

Américo Andrade Pinho
Luciano Alves Rossato
Nelson Finotti Silva

Coleção

MANUAIS DAS
CARREIRAS

Teoria e Prática

Coordenação: Paulo Lépure

Manual do

PROCURADOR DO ESTADO

Teoria e Prática

3ª Edição

Revista, atualizada e ampliada

2017

 EDITORA
JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO I

COMPLEXO DE SISTEMAS JURÍDICOS E O ESTADO BRASILEIRO

1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO DENOMINADOR COMUM

Cada ordem jurídica soberana reflete experiência derivada do complexo de tradições, sistemas e famílias jurídicas, fruto das transformações ocorridas no passar dos tempos. E cada uma dessas concepções, ainda, comporta adaptação às necessidades locais e aos influxos do meio.

Então, para se chegar ao modelo encampado pelo Estado em referência, há necessidade de se analisar as diferentes opções adotadas, partindo-se sempre de um ponto em comum para a finalidade desta pesquisa.

Assim, independentemente das variantes possíveis, todas aquelas tradições, sistemas e famílias jurídicas devem estar ligadas intimamente a uma constituição, que tem como ponto referencial o Estado e que represente a sua estrutura política conformadora, regida pelos “princípios materiais do constitucionalismo – vinculação do Estado ao direito, reconhecimento e garantia de direitos fundamentais, não confusão de poderes e democracia participativa”.¹

1 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 87.

Todos aqueles sistemas, então, devem prender-se ao Estado Constitucional que, para corresponder às aspirações do constitucionalismo moderno, há de ser um Estado Constitucional Democrático de Direito, que concentra a conexão entre democracia e Estado de Direito.²

Apesar de toda conformação da ordem jurídica e da limitação estatal aos ditames da constituição, a democracia de direito não acarretou o sepultamento do caráter protagonista do Estado. É verdade que tal aparente esvaziamento do poder estatal por conta da globalização poderia levar à conclusão de sua diminuição, mas, como afirma Luís Roberto Barroso, “o Estado ainda é a grande instituição do mundo moderno”.³

Porém, no constitucionalismo moderno não “subsiste a dualidade cunhada pelo liberalismo, contrapondo Estado e sociedade. O Estado é formado pela sociedade e deve perseguir os valores que ela aponta”,⁴ conforme registra Barroso.

E, em um espaço democrático de direito, pautado pela supremacia da Constituição, em que a figura do Estado possui grande significado e importância, o conceito de interesse público é fundamental,⁵ sendo concebido, modernamente, como a própria finalidade do Estado de Direito. Qualquer conduta em que este fim não seja o fator motivacional, desvia-se de finalidade própria dos atos da Administração.

O interesse público não se equipara à soma de interesses individuais daqueles que compõem a sociedade. Busca-se o bem comum, a satisfação coletiva.⁶ Trata-se de conceito jurídico indeterminado (ou termo indeterminado de conceito⁷), a ser definido⁸ no caso concreto.

A propósito, Renato Alessi compreende o interesse público como primário e secundário.⁹ Como complementa Barroso,

2 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Op. Cit.*, p. 87.

3 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 70.

4 BARROSO, Luís Roberto. *Op. cit.*, p. 70.

5 A noção de interesse público foi se transformando no transcorrer do tempo e “alvo de cogitação” de poder e de finalidade pública. CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. Interesse público: verdades e sofismas. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). *Interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 69.

6 CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. *Op. Cit.*, p. 73.

7 Para Eros Grau, deparando-se o operador do Direito com alguma expressão imprecisa, deve ter ciência de que esta imprecisão é de seu termo. Em outros termos, a linguagem é imprecisa, mas não o conceito. Não haveria um conceito jurídico indeterminado, mas “termos indeterminados de conceitos”, que devem ser completados com informações extraídas da realidade. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 146.

8 ESCOLA, Hector Jorge. *El interés público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989, p. 240 e 249.

9 *Sistema istituzionale del Diritto Amministrativo italiano*. 3ª. ed. Milão: Giuffrè, 1960, p. 197.

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica. (...). Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas".¹⁰

No caso de colisão entre esses *interesses públicos*, há de prevalecer o primeiro. Merece registro a advertência apresentada por Carvalho Filho a respeito dessa contrariedade. Para o aludido autor, não existiria um interesse apenas do Estado, pois sempre serão também da coletividade.¹¹

Se houver colisão entre o interesse público e o privado, aquele há de prevalecer, advindo o princípio da supremacia do interesse público, pressuposto lógico da convivência em sociedade e, embora possa não ter previsão expressa na constituição (como ocorreu na Constituição Federal de 1988), encontram-se várias implicações decorrentes de sua existência (como a função social da propriedade).¹²

Sem prejuízo das várias críticas à consistência da supremacia do interesse público,¹³ o fato é que é que a própria noção de ordem jurídica dele se vale, notadamente quando se analisam as suas várias repercussões.¹⁴ O que justificaria a submissão do particular ao processo desapropriatório? Nada além da supremacia do interesse da coletividade, que necessita de determinado bem para uma finalidade pública e que se sobrepõe ao interesse do proprietário.

10 BARROSO, Luís Roberto. *Op. Cit.*, p. 70.

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. *Op. Cit.*, p. 73.

12 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 96. Di Pietro aponta os quatro tipos de atividade que estão compreendidas no conceito de função administrativa e que a supremacia do interesse público é a base: serviço público, fomento, intervenção e polícia administrativa e, a depender da concepção, também a regulação. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 95.

13 Como síntese do posicionamento contrário à subsistência do princípio da supremacia do interesse público, destaca-se a obra *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público* (SARMENTO, Daniel (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. Odete Medauar sintetiza as críticas em quatro razões fundamentais: i) a prioridade dos direitos fundamentais; ii) deve a Administração Pública harmonizar os interesses; iii) o sentido do princípio da proporcionalidade; e, iv) não alusão do princípio pela maioria da doutrina administrativista atual. *Direito Administrativo moderno*. 19ª. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 162-163. Sobre a crítica relativa ao item iii, Di Pietro a rebate com a demonstração do seguinte ponto de vista: "Em primeiro lugar, a ideia de que o interesse público *sempre, em qualquer situação*, prevalece sobre o particular jamais teve aplicação (a não ser, talvez, em regimes totalitários). Exagera-se o seu sentido, para depois combatê-lo, muitas vezes de forma inconsequente, irresponsável e sob falsos pretextos". DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 94.

14 CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. *Op. Cit.*, p. 78.

Tal qual outros princípios, a supremacia do interesse público acompanhou as várias transformações do Estado. Inicialmente, no Estado Liberal, tinha feição utilitarista, de modo que servia para “proteger as liberdades individuais como instrumento de tutela do bem-estar geral”¹⁵. Mais adiante, com o Estado Social, o interesse público passou a levar em conta valores essenciais à digna existência. Confunde-se, assim, com o conceito de bem comum.¹⁶

O princípio da supremacia do interesse público não acarreta na exclusão de direitos fundamentais. Muito pelo contrário. As prerrogativas próprias da Administração somente se justificam para a realização do interesse público. De outro lado, são previstos meios específicos para coibir os abusos que podem ser praticados.¹⁷ E as decisões jurídicas que tratem da matéria (administrativas e judiciais) devem servir-se de argumentação que adeque a autoridade e a liberdade, com prevalência ao interesse público.

Tudo isso foi dito com a finalidade de bem enfatizar que o Estado Constitucional somente estará alinhado ao constitucionalismo moderno se for democrático e de direito, vigas mestras da ordem jurídica, independentemente do sistema, tradição ou família jurídica em que se enquadre e que possa ter relação com a proposta de defesa do Direito, de segurança jurídica e igualdade, conforme adiante será retomado.

Passa-se, na sequência, em revista aos aspectos dos sistemas federativo, de solução das demandas envolvendo o Estado e de *civil law* e *common law* para se verificar se o nosso país, sob esse prisma, tem condições de impor o respeito à jurisprudência e adotar um sistema de precedentes.

2. O ESTADO FEDERADO BRASILEIRO

2.1. A origem e caminhada do Estado Federado Brasileiro

O Estado Federal¹⁸ conta com duas ordens jurídicas distintas: a ordem central, referente à União, e as ordens parciais autônomas, relativas aos Estados-

15 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (coord.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 93.

16 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. Cit.*, p. 94.

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. Cit.*, p. 99.

18 Conforme enfatiza Paulo Bonavides, é criação da política moderna, pois na antiguidade há vários exemplos de Estados confederados, mas não de Estado Federal. In.: *Teoria do Estado*. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 180.

-membros.¹⁹ Esta pluralidade União/Estados-membros representa a existência de vários focos de poder, devidamente delimitados, encontrando-se

un campo de competencia para expedición de decisiones próprias por parte de las unidades constitutivas com relación a la entidade central, para tratar de los assuntos de su particular interés, relativos a las peculiaridades correspondientes al espacio territorial delimitado para alcanzar su esfera de poder, que se denomina autonomia, que comprende, simplemente, la capacidad para actuar circunscrita a determinados fundamentos dispuestos previamente em el Texto Constitucional.²⁰

A Constituição Americana é marco no federalismo²¹ e deu expressão ao pluralismo político, social e institucional dos territórios que compõem aquele Estado, assegurando o equilíbrio entre os princípios do *self-rule* e também do *shared rule*, que, respectivamente, referem-se à autonomia territorial e à diversidade plural interna e uma unidade institucional nacional.²²

No Brasil, o federalismo foi introduzido com a proclamação da República (1889) e, já na primeira Constituição Republicana, de 1891,²³ juizes federais estavam autorizados a consultar a jurisprudência dos Tribunais locais (o que foi inicialmente previsto no § 2º do art. 59 e, posteriormente, em razão da Emenda Constitucional n. 03/1926, no § 2º, do art. 60). A propósito, assinala Mancuso que, “desde então, o produto final dos Tribunais esteve presente na *práxis* judiciária do país, com ênfase a partir do último quartel do século passado”.²⁴

19 Não é possível determinar um conceito que seja único em relação ao federalismo. Por isso, há necessidade de que sejam verificadas várias características comuns entre os modelos estatais apresentados, podendo-se reconhecer uma forma de estruturação territorial como sendo federal. CONTIPELLI, Ernani. *Una visión general del federalismo brasileño*. Cuadernos Manuel Giménez Abad. N. 07. Madrid: 2014, p. 9.

20 CONTIPELLI, Ernani. *Op. Cit.*, p. 12.

21 “A formação de Estados independentes e nacionais do século passado a hoje, primeiro nos Estados Unidos da América, depois na América Latina, depois na Europa e finalmente nos países do Terceiro Mundo através do processo de descolonização, ocorre ora por decomposição de Estados maiores ora pela recomposição de Estados pequenos. Mas sempre a recomposição tende a reforçar os limites internos e a decomposição a afrouxar os limites externos”. BOBBIO, Norberto. *Estado governo sociedade*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2012, p. 105.

22 O federalismo americano surgiu em um contexto culturalmente homogêneo. Em outros países, porém, o federalismo teve origem em necessidade diversa. No Canadá, por exemplo, o federalismo surgiu para responder a uma profunda variedade de etnias e culturas, composta por franceses católicos e ingleses protestantes. BALDI, Brunetta. *Federalismo e Secessionismi*. *Instituzioni del federalismo*. Rivista di studi giuridici e politici. Roma: Maggioli Editore, 1997, p. 964. Disponível em: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_4_2014/Baldi.pdf. Acesso em 30.01.2016. No Brasil, a origem do federalismo se baseia em “movimento centrífugo”, com formação derivada do repasse do poder da unidade central para as demais entidades, transformando-se as Províncias do Império em Estados-membros. CONTIPELLI, Ernani. *Op. Cit.*, p. 13. Consulta em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=19613>. Acesso em 30.05.2016.

23 Em consonância com o Art. 1º - “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

24 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. 2ª. ed. São Paulo: RT, 2014, p.172.

Se bem que, ao investigar a fundo, constata-se que a valorização da jurisprudência esteve presente entre nós mesmo antes da proclamação da República, sob influência de Portugal, ainda que já decretada a independência. A respeito, também registrou Mancuso

O Brasil-colônia estava integrado ao Reino Unido de Portugal e Algarves, de sorte que, mesmo proclamada nossa independência política (1822), aqui continuaram a projetar efeitos as Ordenações Filipinas e, juntamente com elas, os Assentos da Casa da Suplicação, conforme o autorizava um Decreto de 20.10.1823; e isso sem embargo de que a sobrevinda Constituição do Império (1824) não fizesse referência expressa às Ordenações, nem aos Assentos da Casa da Suplicação. Estes últimos viriam a ser recepcionados formalmente no direito pátrio pelo Decreto Legislativo 2.684, de 23.10.1875, o qual, sobre dar força de lei, no Brasil, àqueles Assentos da Casa da Suplicação (art. 1º), autorizava o Supremo Tribunal de Justiça a levá-los na devida conta 'para inteligência das leis civis, comerciais e criminais, quando na execução delas ocorrerem dúvidas manifestadas por julgamentos divergentes havidos no mesmo Tribunal, Relações e Juízos de primeira instância nas causas que cabem na sua alçada'.²⁵

Com a Constituição Federal de 1891, a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil encampou o direito constitucional norte-americano e, conseqüentemente, adotou a garantia da *judicial review*, com a "garantia de adequação dos atos do poder público e dos atos dos poderes particulares ao que está preceituado no texto constitucional".²⁶ Já então, por influência da cláusula do *due process of law*, adotou-se o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), quando o Poder Judiciário deixou de ser um "poder subalterno a exercer a função principal de mediador entre os poderes, por meio da *judicial review*".²⁷

Este controle judicial foi mantido na Constituição de 1934, importante pela previsão do mandado de segurança, da ação popular, da ação direta interventiva, da extensão *erga omnes* do decreto de inconstitucionalidade pelo Senado Federal, impondo a análise pelo Pleno do Tribunal para o controle de constitucionalidade.²⁸ Também fez previsão do recurso extraordinário, quando houvesse diversidade de interpretação definitiva da lei federal entre cortes de apelação de Estados diferentes, inclusive do Distrito Federal ou dos Territórios, ou entre

25 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Divergência jurisprudencial e súmula vinculante*. 4ª. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 223.

26 ZANETI Jr., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes. Teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 2ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 25.

27 ZANETI Jr., Hermes. *Op. Cit.*, p. 42. Consoante afirmou Ravi Peixoto, o Brasil é tido como um "modelo miscigenado" desde 1891, em razão da adoção do modelo de controle de constitucionalidade norte-americano e o direito infraconstitucional influenciado pelo *civil law*. *Novo CPC – análise doutrinária sobre o novo direito processual brasileiro*. Campo Grande: Contemplar, 2016, p. 308.

28 ZANETI Jr., Hermes. *Op. Cit.*, p. 49.

um destes Tribunais e a Corte Suprema, ou outro Tribunal federal (art. 76, 2) III, letra “d”).

A Constituição de 1937, conhecida como “polaca”, extinguiu a Justiça Federal e, embora tenha reduzido a competência do Supremo Tribunal Federal, manteve a possibilidade de conhecimento de recurso se houvesse diversidade interpretativa (art. 101, III, “d”).

Por sua vez, a Constituição de 1946 também admitiu o recurso extraordinário nessas condições (art. 101, III, “d”) e, ainda, ampliou consideravelmente as competências do Supremo Tribunal Federal. Foi mantida a unidade da organização judiciária e, ainda, criado o Tribunal Federal de Recursos, que julgaria os recursos contra decisões dos Tribunais dos Estados em que houvesse interesse da União.²⁹

Como aponta Zaneti Júnior, a característica mais importante desta Constituição, no entanto, “constituiu-se na regra escrita da ubiquidade ou inafastabilidade da jurisdição, segundo a qual a lei não poderia afastar da apreciação do Poder Judiciário lesão a direitos”, com a previsão da “cláusula aberta do controle judicial”.³⁰

As Constituições de 1967 (art. 114, III, “d”) e de 1969 (art. 119, III, “d”) também fizeram previsão do recurso aludido.

Com a nova ordem democrática acolhida pela Constituição Federal de 1988 e a gradativa imposição de efetiva aplicabilidade das normas constitucionais por meio de movimentos como a constitucionalização dos diversos ramos do Direito, que deixaram de ser aplicados a partir de suas próprias regras para o serem a partir do núcleo central (Constituição), criou-se terreno propício para uma explosão de demandas, sobretudo para a busca da efetivação de direitos fundamentais.

As normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado. Expandiu-se a jurisdição constitucional, com a ampliação da possibilidade de ajuizamento da ação de controle concentrado de constitucionalidade, bem como criação de outros instrumentos como a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.³¹

29 ZANETI Jr., Hermes. *Op. Cit.*, p. 53.

30 ZANETI Jr., Hermes. *Op. Cit.*, p. 53. Completa o aludido autor, ainda, que, então, “chegou-se ao perfil da inafastabilidade do Judiciário como garantia expressa do cidadão e de seus direitos individuais. Consolidou-se o controle judicial dos atos dos demais poderes e nem mesmo a lei poderá afastar esse controle”. *Op. cit.*, p. 54.

31 BARROSO, Luís Roberto. *Op. Cit.*, p. 263 – 264.

Nesse cenário, admite-se que o controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal seja realizado de três formas: i) em ações de competência originária; ii) em processos objetivos; e, iii) por meio dos recursos ordinário e extraordinário (este restrito às hipóteses em que há repercussão geral).

Houve a criação do Superior Tribunal de Justiça,³² que encampou parcela das atribuições do Supremo Tribunal Federal, bifurcando a competência para o julgamento dos recursos de estrito direito, competindo a este, primordialmente, o resguardo da Constituição Federal, enquanto àquele compete o resguardo da lei federal. Aos dois Tribunais Superiores compete, ainda, unificar a interpretação dos Tribunais sobre o direito constitucional e federal, afastando as divergências existentes decorrentes do papel interpretativo dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais.

Atrelado ao princípio federalista, a Constituição Federal de 1988 também previu a existência dos Tribunais e Juízes dos Estados, sendo a competência daqueles definida nas respectivas Constituições estaduais, abrangendo o julgamento de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, com vedação de atribuição da legitimação para um único órgão (art. 125, § 3º).

Dessa maneira, em virtude do modelo federalista, o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais frente à Constituição Estadual é exclusivo do respectivo Tribunal de Justiça, tanto que incabível a interposição de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal para discutir a questão (conforme a Súmula n. 280 do STF: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”), salvo se houver demonstração do parâmetro de controle normativo local que corresponde à norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos entes da federação.³³

Como se vê, no quadro federalista, compete aos Tribunais Superiores o exercício de *Cortes de Precedentes*, com a finalidade de “outorgar uma interpretação retrospectiva e dar unidade ao direito”, enquanto aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais a função de *Cortes de Justiça*, pelos quais são responsáveis pelo “controle retrospectivo sobre as causas decididas em primeira

32 Entre os anseios da criação do Superior Tribunal de Justiça, destacam-se o de facilitar o acesso do povo à Justiça e tornar mais rápida a entrega da prestação jurisdicional.

33 Nessa hipótese, é pressuposto de cabimento do recurso extraordinário a demonstração da norma de repetição obrigatória inserida na Constituição local violada. A respeito, podem ser citadas várias decisões: RCL n. 383, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 21.05.93; RCL n. 596 - AgR, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, DJ de 14.11.96; RE n. 353.350-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª T, DJ de 21.05.04; RE n. 445.903, Rel. Min. Carlos Britto, DJe de 05.02.10; RE n. 482.078, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 17.3.2010; RE n. 573.379, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 26.03.10; RE n. 575.732, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 01.06.11; RE n. 562.018, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 03.10.11, entre outros.

instância e *uniformizar a jurisprudência*³⁴ e, de certa forma, também por dar unidade ao direito local.

Se admitido, assim, que emanam precedentes dos Tribunais Superiores (decisões de cunho vinculativo, que servem como paradigmas para os casos futuros), é correlato que isso também ocorrerá no que tange aos Tribunais de Justiça, notadamente, quando analisarem a conformidade da decisão à legislação local (à Constituição Estadual), sempre que não houver correspondência com a Constituição Federal, sobre o que se retomará no próximo item.

2.2. Princípio da simetria

A Constituição Federal de 1988 manteve o princípio federalista, sob o viés solidário, pois constitui como alguns dos fins da República Federativa do Brasil os de promover o bem-estar de todos, erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, reconhecendo-se que os entes federados estão unidos não por conta de um contrato, mas em razão do *status* que lhes foi atribuído.³⁵ O país também inseriu o Município entre as unidades autônomas, encampando característica peculiar.³⁶

Nesse sentido, em conformidade com o art. 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, existindo mais de um centro político, detentores cada um de autonomia política e administrativa.³⁷

Há, portanto, quatro níveis distintos e autônomos de governo, concebidos sob o ideal de descentralização política, constituídos em pessoas jurídicas autônomas, que se autogovernam e organizam. São chamadas de pessoas jurídicas políticas.³⁸ Cabe a cada uma delas, com exclusividade, o desempenho de funções legislativa e administrativa. Tal como em outros países, no Brasil não há que se falar em Administração Pública única, mas em várias Administrações Públicas, que são titulares de relações jurídico-administrativas.³⁹

34 MITIDIERO, Daniel. *Precedentes – da persuasão à vinculação*. São Paulo: RT, 2016, p. 87.

35 FERRAZ JR., Tércio Sampaio Ferraz. *Direito Constitucional*. São Paulo: Manole, 2007, p. 451.

36 ARAUJO, Luiz Alberto David. JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. *Curso de Direito Constitucional*. 14^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 293.

37 A Constituição do Estado de São Paulo, por exemplo, atenta ao princípio da igualdade, determina que “nos procedimentos administrativos, qualquer que seja o objeto, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência de publicidade, contraditório, da ampla defesa e do despacho ou decisão motivados” (art. 4º), previsão que reforçará a ideia de aplicabilidade interna dos precedentes.

38 BORTOLETO, Leandro. *Direito Administrativo*. 4^a. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 67.

39 Tal personificação é própria do Direito Administrativo e o faz possível de seguir adiante. Como ressalta Enterría, “todas as relações jurídico-administrativas explicam-se na medida em que a Administração Pú-

Cada uma das entidades federativas recebeu determinada parcela de competência, conforme previamente estabelecido no Texto Constitucional. Adotou-se, nesse plano, um *sistema de listas*, que podem ser classificadas em conformidade com o grau de coparticipação ou de interferência mútua. Pelo critério horizontal, não há qualquer colaboração entre as entidades autônomas, de modo que não podem interferir umas nas outras. Em conformidade com o critério vertical, por sua vez, admite-se a colaboração recíproca, atribuindo-se à União a função de coordenação.⁴⁰

Na estrutura da federação brasileira, cada Estado-membro poderá, no exercício do poder constituinte derivado, editar a sua Constituição Estadual, estabelecendo os parâmetros de sua auto-organização, respeitando-se os princípios constitucionais.

Entre os pontos que envolvem esta auto-organização, destaque-se a aplicabilidade do princípio da simetria, que tem por mister equiparar os vários níveis de governo no que tange à separação e harmonia de Poderes, sem, contudo, descaracterizar a própria estrutura federativa.⁴¹ Por isso, como destacado pelo Ministro Cezar Peluso,

[n] outras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.⁴²

A aplicabilidade dos princípios do federalismo e da simetria pode ser analisada sob vários enfoques.⁴³ Entre tantos, ressalte-se a própria formação, aplica-

blica, como pessoa, é um sujeito de Direito que emite declarações de vontade, celebra contratos, é titular de um patrimônio, é responsável, está sujeita a ser processada etc. A personificação da Administração Pública é assim o dado primeiro e *sine qua non* do Direito Administrativo". ENTERRÍA, Eduardo García de. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. São Paulo: RT, 2014, p. 48.

40 CONTIPELLI, Ernani. *Op. Cit.*, p. 12.

41 De acordo com o Ministro Cezar Peluso, Relator da ADI n. 4.298-MC/TO, o chamado princípio ou regra da simetria é "construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina, normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da Constituição Federal e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República".

42 ADI n. 4.298-MC/TO.

43 Outro exemplo de aplicabilidade do princípio da simetria, a nosso ver, é a possibilidade de ser alegada a inexigibilidade de obrigação, em impugnação ao cumprimento de sentença, em razão de ofensa a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça, que reconhece a inconstitucionalidade de lei estadual e municipal em face da Constituição Estadual (art. 535, § 5º, do Novo Código de Processo Civil).