

Poder Legislativo e dinâmica constitucional

Um estudo à luz do princípio federativo

MARCELO LABANCA CORRÊA DE ARAÚJO
GLAUCO SALOMÃO LEITE

Resumo: O trabalho analisa as relações entre o federalismo e o Poder Legislativo no Brasil. Para tanto, avalia as distorções que se verificam na estrutura do Poder Legislativo federal, nas competências que lhe são conferidas constitucionalmente e na própria dinâmica da atividade legislativa. Destaca a mitigação do papel do Senado como a Casa de representação dos Estados-membros. Estuda, ainda, a excessiva concentração de matérias na esfera federal e o tolhimento da autonomia dos Poderes Legislativos dos Estados e dos Municípios pelo influxo do princípio da simetria.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro. Poder Legislativo. Assimetrias.

1. Colocação do tema

A dinâmica constitucional gera um efeito sobre a percepção do que é, efetivamente, a Constituição brasileira ao longo dos tempos. Quanto mais nos afastamos do momento inicial de sua promulgação (em 5 de outubro de 1988), mais são as experiências que condicionam interpretações diferentes sobre o seu texto. Naquela época, de um jeito; hoje, de outro. Formas diferentes de interpretação sobre um mesmo texto ao longo dos anos fazem do Direito Constitucional um objeto de estudo em constante mudança.

A ideia de dinâmica pode ser aplicada nos diversos artigos da Constituição. Mas os que tratam especificamente de poder são mais susceptíveis a constantes mudanças sobre a sua forma de interpretar e aplicar. Afinal, as pressões da práxis política não raras vezes condicionam interpretações e aplicações do texto constitucional.

Recebido em 19/11/14
Aprovado em 9/4/15

A dinâmica pela qual passou e ainda passa o Poder Legislativo, especificamente em relação às normas constitucionais que o organizam, é o tema deste estudo. Mais diretamente, a relação entre organização dos Poderes (Poder Legislativo) e organização do Estado (Federação) será colocada em prova neste trabalho, razão pela qual as normas referentes ao Poder Legislativo serão abordadas sob a perspectiva federalista.

Sabe-se que, sendo o federalismo a forma de Estado que contempla uma associação de entidades federativas agrupadas em uma União Federal, há Poder Legislativo não apenas na esfera central, mas também nas esferas estadual e municipal (mormente considerando o federalismo tridimensional brasileiro).

Assim, estudar o Poder Legislativo no Brasil equivale a identificar *qual* Poder Legislativo deve ser posto em foco, ou, em outras palavras, a qual esfera do Poder Legislativo se deve voltar a atenção.

Nesse particular aspecto, há três temas que sedimentam a relação entre Poder Legislativo e Federação. O primeiro deles é atinente à própria estrutura do parlamento, ou seja, a organização do Poder Legislativo em uma ou duas câmaras e motivo desse bicameralismo. Trata-se, em verdade, de um aspecto orgânico daquele poder. O segundo tema referente à relação entre Poder Legislativo e federalismo relaciona-se à distribuição das matérias que devem ser objeto de legislação pelas esferas de governo. Em outras palavras, quais são os temas de competência legislativa da União, dos Estados ou dos Municípios. E mais: ocorrendo o risco de um tema se situar na zona fronteira entre as competências de diferentes esferas federativas, como deve ser resolvida a questão do conflito de atribuições legislativas? O terceiro tema, por sua vez, refere-se particularmente ao desenvolvimento da atividade legislativa: indaga-se se a atividade legislativa, principalmente o processo

legislativo, é o mesmo, ou não, nas diferentes esferas. Se a produção de leis nos planos municipal e estadual deve pautar-se pelo mesmo rito adotado no plano federal, haveria ou não a necessidade de impor uma simetria para que o processo de elaboração das leis no plano federal fosse igual ao processo legislativo nos planos estaduais ou municipais?

Esses questionamentos serão abordados neste trabalho, cujo objetivo primeiro é desnudar a relação entre Poder Legislativo e Federação. Convém ressaltar que se desenha uma excessiva centralização em direção ao Poder Legislativo da União, tanto no plano da maior atribuição de competências legiferantes, quanto no plano da utilização do modelo de organização legislativa federal para ser reproduzido nos planos estaduais e municipais.

2. Bicameralismo brasileiro no processo de produção das leis

A expressão *foedus* significa pacto, aliança. Por isso, o federalismo não esperou o Estado para surgir; ele é, antes disso, um fenômeno social. Maior prova disso é que ele não está presente apenas na forma de organização do Estado, mas também em diversos institutos da sociedade, como nas indústrias (federação de indústrias), nos esportes (federação de futebol), nos sindicatos (federação de sindicatos), dentre outros.¹

A ideia principal que pode ser visualizada nos institutos que se utilizam da forma federativa é justamente a união de partes diversas. Por isso, fala-se que federalismo é a união na

¹“O federalismo é uma coisa e o Estado outra. O federalismo não esperou o Estado para aparecer: ele está sendo utilizado sob diversas formas nas estruturas de numerosos agrupamentos totalmente ou parcialmente desligados das instituições políticas, tais como, partidos, sindicatos e mesmo as associações esportivas” (RENOUX, 1999, p. 268.)

diversidade. Agrupam-se, em torno de um objetivo comum, entidades diferentes. Dessa forma, compreende-se que na união há diferenças das partes que necessitam ser respeitadas.²

Assim, quando se transporta o discurso do federalismo para a formação do Estado, compreende-se que há pessoas jurídicas de direito público (Estados-membros) que se unirão, enquanto partes, para formar um todo. Daí se falar que de uma união surge uma União. Em outras palavras, a união (como junção de partes) gera a criação de uma nova pessoa jurídica, a União Federal.

Não se pode esquecer que cada parte é uma pessoa jurídica de direito público e político e, assim como o todo (a União Federal), deve ter um Poder Legislativo para que sua atuação seja considerada condizente com o respeito da legalidade.

Nessa perspectiva, o canal de expressão da vontade da pessoa jurídica de direito público e político é, justamente, a lei, pois não se concebe outra maneira de o Estado mostrar sua vontade, senão a vontade legal.

Dessa feita, considerando as três esferas do federalismo brasileiro (União, Estados-membros e Municípios³), para cada uma há o seu respectivo Poder Legislativo: o Congresso Nacional, no plano federal (onde atuam os Deputados Federais e Senadores), as Assembleias Legislativas, no plano estadual (onde atuam os Deputados Estaduais) e as Câmaras, no plano municipal (onde atuam os Vereadores).

Fica evidente que os órgãos legislativos das esferas que compõem o pacto federativo guardam, naturalmente, estruturas complexas de poder. Todavia, chama a atenção o fato de que no plano estadual e no plano municipal há apenas uma câmara legislativa, ou seja, há poderes legislativos unicamerais, enquanto que, de modo diverso, no plano federal há um Poder Legislativo bicameral. Qual seria, então, a relação entre federalismo e organização do Poder Legislativo brasileiro?

A própria Constituição Federal de 1988 dá o norte para essa questão: em seu art. 45, afirma serem os Deputados Federais representantes do povo, e no art. 46, afirma serem os Senadores representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal.

Vê-se, assim, que o bicameralismo brasileiro encontra raízes no federalismo. Daí falar-se que é do tipo federativo: o processo de formação das leis é um processo que corresponde uma única decisão em duas etapas: a lei deve ser aprovada tanto na Câmara dos Deputados quanto

² Segundo García Pelayo (1984, p. 218), o federalismo representa a “unidad dialéctica de las tendencias contradictorias: la tendencia a la unidad e la tendencia a la diversidad”.

³ Sem esquecer, claro, do Distrito Federal, pessoa *sui generis* na organização político-territorial brasileira.

no Senado Federal. Assim, cria-se um Poder Legislativo adequado ao Estado composto brasileiro. Afinal de contas, uma das características do Estado federal é justamente a participação das vontades parciais na vontade geral, o que, no Brasil, se dá formalmente por meio do Senado Federal (VELLOSO, 1997, p. 386).

Em verdade, apesar de os Estados unitários preferirem o unicameralismo e os Estados federais preferirem o bicameralismo, há Estados federais que adotam o unicameralismo e vice-versa. Não obstante, é corrente dizer que a existência de uma segunda câmara, que pode ser chamada de Senado, Câmara das Coletividades Locais, etc., é, sem sombra de dúvidas, característica do Estado federal (BARACHO, 1982, p 30). Deve-se, também, destacar que há outros tipos de bicameralismos que não são federativos – como o inglês, com a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns.

Algumas críticas podem ser feitas ao bicameralismo brasileiro, no plano do Poder Legislativo federal. É que, apesar de ele ter um aparente fundamento federalista (com a segunda casa – o Senado – representando os interesses dos Estados-membros e do Distrito Federal), alguns preceitos da Constituição podem servir para encontrar uma outra finalidade para a segunda Casa, a saber, aqueles que disciplinam a idade de acesso ao cargo político, a ordem de votação entre as Casas e o número máximo de parlamentares em relação aos Estados-membros.

Quanto à idade de acesso aos cargos públicos e à ordem de votação entre as casa, percebe-se que o art. 14, § 3º, VI, define como idade mínima para elegibilidade a de 21 anos para Deputado Federal e a de 35 anos para Senador. Ora, indaga-se, então, qual seria a relação entre ser o Senado uma Casa mais “velha” e a representação dos Estados-membros?

Outra questão interessante é ser o Senado uma Casa essencialmente revisora daquilo que foi elaborado pela Câmara dos Deputados. Na verdade, quase todos os projetos de lei são iniciados na Câmara dos Deputados. Apenas os apresentados pelos próprios Senadores é que são iniciados no Senado, funcionando a Câmara, nesta hipótese, como uma Casa revisora. É justamente o que determina o art. 64 da Constituição de 1988: “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”. A isso, adicionem-se, claro, os projetos apresentados pelos próprios Deputados Federais. Indaga-se, então, qual seria a relação entre ser o Senado uma Casa essencialmente revisora e a sua função de defesa dos interesses dos Estados-membros?

Pela leitura dos dois dispositivos acima, pode-se concluir que o Senado é uma Casa, em princípio, formada por parlamentares de maior idade e, também, uma Casa revisora. Cria-se, então, um arcabouço constitucional

que leva o Senado Federal a atuar sempre em uma via de moderação daquilo que é produzido pela Câmara dos Deputados. Afinal, os revisores, em geral, são sempre pessoas sem o ímpeto da juventude e com mais “maturidade”. Mas esse contorno constitucional não é, por certo, um contorno federativo, ou seja, esses argumentos em nada guardam relação com a ideia de defesa de interesses locais. Não há, portanto, correlação.

Conclui-se que, na prática, o tratamento constitucional dado ao Senado Federal, quanto a esses aspectos, foge da construção de uma estrutura de bicameralismo federativo.

Ainda envolvendo o mito de que o Senado tem a função de representar os Estados-membros, ao passo que a Câmara dos Deputados tem a função de representar o povo, vejamos a questão referente à composição parlamentar no Congresso Nacional. Ora, pelo que consta do art. 46 da Constituição Federal, os Senadores são representantes dos Estados. Por isso mesmo, há três Senadores eleitos por cada Estado-membro (e três pelo Distrito Federal). Para definir o número de Senadores por cada Estado-membro, não se leva em consideração o número de eleitores ou de habitantes daquele Estado-membro (nem povo e nem população). É um número fixo e invariável de três, que se elegem alternadamente, na proporção de um terço e dois terços, a cada quatro anos.⁴

Essa norma constitucional que estabelece o número fixo de três Senadores vem ao encontro do princípio federalista, pois em uma federação

há igualdade jurídica (nem sempre econômica ou política) entre os entes federados.

Já no plano da Câmara dos Deputados, a regra do art. 45 determina que eles devem representar o povo (conceito político-qualitativo). Todavia, a quantidade de Deputados Federais que devem ser eleitos pelos Estados-membros irá variar de acordo com a população (conceito numérico-quantitativo) daquele Estado.

Por isso, Estados-membros mais populosos, como São Paulo, possuem mais Deputados Federais do que Estados-membros menos populosos, como o Acre. Porém, a Constituição Federal, no § 1º do art. 45, estabeleceu que o número total de Deputados por Estado-membro será proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Para muitos, esse teto e piso geram uma desigualdade no valor do voto entre os cidadãos, pois se está diante de representantes do *povo*, Deputados Federais, e não de representantes dos Estados-membros. E se são representantes do povo, a divisão do número total das vagas de Deputados deveria se dar de forma proporcional à distribuição da população brasileira. Assim, se São Paulo detivesse 80% da população brasileira, tal Estado deveria deter também o direito de escolha de 80% dos Deputados Federais. Todavia, isto não acontece porque nenhum Estado-membro pode eleger mais de 70 Deputados (SOARES; LOURENÇO, 2004, p. 118)⁵.

⁴“É de se registrar que existe o princípio da paridade da representação dos Estados-membros no Senado. No Brasil, cada Estado-membro possui três representantes no Senado Federal. Trata-se, na verdade, de uma idéia antiga no constitucionalismo brasileiro, presente como cláusula pétrea já na primeira Constituição federal, a de 1891, sob a inspiração do art. V da constituição norte-americana de 1787” (ARAÚJO; GADELHA, 2011).

⁵A propósito, o Governador do Rio Grande do Sul certa vez apresentou ADI nº 815-3/DF, requerendo ao Supremo Tribunal Federal a declaração de inconstitucionalidade do piso de 8 e teto de 70 deputados-federais por Estado, alegando que a norma do art. 45 violaria o princípio da isonomia de voto insculpido no art. 12 da Constituição Federal. A petição inicial da ADI foi indeferida por considerar a Corte que não é possível declarar inconstitucional uma norma constitucional criada pelo poder constituinte originário.

Mas indaga-se: por qual motivo seria imposto pela Constituição um piso de 8 e um teto de 70 parlamentares, eleitos por cada Estado-membro?

A explicação está justamente em prevenir eventual hegemonia, na Câmara dos Deputados, de parlamentares eleitos predominantemente por um determinado Estado-membro. E isso, em verdade, representa uma contradição do bicameralismo federativo.

Os Deputados são representantes de todo o povo brasileiro (art. 45), mas são eleitos nos Estados. Então, o distrito eleitoral estadual faz com que o exercício de seu mandato seja voltado às suas bases eleitorais. Com isso, as emendas parlamentares tendem a beneficiar a região onde se encontra o seu colégio eleitoral. Se não houvesse o piso e o teto em questão, haveria uma “concentração de poder econômico e político em uma única unidade da Federação [...] o que contribuiria para o aumento de nossos desequilíbrios federativos com a conseqüente ameaça de o país ficar submetido no plano político-eleitoral ao que se denomina ‘tirania da maioria’” (SOARES; LOURENÇO, 2004, p. 125).

Em outras palavras, o piso e o teto existem para que um Estado da Federação não se torne hegemônico na Câmara. Com isso, pode-se identificar, em certa medida, a função de representação dos Estados-membros exercida pela Câmara dos Deputados, pois, caso contrário, não haveria necessidade de limitar o número de parlamentares eleitos por cada Estado da federação.

Em suma, no que diz respeito ao exame orgânico da estrutura do Poder Legislativo focado sob o prisma do federalismo, chega-se à conclusão de que é falha a fórmula deveras propagada do chamado “bicameralismo federativo”, segundo a qual há duas casas legislativas em razão de ter o Senado Federal a função de representação dos interesses dos Estados-membros.

Tal fórmula seria falha em razão dos três motivos acima listados: uma, porque o Senado possui uma função essencialmente revisora no processo legislativo, funcionando como uma “segunda Casa” (art. 64 da Constituição); duas, porque a idade mais elevada para acesso ao cargo eletivo de Senador da República não guarda relação com defesa de interesses locais (note-se que sendo uma casa mais velha e, também, uma casa revisora, o bicameralismo brasileiro seria mais “de moderação” do que “federativo”); três, porque a imposição constitucional do piso de 8 e teto de 70 deputados a serem eleitos por cada Estado é um dado a denunciar que a Câmara participa do jogo federativo de representação dos interesses estaduais, aplacando o tão replicado discurso que afirma ser esse o papel do Senado Federal.

Enfim, vê-se que a regra da previsão paritária dos Estados-membros no Senado Federal não é suficiente para caracterizar o bicameralismo brasileiro como sendo do tipo federativo, uma vez que os problemas já apontados mostram, sem dúvidas, que a divisão em duas etapas no processo legislativo está muito longe de ser algo a prestigiar o princípio do federalismo.

3. Ausência de equilíbrio na repartição de competências legislativas entre a União e os Estados-membros

Ainda prosseguindo na análise crítica das relações entre Poder Legislativo e federalismo, chega-se ao tema da repartição de competências entre os entes da Federação para demonstrar que o Poder Legislativo brasileiro é centralizado no plano federal, em razão da hipertrofia de competências legislativas atribuídas ao Congresso Nacional.

Como já foi dito, o federalismo representa uma ideia de união de partes diversas. Partes que são diferentes, mas que têm algo substan-

cialmente em comum para permitir uma união entre elas. Ocorre que, se há multiplicidade de entes, é porque há, por certo, divisão de tarefas entre esses entes.

A doutrina costuma dividir as competências entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios segundo critérios diversos. Um deles analisa o tipo de atividade: se administrativa ou legislativa. Outros examinam o sujeito que exerce a competência, se com exclusividade ou de maneira compartilhada (ALMEIDA, 2010, p. 58).

No caso do Brasil, e no caso especificamente da competência legislativa, que é a que interessa para este estudo, a Constituição adotou a técnica de competências enumeradas (aquelas em que há previsões expressas na Carta) e competências remanescentes (quando a Constituição não indica algum tema, ou seja, se omite em relação a alguma atribuição).

Assim, foram estabelecidas competências legislativas enumeradas para a União Federal e também para os Municípios. Já em relação aos Estados-membros, foram-lhe atribuídas competências remanescentes⁶.

Já quanto à possibilidade do exercício compartilhado das competências, costuma-se falar em competência legislativa privativa e competência legislativa concorrente.⁷ Pela primeira, entende-se que a Constituição dá certas

⁶Raul Machado Horta (1985, p. 10) diz que a Constituição de 1891 manteve separadas as competências dos Estados-membros (reservados) e da União (enumerados), consoante a forma de repartição da Constituição dos Estados Unidos.

⁷Optamos por não fazer aqui a distinção de competência privativa e exclusiva com base na possibilidade ou não de delegação. Sobre o tema, conferir Dantas (2001, p. 454). Em verdade, a própria Constituição chama de privativas algumas competências que não podem ser delegadas (vide arts. 52 e 84, por exemplo). Assim, semanticamente, entendemos que não há diferença entre exclusividade e privatividade, não merecendo acolhida a tese segundo a qual utiliza o adjetivo “privativa” para qualificar as competências delegáveis.

matérias a uma esfera para legislar. Entretanto, de acordo com a segunda competência (a compartilhada ou concorrente), entende-se que a Constituição Federal concedeu alguns temas e outorgou-os para mais de uma esfera apreciar.

A Constituição Federal tentou catalogar as matérias que poderiam ser objeto de legislação, como, por exemplo, Direito Civil, Direito Penal, Direito do Trabalho etc. e disciplinou qual ente da Federação deveria ficar responsável para elaborar leis sobre aqueles assuntos.

Ao fazer isso, a Constituição Federal entregou à União Federal, no art. 22 (sem igual aos demais entes federativos), uma longa lista de temas que seriam objeto da apreciação do Congresso Nacional, destacando, todavia, no parágrafo único do mencionado art. 22, que uma lei complementar pode ser editada visando a delegar a matéria legislativa aos Estados-Membros.⁸

A Constituição Federal estabeleceu um extenso rol de matérias no art. 22, com vinte e nove incisos que giram desde o Direito Civil até a matéria de propaganda comercial. Com isso, vê-se que optou, claramente, por centralizar nas mãos da União Federal boa parte da matéria a ser legislada no País. Basta, para confirmar essa percepção, uma simples leitura do mencionado art. 22 da Constituição de 1988.

Para tentar compensar tamanha centralização, a Constituição previu, no art. 24, um campo de interseção de matérias que podem ser legisladas tanto pela União quanto pelos Estados-membros e Distrito Federal: as chamadas competências legislativas concorrentes. Apesar da omissão dos Municípios no *caput* do art. 24, entendemos que eles também podem disciplinar as matérias ali previstas, quando se encontrarem utilizando a prerrogativa estabe-

⁸Numa rara situação, essa delegação legislativa aconteceu com a edição da Lei Complementar nº 103, de 2000.

lecida pelo art. 30, inciso II, de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.

Todavia, a previsão de competências concorrentes não conseguiu diluir a feição centralizadora do federalismo legislativo brasileiro, por dois motivos.

Primeiro, há uma nítida hipertrofia de competências legislativas para a União Federal, previstas no art. 22 que, inclusive, não são descentralizadas, quando poderiam sê-lo, de acordo com o parágrafo único do mencionado artigo.

Um segundo motivo que pode ser apontado para um processo de centralização legislativa diz respeito ao fato de que eventual produção local de leis estaduais e municipais, aparentemente inseridas entre suas competências concorrentes, pode ser reinterpretada tematicamente para ser inserida entre os temas privativos da União. Nesse caso, o jogo hermenêutico tem demonstrado pender mais para a centralização legislativa do que para a descentralização. Por exemplo, uma lei municipal que determine a gratuidade de estacionamentos em *shoppings*, visando a bem ordenar circulação e áreas de comércio (matéria de interesse local, pois) pode ser entendida como violadora da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e comercial. Além disso, uma lei estadual que determine ao motorista de um ônibus ser obrigado a parar o veículo mesmo fora do ponto oficial de parada, quando uma pessoa com deficiência solicitar acesso, estaria aparentemente inserida no artigo 24, inciso SIV (legislação protetiva de pessoas com deficiência). Todavia, não raras vezes se levantam para dizer que tal lei estadual estaria invadindo o âmbito de competência da União, em legislar sobre o trânsito.

Veja-se, a propósito, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal que, no jogo hermenêutico, optou por considerar o caso concreto no alcance da competência central:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL 4.049/2002. ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS. GRATUIDADE AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E AOS MAIORES DE SESENTA E CINCO ANOS. VIOLAÇÃO AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. AGRAVO IMPROVIDO. I – A Lei estadual 4.049/2002, ao prever a gratuidade de todos os estacionamentos situados no Estado do Rio de Janeiro aos portadores de deficiência e aos maiores de sessenta e cinco anos, proprietários de automóveis, violou o art. 22, I, da Constituição Federal. Verifica-se, no caso, a inconstitucionalidade formal da mencionada lei, pois a competência para legislar sobre direito civil é privativa da União. Precedentes. II – Agravo regimental improvido” (BRASIL, 2011b).

Pelo que se vê do julgado acima, o Supremo Tribunal Federal teve a opção de albergar a lei pela competência constitucional do art. 24 (proteção do idoso e da pessoa com deficiência), como também do artigo 22, I (direito civil), mas concluiu que a lei estadual invadiu atribuições constitucionais da União Federal. Foi uma opção interpretativa que o Supremo Tribunal Federal fez. Uma escolha. Poderia ter privilegiado a descentralização legislativa e as competências do artigo 24, mas não o fez.

Então, vê-se que o problema da centralização de competências legislativas na União não existe apenas em relação aos temas distribuídos pelo constituinte originário (mais temas para serem legislados pela União e menos para os Estados-membros e Municípios), mas também é um problema que passa pela interpretação centralizadora da Corte, ao imprimir uma análise centralizadora de uma matéria legislada pelos entes descentralizados, trazendo como consequência

o tolhimento da livre criação legislativa de Estados-membros e Municípios e com prejuízos para a consolidação democrática de Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Enfim, esse é, sem dúvidas, um problema que atinge frontalmente a relação entre Poder Legislativo e Federação, causando uma distorção grave no federalismo brasileiro, em virtude do esvaziamento temático da capacidade de produção legislativa dos entes descentralizados.

4. Processo legislativo e princípio da simetria: desconfigurando a ideia federalista

Uma última análise crítica que pode ser feita, tendo sempre como ponto de partida a relação entre Poder Legislativo e federalismo, diz respeito ao procedimento de formação da atividade legislativa, ou seja, ao tema do processo legislativo.

Há uma jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal que determina a reprodução, no plano local, do modelo de processo legislativo adotado no plano federal, de acordo com o princípio da simetria. São vários os julgados que assim estabelecem a necessidade de reprodução. Nesse sentido, veja-se o que diz o Min. Peluso, *verbis*:

“No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos” (BRASIL, 2009).

Aqui, todavia, analisaremos um julgado específico, em que o Supremo Tribunal Federal perdeu a chance de reverter seu pensamento centralizador. Trata-se da ADI nº 2872-PI, um

julgado interessante justamente para comprovar como a interpretação da Constituição pode se dar de maneira centralizada, diminuindo e abafando o Poder Legislativo local em detrimento do federal, com base em uma ideia pouco aprofundada de necessidade de reprodução cega de modelos de organização políticos.

Em verdade, os critérios de utilização do princípio da simetria nunca foram verdadeiramente explicados pela Corte. Pelo princípio da simetria, pode-se entender que as regras básicas de organização dos três Poderes no plano federal devem ser reproduzidas para os planos estadual e municipal. Mas, deve-se dizer, há uma razão específica para essa obrigatoriedade de simetria: a preservação do princípio da separação dos poderes. Dito de outro modo, a regra de ouro do princípio da simetria indica que a reprodução do federal para o local só deve ser considerada obrigatória se for para a preservação da harmonia entre os Poderes (ARAÚJO, 2009, p. 96).

Assim, exemplificando, se no plano federal cabe ao Presidente da República exercer a iniciativa de leis sobre definição de efetivo das Forças Armadas, no plano estadual, *mutatis mutandis*, caberia ao Governador de Estado assim proceder em relação à definição do contingente da Polícia Militar. Em sentido diverso, se tal competência de iniciar o processo legislativo estadual sobre esse tema fosse destinada aos Deputados Estaduais, e não ao Governador, estaria sendo violado o princípio da simetria, pois o modelo de separação dos poderes no plano da União não teria sido reproduzido a contento perante o Estado-membro.

Por isso, entende-se que os poderes da União se organizaram de tal ou qual forma e isso representa uma estrutura que deve ser reproduzida no plano local, sob pena de, em assim não se fazendo, ter-se uma violação da separação dos poderes no plano estadual.

Na ADI nº 2872-PI, discutiu-se se o Estado-membro poderia prever, em sua Constituição, a competência de lei complementar para regulamentar um assunto no plano local que, no federal, é regulado por meio de lei ordinária.

Em verdade, a Constituição do Estado do Piauí previu a competência de lei complementar para dispor sobre o estatuto do servidor público estadual; estatuto dos militares estaduais; lei orgânica do Ministério Público estadual; lei orgânica da Administração Pública estadual; estatuto da Polícia Civil; estatuto do Fisco estadual.

Na esfera federal, por sua vez, em relação a todos os temas acima abordados, não se exige lei complementar federal, bastando a simples lei ordinária.

Questionou-se, então, se é ou não constitucional a norma da Constituição estadual que exige edição de lei complementar para disciplinar matérias no plano estadual que, no plano federal, poderiam ser disciplinadas por lei ordinária.

O relator entendeu que tal exigência seria inconstitucional por ferir o princípio da simetria. Disse o então Ministro Eros Grau:

“A Constituição de 1988, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de auto-governo, impõe obrigatória observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o constituinte estadual não pode exigir lei complementar no que tange a matérias em relação às quais a Constituição do Brasil permite regulação por lei ordinária” (BRASIL, 2011a).

Se é verdade que, por um lado, a Constituição Federal determina, em seu art. 125, que os Estados-membros podem elaborar suas próprias constituições, desde que respeitados os princípios da Carta Republicana, por outro lado também é verdade que a previsão difusa,

pelo texto constitucional, das matérias que, no plano federal devem ser legisladas por meio de lei complementar, são, em verdade, regras, e não princípios.

Quer-se, com isso, afirmar que há, de fato, regras espalhadas pelo corpo da Constituição de 1988, determinando a reserva de lei complementar para a disciplina de determinados assuntos. Mas essas regras não podem ser encaradas como “princípios” a ponto de fazer incidir o limitante do art. 125 da CF/88, para que os Estados-membros possam dispor sobre tais assuntos no plano estadual também por meio de lei complementar.

A reprodução de normas da Constituição Federal para a estadual, em tema de processo legislativo, é pacífica na jurisprudência do STF. Mas essa jurisprudência se formou para que fosse respeitado o princípio da separação dos Poderes, impedindo que um tema de iniciativa privativa do Chefe do Executivo pudesse ser usurpado para ser iniciado pelo Parlamentar. Assim, vê-se que a reprodução do processo legislativo federal para o estadual foi construída para viabilizar a harmonia entre os Poderes.

No caso específico, a exigência de lei ordinária ou complementar no plano estadual, distintamente do que ocorre no plano federal, não é tema que viola a ideia de separação entre os poderes (como seria o caso da iniciativa em matéria de lei reservada ao Chefe do Executivo).

Vejam-se os precedentes utilizados na ADI nº 2872-PI, para a aplicação do princípio da simetria em matéria de processo legislativo. Foram citados os casos da ADI MC nº 1353, ADI nº 1434, ADI MC nº 2417 e ADI nº 1391. Todavia, todos esses casos ressaltados se referem à necessidade de reprodução de regra de processo legislativo federal para o estadual especificamente no que diz respeito à questão da iniciativa entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada tem a ver com a questão da

reprodução de tipos de leis questão mais *interna corporis* do próprio Poder Legislativo.

Se um tema vai ser legislado por meio de lei complementar ou ordinária, isso não afeta a relação entre os poderes e, portanto, não há necessidade de reprodução do modelo federal para os Estados-membros com base na ideia de respeito aos “princípios” da Carta Republicana (art. 125).

Em voto já mencionado, o Min. Menezes Direito disse que o princípio da simetria estava sendo invocado na ADI nº 2872-PI considerando a natureza da espécie normativa (lei complementar ou lei ordinária), e não considerando a necessidade de preservação da prerrogativa de iniciativa privativa de Governador para a apresentação de projeto de lei no processo legislativo. Destacou o Ministro ainda que o princípio da simetria comporta modulação, pois não se pode limitar a liberdade da Constituição estadual quando diverge do texto federal em pontos em que não se configura violação que abale a realização do ideal social e de organização estatal. Entendeu, então, que seria cabível a simetria nos casos em que se configura a invasão de competência privativa do Poder Executivo para apresentação de projeto de lei pois “nestes casos existe, sem dúvida, uma questão fundamental para a organização do estado, qual seja, a necessidade de preservar-se indissolúvel na federação o princípio basilar da separação dos poderes”.⁹

No julgado, convém destacar que o voto que abriu a divergência, do Min. Menezes Direito, foi uma verdadeira tentativa de resgate da autonomia estadual por meio de uma postura interpretativa da Corte. Veja-se:

“É curioso observar que temos caminhado sempre nessa direção do estreitamento dos liames federativos de modo a cumular mais e mais poderes na União, deixando de reconhecer que a forma constitucional de estado, embora criada como expediente de natureza política, na modelagem da forma evoluída dos artigos de confederação de 1977 dos Estados Unidos da América, é a federação, o que deveria inclinar a interpretação da Constituição Federal nesse sentido, isto é, no sentido de dar melhor acolhida à autonomia dos estados-membros, e não no oposto, como vem acontecendo e de que é exemplo a expansão o princípio da simetria”¹⁰.

O Ministro Menezes Direito concluiu que a previsão de legislação ordinária no plano federal não impede que o Estado-membro disponha, em sua Constituição estadual, a necessidade da utilização da legislação complementar, desde que o Estado opte por utilizar um dos modelos de espécie normativa elencados na Constituição Federal:

⁹ Trecho do voto do Ministro na ADI nº 2872-PI (BRASIL, 2011a).

¹⁰ Voto do Ministro na ADI nº 2872-PI (BRASIL, 2011a).

“Não me parece razoável que esse princípio da simetria chegue ao ponto de inviabilizar a opção do constituinte estadual sobre uma das espécies normativas disponíveis na Constituição Federal. Em que essa opção violentaria a organização Nacional? Em que essa opção atacaria algum princípio sensível do estado nacional organizado sob forma federativa? Em nada, absolutamente nada. Ao contrário, estreitando o princípio da simetria, que é construção jurisprudencial, dar-se-á mais sentido e força à federação brasileira, forma de estado escolhida pelo constituinte desde a proclamação da República”¹¹.

Em seu voto, a Ministra Carmem Lúcia acompanhou Menezes Direito, em prol da autonomia. Todavia, a maioria da Corte assim não entendeu. O voto do Ministro Gilmar Mendes fundamentou-se na percepção pessoal de que exigir a edição de lei complementar seria um excesso nesses temas. A sua fundamentação acabou refletindo uma opinião pessoal, deixando em segundo plano o princípio da simetria. Ele substituiu a vontade do constituinte estadual para dizer que era um excesso exigir lei complementar de organização do Ministério Público, das Polícias estaduais etc., pois “isso vai envolver a maioria absoluta, com reflexos em todo o processo legislativo”. Ressaltou, todavia, um pensamento alternativo: “a camisa de força que se cria sempre para a unidade federada no que concerne à concepção do seu modelo constitucional” (BRASIL, 2011a).

Como dito, todavia, o posicionamento majoritário da Corte foi no sentido de manter a jurisprudência antiga, quando determina que as regras básicas do processo legislativo federal sejam reproduzidas pelo processo legislativo estadual.

Esse caso que ora é comentado aqui é emblemático, pois é possível notar uma tendência em se manter a jurisprudência centralizadora da Corte tão somente pelo fato de que ela já é pacífica (pela aplicação do princípio da simetria no processo legislativo). Mas, veja-se que se, no caso concreto, fosse utilizada no plano legislativo estadual uma lei ordinária ou uma lei complementar, isso em nada violaria a harmonia entre os poderes estaduais.

Enfim, trata-se de mais uma distorção do federalismo com a aplicação “de cima pra baixo” da técnica de elaboração das leis. Desprestigiam-se os Poderes Legislativos estadual e municipal, fazendo com que haja uma simetria imposta que aniquila a livre capacidade de inovação no plano local, que poderia gerar diversidade na unidade fazendo crer que a relação

¹¹ Ainda, o Min. Menezes Direito, em seu lúcido posicionamento, destaca: “não enxergo motivo algum para a aplicação alargada do princípio da simetria. Ao contrário, entendo que a força da federação brasileira deve estar exatamente na compreensão de que os estados-membros podem fazer opções constitucionais locais com os padrões normativos disponíveis na Constituição Federal, sem que isso malfira em nenhum aspecto qualquer princípio sensível ou qualquer limitação expressa ou implícita” (BRASIL, 2011a).

entre Poder Legislativo e Federação necessita ser ainda muito amadurecida.

5. Considerações finais

Pelo que se observou do presente trabalho, as relações entre Poder Legislativo e federalismo demonstram uma distorção centralizadora no plano do Congresso Nacional.

A disfunção inicia-se com um bicameralismo federativo de fachada. Ou seja, todos acreditam que o nosso Congresso Nacional é bicameral por motivos federativos. Na própria Constituição Federal afirma-se que os Senadores da República são eleitos para representarem os Estados-membros. E mais, são eleitos paritariamente, visto que a cada Estado-membro correspondem três Senadores. Todavia, há aspectos constitucionais que mostram um outro cenário, de um bicameralismo moderador, em que o Senado, sendo uma Casa *a priori* composta por parlamentares mais experientes que os da Câmara dos Deputados, termina quase sempre funcionando como Casa revisora daquilo que é produzido na Câmara dos Deputados.

Adicione-se a esse ingrediente o fato de que, conforme foi dito acima, a Câmara dos Deputados termina assumindo, no jogo político, a função de representar interesses territoriais. E isso pode ser facilmente identificável, na medida em que o teto imposto pelo art. 45, de setenta deputados federais por cada Estado-membro, traz como consectário lógico a tentativa de evitar que um Estado da Federação seja hegemônico dentro da Câmara dos Deputados. Então, está comprovado que os discursos de proteção de interesses territoriais (próprios de um Senado) são também alimentados dentro da Casa do Povo, a Câmara, causando, com isso, uma disfunção na ideia do bicameralismo federativo, em que a segunda casa (Senado) seria pensada justamente para exercer esse tipo

de representação territorial. Ou seja, no Brasil, o Senado apresenta elementos que mitigam a sua caracterização como uma Casa de representação de Estados-membros, enquanto a Câmara dos Deputados contém elementos que reforçam o seu papel de interlocutora de diálogo no pacto federativo entre poder central e poder local.

As graves distorções federalistas que envolvem o Poder Legislativo podem também ser comprovadas pela previsão hipertrofiada de competências legislativas para a União Federal (postura centralizadora adotada pelo poder constituinte originário), bem como pela atuação interpretativa centralizadora da Corte, pois não raras vezes dá mais peso às competências federais do que às estaduais, quando se está diante de um caso concreto legislado, cujo tema da lei pode se situar numa zona fronteira entre a competência estadual e a federal. A opção, dentro do jogo hermenêutico, de declarar a lei estadual inconstitucional utilizando o parâmetro da invasão de competência, é mais um dado centralizador que anula, aos poucos, a função dos legislativos estaduais e municipais do Brasil.

E, por fim, o abafamento dos Poderes Legislativos estaduais e municipais é intensificado por meio da aplicação do princípio da simetria por parte do Supremo Tribunal Federal, fazendo com que o modelo de organização do processo legislativo federal tenha que ser utilizado, também, nos processos legislativos das Assembleias legislativas e das Câmaras de Vereadores.

Conclui-se que as normas referentes ao Poder Legislativo não permanecem estanques no tempo. A dinâmica que sobre elas incide gera percepções ora mais centralizadoras, ora menos centralizadoras no arquétipo político-jurídico de um país. No caso brasileiro, observando-se de que forma o Poder Legislativo tem sido interpretado a partir de sua estruturação na dinâmica constitucional, forçoso é concluir que o pacto federativo ainda não chegou ao Poder

Legislativo dos entes federados, permanecendo um princípio de pouca normatividade, diante da excessiva centralização constatada.

Sobre os autores

Marcelo Labanca Corrêa de Araújo é mestre e doutor em Direito Público pela UFPE. Pós-doutorado na Universidade de Pisa, Itália. Professor, advogado e Procurador-Chefe na Procuradoria Regional do Banco Central.

Glauco Salomão Leite é doutor em Direito Público pela UFPE. Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Professor de Direito Constitucional da UNICAP e da UFPB. E-mail: glaucosalomao@uol.com.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹²

LEGISLATIVE POWER AND CONSTITUTIONAL DYNAMICS: AN STUDY FROM FEDERALISM PERSPECTIVE

ABSTRACT: This article examines the relationship between federalism and the legislature in Brazil. It examines distortions that occur in the structure of the federal legislature, in the powers conferred constitutionally and in the dynamics of legislative activity. It discusses how the role of the Senate as a house of representation of Member States has been mitigated, highlights the excessive concentration of legislative powers at the federal level and the suffocation of the autonomy of the state and municipal legislatures by the influx of the principle of symmetry.

KEYWORDS: BRAZILIAN FEDERALISM. LEGISLATIVE POWER. ASSIMMETRIES.

Referências

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

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

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; GADELHA, Gabriela Barreto. *Direito à igualdade de voto e federalismo: possibilidade de compatibilização do valor igual do voto à luz da integração regional na Federação brasileira*. Revista da Faculdade de Direito de Caruaru/Asces, v. 43, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://www.asc.es.edu.br/publicacoes/revistadireito/2011-1.html>>. Acesso em: 12 maio 2015.

¹² Sem revisão do editor.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 815 / DF. Relator: Ministro Moreira Alves. *Diário da Justiça*, 10 maio 1996.

_____. Lei Complementar n. 103, de 14 de julho de 2000. Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jul. 2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.298 MC /TO. Relator: Ministro Cezar Peluso. *Diário da Justiça Eletrônico*, 27 nov. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.872 /PI. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, 5 set. 2011a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo de instrumento n. 742679 AgR/RJ. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, 11 out. 2011b.

DANTAS, Ivo, 1938. *Instituições de Direito Constitucional Brasileiro*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza, 1984.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 22, n. 87, jul./set. 1985.

RENOUX, Thierry S. O federalismo e a União Europeia: a natureza da comunidade: uma evolução na direção de um Estado Federal?: um federalismo sem federação. In: *Direito constitucional: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Dialética, 1999.

SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO, Luiz Cláudio. A representação política dos estados na federação brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 56, 2004.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva, 1936. *Temas de direito público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.