



Guilherme Avelar Guimarães

Autonomia política federativa e jurisdição constitucional
A atuação recente do STF como Árbitro da Federação
à luz do princípio da subsidiariedade

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Fábio Carvalho Leite

Rio de Janeiro

Setembro de 2013



Guilherme Avelar Guimarães

Autonomia política federativa e jurisdição constitucional
A atuação recente do STF como Árbitro da Federação
à luz do princípio da subsidiariedade

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Fábio Carvalho Leite

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Francisco de Guimaraens

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Gustavo Sampaio Telles Ferreira

Departamento de Direito – UFF

Prof^a. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador

Guilherme Avelar Guimarães

Graduou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em 1999. É advogado no Rio de Janeiro.

Ficha Catalográfica

Guimarães, Guilherme Avelar

Autonomia política federativa e jurisdição constitucional - a atuação recente do STF como árbitro da federação à luz do princípio da subsidiariedade / Guilherme Avelar Guimarães; Orientador: Fábio Carvalho Leite. Rio de Janeiro. PUC – Departamento de Direito, 2013.

v., 162f. ; 30cm

1.Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2013.

Inclui Referências Bibliográficas

1. Direito – Teses. 2. federalismo. 3. democracia. 4. pluralismo. 5. autonomia política. 6. descentralização. 7. centralismo. 8. subsidiariedade. 9. jurisdição constitucional. 10. jurisdição do STF. I. Leite, Fábio Carvalho. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD:340

Para João.

Agradecimentos

Esta dissertação trata de unidade e solidariedade, coisas que numa só palavra talvez se chamassem amizade. Por isso é alegre voltar a esta Casa, de apoio sempre generoso, em todos os aspectos: pessoal, estrutural, institucional, acadêmico e comunitário. Terra sagrada de convívios, ideias, lutas e experiências que aguçam a curiosidade, e mostram os caminhos de onde podemos chegar. Pecando pela falta de originalidade, agradeço, nas pessoas da Carmen e do Anderson, à comunidade da PUC/RJ.

Se a ajuda de todos é importante, a de alguns é fundamental. Fábio Carvalho Leite, escolhido mais por suas linhas de interesse (até então só me dera uma aula eventual), é orientador que hoje admiro não só por seu notório saber jurídico, mas também pelo seu incessante “duvidar jurídico” – esse olhar crítico que dedica até às verdades mais aparentemente tranquilas. Para não falar – é claro – da simpatia, generosidade, e paciência. Obrigado, Professor!

Agradeço, também, a cada um dos demais fantásticos Professores que chocharam minhas ideias nesses últimos dois anos, ensejando outra visão do mundo, do direito, e suas alternativas: Pilatti, Gisele, Plastino, Alejandro, Noel, Maria Celina, Caitlin, Francisco, Bethânia e Márcia. Obrigado!

Com a ajuda desses, estou concluindo o desafio. Sem a de outros, não teria nem começado... Obrigado, Professores Peixinho, Julian, Firly e Regina, que me deram atenção, cartas de recomendação, dicas e aulas preciosas; Natasha, que me mostrou o caminho; Célia, que me encorajou a segui-lo; e Camila, que até sua tranquila casa emprestou aos meus livros e estudos.

Valorizo também a amizade dos meus companheiros dessa jornada. Turma inspiradora e harmoniosa, que quero reencontrar. Ao Marcelo e ao Pedro, agradeço especialmente pela troca de ideias e informações, algumas aqui refletidas. Aos demais amigos todos, os de sempre e os mais novos: valeu a torcida e a força!

Sou grato também ao pessoal do escritório Guerra & Doin Advogados; constituído de acordo com o princípio da subsidiariedade, tornou possível esta dissertação.

Obrigado Camille, Inès, Gustavo & Emmanuelle: às vezes – vocês nem sabem – cansaço e saudade me levavam por aí, onde quero voltar logo, de preferência acordado.

Obrigado, Lindouro, Santinha, Efigênia e Nelsinho, pelas doces lembranças de Minas. Obrigado, Eni, anjo que cuida do João com os mesmos mimos, amor e carinho com que cuidou e continua cuidando de mim também, a vida toda. Você, Suzanna, também não imagina a força que deu... Melhor das sogras, disparado.

Por falar nisso, bilhões e bilhões de filhos devem acreditar que têm os melhores pais desse planeta. Cândido e Yara, obrigado por não deixar, nem por um minuto, que eles estivessem certos! Amo vocês!

E por falar em amor... Gabriela – presente mais lindo que a PUC me deu – obrigado por tanto amor – e tanto sacrifício, nessas noites mal dormidas. Mas não é que não fosse possível sem você... é que não importaria. Te amo!

Obrigado, Deus, que me deu o João, melhor filho que alguém poderia imaginar, alegria maior da minha vida, e que sempre renova minhas forças para seguir adiante. João, você é a melhor coisa que aconteceu na minha vida! Obrigado pela paciência e pela energia que você sempre me dá! Te amo!

Resumo

Guimarães, Guilherme Avelar; Leite, Fábio Carvalho. **Autonomia política federativa e jurisdição constitucional - a atuação recente do STF como árbitro da federação à luz do princípio da subsidiariedade**. Rio de Janeiro, 2013. 162p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Com a engenhosa sobreposição constitucional de espaços políticos autônomos, de cidadãos comuns, num único território nacional, os *Founding Fathers* inauguraram o federalismo moderno. Tal revolução manifestou, em ato, a potência de uma multidão que desejou constituir novas realidades – mais comuns e plenas –, e novos modos de viver e decidir. Em sua fórmula original – de inspiração liberal, democrática, pluralista, igualitária e solidária –, o equilíbrio federativo confiou à União Federal apenas questões merecedoras de especial agilidade, unidade ou uniformidade – como, *e.g.*, a declaração de guerra, a cunhagem de moedas, e a padronização de pesos e medidas. Mantiveram-se descentralizadas todas as demais competências políticas das antigas colônias, recém-libertas. Desde então, uma tendência centralista e homogeneizadora, acentuada pelas exigências do Estado-social, desvia o federalismo da sua natureza limitadora do poder, protetora da liberdade, conciliadora de interesses gerais e específicos, e afirmativa de um *locus* privilegiado de cidadania. Nesta dissertação, o conflito irreconciliável entre a radicalidade inovadora do poder constituinte e as estruturas conservadoras que produz, a cada vez que altera a realidade, é o contexto em que se avalia eventual instrumentalidade da nossa jurisdição constitucional em relação a um federalismo centralizador, paternalista, quase nominal, no qual restariam aos entes subnacionais poucas e vigiadas liberdades. Nessa investigação, a recente fiscalização dos espaços políticos federativos pelo Supremo Tribunal Federal, à luz dos pressupostos teóricos, indica a posição da Corte nas disputas federativas de poder, e sua releitura, especialmente sob a perspectiva do princípio da subsidiariedade – expressão federativa das ideias de diversidade e solidariedade – revela outras possibilidades interpretativas.

Palavras-chave

Federalismo; democracia; pluralismo; autonomia política; descentralização; centralismo; subsidiariedade; jurisdição constitucional; jurisprudência do STF.

Abstract

Guimarães, Guilherme Avelar; Leite, Fábio Carvalho (advisor). Federative political autonomy and constitutional jurisdiction – the recent role of the Brazilian Supreme Court (STF) as the federation's arbitrator in light of the principle of subsidiarity. Rio de Janeiro, 2013. 162p. MSc. Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

With the ingenious constitutional superposition of autonomous political spaces of common citizens into a single national territory, the Founding Fathers have inaugurated the modern federalism. This revolution has expressed, in act, the power of a multitude that wished to establish new realities – more common and full – and new ways of living and making decisions. In its original formula – from a liberal, democratic, pluralistic, egalitarian and caring inspiration – the federal balance entrusted to the Federal Government only issues deserving special promptitude, unity or uniformity – *e.g.*, the declaration of war, coinage, and the standardization of weights and measures. All other political powers of the former colonies, recently freed, remained decentralized. Since then, a centralist and homogenizing trend, accentuated by the demands of the Welfare State, diverts the federalism from its power-limiting, protector of freedom, conciliator of general and specific interests, and guarantor of a privileged *locus* of citizenship nature. In this dissertation, the irreconcilable conflict between the groundbreaking radical nature of the constituent power and the conservative structures it produces every time it changes the reality is the context in which it is evaluated any possible instrumentality of our constitutional jurisdiction in relation to a centralized and paternalistic, almost nominal, federalism in which only a few and monitored freedoms would remain for the subnational entities. In this investigation, the recent surveillance of federal political spaces by the Brazilian Supreme Court, in light of theoretical assumptions, indicates the position of the Court in federative disputes for power, and their rereading, especially from the perspective of the principle of subsidiarity – federative expression of the ideas of diversity and solidarity – reveals other interpretational possibilities.

Keywords

Federalism; democracy; pluralism; political autonomy; decentralization; centralism; subsidiarity; constitutional jurisdiction; STF precedents.

Sumário

Introdução	11
1. Pressupostos teóricos	19
1.1. Poder constituinte e constitucionalismo	19
1.1.1. O poder constituinte e as modernidades	20
1.1.2. Poder constituinte e democracia: o desejo de libertação da multidão	30
1.1.3. A crítica negriana aos teóricos do constitucionalismo	39
2. Federalismo e jurisdição constitucional	47
2.1. Estado e federação	47
2.2. Controle de constitucionalidade e federalismo	56
2.3. Jurisdição constitucional e centralismo	73
3. O princípio da subsidiariedade	85
3.1. Subsidiariedade: diversidade, autonomia e solidariedade	85
3.2. Aplicabilidade do princípio da subsidiariedade no direito brasileiro	92
4. A repartição constitucional brasileira de competências político-normativas	105
4.1. Idas e vindas da nossa descentralização política	105
4.2. As competências político-normativas na Constituição Federal de 1988	112
5. O STF e a garantia das competências político-normativas subnacionais	119
5.1. Breves notas metodológicas	119
5.2. Posições e tendências atuais do Árbitro da Federação	121
6. Conclusões	134
7. Bibliografia	139
Apêndice n.º 1	150
Apêndice n.º 2	156

“É na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições municipais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência: põem-na ao alcance do povo. Sem instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade”

Alexis de Tocqueville¹

“Quando nos virá a esplêndida coragem de sermos nós mesmos (...)?”

Monteiro Lobato²

¹ TOCQUEVILLE, 1998, p. 46.

² LOBATO, 2008, p. 162.