

APLICAÇÃO DA REGRA DE SIMETRIA AO PROCESSO LEGISLATIVO E RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR

APPLICATION OF THE RULE OF CONSTITUTIONAL SYMMETRY TO THE LEGISLATIVE PROCESS AND RESERVATION OF SUPPLEMENTARY LAW

Cláudio Ladeira de Oliveira¹

André de Sousa Roepke²

Recebido em 29 de julho de 2025

Aprovado em 24 de setembro de 2025

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a natureza, finalidade e âmbito de abrangência da lei complementar dentro do ordenamento constitucional em vigor. Embora, em um primeiro momento, pareça que o texto da Constituição Federal reserva a edição de lei complementar apenas à competência do Congresso Nacional, a interpretação sistemática do texto constitucional revela que também aos Estados-membros é imposta a edição de lei complementar em certas matérias. Quanto à possibilidade de que constituições estaduais estabeleçam seu próprio rol de interesses regionais sujeitos à normatização por lei complementar, independentemente de previsão no texto da Constituição Federal, trata-se de questão objeto de oscilações de entendimento dentro do Supremo Tribunal Federal. O repúdio mais recente do STF à referida possibilidade aponta para uma compreensão ampliada da regra de simetria constitucional aplicada ao processo legislativo, que não se mostra consentânea com a autonomia política garantida aos Estados-membros pelo sistema federativo consagrado na Constituição Federal.

Palavras-chave: Leis Complementares. Simetria Constitucional. Processo Legislativo.

ABSTRACT

This article aims to analyze the nature, purpose, and scope of supplementary laws within the current constitutional framework. Although the text of the Federal Constitution initially appears to reserve the enactment of supplementary laws solely to the jurisdiction of the National Congress, a systematic interpretation of the constitutional text reveals that member states are also required to enact supplementary laws in certain matters. The possibility that state constitutions may establish their own list of regional interests subject to regulation by supplementary laws, regardless of any provision in the Federal Constitution, is a matter subject to fluctuating interpretations within the Supreme Federal Court. The Supreme Federal Court's most recent rejection of this possibility points to a broader understanding of the rule of constitutional symmetry applied to the legislative process, which is inconsistent with the political autonomy guaranteed to member states by the federative system enshrined in the Federal Constitution.

Keywords: Supplementary Laws. Constitutional Symmetry. Legislative Process.

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: claudioladeiradeoliveira@gmail.com.

² Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: andre_roepke@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Além de refletir sobre o âmbito de abrangência da lei complementar dentro do ordenamento constitucional em vigor — especialmente no que diz respeito à competência legislativa dos Estados-membros para editar tal espécie de norma —, o presente estudo busca verificar como a capacidade desses entes federados de dispor, em suas próprias constituições, sobre a reserva de lei complementar, após certas oscilações de entendimento, acabou sendo repudiada pelo Supremo Tribunal Federal.

Para tanto, delimitada a natureza e finalidade da lei complementar em um primeiro momento, passa-se ao exame da utilização dessa espécie normativa pelos Estados-membros, por determinação da Constituição Federal. Em seguida, o estudo se dedica ao exame das oscilações de entendimento verificadas dentro do STF no que diz respeito à possibilidade de o poder constituinte decorrente, reconhecido aos Estados-membros, estabelecer uma reserva de lei complementar peculiar a esses entes, sem fundamento direto no texto da Constituição Federal. Por fim, problematiza-se a argumentação mais recente adotada pelo STF sobre o tema, visando verificar em que medida a regra de simetria constitucional aplicada ao processo legislativo pátrio não foi interpretada de forma ampliada, eis que usada para cercear a autonomia dos Estados-membros em hipótese na qual não resta claramente demonstrada, no plano estadual, a relativização do modelo de separação dos poderes consagrado no âmbito da União.

O método de abordagem adotado no presente trabalho foi o dedutivo, com vertente de pesquisa qualitativa. A técnica de pesquisa se deu por revisão bibliográfica, que consistiu no levantamento e análise de obras teóricas nacionais sobre o tema. Houve, ainda, etapa de pesquisa jurisprudencial, tomando-se por base a análise de decisões do Supremo Tribunal Federal que versam sobre a possibilidade de as constituições estaduais fixarem elencos próprios de matérias sujeitas à reserva de lei complementar.

A importância da pesquisa decorre não apenas da necessidade de exata compreensão do âmbito de abrangência de espécie normativa fundamental para a regulação de temas considerados mais sensíveis pelo constituinte de 1988 — como é o caso da lei complementar —, mas também do fato de que a forma como a abrangência dessa espécie normativa, no plano legislativo estadual, foi interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, com base na regra de simetria criada pela sua jurisprudência, apontando para uma

limitação da criatividade dos poderes constituintes dos Estados-membros, considerada incompatível com o sistema federativo adotado pela Constituição Federal.

CONCEITO E FINALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR

A lei complementar é uma espécie de ato normativo primário³, prevista na Constituição Federal, que tem por finalidade, como o próprio nome indica, complementar dispositivos constitucionais que expressamente a exigem. Embora grande parte dos dispositivos constitucionais demande integração por meio de legislação infraconstitucional⁴ que lhes dê maior densidade normativa, há hipóteses em que a lei ordinária é suficiente. Há outras hipóteses em que o texto constitucional exige integração por meio de lei complementar. Tal escolha é guiada por juízo político do constituinte, que, sempre que pretendeu dotar certa matéria de maior estabilidade normativa no plano infraconstitucional, determinou que ela fosse objeto de lei complementar. Quanto à natureza de tais matérias, observa Silva (2014) que a lei complementar tem por finalidade integrar a eficácia de normas constitucionais referentes à estrutura do Estado, à formação dos Poderes e às suas relações.

A estabilidade normativa da lei complementar, acima aludida, decorre do fato de que, conforme dispõe expressamente o art. 69 da Constituição Federal, ela será aprovada por maioria absoluta, e não por maioria relativa, que é a regra geral de aprovação das proposições legislativas. O quórum qualificado de aprovação e sua utilização somente nas hipóteses expressamente previstas no texto constitucional são os dois elementos que individualizam a lei complementar em relação às demais espécies de atos normativos primários previstos no art. 59 da Constituição Federal.

Em razão do quórum qualificado exigido para sua aprovação, discute-se se a lei complementar ocuparia posição hierárquica superior à da lei ordinária. A comparação parte da ideia de que a supremacia da Constituição⁵ sobre as demais normas do ordenamento jurídico se revela no rito mais rigoroso necessário para sua alteração. Com base nesse

³ Conforme Macera (2014), por atos normativos primários entendem-se aqueles cujo fundamento de validade decorre diretamente da Constituição. Diferenciam-se dos atos normativos secundários, os quais retiram seu fundamento de validade dos atos normativos primários e são editados como forma de viabilizar a aplicação destes.

⁴ Para Moraes (2009), as leis complementares existem porque o constituinte entendeu que determinadas matérias, apesar da evidente importância, não deveriam ser regulamentadas diretamente na Constituição, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo, não poderiam ser submetidas a constantes modificações por meio do processo legislativo ordinário.

⁵ Nesse sentido, afirma Silva (2014) que, como lei superior, a Constituição encontra seu fundamento no princípio da rigidez, do qual deflui, como corolário primordial, o princípio da supremacia constitucional.

raciocínio, questiona-se se o quórum qualificado exigido para a criação ou modificação de uma lei complementar não indicaria também uma posição de superioridade dessa norma em relação à lei ordinária.

Considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pode-se ter tal questão atualmente por superada, eis que, como o próprio Tribunal reconheceu no julgamento do Recurso Extraordinário n. 509.300, é tradicional sua orientação no sentido da inexistência de hierarquia constitucional entre lei complementar e lei ordinária, sendo essas espécies normativas formalmente distintas exclusivamente em razão da matéria eventualmente reservada àquela pela própria Constituição. Na mesma decisão, como consequência da ausência de hierarquia entre lei complementar e ordinária, afirmou o STF que a lei complementar que disponha sobre matéria para a qual a Constituição não exige tal espécie normativa é, materialmente, uma lei ordinária, o que permite que seja alterada ou mesmo revogada por outra lei ordinária (Brasil, 2016a).

Ferreira Filho (2001) vê na *loi organique*, empregada no direito francês desde 1875 para designar as leis relativas à organização dos poderes públicos, a origem da lei complementar. Cavalcante Filho (2023), ao seu turno, identifica também nas leis orgânicas do ordenamento jurídico espanhol paralelismo com as leis complementares brasileiras. Referidas leis orgânicas, a exemplo destas últimas, destinam-se a normatizar matérias específicas e são aprovadas pela maioria absoluta do parlamento espanhol. No caso brasileiro, a lei complementar encontra-se prevista no elenco de atos normativos primários do art. 59 da Constituição Federal.

RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL POR DETERMINAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A lei complementar é uma espécie de ato normativo primário, prevista na Constituição Federal, que tem por finalidade, como o próprio nome indica, complementar dispositivos constitucionais que expressamente a exigem. Embora grande parte dos dispositivos constitucionais demande integração por meio de legislação infraconstitucional que lhes dê maior densidade normativa, há hipóteses em que a lei ordinária é suficiente.

Há outras hipóteses em que o texto constitucional exige integração por meio de lei complementar. Tal escolha é guiada por juízo político do constituinte, que, sempre que pretendeu dotar certa matéria de maior estabilidade normativa no plano infraconstitucional,

determinou que ela fosse objeto de lei complementar. Quanto à natureza de tais matérias, observa Silva (2014) que a lei complementar tem por finalidade integrar a eficácia de normas constitucionais referentes à estrutura do Estado, à formação dos Poderes e às suas relações.

A estabilidade normativa da lei complementar, acima aludida, decorre do fato de que, conforme dispõe expressamente o art. 69 da Constituição Federal, ela será aprovada por maioria absoluta, e não por maioria relativa, que é a regra geral de aprovação das proposições legislativas. O quórum qualificado de aprovação e sua utilização somente nas hipóteses expressamente previstas no texto constitucional são os dois elementos que individualizam a lei complementar em relação às demais espécies de atos normativos primários previstos no art. 59 da Constituição Federal.

Em razão do quórum qualificado exigido para sua aprovação, discute-se se a lei complementar ocuparia posição hierárquica superior à da lei ordinária. A comparação parte da ideia de que a supremacia da Constituição sobre as demais normas do ordenamento jurídico se revela no rito mais rigoroso necessário para sua alteração. Com base nesse raciocínio, questiona-se se o quórum qualificado exigido para a criação ou modificação de uma lei complementar não indicaria também uma posição de superioridade dessa norma em relação à lei ordinária.

Considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pode-se ter tal questão atualmente por superada, eis que, como o próprio Tribunal reconheceu no julgamento do Recurso Extraordinário n. 509.300, é tradicional sua orientação no sentido da inexistência de hierarquia constitucional entre lei complementar e lei ordinária, sendo essas espécies normativas formalmente distintas exclusivamente em razão da matéria eventualmente reservada àquela pela própria Constituição. Na mesma decisão, como consequência da ausência de hierarquia entre lei complementar e ordinária, afirmou o STF que a lei complementar que disponha sobre matéria para a qual a Constituição não exige tal espécie normativa é, materialmente, uma lei ordinária, o que permite que seja alterada ou mesmo revogada por outra lei ordinária (Brasil, 2016a).

Ferreira Filho (2001) vê na *loi organique*, empregada no direito francês desde 1875 para designar as leis relativas à organização dos poderes públicos, a origem da lei complementar. Cavalcante Filho (2023), ao seu turno, identifica também nas leis orgânicas do ordenamento jurídico espanhol paralelismo com as leis complementares brasileiras. Referidas leis orgânicas, a exemplo destas últimas, destinam-se a normatizar matérias

específicas e são aprovadas pela maioria absoluta do parlamento espanhol. No caso brasileiro, a lei complementar encontra-se prevista no elenco de atos normativos primários do art. 59 da Constituição Federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL POR DETERMINAÇÃO DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE

Diante do tratamento lacônico que o constituinte dispensou ao regramento da lei complementar, a possibilidade de manuseio dessa espécie normativa pelos demais entes federados que não a União também não foi objeto de tratamento específico pelo texto constitucional. Foi possivelmente em razão de tal silêncio — interpretado por Estados e Municípios como uma autorização para o exercício de um espaço de decisão política autônoma — que muitos deles optaram por inscrever, em suas próprias normas organizadoras (constituições estaduais e leis orgânicas municipais), elencos próprios de interesses regionais (no caso dos Estados-membros) ou de interesses locais (no caso dos Municípios), os quais deveriam ser normatizados por lei complementar estadual ou municipal. Elencos esses elaborados segundo juízo político próprio, não se tratando de mera proclamação das hipóteses de lei complementar impostas aos Estados e Municípios em razão de interpretação sistemática do texto constitucional. Tais elencos próprios de interesses sujeitos à lei complementar, fixados nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, seriam uma manifestação da autonomia política que a Constituição de 1988 garantiu aos mencionados entes no âmbito do sistema federativo brasileiro.

Todavia, outra foi a compreensão adotada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.872/PI, que impugnava os incisos III, VII, VIII, IX e X do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí (Brasil, 2011). Tal dispositivo elencava as matérias que deveriam ser objeto de lei complementar aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado, contemplando questões como o estatuto dos servidores civis e militares da polícia civil, as leis orgânicas do magistério público e da administração pública e, ainda, o estatuto administrativo do fisco estadual — todas matérias para as quais o texto da Constituição Federal não exige a edição de lei complementar. Afirmou o STF, na ocasião, por maioria, que a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados decorria de violação ao princípio da simetria, aplicado ao

processo legislativo. Isso porque tais dispositivos exigiam a edição de lei complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê a utilização do processo legislativo ordinário⁶.

Segundo Branco e Mendes (2011), a simetria constitucional designa a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os Poderes acolhidas pelo constituinte federal. Ferreira (2021), por sua vez, observa que o princípio da simetria não está previsto expressamente na Constituição, sendo fruto da inventividade jurisprudencial do STF e afetando sobremaneira a autonomia dos entes federados esculpidos pelo constituinte de 1988. Se, por um lado, a autonomia e a criatividade dos Estados-membros devem ser prestigiadas, por outro, é necessário que o princípio da separação dos Poderes, tal como delineado no texto da Constituição Federal, seja observado de perto por todos os entes federados.

A delimitação, pelo STF, do exato âmbito de abrangência da regra de simetria é questão sensível, na medida em que afeta dois aspectos fundamentais da organização do Estado brasileiro: a forma federativa e a separação dos Poderes. No caso da já mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.872/PI, por exemplo, o Ministro Menezes Direito abriu a divergência afirmando que a exigência prevista na Constituição Federal diz respeito especificamente à legislação federal, e não à legislação estadual. Afirmou que não lhe parecia razoável que o princípio da simetria chegasse ao ponto de inviabilizar a opção do constituinte estadual sobre uma das espécies normativas disponíveis na Constituição Federal. Observou que essa opção não atacaria nenhum princípio sensível do Estado nacional organizado sob forma federativa, bem como que, estreitando o princípio da simetria, que é construção jurisprudencial, dar-se-ia mais sentido e força à federação brasileira, forma de Estado escolhida pelo constituinte desde a Proclamação da República (Brasil, 2011).

No julgamento dessa ação, o Ministro Carlos Britto abriu divergência — que se firmou vencedora — e afirmou que, se a constituição de um Estado-membro exigisse que determinada matéria, prevista pela Constituição Federal como passível de regulação por lei ordinária, fosse tratada por lei complementar, isso de fato dificultaria a tramitação do processo legislativo sob a perspectiva de sua aprovação. No entanto, sob o ângulo da

⁶ É pacífica a jurisprudência do STF segundo a qual as regras básicas do processo legislativo constantes no texto da Constituição Federal, embora explicitamente dirigidas apenas ao Congresso Nacional, são regras de simetria, de observância obrigatória por Estados e Municípios. É nesse sentido a decisão exarada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.353/RN (Brasil, 2003).

iniciativa do Poder Executivo, tal exigência não traria prejuízos. O ministro prosseguiu, afirmando que o Poder Executivo detém a mesma iniciativa para deflagrar o processo legislativo, independentemente do quórum qualificado ou não exigido para a aprovação da norma. Com essa fundamentação, não vislumbrou afronta à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo — essa sim considerada uma regra de simetria, por disciplinar a relação entre os Poderes. Na referida ação, portanto, o STF acabou por reconhecer a capacidade do Estado-membro de deliberar, com base em juízo político próprio inscrito em sua constituição, sobre quais matérias poderiam estar sujeitas à lei complementar estadual.

A compreensão acima mencionada foi reafirmada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.087/RJ, ajuizada contra o inciso IX do art. 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que também exigia lei complementar para tratar do estatuto dos servidores públicos militares estaduais (Brasil, 2016b). A ação foi julgada improcedente, tendo o STF afirmado, nos termos de sua jurisprudência recém-delineada, que não ofende a Constituição Federal a previsão, na Carta estadual, de regência do estatuto dos militares por meio de lei complementar.

Ocorre que, pouco mais de três anos depois, o STF reanalisou sua posição no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.003/SC, ajuizada contra os incisos IV, V, VII e VIII do art. 57 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Esses dispositivos exigiam lei complementar para tratar: do regime jurídico único dos servidores estaduais e das diretrizes para a elaboração de planos de carreira; da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, bem como do regime jurídico de seus servidores; da organização do sistema estadual de educação; e do plebiscito e do referendo (Brasil, 2019).

Possivelmente consciente do fato de que, nas decisões anteriores sobre o tema, o Plenário não havia vislumbrado a existência de regra de simetria aplicável ao processo legislativo capaz de invalidar a decisão de um poder constituinte decorrente de fixar, em uma constituição estadual, determinados interesses regionais a serem normatizados por meio de lei complementar, o STF, em sua nova decisão, buscou fundamento adicional para a declaração de inconstitucionalidade. Afirmou-se, então, que a ampliação da reserva de lei complementar, para além das hipóteses expressamente previstas no texto constitucional, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que o legislador estadual crie, por meio do exercício do poder constituinte decorrente, óbices procedimentais — como o quórum qualificado — para a

discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, em razão do objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.

Para o relator da ação, a aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa, com vistas à formação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que viabilize tal articulação, processo esse que nem sempre será factível, ou mesmo desejável, para a atividade legislativa ordinária. Isso se dá diante da realidade que marca a sociedade brasileira — plural e dinâmica por excelência — e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva (Brasil, 2019).

Vê-se, então, na argumentação adotada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.003/SC, uma tentativa de reforçar a fundamentação já anteriormente adotada pelo STF para rejeitar a possibilidade de constituições estaduais criarem elencos próprios de matérias sujeitas à lei complementar, sem fundamento na Constituição Federal. Se, antes, tal rejeição se baseava no princípio da simetria, na decisão acima mencionada busca-se fundamentá-la, também, em um princípio de representatividade democrática. A razão possível para essa complementação parece decorrer do fato de que, nos debates que marcaram o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.314/RJ, a maioria do Plenário rejeitou a irradiação da regra de simetria aplicada ao processo legislativo, com o objetivo de impedir que constituições estaduais dispusessem sobre reserva de lei complementar.

REGRA DE SIMETRIA APLICADA À RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL

Partindo-se do pressuposto de que a regra de simetria existe para reproduzir, de forma obrigatória, nas constituições estaduais, as mesmas regras que regem as relações entre os Poderes estabelecidas na Constituição Federal, a pergunta que se impõe é: qual seria a inovação, na relação entre os Poderes estaduais, decorrente da criação, em uma constituição estadual, de um elenco de matérias sujeitas à lei complementar?

Considerando que, no processo legislativo, as fases de iniciativa do projeto de lei (e, portanto, também da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo) e de deliberação plenária sobre esse mesmo projeto (por maioria simples ou absoluta, a depender da espécie normativa) são momentos distintos, conclui-se que não há qualquer

relativização da relação entre os Poderes, tal como delineada no texto da Constituição Federal. Isso porque, em nenhum momento, a alteração do quórum — de maioria simples para absoluta — eventualmente adotada por uma constituição estadual modifica (seja para ampliar, seja para restringir) o rol de matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Argumentou-se que a adoção do quórum mais qualificado de maioria absoluta, para a aprovação de um projeto de lei sujeito à iniciativa reservada do Executivo, relativizaria essa iniciativa, por tornar mais difícil a aprovação da proposição de interesse do Chefe do Executivo. Ocorre que, além de representarem momentos distintos do processo legislativo, a iniciativa e a deliberação são institutos com regramentos constitucionais próprios. Haveria comprometimento da iniciativa reservada apenas se o seu regramento pudesse ser afetado pela adoção, em momento posterior ao processo legislativo, de um quórum mais exigente para votação plenária — o que, de fato, não ocorre.

A segunda alegação de comprometimento da relação entre os Poderes poderia ser formulada com base no argumento de que a ampliação, por uma constituição estadual, do rol de matérias reservadas à lei complementar reduziria, por consequência, o campo de aplicação das medidas provisórias e das leis delegadas. Isso porque tais espécies normativas, de iniciativa do Poder Executivo, não podem ser utilizadas para tratar de matérias reservadas à lei complementar, conforme dispõem os arts. 62, §1º, III, e 68, §1º, da Constituição Federal. Tal alegação, contudo, também não merece prosperar, uma vez que essas espécies normativas não precisam, obrigatoriamente, ser adotadas pelas constituições estaduais. É reconhecida a essas constituições autonomia para incluí-las ou não em seus textos.

Em outras palavras, as figuras da medida provisória e da lei delegada não são objeto de regra de simetria que imponha sua repetição obrigatória nas constituições estaduais. Ora, se não há simetria constitucional a exigir a adoção de medidas provisórias e leis delegadas pelas constituições estaduais, por que a mesma regra de simetria impediria que essas constituições fixassem seus próprios elencos de matérias reservadas à lei complementar? Qual seria o comprometimento da relação entre os Poderes dentro de um Estado-membro cuja constituição sequer prevê as figuras da medida provisória e da lei delegada?⁷

⁷ Segundo o STF, os Governadores dos Estados podem editar medidas provisórias, desde que essa espécie normativa esteja expressamente prevista na constituição estadual e que sejam observadas, por esta, as

Mais uma vez, assim como quando se analisa mais detidamente a distinção entre as fases de iniciativa e de deliberação no processo legislativo, não se verifica qualquer comprometimento na relação entre os Poderes. Somente no contexto de uma constituição estadual que reconheça ao Poder Executivo a capacidade de editar medidas provisórias e leis delegadas é que se poderia cogitar, quando muito, eventual limitação dessa capacidade, em razão da adoção de novas hipóteses de matérias sujeitas à lei complementar estadual, sem fundamento exposto na Constituição Federal.

À luz do exposto, é possível sustentar que o que continua norteando a recusa em se reconhecer ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros a capacidade de reservar à lei complementar a normatização de interesses regionais é a desconfiança quanto ao que poderiam os mencionados entes fazer com tal prerrogativa. Como observa Ferreira (2021), a posição do STF quanto à simetria constitucional parece expor uma visão de suspeita da Corte, que, em algumas situações, adota um posicionamento receoso em relação aos constituintes regionais e locais, como se o constituinte ou legislador federal fosse detentor de maior credibilidade e controle.

Com efeito, em todas as ações diretas de inconstitucionalidade mencionadas acima, os dispositivos das constituições estaduais impugnados tinham em comum a intenção de conferir maior estabilidade ao regime jurídico dos servidores públicos civis e militares dos Estados. Poder-se-ia indagar, sob um prisma político, se a autonomia política dos Estados-membros não estaria sendo utilizada para tratar de interesses não necessariamente coletivos, mas sim setoriais, de determinadas categorias de agentes públicos. Apesar de pertinente o questionamento, entende-se que, mesmo nessa hipótese, não havendo demonstração clara de afronta a regra ou princípio da Constituição Federal, a autonomia política dos Estados-membros — pedra de toque de qualquer sistema político que se autoproclame federado — deve prevalecer. E deve prevalecer mesmo sobre eventuais desconfianças do poder central da federação quanto à possibilidade de o poder constituinte decorrente reconhecido aos Estados-membros ser objeto de valorações políticas inadequadas, porém não claramente inconstitucionais.

Pensa-se que a posição mais recente do STF, adotada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.004/SC, aponta para duas linhas argumentativas. A primeira

limitações impostas pela Constituição Federal sobre a matéria (Brasil, 2006). A instituição de tal espécie normativa, portanto, é uma faculdade do poder constituinte decorrente. Contudo, ao instituir a medida provisória no âmbito estadual, deve-se, em razão da regra de simetria, seguir de perto o regramento estabelecido pela Constituição Federal para a medida provisória editada pelo Presidente da República.

delas indica que o poder constituinte decorrente dos Estados-membros foi objeto de restrição não apenas com base na regra de simetria. Conforme já mencionado, provavelmente em razão dos debates travados no julgamento da ADI n. 2.314/RJ, buscou-se, na ADI n. 3.004/SC, uma fundamentação adicional para a declaração de inconstitucionalidade, distinta da anteriormente rejeitada alegação de afronta à regra de simetria aplicada ao processo legislativo. Tal fundamentação adicional foi encontrada no princípio da representação democrática, que, segundo entendimento esposado na ADI n. 5.003/SC, restaria comprometido pela adoção, pelo parlamento estadual, de quóruns de votação mais qualificados que o de maioria simples, em hipóteses não contempladas no texto constitucional.

Sobre essa fundamentação, poderia se questionar, inicialmente, se o princípio da representação democrática possuiria densidade normativa tão intensa a ponto de permitir que o Supremo Tribunal Federal se afastasse, enquanto corte constitucional, de sua desejada postura de autocontenção, para declarar inválido um regime próprio de reserva de lei complementar adotado por boa parte das constituições estaduais à época de sua promulgação, em 1989, conforme observado pela Ministra Cármen Lúcia no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.872/PI (Brasil, 2011).

Mas também se poderia indagar se um princípio de espectro tão abrangente como o da representação democrática qualifica-se como limitador da criatividade do constituinte estadual que se manteve dentro dos limites da regra de simetria — isso, naturalmente, ao se conferir à regra de simetria a interpretação restritiva que deve ter dentro de uma organização política federada.

E aqui se chega à segunda linha argumentativa adotada pelo Supremo Tribunal Federal para fundamentar a inconstitucionalidade declarada na ADI n. 5.003/SC. No momento em que o STF lança mão da regra de simetria para declarar inconstitucionais reservas de lei complementar estabelecidas em constituições estaduais, o faz conferindo à referida regra uma interpretação que se entende como de natureza extensiva — interpretação que já havia sido anotada pelo Ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.872/PI. Na ocasião, afirmou o referido ministro que é a federação 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 do princípio da simetria (Brasil, 2011).

No caso do julgamento da ADI n. 5.003/SC, a expansão do princípio da simetria ocorre por meio da ampliação da ideia da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, que, além de possuir o conteúdo normativo estabelecido no §1º do art. 61 da Constituição Federal, poderia ser considerada malferida, por vias oblíquas, também na hipótese de a fase de deliberação plenária no parlamento exigir, em certas situações, quórum de maioria absoluta em vez de maioria relativa. Há aqui, segundo se imagina, uma interpretação ampliativa da iniciativa reservada, que, enquanto exceção à regra da iniciativa legislativa comum, deve ser, conforme já decidiu o próprio STF em outras ocasiões, interpretada restritivamente (Brasil, 2016c).

É interessante notar que, seja por meio do uso de uma compreensão expandida da regra de simetria aplicada ao processo legislativo regrado nas constituições estaduais, seja por meio da adoção de um argumento autônomo para balizar tal processo — como seria o princípio da representação democrática —, a compreensão adotada pelo STF sobre a impossibilidade de as constituições estaduais fixarem reservas próprias de lei complementar pode ser utilizada também para problematizar as reservas de lei complementar estabelecidas por muitas leis orgânicas municipais. Muitas destas pretenderam tornar, por exemplo, a legislação afeta ao plano diretor menos sujeita às maiorias circunstanciais, por meio da reserva de tal matéria à lei complementar municipal, mesmo na ausência de fundamento exposto na Constituição Federal para tal procedimento. Referido procedimento foi tido por válido por muitos municípios brasileiros quando da promulgação de suas leis orgânicas, em 1990, mas, pelos mesmos argumentos adotados no julgamento da ADI n. 5.003/SC, poderia ser reputado inconstitucional por inobservância de uma compreensão expandida da regra de simetria aplicada ao processo legislativo.

CONCLUSÃO

Leis complementares são espécie de ato normativo primário cuja edição a Constituição Federal exige para a normatização de matérias expressamente indicadas em seu texto, às quais se pretende conferir maior estabilidade normativa. Tal estabilidade é alcançada por meio da exigência de quórum de aprovação mais qualificado — maioria absoluta — para a criação ou alteração de lei complementar, conforme expressamente estabelecido no art. 69 da Constituição Federal.

Considerando que os dispositivos constitucionais têm abrangência nacional, é razoável supor que sua complementação no plano infraconstitucional dar-se-á, como regra geral, por meio de leis editadas pelo Congresso Nacional. Excepcionalmente, sempre que a Constituição Federal exigir lei complementar editada por ente federado diverso da União, ela o fará de forma expressa. É o que se verifica, por exemplo, nos arts. 25, § 3º, e 40, § 1º, do referido texto.

Indo além da literalidade desses dispositivos, a interpretação sistemática da Constituição — que leve em consideração a capacidade de autoadministração não só da União, mas também dos Estados-membros, enquanto entes federados — revela que estes também estão obrigados a editar leis complementares sobre questões afetas a seus órgãos e agentes públicos (como a avaliação de desempenho de servidores ou a organização de seus tribunais).

As hipóteses de lei complementar estadual aqui referidas decorrem de determinações constantes exclusivamente no texto da Constituição Federal. Ocorre que, em 1989, quando da elaboração de suas constituições estaduais, muitos Estados-membros inseriram nelas reservas próprias de matérias sujeitas à lei complementar, sem exata correspondência com as exigências fixadas pela Constituição Federal. Assim agiram por entender, à época, tratar-se de legítima manifestação do poder constituinte decorrente.

Contudo, não foi essa a compreensão acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. Fundado na regra de simetria constitucional, gestada em sua própria jurisprudência, o STF entendeu que tal regra, quando aplicada ao processo legislativo, obsta que os Estados-membros prevejam, em suas constituições, exigência de lei complementar em hipóteses não diretamente previstas no texto da Constituição Federal.

Embora seja inegável que o princípio da separação dos Poderes — tal como delineado no texto constitucional, explicitamente para a União — deva ser reproduzido nos mesmos termos pelos demais entes federados (hipótese que justifica a caracterização de determinada regra como de simetria), entende-se que a utilização da simetria, pelo STF, como óbice à criação de reservas próprias de lei complementar nas constituições estaduais, denota uma desconfiança, por parte da Corte, em relação à autonomia política que a própria Constituição reconheceu aos Estados-membros.

Apesar dos debates e oscilações verificados ao longo das decisões exaradas pelo STF, consolidou-se, ao final, o entendimento de que é inconstitucional o estabelecimento de reservas de lei complementar pelos poderes constituintes decorrentes dos

Estados-membros. E essa posição se firmou a partir de uma interpretação extensiva da regra de simetria — ou, mais especificamente, da ideia de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo — que se entenderia comprometida pelo fato de que, em fase posterior e distinta do processo legislativo (a deliberação plenária), um projeto de lei de iniciativa exclusiva do Executivo estadual poderia ter sua aprovação condicionada a um quórum mais qualificado do que o ordinariamente exigido.

Com efeito, ao se identificarem fases e regramentos distintos no processo legislativo — a iniciativa e a deliberação —, torna-se possível alegar afronta à iniciativa legislativa reservada ao Presidente da República, prevista no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, a qual, enquanto típica regra reguladora da relação entre os Poderes, seria de reprodução obrigatória (ou seja, regra de simetria) nas constituições estaduais.

Esse proceder interpretativo, entretanto, denota uma tradição centralizadora que se afigura incompatível com o modelo de organização federativa do Estado brasileiro. Tal modelo, embora não prescindia da aplicação da regra de simetria — tal como formulada pela jurisprudência do STF — exige que essa regra seja interpretada de maneira estritamente restritiva, sob pena de comprometer a autonomia política dos entes federados, elemento estruturante da forma de Estado consagrada pela Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.872/PI**. Relator: Ministro Eros Grau. Relator para o acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 01 ago. 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur197663/false>. Acesso em: 08 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.353/RN**. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Julgado em 20 mar. 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14977/false>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.314/RJ**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Relator para o acórdão: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 17 jun. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur323426/false>. Acesso em: 06 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.087/RJ**. Relator: Ministro Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgada em 03 mar. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur343007/false>. Acesso em: 06 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.003/SC**. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgada em 05 dez. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur417756/false>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.391/SC**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Julgada em 16 ago. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90842/false>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 878.911 RG/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 30 set. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4744414>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 509.300 AgR-EDv/MG**. Embargos de divergência no agravo regimental no recurso extraordinário. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 17 mar. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur350715/false>. Acesso em: 15 maio 2025.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 6.ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Tomás Julio. **Medida Provisória dos entes federativos subnacionais**. 2021. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-05092022-075201/publico/8593104MIO.pdf>. Acesso em: 10 maio 2025.

MACERA, Paulo Henrique. Reserva de Administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no Direito brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [s.l.], v.1, n.2, p.333-376, 2014. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/74332/83929>. Acesso em: 18 jun. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.