

A JUDICIALIZAÇÃO DA SIMETRIA: ANÁLISE EMPÍRICA DAS ADI PROPOSTAS EM FACE DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS NO PERÍODO 2007 A 2020

*THE JUDICIALIZATION OF SYMMETRY: EMPIRICAL ANALYSIS OF THE ADI PROPOSED IN
THE FACE OF THE STATE CONSTITUTIONS IN THE PERIOD 2007 TO 2020*

Breno Baia

Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil. E-mail: brenobaiamag@gmail.com

Gabriela Sena dos Santos

Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil. E-mail: gabrielasenedossantos@gmail.com

ISSN 2764-202X <https://doi.org/10.46550/rbf.v1i1.7> Recebido em: 29.06.2023 Aceito em: 04.10.2023

Resumo: O objetivo do artigo é analisar a jurisprudência mais recente do STF sobre a simetria com base no viés institucionalista que tem marcado a investigação sobre judicialização da política no Brasil. Procedimentalmente, o trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de natureza empírica que emprega o marco teórico da judicialização da política, popularizado por Werneck Vianna (1999/2007), bem como o da interpretação da simetria proposto por Araújo (2009), para analisar 60 ADIs propostas em face de normas constitucionais estaduais durante os anos de 2007 e 2020. O estudo conclui que não há uma mudança significativa no que diz respeito à tese da simetria, que continua forte na jurisprudência do STF, uma vez que a maioria dos casos foi julgada procedente e com quase nenhum voto divergente. Ademais disso, foi possível identificar o uso estratégico da simetria como veículo de oposição política formulada por partidos, a regionalização da judicialização da simetria no Norte e Nordeste e uma concentração temática no sentido da moralização da política regional.

Palavras-chave: Judicialização da Política; Simetria; Supremo Tribunal Federal; Federalismo; Constitucionalismo Subnacional

Abstract: The objective of this article is to analyze the most recent jurisprudence of the Brazilian Supreme Court (STF) regarding symmetry based on an institutionalist lens that characterizes the investigation of the judicialization of politics in Brazil. Methodologically, the study is characterized as empirical research that employs the theoretical framework of the judicialization of politics, popularized by Werneck Vianna (1999/2007), as well as the interpretation of symmetry proposed by Araújo (2009), to analyze 60 Direct Actions of Unconstitutionality (ADI) brought against state constitutional norms between the years 2007 and 2020. The study concludes that there is no significant change with regard to the symmetry thesis, which remains strong in the jurisprudence of the STF, as the majority of cases were decided in favor of the plaintiffs with almost no dissenting votes. Additionally, it was possible to identify the strategic use of symmetry as political opposition formulated by parties, the regionalization of the judicialization of symmetry in the North and Northeast regions, and a thematic concentration towards the moralization of regional politics.

Keywords: Judicialization of Politics; Symmetry; Supreme Court; Federalism; Subnational Constitutionalism.



Considerações iniciais

Seguindo uma tradição iniciada na Constituição de 1891, a atual conferiu aos entes subnacionais a capacidade de se auto-organizarem mediante constituições estaduais (art. 25). Tais normativas constitucionais estaduais, de acordo com conceituação que se tornou clássica no direito brasileiro, são a expressão do poder constituinte derivado decorrente¹. Em razão de sua natureza constituinte decorrente, limitações jurídicas lhes são, obrigatoriamente, impostas pela Constituição da República. Dessa forma, uma das questões prementes de nosso constitucionalismo está na identificação do espaço reservado às constituições estaduais no ordenamento do Estado federal, ou seja, na identificação das regras que o poder constituinte decorrente deve, obrigatoriamente, seguir e quais as que pode criar livremente.

No Brasil, o espaço das constituições estaduais é afetado pela significativa quantidade de regras constitucionais de reprodução obrigatória e pela interpretação que o STF faz dessas regras. O princípio da simetria sempre despertou a curiosidade dos acadêmicos que estudam o federalismo brasileiro, seja em razão da dificuldade em determinar o que seria “simétrico” no âmbito de um federalismo centralizador como o brasileiro, seja por conta da definição da natureza jurídica do instituto (um princípio jurídico, critério interpretativo ou uma panaceia retórica). Para além desses questionamentos, sua permanência na jurisprudência da Corte nos últimos anos é notória, não obstante o fato de recente literatura contestar a leitura centralizadora da jurisprudência do STF, ponto que foi reforçado pela atuação da Corte durante a pandemia. Tendo em vista esse quadro, formulamos a seguinte indagação: em face da reiterada citação da simetria em suas decisões judiciais e de uma literatura revisionista, como tem se apresentado a judicialização da tese da simetria no STF desde o último estudo sistemático sobre o tema?

O objetivo deste artigo, dessa forma, é analisar a jurisprudência mais recente do STF formulada em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a fim de averiguar se os diagnósticos recentes sobre o afrouxamento da centralização federativa se estendem à simetria a partir da perspectiva teórica de matriz institucionalista que, no Brasil, ficou popularmente conhecida pela fórmula “judicialização da política”. O foco da investigação, portanto, está na estruturação do perfil da judicialização do tema com base nos *inputs* e *outputs* produzidos, respectivamente, pelos interesses dos atores dotados de legitimidade para acessar a Corte Suprema, bem como pelas respostas oferecidas pela justiça constitucional a essas demandas (OLIVEIRA, 2016, p. 109).

Nesse sentido, a partir da leitura integral dos acórdãos esperamos compreender como: a) as constantes alterações da CRFB impactam nesta interpretação judicial e nas regras sobre as relações entre os Poderes; b) se estabelece a relação entre a área temática e o autor legitimado a propor a ação; e d) os votos divergentes defendem, ou não, a abolição da tese da simetria ou sua simples reforma. A partir de pesquisa jurisprudencial, bibliográfica e empírica, pretendemos analisar as 60 ações diretas de inconstitucionalidade que foram coletadas por meio de acesso ao campo “pesquisa livre” que compõe a base de pesquisa “jurisprudência” hospedada no sítio do STF, a partir da inserção dos termos “princípio da simetria”, “constituições estaduais e simetria”

1 Diz-se que o poder constituinte subnacional é derivado, porque não é o poder fundante do ordenamento jurídico (contrapõem-se ao poder constituinte originário, portanto); e é decorrente, pois deve seguir as regras que decorrem da Constituição da República.

e “simetria”, julgadas entre agosto de 2007 e fevereiro de 2020².

O estudo concluiu que, em Resumo, não houve uma mudança significativa no que diz respeito à tese da simetria, que continua forte na jurisprudência do STF, uma vez que a maioria dos casos foi julgada procedente e com quase nenhum voto divergente. Ademais disso, foi possível identificar o uso estratégico da argumentação da simetria como oposição política formulada por partidos político na arena regional, a regionalização da judicialização da simetria nas regiões Norte e Nordeste e uma concentração temática no sentido da moralização da política regional.

O autogoverno das constituições estaduais brasileiras: breves notas sobre a simetria

Desde a promulgação da primeira constituição republicana do Brasil³ discute-se a respeito do conteúdo da regra constitucional, repetida nas cartas subsequentes, que estipula sobre os princípios da constituição federal que devem ser observados nas estaduais⁴. Na atual Constituição, os denominados “princípios constitucionais sensíveis”⁵ formam o conjunto de normas que, expressamente (art. 37, VII), limitam a atividade do constituinte estadual. São dispostos de maneira genérica e visam à garantia de que os estados criem instituições republicanas, democráticas, que respeitem direitos humanos e garantam a autonomia municipal. A violação destes princípios, ademais, pode ensejar a intervenção da União no Estado.

Os “princípios constitucionais estabelecidos”, por outro lado, não estão organizados em um único artigo, como os anteriores, encontrando-se, por essa razão, dispersos pela constituição federal, além de englobarem um conjunto de normas que a Constituição estadual, necessariamente, terá de reproduzir. Como exemplos, podemos citar os referentes à estruturação administrativa do Estado (art. 37) e da organização dos poderes, tais como às pertinentes à organização do judiciário estatal e as regras que os Estados têm de seguir para as eleições dos Deputados Estaduais.

Uma terceira categoria de princípios, denominada por José Afonso da Silva (2006, p. 611)⁶ de “princípios constitucionais extensíveis”, compreende as regras que, embora direcionadas aos órgãos e poderes federais, estendem-se aos estados. Embora não haja indícios na constituição de 1988 de que tais princípios devam ser, obrigatoriamente, reproduzidos nas Constituições estaduais, o STF tem estendido regras constitucionais federais às estaduais por meio do “princípio da simetria” (SILVA, 2014; ARAUJO, 2009, p 38-39)⁷.

Após analisar 174 ações diretas de inconstitucionalidade protocoladas entre outubro

2 O início do marco temporal foi estipulado com a intenção de sobrepor-se ao termo estabelecido no estudo pioneiro de Araújo (2009), a fim de captar eventuais alterações na jurisprudência do STF neste pequeno interregno. Em relação ao término, preferimos não incluir a jurisprudência sobre federalismo desenvolvida durante a pandemia, em razão da pouca sedimentação sobre os seus efeitos na produção acadêmica recente (GODOY; TRANJAN, 2023).

3 Art. 63, da constituição de 1891.

4 Arts. 25 e 11 do ADCT da Constituição da República de 1988.

5 A “sensibilidade” dos princípios está no fato de suas violações serem repudiadas por meio da intervenção federal.

6 O autor sugere, no entanto, que a Constituição de 1988 não reproduziu tal conjunto de princípios, mas em nenhum momento o texto faz qualquer análise jurisprudencial para provar seu ponto.

7 Para alguns autores, não faria sentido uma Constituição federal centralizadora criar limitações adicionais às Constituições estaduais de maneira implícita por meio da simetria (PIRES, 2018, p. 300).

de 1988 e janeiro de 2008, propostas em face, respectivamente, de leis estaduais (47), das constituições estaduais (77) e por meio da pesquisa livre na jurisprudência do STF pelo termo “simetria” (50), Marcelo Labanca Araújo (2009) concluiu que existem áreas específicas, todas relacionadas à separação de poderes, que atraem o modelo simétrico exigido pelo STF.

Tabela 01: Temas e quantidade de ADI

Área temática		ADI's	%
1	Invasão de competência de iniciativa no processo legislativo	90	51,7%
2	Atribuições e prerrogativas do chefe do executivo	46	26,3%
3	Estruturação do poder legislativo	14	8%
4	Estruturação dos tribunais de contas estaduais	11	6%
5	Estruturação e competência do poder judiciário	11	6%
6	Estruturação das funções essenciais à justiça	2	1%
7	Instituição de medidas provisórias	2	1%

Fonte: Araújo (2009).

A maioria dos casos relacionados à aplicação do princípio da simetria inclui-se na categoria de casos mais controversa. Inicialmente, o tribunal decidiu que não existia obrigatoriedade de reprodução do modelo federal de processo legislativo (ADI 56)⁸ nos estados, especialmente no campo da iniciativa legislativa, mas pouco tempo depois, alterou sua jurisprudência⁹. Dessa forma, são inconstitucionais as Constituições estaduais que tenham conferido a órgãos diversos daqueles previstos na Constituição Federal a competência para iniciar o processo legislativo.

Em sua segunda maior ocorrência, a simetria serve como fonte de transposição das atribuições e prerrogativas do Presidente da República, para os Governadores dos Estados. Nessas ocasiões, o STF entende que o poder de nomeação do Presidente para a ocupação de cargos na administração, judiciário e nas funções essenciais à justiça, também devem ser concedidos aos Governadores. Logo em seguida, com graus próximos de incidência, estão as ações que visam à uniformização da institucionalização referente aos poderes judiciário e legislativo.

Os princípios extensíveis pela simetria são, portanto, aqueles que vedam a criação de fórmulas institucionais diferenciadas quanto às relações entre os poderes nas constituições estaduais. Dessa forma, a autonomia dos estados para organizar seus poderes de acordo com as decisões do constituinte decorrente está, praticamente, inviabilizado pela obrigatoriedade de simetria com o modelo federal.

Muito embora seja encarado pelo STF como um princípio, a simetria exigida pelo tribunal pode ser mais bem descrita como um critério hermenêutico capaz de identificar as normas aplicadas no âmbito federal que devem (e as que não devem) ser reproduzidas pelas constituições estaduais. Não se trata, portanto, de um princípio constitucional autônomo capaz de determinar, por si só, a inconstitucionalidade da constituição estadual com base na ausência de simetria: o que acarreta a inconstitucionalidade da norma estadual é o seu desrespeito a um

⁸ Julgada em 1989, meses após a promulgação da Constituição.

⁹ ADI 1201 (1994).

modelo normativo de organização dos poderes estipulado no plano federal (ARAÚJO, 2009, p. 129-130).

Desde a sua criação, a Corte Suprema tem empregado o princípio sem aprofundá-lo teoricamente, o que quer dizer que suas decisões não indicam como o dever constitucional da simetria deve ser cumprido pelo constituinte estadual, nem mesmo como ele pode afetar a garantia de autonomia da organização política dos Estados. Liziero (2019, p. 397-398) pontua que o dever de simetria, tal como compreendido pelo STF, diz respeito à uniformização da produção jurídica que se concentra no âmbito de competências da União.

Com efeito, o dever de seguir, mimeticamente, o modelo federal tem ocasionado o “efeito cascata” das reformas constitucionais estaduais (SILVA, 2014). A obrigação de seguir um modelo normativo federal em constante mudança¹⁰ transporta a instabilidade do pacto constitucional republicano para o constitucionalismo estadual, que, não dispondo de meios para contornar a força do poder de emendamento do Congresso Nacional, acaba por ter de aceitar que suas constituições sejam um simples reflexo, ainda que com pequenas distorções, da carta republicana.

O “efeito cascata” foi empiricamente comprovado em estudo que concluiu como as mudanças mais significativas nas constituições estaduais decorreram da obrigatoriedade de terem de seguir o modelo federal (BELLON, 2015, p. 74). Ainda que as alterações tenham sido diferentes quanto ao tempo de proposição e extensão, Gabriel Bellon demonstrou que há uma estreita correlação entre a alteração formal das constituições estaduais com uma reforma anteriormente ocorrida na constituição da República, especialmente no que diz respeito às matérias que estão abarcadas pelo princípio da simetria (organização dos poderes)¹¹.

Como acentua Maués (2005, p. 65-85), a ideia de divisão de poderes desenvolvida pelo STF nesses casos se assenta em um modelo idealizado no qual há uma total separação de competências entre os Poderes, em detrimento de um modelo que atribui mais importância ao controle recíproco que poderia ser exercido entre eles com base na interação de diferentes arranjos institucionais¹².

Em síntese, as normas de reprodução extensíveis às constituições estaduais são cópias da federal, porque a separação de poderes idealizada para a república federativa como um todo está assentada na reprodução da mesma repartição de competências estanques aos três Poderes básicos no âmbito estadual, e não na criação de fórmulas alternativas, efetivas e criativas de freios e contrapesos. Dessa forma, o constitucionalismo subnacional não é encarado como uma instância do exercício do poder de autogoverno de uma comunidade política regional, porquanto estão esvaziadas as instâncias em que decisões políticas relevantes possam ser tomadas. Por fim, a exigência da simetria obscurece a distinção, no âmbito local, entre as competências do poder constituinte e do poder legislativo instituído.

Liziero (2019, p. 401-409) não chega a, necessariamente, discordar da interpretação de Araújo (2009). É bem verdade, no entanto, que sua interpretação se afasta da tese segundo

10 Vide as 128 emendas à Constituição da República (2023).

11 Outro dado importante diz respeito à iniciativa das emendas à Constituição Estadual. Tendo em vista que são emendas, nitidamente, corretivas, o legislativo é quem mais propôs esse tipo de emenda. No caso federal, tendo em vista que a Constituição é compreendida como um instrumento do governo federal, há um alto índice de propostas de emendas formuladas pelos presidentes da república (BELLON, 2015, p.153).

12 Virgílio Afonso da Silva (2014) defende, igualmente, o constitucionalismo subnacional como um lugar propício para o experimentalismo institucional.

a qual a simetria opera como uma “capa” hermenêutica que recobre um amplo conjunto de percepções normativas sobre a separação de poderes, em favor de uma análise mais cética sobre o princípio, enxergando-o como um mero artifício retórico manejado pela corte para ratificar a concentração de poderes nas mãos da União com base na uniformização jurídica, na linha da utilização desmedida de princípios que tanto assola a corte desde meados dos anos 2000. Pires (2018, p. 303) detecta que, a partir da leitura feita da jurisprudência, não é possível afiançar que a uniformidade seja um fim em si mesma, pois o que determina a incidência da simetria são questões “de índole material”, mobilizadas sob o pretexto da manutenção do pacto federativo.

A Judicialização da Simetria: padrões decisórios e comportamento dos legitimados

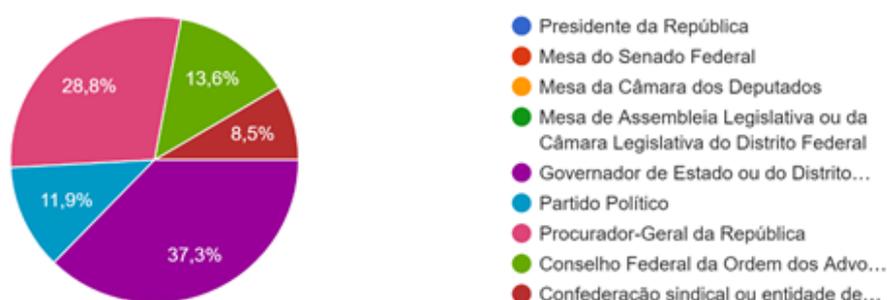
Após a breve exposição do estado da arte sobre simetria, passaremos a analisar os dados empíricos coletadas para essa pesquisa, os quais serão lidos desde a perspectiva institucionalista da judicialização da política, portanto, enfocando quem aciona a corte, de que forma, o que questiona e qual a resposta do órgão judicial.

As escolhas políticas dos legitimados

Confirmando dados de pesquisas anteriores sobre o tema (VIANNA *et al.*, 1999, p. 71; VIANNA *et al.*, 2007, p. 55), as ADIs propostas por governadores, as quais perfizeram, aproximadamente, 37,3 % (23) do total, reivindicaram a retomada de competências que lhes foram retiradas pelo constituinte estadual, especialmente no que dizia respeito ao poder de iniciar o processo legislativo em certas matérias e do poder de organizar a administração pública estadual¹³. Portanto, no campo de sua aplicação tradicional, qual seja, o da Separação de Poderes, a Simetria continua a desempenhar um papel estratégico na garantia de concentração de poderes nas mãos dos Governadores que passam por conflitos com o legislativo estadual ou que não contam com uma coalização local estável (VIANNA *et al.*, 2007, p. 59), em vez de operar como uma argumentação para a proteção da autonomia estadual em face da União.

Gráfico 01: legitimados que propuseram as ADIs analisadas

Quem propôs a ADI?
59 respostas



Fonte: Elaboração própria.

13 Das 23 ADIs propostas por Governadores, apenas 02 foram julgadas improcedentes (331 e 2.314).

O PGR foi responsável por 28,8 % (17) das ADIs propostas, apresentando, como sempre, elevado grau de sucesso em seus requerimentos. Desde uma perspectiva material, significativa porção dos questionamentos do órgão teve a ver com a organização dos Tribunais de Conta dos Estados e com a garantia da autonomia do Ministério Público estadual (VIANNA *et al.*, 2007, p. 62). A simetria, portanto, foi o argumento jurídico responsável pela judicialização de um, dentre os quatro, temas de atuação típicos do PGR, e descritos por Vianna *et. al* (1999, p. 88) como ações que envolvem “interesses da ‘família judiciária’ e afins”.

Nas ADI 3307/ MT (2009) e ADI 3191/BA (2019), por exemplo, o PGR defendeu a inconstitucionalidade de normas que atribuíram aos Promotores de Justiça do MPE a função de atuarem junto aos Tribunais de Contas daqueles respectivos estados. Com base na garantia de autonomia do MP estadual, a corte suprema declarou, na ADI 5653/RO (2019) a inconstitucionalidade de dispositivo que suprimia a indicação do Governador e a lista tríplice formulada pela categoria do processo de escolha do Procurador-Geral de Justiça.

Não obstante tenha perdido o objeto, o PGR questionou, na ADI 1964/ ES (2014), norma constitucional estadual que expandiu, indevidamente, a competência fiscalizatória das câmaras municipais mediante o Tribunal de Contas do Estado. O PGR requereu, e o STF acatou na ADI 3077 (2016), que fosse declarada a inconstitucionalidade de norma que excluiu da competência do TCE o julgamento de contas do Poder Legislativo local. Na ADI 5290 (2019), por fim, o PGR foi atendido em seu pedido de ver declarada inconstitucional norma que havia autorizado a sustação de atos normativos do TCE pela Assembleia legislativa.

A atuação das entidades de classe de âmbito nacional no controle abstrato está restrita, em função da exigência da pertinência temática, a configurar-se como uma via de proteção das prerrogativas corporativas de alguns setores públicos e privados (VIANNA *et. al.*, 1999, p. 105). No caso das disputas relativas à organização federativa do Estado brasileiro, foi possível constatar que as associações de classe de importantes e destacados estamentos do funcionalismo público agiram, com elevada taxa de sucesso, para resguardar o poder de regulamentar, autonomamente, suas respectivas classes. Suas alegações visavam, majoritariamente, à manutenção da capacidade de iniciação do processo legislativo das normas de regência dessas categorias nas mãos dos respectivos órgãos representativos¹⁴.

O Conselho Federal da OAB centrou seus esforços no questionamento das normas constitucionais que concederam benefício vitalício aos ex-governadores e naquelas que condicionavam o julgamento do chefe do executivo estadual à prévia autorização da Assembleia Legislativa, tendo sido bem-sucedida em seus pleitos¹⁵.

O período ora em análise coincide com uma mudança identificada pela literatura no tipo de judicialização constitucional feita pela OAB: de uma postura exclusivamente focada na defesa de interesses corporativos - não obstante a desnecessidade de demonstrar pertinência temática

14 ADI 197 (A Associação dos Magistrados Brasileiros questionou constituição que garantia ao Governador a iniciativa de lei para regulamentar o judiciário estadual); ADI 5215 (A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal questionou dispositivo constitucional que estipulava a criação de cargo semelhante ao de procurador do estado para o assessoramento de autarquias e empresas públicas); ADI 5117 e 5483 (A Associação Nacional do Ministério Público de Contas insurgiu-se contra reformas constitucionais propostas pela Assembleia Legislativa que afetaram a organização do MP de contas) e ADI 4270 (As Associações Nacionais dos Defensores Públicos e dos Defensores Públicos da União protocolaram, em conjunto, ação que questionou constituição que previa a formulação de convênio com seccional da OAB para o oferecimento de serviço análogo ao da defensoria pública). Todas as ações foram julgadas procedentes.

15 Das 08 ações propostas, 05 (62%) tinham por objeto o tema da pensão vitalícia, e todas foram julgadas procedentes.

-, para uma atuação que buscava problematizar tópicos de interesse público nacional. Convém destacar que os anos de 2010/2011 representaram aqueles nos quais a temática corporativa praticamente não foi defendida perante a Suprema Corte (CARVALHO; BARBOSA; GOMES NETO, 2014, p. 83-84). A mudança de postura pode ser explicada pela reestruturação institucional experimentada pela ordem após a aprovação do seu estatuto em 94 e do destaque nacional que angariou por conta da oposição ferrenha ao processo de privatização de FHC (CARVALHO; BARBOSA; GOMES NETO, 2014, p. 90).

Entre os temas de interesse público da época que foram judicializados no STF, destacam-se os seguintes: (1) Pensão vitalícia a ex-governadores; (2) Pensão a viúvas e filhos de ex-governadores; (3) Eleições e partidos políticos; (4) Precatórios; (5) Incidência de ICMS; (6) Competência para julgamento do governador de Estado (CARVALHO; BARBOSA; GOMES NETO, 2014, p. 91). No caso de 01, o então presidente da Ordem, Cezar Britto (2007-2010), consultou as seccionais a fim de saber em quais Estados os governadores recebiam o que denominou de “bolsas-pijama”¹⁶. A postura mais combativa de Britto foi seguida por seu sucessor, Ophir Cavlacante Junir (2010-2013). Para Carvalho, Barbosa e Gomes (2014), a postura da Ordem no período era desnudar “relações clientelísticas entre o Executivo e o Legislativo no âmbito subnacional”.

Foi possível constatar a judicialização da política por meio do emprego estratégico da simetria realizado pelos Partidos Políticos, os quais aproveitaram o recurso à Suprema Corte para questionar atos e ações dos Governadores vinculados a legendas da oposição de turno. Por meio da ADI 3647/MA (2005), o PMDB questionou EC que não considerava impedimento do Governador o seu afastamento do Estado ou do país inferior a quinze dias, a justificar sua substituição pelo vice ou por quem estivesse na linha sucessória.

À época, o Governador do Estado do Maranhão era José Reinaldo Tavares (2003-2007), eleito, inicialmente, com apoio da oligarquia “sarneyista” e por um partido de centro (PTB). Entretanto, o governador rompeu com o grupo controlado pela família Sarney, que incluía o seu vice, alegando ausência de autonomia, e passou a opor-se frontalmente ao clã a partir de sua filiação ao PSB (ARAGÃO, 2017, p. 291). A briga entre governador e vice foi motivada por um aumento dado pelo último aos servidores públicos durante viagem ao exterior do titular, em setembro de 2005¹⁷. Em resposta, a EC objeto da ADI foi promulgada em 15/12/2005. O Vice de Tavares, Jura Filho (PMDB) e o Presidente da AL/MA, João Evangelista (2005-2009/PMDB-PFL) faziam parte da base de apoio de Sarney, o que pode explicar o interesse do Partido do ex-Presidente em garantir o exercício do governo do Estado nas hipóteses de afastamento do seu, agora, opositor político.

O Partido dos Trabalhadores (PT) questionou, na ADI 2553/MA, emenda da constituição maranhense que estendeu a delegados, procuradores de estado e defensores públicos maranhenses, foro privilegiado para serem julgados pelo Tribunal de Justiça. O Governo estava nas mãos, pela segunda vez, de Roseana Sarney do PFL (1999-2002), antes, portanto, de o PT buscar apoio político na família Sarney e no PMDB e quando exercia a estratégia de judicialização de atos da oposição em razão da sua, à época, incipiente representação congressional (TAYLOR.; DA ROS, 2008).

16 https://www.conjur.com.br/2007-set-14/oab_faz_consulta_seccionais_bolsa-pijama.

17 <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/64672/noticia.htm?sequence=1>.

Durante o governo de Ana Júlia do PT (2007-2011), cuja candidatura rompeu um ciclo de dominação do PMDB e do PSDB no Estado do Pará, foi promulgada emenda à constituição paraense que estipulava que, na ausência de auditores que cumprissem com os requisitos constitucionais de investidura no cargo de conselheiro do TCE/PA, a indicação seria feita, livremente, pela Governadora. Tendo em vista sua desconfiança de que a norma pudesse servir como uma forma de concentração das forças da governadora no tribunal competente para julgar suas contas, é compreensível que o PSDB mobilização seu diretório central para questionar a norma objeto da ADI 4416 (2010).

Proposta em 2000 pelo PSL, partido do então governador Jaime Lerner (1999-2003), a ADI 2319/PR (2019) tinha como objetivo a declaração de inconstitucionalidade de norma que condicionava a indicação do Procurador-Geral de Justiça, por parte do Governador, à aprovação da Assembleia Legislativa. Não obstante o Governador contasse com ampla maioria na Assembleia Legislativa (FRANÇA, 2006, p. 65), o que poderia assegurar a ratificação de sua eventual indicação, a judicialização pode ser encarada como uma medida preventiva por parte do Partido, que poderia ver sua coalizão ruir a qualquer momento.

A ADI 4629/RS (2011) foi proposta pelo PMDB em face de emenda à Constituição do Rio Grande do Sul (RS) promulgada em fevereiro de 2011, portanto, durante o mandato de Tarso Genro do PT (2011-2015). No RS, o PMDB, nas disputas para o governo estadual até 2014, nunca havia participado de coligação com o PT, apresentando-se como “o principal competidor do PT em cinco das seis eleições para o Executivo estadual ocorridas entre 1994 e 2014” (DE OLIVEIRA, 2016, p. 86). A ação questionava alteração da data-limite para a aprovação da lei do plano plurianual e foi julgada improcedente pela Corte tão somente em 2019, após o fim do mando de Genro e beneficiando os governos do PMDB e do PSDB.

A ADI 5540/MG foi proposta em 2016 pelo DEM, partido que formou coligação em apoio ao candidato derrotado do PSDB nas eleições mineiras de 2014 contra o Governador eleito pelo PT. Em síntese, a ação pretendia certificar-se de que as normas da Constituição de Minas Gerais (MG) não condicionavam o processamento do Governador à prévia aprovação da Assembleia Legislativa, ponto que foi ratificado pelo STF no julgado. Pimentel (PT) foi alvo da Operação Acrônimo, que pretendia investigar contratos, supostamente, fraudulentos firmados durante sua atuação como Ministro do Governo Dilma.

A PGR denunciou o ex-governador no início de 2015 perante o STJ, que, no julgamento de Agravo na APn 836/DF, acolheu a argumentação do denunciado, segundo a qual, a Constituição mineira não havia seguido o princípio da simetria no que dizia respeito à necessidade de aprovação prévia da AL para o prosseguimento da ação, o que ensejou a suspensão do julgamento enquanto não houvesse manifestação do órgão legislativo regional¹⁸. Em novembro daquele mesmo ano, paralelamente ao acionamento do STF pelo DEM, a Comissão de Constituição e Justiça da ALMG manifestou-se desfavoravelmente à continuidade das investigações¹⁹. Muitos anos depois,

18 7. *A efetividade das garantias constitucionais deve ocorrer de forma simétrica, prevalecendo a uniformidade de procedimentos diante da mesma situação, qual seja, impedir que determinado governador seja julgado diretamente pelo STJ, enquanto outros necessitem de prévia autorização legislativa* 8. *Agravo regimental PARCIALMENTE PROVIDO, para determinar que seja expedido ofício à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, a fim de deliberar acerca da autorização para o regular prosseguimento de Ação Penal originária desta Corte Superior contra o Governador daquele Estado* (AgRg na APN N° 836 – DF, 2015/0143193-8, Dje 05/10/2016).

19 https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/11/10_comissao_constituicao_justica_distribuicao_avulso_

o político petista foi absolvido das acusações que ensejaram a referida Ação Penal²⁰.

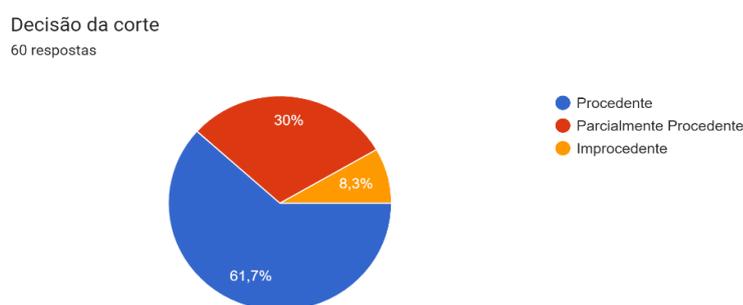
2.2) A interpretação dos Ministros sobre a simetria: há sinais de mudança à vista?

Recente literatura sobre federalismo tem contestado a leitura corrente sobre a jurisprudência centralizadora do STF, que, por sua vez, encontra na simetria sua mais perfeita tradução. Esses trabalhos partem de indícios menos robustos, tais como a retórica de alguns poucos ministros em seus respectivos votos, por vezes vencidos (conferir o voto do Min. Gilmar Mendes na ADI 2922); até trabalhos empíricos que buscam oferecer incentivos para que a literatura corrente reformule suas premissas de análises desses casos, ao, por exemplo, lançar seus olhos para categorias processuais que não sejam aquelas do Controle Concentrado (GLEZER; BARBOSA; CADED0, 2021).

Tendo em vista que não nos será possível, neste trabalho, questionar algumas premissas suscitadas nesse segundo tipo de trabalho sobre federalismo e centralização jurisprudencial, formularemos algumas hipóteses que nos parecem serem capazes de identificar algum padrão de mudança na postura da corte sobre a simetria, quais sejam: a) a improcedência dos pedidos feitos em ação direta de inconstitucionalidade que questionam normas constitucionais estaduais e b) o aumento da incidência de votos divergentes em casos fundamentados no princípio da simetria.

Os dados nos demonstram que a Corte Suprema tem considerado que ainda há argumentos fortes, influenciados pela simetria, para derrubar normas constitucionais estaduais, uma vez que, se somarmos as ações julgadas procedentes e parcialmente procedentes, chegamos a quase 90% das ações analisadas. Ou seja, no âmbito da mais importante classe processual para analisarmos a simetria, a quase totalidade dos julgados reconhecem, não apenas a sua existência enquanto categoria constitucional, como a sua pertinência.

Gráfico 02: Tipos de decisão da Suprema Corte em casos de Simetria.



Fonte: Elaboração própria.

O legitimado mais interessado na manutenção da tese da simetria, o Governador de Estado, tem apresentado um elevado grau de sucesso em suas reivindicações, as quais têm sido acolhidas, em sua maioria, na integralidade. No desempenho de sua função de ordenador do

parecer.html
20 <https://www.poder360.com.br/justica/justica-arquiva-inquerito-da-operacao-acronimo/>.

federalismo brasileiro, o PGR, igualmente, tem apresentado índice importante de acolhimento de suas teses sobre a simetria, ainda que, como visto, os casos de improcedência mais recorrentes tenham envolvido seus pleitos. Em um dos casos, não se vislumbrava tanto interessante político por parte dos demais legitimados, uma vez que dispunha sobre a organização do controle abstrato de constitucionalidade no âmbito estadual²¹, e, no outro, em ação proposta em 1990 e julgada em 2015 (ADI 253), o então PGR questionou norma que estendia as restrições impostas aos Deputados aos Estaduais aos Vice-governadores, mas em parecer de 2001, a própria procuradoria manifestou-se pela improcedência do pedido.

Tabela 02: Legitimados x tipos de decisão da Corte.

Tipo de decisão da corte	Improcedente	Parcialmente Procedente	Procedente	Total Geral
Legitimados				
Confederação sindical ou entidade de classe			5	5
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil		3	5	8
Governador de Estado ou do Distrito Federal	2	8	12	22
Partido Político	1	3	4	8
Procurador-Geral da República	2	4	11	17
Total Geral	5	18	37	60

Fonte: Elaboração Própria.

Não bastassem as manifestações de procedência nos casos analisados, em sua maioria, as decisões da Corte foram tomadas sem que houvesse votos divergentes, o que demonstra a sedimentação da tese da simetria mesmo nas formações mais modernas do tribunal. Mesmo nos casos em que o caso foi julgado improcedente, há mais razões para crer que a Corte estava segura de que não se tratava de um caso de simetria, porquanto houve divergência em apenas um caso dos cinco, do que supor que essa é uma demonstração de um tribunal fragmentado e cindido sobre o tema da simetria.

Considerando que ambas as hipóteses da seção foram confirmadas, as quais demonstraram que não há qualquer tipo de revisão interpretativa do tribunal em relação ao princípio da simetria, nem sequer indícios de seu abandono, nos resta ainda um último refinamento dos dados. Poder-se-ia sugerir, por exemplo, que os casos em que o pedido foi provido poderão indicar, talvez, o início de um abrandamento, caso haja neles uma forte incidência de votos divergentes. Contudo, os dados demonstram que houve votos divergentes em apenas 16% dos acórdãos procedentes.

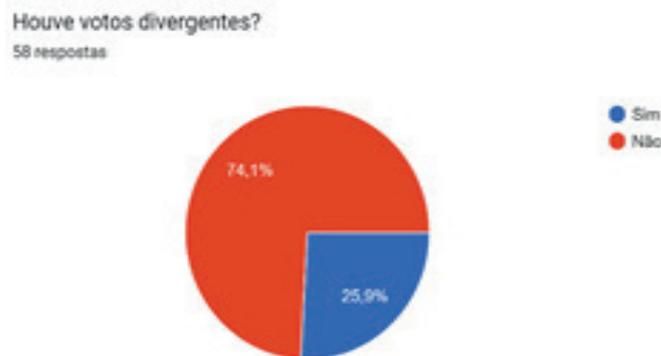


Tabela 03: Tipos de decisão x incidência de divergência

	Unanimidade	Divergência	Total
Improcedente	4	1	5
Parcialmente Procedente	10	8	18
Procedente	31	6	37
Total Geral	45	15	60

Fonte: Elaboração Própria

2.3) A regionalização da simetria

A incidência das ações por regiões não foi objeto da seminal pesquisa de Araújo (2009), no entanto, julgamos importante analisar como os atores legitimados a desafiar o controle abstrato de constitucionalidade tem direcionado sua atenção no que diz respeito às normas constitucionais de acordo com sua região de origem, a fim de analisar a trajetória espacial da judicialização da simetria. A comparação, por óbvio, será feita a partir dos dados fornecidos nos anexos do livro de Araújo (2009, p. 182-202).

Tabelas 04 e 05: ADIS propostas e regiões

Região	Quantidade	%
Centro-Oeste	8	13.3%
Nordeste	20	33.4%
Norte	14	23.4%
Sudeste	8	13.3%
Sul	10	16.6%
Total Geral	60	100%

Região	Quantidade	%
---------------	-------------------	----------

Centro-Oeste	21	12.36%
Nordeste	30	17.65%
Norte	29	17.06%
Sudeste	57	33.52%
Sul	33	19.41%
Total Geral	170	100%

Fonte: Araújo (2009)

De início, vale destacar os seguintes dados: de 1988 a 2007, houve uma concentração de casos sobre simetria nas regiões Sul e Sudeste do país (52,93%); ao passo que de 2007 a 2020, o foco das ações centrou-se nas regiões Norte e Nordeste (56,8%). Isso significa dizer que houve uma concentração inicial de esforços dos legitimados no sentido de buscar uma padronização constitucional desde o Sul e Sudeste²², para que depois fosse estendido às maiores regiões do país. Ainda que possa soar forçada, pensamos que nossa interpretação pode estar correta se considerarmos a proporção de eventuais constituições estaduais a serem questionadas nas maiores regiões do país (16), em detrimento daquelas que regem as menores (07).

O que não conseguimos responder, por ora, é a razão pela qual o esforço de uniformização começou pelas regiões Sul e Sudeste. Teria sido em razão do exercício mais criativo do poder constituinte decorrente? Ou o fato de os juristas da região Sul/Sudeste estarem em maior contato com o centro do Poder, onde estão sediados, ademais, os principais centros de estudos constitucionais, o que os teria levado a questionar as soluções constitucionais regionais com maior rapidez?

Tabela 06: Legitimados x regiões do país

Legitimados	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
	Confederação sindical ou entidade de classe	1	3			1
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	2	1	2	1	2	8
Governador de Estado ou do Distrito Federal		4	9	4	4	21
Partido Político		3	1		3	8
Procurador-Geral da República	4	8	2	2	1	17
Total Geral	8	20	14	8	10	60

Fonte: Elaboração própria.

Os Governadores do Norte passaram a propor mais ações, quando comparados aos das

²² Dados que são corroborados pela pesquisa de Costa e Benvindo (2014, p. 35)

regiões Sul e Sudeste, ao passo que o PGR mirou sua artilharia nas normas constitucionais dos Estados da região Nordeste. Por fim, é importante destacar que o segundo momento de judicialização da simetria, aquele experimentado nas maiores regiões do país, parece ter sido beneficiado pela jurisprudência produzida no julgamento dos casos do Sul/Sudeste, uma vez que a maioria das ações ajuizadas que questionavam Emendas à Constituição dos Estados foram direcionadas ao Norte e Nordeste (60,6%).

Tabela 07: Tipo de norma constitucional x regiões do país

Tipo de norma constitucional contestada	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total Geral
Originárias	2	10	4	5	6	27
Emendas Constitucionais	6	10	10	3	4	33
Total Geral	8	20	14	8	10	60

Fonte: Elaboração própria.

2.2) Os temas judicializados

Tematicamente, não foi possível observar uma discrepância significativa em relação ao que fora anteriormente identificado por Araújo (2009), o que significa dizer que o incentivo jurídico predominante sobre a simetria é o de garantir que o Poder Executivo estadual amplie, obtenha ou recupere competências afetadas por normas constitucionais subnacionais. Ao aplicarmos essa interpretação aos outros dados expostos seções atrás, é possível sugerir, ao menos, duas explicações. A primeira tem a ver com a incidência dos mesmos temas, nos últimos anos, mas agora direcionados aos Estados do Norte e Nordeste. Por último, a permanência do mesmo perfil temático se justifica pelo fato de muitos dos questionamentos terem focado Emendas Constitucionais, ou seja, nos atos que representam a tentativa de exploração do espaço subnacional por parte do constituinte decorrente.

Tabela 08: ADIs por área temática.

Área temática	ADIs	%
1 Invasão de competência de iniciativa no processo legislativo	22	32,35%
2 Atribuições e prerrogativas do chefe do executivo	18	26,47%
3 Estruturação do poder legislativo	8	11,76%
4 Estruturação dos tribunais de contas estaduais	10	14,71%
5 Estruturação e competência do poder judiciário	8	11,76%
6 Estruturação das funções essenciais à justiça	2	2,94%
7 Instituição de medidas provisórias	0	0%
Total	68²³	100%

Fonte: Elaboração própria.

23 O número total discrepa da quantidade de ADIs analisadas (60), porque algumas diziam respeito a mais de um tema simultaneamente. Tratava-se das hipóteses em que mais de um dispositivo da Constituição Estadual foi questionado na mesma ação.

Sem embargo da classificação proposta por Marcelo Labanca (2009), que não merece reparos ou sequer passar por um processo de substituição, para fins de nossa pesquisa, procederemos a um refinamento de uma de suas categorias, para que seja possível destacar uma característica da judicialização da simetria no período. Portanto, colocaremos uma lupa sobre o tema a) *Atribuições e prerrogativas do chefe do executivo*, de modo a subdividi-lo em: a.1) a simetria na responsabilização de governadores de estado e a.2) pensão vitalícia para ex-governador.

Tabela 09: Subtemas x legitimados

Subtemas	Legitimados				Total
	Conselho Federal da OAB	Governadores de Estado	Partido Político	PGR	
Benefício mensal e vitalício aos ex-governadores	5	1			6
Responsabilização de Governadores	3	3	2	1	9
Total Geral	8	4	2	1	15

Elaboração Própria

A concentração nesses temas, aqui relacionados à moralização da política, demonstra que a judicialização da simetria acompanhou o período em que o país passava por momentos políticos turbulentos catalisados, entre outros fatores, pela Operação Lava-Jato e pelo impedimento da Presidenta Dilma. A OAB, Governadores, Partidos Políticos e a PGR propuseram ações que visavam a superação de precedentes da Corte que garantiam aos governadores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste “blindagens” por parte dos órgãos políticos e judiciais locais ao condicionar o recebimento de denúncias à autorização prévia da Assembleia Legislativa. Aprofundaremos o emprego estratégico da simetria como instrumento moralizante da política em trabalho que está em desenvolvimento e que servirá de complemento a este.

Tabela 10: Subtemas x regiões do país.

Subtema	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Benefício mensal e vitalício aos ex-governadores	2	1	2		1	6
Responsabilização de Governadores	2	2	2	1	2	9
Total Geral	3	3	4	1	3	14

Elaboração Própria

Considerações finais

Este estudo, considerado como um subconjunto das investigações sobre judicialização da política, porquanto focado na análise da incidência do princípio da simetria na jurisprudência do STF, parece indicar que o referido princípio se mantém firme e forte no cânone da Suprema

Corte brasileira, além de demonstrar, inclusive, que não há nenhuma manifestação robusta ou mesmo significativa, no sentido de seu abandono ou abrandamento.

Pensamos que a manutenção desse princípio pode ser explicada pela tese da “dependência da trajetória”. De acordo com esta tese, o aprendizado das instituições políticas pode ser limitado pelo desenho institucional ao qual estão submetidas. O movimento em um rumo particular aumenta os custos de eventual mudança na direção de uma alternativa anterior e diferente da atual, e a busca por essas mudanças na política está sujeita a dois obstáculos adicionais: a inclinação à manutenção do *status quo* pelos atores implicados e a incerteza dos resultados da mudança de rota com a criação de novas regras (HATHAWAY, 2001; PIERSON, 2000).

No caso da tese da simetria, é possível sustentar que o STF terá problemas em alterar sua jurisprudência a respeito de sua existência e contornos, uma vez que, quanto mais a corte se distancia de seu primeiro precedente sobre o tema, datado do início da década de 90, maior será o custo político de abandonar a tese ou de ampliar o âmbito de atuação do espaço das constituições estaduais. A estabilidade da formatação da separação de poderes simétrica influencia os Ministros na manutenção da regra, uma vez que os atores estaduais criam expectativas adaptativas, especialmente na formulação das regras jurídicas constitucionais.

Ademais disso, a manutenção da tese municia a Corte com um ferramental argumentativo elástico o bastante para acomodar perspectivas materiais que estejam em sua pauta no momento, como, por exemplo, o da moralização da política. Essa perspectiva transforma a tese da simetria em um instrumento estratégico nas mãos da corte no sentido de uniformizar práticas nos Estados, em detrimento da auto-organização.

Por fim, como resultados, pudemos confirmar algumas hipóteses já comprovadas anteriormente pela pesquisa de Bellon (2015) acerca da correlação entre a alteração das constituições estaduais e a ocorrência de uma alteração anterior na constituição da república, uma vez que, das ações analisadas, 54,2% impugnaram normas estaduais fruto de reforma constitucional e 59,7% tiveram como norma paradigma emendas à CRFB/88. Além disso, verificamos que, apesar de o tema levantar pouca divergência entre os Ministros, uma vez que 72,6% das ações foram decididas de forma unânime, o que demonstra a sedimentação da tese da simetria nas formações mais modernas do tribunal, o tempo de julgamento é de mais de 6 anos para cerca de 60% das ações. Ponto que indica que a Corte realiza algum cálculo político sobre os temas analisados, antes de julgá-los.

Referências

ARAGÃO, Elthon Ranyere. Os donos do Mar (anhão): herança política e poder local em um Estado brasileiro. *Revista NEP-Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR*, v. 3, n. 1, p. 285-304, 2017.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. *Jurisdição Constitucional e Federação: o Princípio da Simetria na Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2009, p. 38-39.

BELLON, Gabriel Luan Absher. *Constituições estaduais pós-1989: processo de emendamento e seus determinantes*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Sao

Paulo.

CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luis Felipe Andrade; GOMES NETO, José Mário Wanderley. OAB e as prerrogativas atípicas na arena política da revisão judicial. *Revista direito GV*, v. 10, p. 69-98, 2014.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. *A Quem Interessa o Controle Concentrado De Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*, 2014.

DE OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte. Partidos e coalizões no Rio Grande do Sul: questões de governabilidade e representatividade. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 44, n. 2, p. 79-92, 2016, p. 86.

FRANÇA, A. *A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)*. 2006. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—UFPR, Curitiba, p. 65.

GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, v. 19, p. e2311, 2023.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, n. 47, 2021.

HATHAWAY, Oona A. Path Dependence and the Law: The Course and Pattern of Legal Change in a Common Law System. *Iowa Law Review*, Iowa, v. 86, p. 601-611, 2001.

LIZIERO, Leonam. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 2, p. 392-411, 2019, p. 401-409.

MAUÉS, Antonio. O Federalismo Brasileiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (1988-2003). In.: MORAES, Filomeno; ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. (Org.). *Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em Homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 65-85.

OLIVEIRA, Fabiana Luci. Agenda suprema: interesses em disputa no controle de constitucionalidade das leis no Brasil. *Tempo Social*, v. 28, p. 105-133, 2016.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*. Vol. 94, nº 02, 2000, p. 251-267.

PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 18, n. 71, p. 295-314, 2018, p. 300.

SILVA, Virgílio Afonso da. A Strange Kind of Symmetry and the End of Subnational Constitutionalism in Brazil. *World Congress of Constitutional Law 2014*, Oslo Workshop 2, Subnational Constitutions in Federal and Quasi-Federal Constitutional States. 2014.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a

judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Dados*, v. 51, p. 825-864, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo social*, v. 19, p. 39-85, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. *Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.