

## A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PODER CONSTITUINTE DO ESTADO

Prof. Dr. RAUL MACHADO HORTA  
da Faculdade de Direito da Universidade  
Federal de Minas Gerais

**SUMARIO:** 1. Poder de organização constitucional dos Estados e Poderes Reservados. 2. Limitações ao poder de organização e competência do Poder Constituinte do Estado. 3. Classificação das normas centrais federais. 4. Primado da Constituição Federal. 5. Representação. Ação direta de inconstitucionalidade. 6. O Supremo Tribunal Federal e o controle da constitucionalidade da Constituição do Estado-membro.

1. Ao expedir as normas que configuram a organização federal, a Constituição defere ao Estado o poder de organização própria, designando como fontes do poder autônomo de organização a Constituição e as leis estaduais. Nesse cerne organizatório, situa-se a autonomia do Estado-membro, que caracteriza e singulariza o Estado Federal, e de modo geral, e o Estado Federal brasileiro, de modo particular, no domínio das formas estatais. A autonomia provém etimologicamente, de *nómos* e significa, tecnicamente, a edição de normas próprias. Em lição clássica, LABAND(1) esclareceu que o conceito jurídico de autonomia pressupõe o poder de direito público não soberano, em virtude de direito próprio e não de uma delegação, para estabelecer regras jurídicas obrigatórias. E no próprio LABAND que retiramos o esclarecimento, segundo o qual os Estados-membros não são simples partes constitutivas da República Federal, pois eles também possuem personalidade de direito público, capacidade da ação e vontade independente. O poder de organização própria é competência exclusiva do Estado-membro e nela localizamos relevante elemento que diferencia o Estado-membro da Região e da Comunidade Autônoma do Estado unitário, que são entidades territoriais privadas do poder de organização autônoma. O estatuto da

Região, na Itália (Constituição, art. 123), depende de ratificação do Parlamento, e o da Comunidade Autônoma, na Espanha (Constituição, art. 146), tramita nas Cortes Gerais, para converter-se em lei.

E regra comum às Constituições Federais Brasileiras a disposição de que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem no exercício de seu poder de organização e de legislação, com variação de linguagem de uma para outra Constituição, sem afetar, todavia, o conteúdo desse poder (Constituição de 1891 - art. 63. Constituição de 1934 - art., 7º - I. Carta de 1937 - Art. 21 I. Constituição de 1946 - art. 18. Constituição de 1967 - art. 13) O poder de organizar os Estados, que se materializa na Constituição e nas leis estaduais, não constitui competência da Constituição Federal, dentro do modelo brasileiro, e, por isso, requer uma segunda atribuição, que se completa no enunciado dos poderes reservados, seja na fórmula clássica da Constituição de 1891 - "E facultado aos Estados, em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição" (Art. 65 - 2º) ou na redação mais recente da Constituição de 1946 - "Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição" (Art. 18 parágrafo 1º)

Poderes de organização constitucional e de legislação e poderes reservados são as fontes da competência exclusiva dos Estados-membros, que irão abastecer o ordenamento jurídico estadual com as normas hierarquicamente escalonadas da Constituição e das leis. Demonstra-se, deste modo, que os Estados-membros, além de partes constitutivas da República Federal, são titulares de personalidade autônoma de Direito Público, possuindo capacidade de ação e vontade independente.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25 e parágrafo 1º contém a regra do poder de organização constitucional e do poder de legislação dos Estados - "Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem" e, da mesma forma que as Constituições anteriores, projeto nos poderes reservados o desdobramento formal e material do poder de organização:

**“SÃO RESERVADOS AOS ESTADOS AS COMPETENCIAS QUE NÃO LHESEJAM VEDADAS POR ESTA CONSTITUIÇÃO”.**

E certo que a nova Constituição, incluindo os Estados na competência concorrente, antecipou no seu texto a indicação de matéria que irá compor o poder de legislação dos Estados, conferindo-lhes uma competência legislativa enumerada, partilhada com a União e o Distrito Federal (Art. 24 — I até XVI) Constituem poderes expressos atribuídos aos Estados pela Constituição de 1988, em técnica antecipadora dos poderes reservados, a competência para explorar, diretamente, ou mediante concessão á empresa estatal, os serviços locais de gás canalizado (ar. 25, parágrafo 2º), a faculdade, mediante lei complementar, de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões (art. 25, parágrafo 3º), a relação dos bens ( art. 26 — I — II — III — IV) e a competência tributária ( art. 155), entre outros.

2. A Constituição de 1988 e as Constituições Federais que a precederam concebem a autonomia do Estado-membro dentro de um círculo de competência, ora sujeito a contrações que reduzem sua área circular, ora recebendo dilatação que amplia as dimensões do circulo. Esse movimento pendular reflete as etapas percorridas pelo federalismo constitucional brasileiro e corresponde á natureza limitada e não soberana da competência autônoma.

A Constituição de 1891 favoreceu o máximo da autonomia e a Constituição de 1967 reduziu ao mínimo a autonomia do Estado-membro. Na Constituição de 1891, o poder autônomo de organização dos Estados estava condicionado pelo respeito aos “princípios constitucionais da União” (art. 63), que a Constituição não particularizava, e a preservação da autonomia municipal no que “respeite ao seu peculiar interesse”, sem conteúdo constitucional definidor. A reforma de 1926, eliminando a laconicidade do texto originário, explicitou os princípios constitucionais, em listagem numerosa, tornando caso de intervenção federal no Estado o desrespeito a esses princípios (Art. 6º — II — a até 1 e parágrafo 1º). Aproximava-se o fim da Primeira República e a preservação dos princípios constitucionais não chegou a ser experimentada. A Constituição de 1967 assinala o apogeu do federalismo centralizador,

que decorreu do concurso de dois fatores predominantes: a pletórica concentração de competências na área da União Federal, com o empobrecimento dos poderes reservados aos Estados, e a exacerbação dos poderes do Presidente da República, convertendo o regime presidencial em instrumento da erosão da autonomia dos Estados. O poder de organização dos Estados conheceu limitações que promanavam de numerosas disposições, assim, genericamente, os “princípios estabelecidos” (art. 13), dispersos no texto da Constituição, que o constituinte estadual, o legislador e o intérprete deveriam pesquisar, em cada caso, nos momentos da elaboração da Constituição, da iniciativa legislativa e da aplicação da Constituição. Essas limitações inominadas se alargavam nas limitações expressas, abrangendo normas constitucionais federais de conteúdo diverso, desde os princípios constitucionais fundamentais (art. 10 — VII — alíneas a-b-c-d-e-f-g-h) — a forma de investidura nos cargos eletivos, o processo legislativo, a elaboração orçamentária, a fiscalização financeira e orçamentária, as normas relativas a funcionários públicos, até assuntos domésticos, como pagamento de subsídios aos Deputados estaduais, na forma prevista no texto originário, ou limite do pagamento de sessões extraordinárias, em proibição acrescentada pela Emenda nº 1. A União passou a dispor da lei complementar federal, para regular assuntos subtraídos à competência autônoma do Estado, exemplificando esse procedimento a legislação sobre requisitos mínimos para criação de Municípios (art. 14), os critérios para a remuneração dos Vereadores (Emenda nº 1 — art. 15 — II — parágrafo 2º) e as regras organizatórias da Justiça dos Estados, em Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Emenda nº 1 art. 144). Sob a Constituição de 1967, o poder de organização constitucional dos Estados, que requer atuação de Poder Constituinte, para elaborar nova Constituição, converteu-se em mero poder de reforma, para efeitos de adaptação, sem a qual as normas constitucionais federais se incorporariam, automaticamente, às Cartas Estaduais, conforme a linguagem compulsória da Constituição Federal (Art. 188).

A Constituição de 1988 adota a técnica da autonomia controlada, sem incorrer nos excessos centralizadores da Constituição de 1967. O artigo 25 do novo texto subordina o poder de organização constitucional dos Estados aos “princípios desta Constituição”, reiterando regra comum às Constituições Federais, a partir do texto

clássico de 1891. No artigo 34 — inciso VII — selecionou temas relevantes — forma republicana, sistema representativo e regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública, direta ou indireta — para incluí-los no elenco dos princípios constitucionais fundamentais (alíneas a — b — c — d), cuja inobservância pelos Estados, no exercício de seu poder de organização, de legislação ou de administração, constituirá fundamento da intervenção federal, dependente da representação interventiva do Procurador Geral da República e da decisão aplacadora do Supremo Tribunal Federal (Art. 36 — III).

Com a promulgação da Constituição de 1988, abriu-se a fase da elaboração das Constituições dos Estados, em atividade sucessiva do Poder constituinte estadual. É o que prevê a nova Constituição, no artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conferindo poderes constituintes às Assembléias Legislativas, para exercerem o poder de organização constitucional, elaborando a Constituição do Estado, observados os princípios da Constituição Federal, como recorda a parte final do referido artigo. A fonte jurídica do Poder Constituinte do Estado reside na Constituição Federal e essa filiação caracteriza a natureza derivada desse Poder, que é, ao mesmo tempo, poder originário em relação à Constituição do Estado, e poder derivado em relação à Constituição Federal, cujos princípios deverá obedecer.

3. Constitui tarefa fundamental da Constituição Federal organizar a Federação, em normas que dispõem sobre os órgãos federais e a competência de cada um. A forma federal de Estado não se esgota no ordenamento central e impõe a tarefa acessória de expedir normas que irão projetar-se nos ordenamentos parciais. É variável nas Constituições Federais o volume das normas endereçadas aos ordenamentos parciais dos Estados. A quantidade dessas normas, em maior ou menor volume, servirá para caracterizar a tendência centralizadora ou a tendência descentralizadora da Constituição e o tipo de federalismo nela adotado. As normas constitucionais federais, que, transpondo o objetivo primário de organizar a Federação, vão alcançar o ordenamento estadual, com maior ou menor intensidade, demonstram a existência de uma forma especial de normas na Constituição Federal, que denominamos de normas centrais. As

normas centrais podem exteriorizar-se nos “princípios desta Constituição”, na referência da Constituição de 1988, ou nos “princípios estabelecidos nesta Constituição”, na equivalente denominação da Constituição de 1946, nos “princípios constitucionais” da Constituição de 1988, que retomou a linguagem da reforma de 1926, ou “os seguintes princípios”, na redação da Constituição de 1946, num caso e no outro, mediante enumeração exaustiva. As normas centrais abrangem as normas de competência deferidas aos Estados e as normas de pre-ordenação, estas últimas quando a Constituição Federal dispuser no seu texto sobre Poder do Estado, titular de Poder ou instituição estadual. “Princípios desta Constituição”, “Princípios constitucionais”, Normas de competência e Normas de pre-ordenação limitam e condicionam o poder de organização do Estado e configuram as diferentes modalidades de normas centrais da Constituição Federal.

Sob o ângulo da incidência no poder de organização do Estado, localizamos na Constituição Federal de 1988 o seguinte conjunto de normas centrais, em relação não exaustiva, com o propósito de contribuir para o conhecimento dessa categoria conceitual no ordenamento federal brasileiro:

I “Princípios desta Constituição”:

Os fundamentos e os objetivos fundamentais da República Federativa ( Art. 1 – I – II – III – IV – V, 3º – I – II – III – IV – e 4º – I – II – III – IV – V – VI – VII – VIII – IX e X).

A separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Art. 2º ).

Princípios contidos nos Direitos e deveres individuais e coletivos: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, assegurada aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. “Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. “Ninguém será submetido a tortura ou a tratamento desumano ou degradante”. “É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e

garantida, na forma da lei, proteção aos locais de culto e suas liturgias". "Ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar..." "É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença". "São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação". "A casa é o asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem o consentimento do morador..." "Ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado". "É garantido o direito de propriedade". "A propriedade atenderá a sua função social". "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". "A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". "Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal". "Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória" (Art. 5º — I — II — III — VI — VIII — IX — XI — XII — XX — XXII — XXIII — XXXVI — LIV — LVII), em relação indicativa, que poderá tornar-se exaustiva na identificação, um a um, dos princípios desta Constituição, que encontram sede plétoria no art. 5 e se projetam, ainda, nos Direitos Sociais (art. 6º, 7º, 8º, 9º, 10, e 11).

As regras sobre nacionalidade e os Direitos Políticos (Arts. 12 e 14). Preceitos aplicáveis aos Municípios (Art. 29 — I até XII). Princípios da administração pública direta, indireta, ou Fundações Públicas (Art. 37 — I até XXI). Princípios aplicáveis à Magistratura (Arts. 93 — I até XI — 95 I — II — III). Princípios de organização da Justiça Estadual (Art. 125). Princípios da Ordem Econômica (Art. 170 — I — II — III — IV — V — VI — VII — VIII — IX ). Princípios institucionais do Ministério Público (Art. 27, parágrafo 1º). Limitações do Poder de Tributar (Artigo 150 — I — II — III — a — b — IV — V — VI — a — b — c — d — parágrafos 1º — 2º — 3º — 4º — 5º — 6º. Art. 152). Objetivos da Seguridade Social

(Art. 194 parágrafo único I – II – III – IV – V – VI – VII).

Diretrizes do sistema único de Saúde (Art. 198 – I – II – III – e 199 – parágrafos 1º – 2º – 3º – 4º).

Princípios que informam os Planos de Previdência Social (Art. 201 – I – II – III – IV – V – parágrafos 1º – 2º – 3º – 4º – 5º – 6º – 7º – e 8º).

Objetivos da Assistência social (Art. 203 I – II – III – IV – V).

Princípios do Ensino (Art. 206 – I – II – III – IV – V – VI – VII).

Princípios aplicáveis à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão (Art. 221 – I – II – III – IV). Princípios do planejamento familiar (Art. 226 parágrafo 7º).

Os princípios dispersam-se no corpo da Constituição e, às vezes, eles se apresentam com a qualificação de objetivos, preceitos ou diretrizes.

## II – Princípios Constitucionais

Forma republicana, sistema representativo e regime democrático.

Direitos da Pessoa Humana.

Autonomia Municipal.

Prestação de contas da administração pública, direta e indireta (Art. 34 – VII – a – b – c – d).

## III Normas de competência deferidas aos Estados.

Competência comum (Art. 23 – I até XII).

Competência de legislação concorrente (Art. 24 – I até XVI).

Competência normativa e administrativa das Assembleias Legislativas, para dispor sobre seu Regimento Interno, Polícia, Serviços Administrativos de sua Secretaria e prover os respectivos cargos (Art. 27, parágrafo 3º).

Poder de organização constitucional e de legislação própria (Art. 25).

Poderes reservados (Art. 25, parágrafo 1º).

Poderes expressos, para explorar diretamente ou mediante



concessão à empresa estatal, os serviços locais de gás canalizado, e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões (Art. 25, parágrafos 2º e 3º).

Competência privativa dos Tribunais (Art. 96 – I – a – b – c – d – e – f).

Competência do Tribunal de Justiça (Art. 96 – II – a – b – c – d – III).

Normas sobre Tribunal de Contas e Conselho de Contas dos Municípios (Art. 75 – parágrafo único).

Competência dos Estados, para criação de Juizados Especiais e Justiça de Paz (Art. 98 – I – II).

Competência da Justiça Militar Estadual (Art. 125, parágrafo 4º).

Competência das Polícias Cíveis, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (Art. 144, parágrafos 4º, 5º e 6º).

Instituir tributos (Art. 145 – I – II – III).

Instituir impostos (Art. 155 – I – a – b – c – II).

#### IV. Normas de pré-ordenação

Número de deputados à Assembleia Legislativa (Art. 27).

Mandato dos Deputados Estaduais (Art. 27, parágrafo 1º).

Remuneração dos Deputados Estaduais (Art. 27, parágrafo 2º).

Eleição, mandato e posse do Governador e do Vice-Governador (Art. 28).

Perda do mandato do Governador e do Prefeito (Art. 28, parágrafo único).

Regras sobre a administração pública direta, indireta ou fundacional (Art. 37 – I até XXI – parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º). Sevidores Públicos Cíveis (Art. 39/41).

Polícias Militares e Corpo de Bombeiros (Art. 42, parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º e 11)

Organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas e Conselho de Contas dos Municípios (Art. 75).

Garantia dos Juizes (Art. 95 – I – II – III).

Vedação aos Juizes (Art. 95 – parágrafo único – I – II – III).

Normas básicas para os dez primeiros anos da criação de novo Estado (Art. 235 – I até XI).

Há normas centrais comuns á União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como são os "Princípios desta Constituição", e os Princípios Constitucionais enumerados, a que todas as pessoas jurídicas de Direito Público Interno devem acatamento. Há normas centrais dirigidas especificamente aos Estados, assim as normas de competência e as normas de pré-ordenação. O acatamento pelos Estados ás normas centrais e ás demais normas da Constituição Federal suscita tema relevante, que é o da preservação da supremacia das normas da Constituição Federal, em face do exercício do poder de organização constitucional e de legislação dos Estados, no âmbito do ordenamento autônomo. A colocação desse tema demonstra que a Constituição Federal, não obstante o volume das normas centrais, deixou aos Estados matérias que constituirão objeto de competências estaduais exclusivas e matérias que serão reproduzidas pela Constituição do Estado, através do processo de transplantação de normas da Constituição Federal. O poder de organização constitucional dos Estados exercerá essa dupla tarefa, mediante a elaboração da Constituição do Estado. No momento em que realizar essa atividade organizatória, surgirá o Poder Constituinte do Estado, que é o titular do poder de organização e sua existência comprova que a Constituição Federal não é Constituição Total, pois esta última tornaria desnecessária a Constituição do Estado. A existência do poder de organização impõe a necessidade de verificar a regularidade do procedimento desse Poder, que se confunde com o Poder Constituinte, para afastar, quando fôr o caso, a norma constitucional estadual lesiva da Constituição federal.

4. O controle da constitucionalidade da Constituição do Estado-membro é corolário lógico-jurídico do primado da Constituição Federal. Como controlar a Constituição do Estado e quem a controla, no dissídio entre a norma constitucional estadual e a Constituição Federal? Durante apreciável período da evolução do federalismo constitucional brasileiro, o controle técnico da inconstitucionalidade das Constituições Estaduais permaneceu inerte, por falta da competência expressa, do amadurecimento da questão e das resistências opostas pelos adeptos da autonomia extremada dos Estados-membros. Exprime esta fase de ausência de controle as increpações que Rui Barbosa, da Tribuna do Senado, em manifestações veementes, lançou à Constituição do Rio Grande do Sul, modelo da autonomia estadual exacerbada, a qual, segundo Rui(2), era "a antítese da Constituição Brasileira", "a negação da Constituição Brasileira", e essa situação perdurou, até que, em 1924,

acordo celebrado entre as partes desavindas em luta intestina, sob a mediação do Governo Federal, o chamado "Acordo de Pedras Altas", promoveu a revisão da Constituição do Rio Grande, para eliminar de seu texto as cláusulas mais flagrantemente contrárias à Constituição Federal. A reforma constitucional de 1926, explicitando os princípios constitucionais (Constituição de 1891, com as Emendas de 1926, artigo 6º II — letras a até c), tornou o desrespeito aos mesmos caso de intervenção federal nos Estados, deferindo ao Congresso Nacional a competência privativa para decretar a intervenção. Preferiu a solução política, como técnica de controle, e escolheu, para corrigir a inconstitucionalidade praticada no Estado, o meio drástico da intervenção federal. A solução política prosseguiu na Constituição Federal de 1934, como técnica de controle de eventual demasia no exercício do poder de organização dos Estados, mas acrescentou elemento novo, envolvendo a Corte Suprema, provocada pelo Procurador Geral da República, na apreciação da constitucionalidade da lei de intervenção (Constituição Federal de 1934 — artigo 12 — V — parágrafo 1º). A forma embrionária da jurisdicização da intervenção federal, retirando-a da decisão dos órgãos políticos, preconizada em 1934, alcançou aprimoramento técnico na Constituição Federal de 1946, responsável pela introdução no Direito Constitucional Brasileiro do controle de inconstitucionalidade, em tese, da Constituição do Estado-membro. Subordinando o poder de organização constitucional dos Estados à observância dos princípios nela estabelecidos, e tendo enumerado esses princípios nucleares, a Constituição de 1946 estabeleceu que o ato estadual arguido de inconstitucionalidade — neste caso, o ato visando é o ato constituinte, a norma da Constituição do Estado — será submetido, pelo Procurador Geral da República, ao exame do Supremo Tribunal Federal. A declaração de inconstitucionalidade desencadearia a intervenção federal.

5. A Representação de Inconstitucionalidade, que a Constituição de 1946 não mencionava, tornou-se o instrumento da iniciativa do Procurador Geral da República, dando origem à Ação Direta de Inconstitucionalidade. A Ação direta proporciona o julgamento do conflito, em tese, entre normas hierarquicamente diversas, a norma da Constituição Federal, identificando princípio constitucional, e a norma da Constituição do Estado, que contiver lesão à norma constitucional federal. O objeto da Ação Direta é a defesa objetiva da Constituição Federal, desvinculado da proteção de direitos subjetivos. O órgão de julgamento desse conflito entre normas é o Supremo

Tribunal Federal, no exercício da jurisdição concentrada de Corte Constitucional. No mecanismo constitucional brasileiro, a Representação de Inconstitucionalidade deixou de ser veículo da intervenção federal, para conduzir, ao contrário, à substituição da intervenção pela declaração de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal, que dispensará aquela forma drástica de correção do procedimento anômalo verificado no Estado. A representação de inconstitucionalidade não ficou restrita aos temas dos princípios constitucionais enumerados — forma republicana representativa, independência e harmonia dos poderes, garantias do Poder Judiciário, autonomia municipal, proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato, prestação de contas da Administração (Constituições Federais de 1946 e 1967 art. 7º — VII — letras a — b — c — d — e — f — g. Art. 10 — VII — letras a — b — c — d — e — f — g). A Representação protege, também, qualquer outro dispositivo da Constituição Federal que tenha sido ferido por norma da Constituição do Estado, afetando, num caso e no outro, a supremacia daquela Constituição (Constituição Federal de 1967 art. 119 — I — l). O conflito continuará sendo entre normas de hierarquia diversa, desvinculado de direito subjetivo, dentro da abstração do pleito, em tese, beneficiando-se dos efeitos erga omnes e ex-tunc, que se contém na declaração de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal, em questões dessa natureza.

A partir de sua implantação, sob a vigência da Constituição de 1946, a Representação de Inconstitucionalidade, cujo volume global já se aproxima de dois mil casos, conferiu ao Supremo Tribunal o exercício de atividade censória, promovendo a revisão das Constituições Estaduais, com a ablação das partes nelas inquinadas de inconstitucionalidade. Em questões mais recuadas no tempo, que coincidem com a prática inaugural desse controle, o Supremo afirmou a inconstitucionalidade de técnicas parlamentaristas, incompatíveis com o regime presidencial da Federação, depurando desses ensaios as Constituições Ceará e do Rio Grande do Sul. Em fase posterior, que demonstra a intensidade do controle, apreciando a Representação nº 749, em dezembro de 1968, o Supremo Tribunal julgou inconstitucionais trinta e nove artigos da Constituição do Rio Grande do Sul. Na Representação nº 753, julgada em junho de 1968, sete artigos da Constituição de São Paulo foram reputados inconstitucionais. A Representação nº 755 possibilitou a declaração de inconstitucionalidade de 31 artigos, ou partes dos mesmos, da Constituição do Estado da Guanabara. O Supremo vem invariavelmente dando pela inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições

Estaduais que disponham sobre a audiência das Assembléias Legislativas para ulterior nomeação de titulares de cargos públicos: Representação nº 857 — Inconstitucionalidade de artigos da Constituição do Estado de Minas que requeriam a manifestação da Assembléia nos casos de nomeação do Procurador Geral do Estado e dos membros do Conselho Estadual de Educação. Representação nº 796 — Inconstitucionalidade da Constituição de São Paulo, na parte em que subordinava a nomeação do Reitor da Universidade de São Paulo à aprovação da Assembléia Legislativa. Representação nº 826 — Inconstitucionalidade da Constituição do Estado de Mato Grosso, na parte em que dispunha sobre a aprovação da Assembléia Legislativa para os cargos de Procurador do Tribunal de Contas, membros do Conselho Estadual de Educação, dirigentes de autarquias e empresas públicas estaduais. Representação nº 1.089 — Inconstitucionalidade da Constituição de São Paulo, na parte em que exigia a aprovação da Assembléia Legislativa para dirigentes de autarquias. A severidade do controle alcança, às vezes, palavras isoladas — Representação nº 750 — Inconstitucionalidade da expressão “Chefe da Casa Civil” (Art. 17 e parágrafo 1º da Constituição do Estado do Amazonas) Representação 937 — Inconstitucionalidade das expressões “os planos de ação e os programas de trabalho” (Inc. XIV do artigo 70 da Constituição do Rio de Janeiro) — Representação nº 952 — Inconstitucionalidade da palavra “vencimento”. (No artigo 169 da Constituição do Estado de Minas Gerais).

O controle das Constituições Estaduais não se limita ao conteúdo material de suas normas, para verificar a correspondência entre as normas estaduais e as normas constitucionais federais. Ampliando a técnica do controle e acentuando o seu rigor, a Representação de Inconstitucionalidade tem levado o Supremo a declarar a inconstitucionalidade de Emendas à Constituição de Estados, por inconstitucionalidade formal ou vício formal, quando a Emenda transporta para o domínio da Constituição matéria de lei ordinária, de modo a contornar o impedimento de sua iniciativa pelo legislador ordinário, em face da iniciativa constitucionalmente reservada ao governador do Estado, no quadro de sua competência de natureza financeira (Representação nº 1.352 — 9. Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 31 à Constituição do Estado do Espírito Santo. Representação nº 1464 — 9. Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 26 à Constituição do Estado de Minas Gerais).

## 6. A atividade censória do Supremo, quando exerce o controle

da constitucionalidade das Constituições dos Estados, reflete na sua intensidade, maior ou menor, o volume das normas centrais e o próprio estilo da Constituição Federal. O controle não deve ser inibidor do poder de organização, eliminando originalidades que não colidam com a supremacia inquestionável da Constituição Federal. Quando o plebiscito das populações interessadas, no caso da Criação de Municípios, ainda não constituía previsão da Constituição Federal, o Supremo Tribunal, julgando a Representação nº 349, em 1958, deu pela constitucionalidade de sua exigência na Constituição do Ceará. As soluções criativas configuram o modelo estadual de organização constitucional e essa criatividade, atendendo às peculiaridades de cada Estado, deve ser preservada sempre que fôr possível compatibilizar o poder de organização do Estado com as normas supremas da Constituição Federal. “Os Estados, em suas Constituições, não são obrigados a copiar a Constituição Federal, senão a respeitá-la nos seus princípios fundamentais”, declarou o Supremo Tribunal, em acórdão proferido na Representação nº 467, exprimindo a melhor interpretação sobre o poder de organização que os Estados detêm.

A Constituição de 1988 manteve a Representação interventiva do Procurador Geral da República, que despontou na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal, durante a vigência da Constituição Federal de 1946, nos casos de inobservância dos princípios constitucionais enumerados, o que poderá motivar a intervenção no Estado, consequência material afastada pela Constituição atual, como pelas anteriores, considerando o acatamento à declaração de inconstitucionalidade do Supremo e a inerente suspensão do ato inquinado de inconstitucional (Arts. 34 — VII — 36 — III — parágrafo 3º). A Constituição introduziu inovação, quando, para os demais casos de inconstitucionalidade, configurando a ofensa a outros princípios e regras da Constituição Federal, porventura praticada no exercício do poder de organização do Estado, originário ou derivado, estendeu a iniciativa da ação direta de inconstitucionalidade — denominação pela primeira vez empregada em texto constitucional — a vários titulares, deixando a iniciativa da ação, doravante, de constituir prerrogativa exclusiva do Procurador Geral da República: I. Presidente da República II. Mesa do Senado Federal. III. Mesa da Câmara dos Deputados. IV. Mesa de Assembléia Legislativa. V. Governador de Estado. VI. Procurador Geral da República. VII. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. VIII. Partido Político com representação no Congresso Nacional. IX. Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. (Arts. 103 — I — a. 103 — I — II — III — IV — V — VI — VII — VIII — IX). A Constituição

Federal determina que o Procurador Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade (Art. 103, parágrafo 1º). Todavia, a audiência opinativa do Procurador Geral será confrontada, nos casos da inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, com a defesa do ato ou do texto impugnado, que caberá ao Advogado-Geral da União (Art. 103, parágrafo 3º).

A estrutura federal da Constituição não deprime os poderes estaduais. Ao contrário, os Estados receberam acréscimos consideráveis para projetá-los no seu poder de organização. A Constituição de 1988 não inibiu previamente o poder de organização, cercando-o de numerosas cláusulas restritivas, como fez a Constituição de 1967, expressão do federalismo centralizador. De outro lado, a extensão e as inovações da matéria constitucional federal poderão ensejar soluções contrastantes nas Constituições Estaduais, desencadeando com mais frequência a técnica de controle, seja para proteger princípios constitucionais, dentre eles os sensíveis e amplos direitos da pessoa humana e o regime democrático, que não figuravam nas Constituições precedentes, seja para preservar os demais princípios e regras de uma Constituição expansiva. A intensidade ou o abrandamento do controle da constitucionalidade das Constituições dos Estados e de seu poder de organização, pelo Supremo Tribunal Federal, dependerá da prevalência de uma destas tendências: a tendência no rumo da maior liberdade organizatória no âmbito das competências exclusivas dos Estados, que atenuará o controle, ou a tendência ao controle mais intenso da competência organizatória, seja em decorrência do maior volume dos temas que se espraiam na Constituição Federal expansiva, seja pela amplitude conceitual das normas centrais, assim os "princípios desta Constituição", que dispõem de sede pletórica no campo dos Direitos e Garantias Fundamentais, e os princípios constitucionais enumerados, de observância obrigatória pelos Estados.

\* \* \* \*

### CITAÇÕES

- (1) PAUL LABAND — "Le Droit Public de l'Empire Allemand" Tomo I — Paris — Giard E. Brière — 1900 — pág. 178.
- (2) DOCUMENTOS PARLAMENTARES — "Intervenção nos Estados — 8º volume — Rio de Janeiro — Tipografia Jornal do Comércio — 1916 — págs. 89-90.