

Mutação constitucional e federalismo

A participação das entidades subnacionais no processo de emenda ou reforma constitucional, direta ou indiretamente, é um poderoso instrumento de construção de garantia e de lealdade federativas e de defesa dos interesses daquelas entidades, além de uma garantia do próprio Estado federal (Albert, 2014, p. 957 *et seq.*; Livingston, 1956, p. 234 *et seq.*, p. 312-313). A efetividade dessa participação é relacionada, frequentemente, com o grau de rigidez da Constituição. Como se viu, em muitos Estados federais, há quóruns diferenciados para aprovação de mudanças constitucionais, sendo tanto maiores quanto mais sensíveis forem as matérias tratadas.

Existe uma tendência de correlação entre o maior rigor e dificuldade para reformar a Constituição e o número de emendas constitucionais realizadas, de modo que a mutabilidade da Federação se tornaria, na prática, intimamente dependente da vontade das entidades que a constituem (Closa, 2012; Rasch; Congleton, 2006, p. 334). Nem sempre, porém, a realidade reflete as pretensões do texto ou as exigências conceituais (Ferejohn, 1997, p. 524). É de se notar que alguns Estados unitários também apresentam instrumentos de participação das entidades menores, como no Afeganistão, Albânia, Angola, Belarus, Bolívia, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Colômbia, Guiné, Moldávia, Namíbia, Nicarágua, Portugal e Espanha (Marshfield, 2015).

Em alguns sistemas, há leis constitucionais esparsas que embaralham os critérios de rigidez, pois entram em vigor sem um processo constituinte ou sem um procedimento de emenda, embora, geralmente, devam seguir

os mesmos ritos de reforma previstos para as demais normas constitucionais serem modificadas. Há, ainda, o artifício, nem sempre captado pelos limites que as Constituições impõem ao poder de emenda, de desconstitucionalização, pelo processo de emenda ou por concretização legislativa, de certos assuntos que subtraem o quórum qualificado para modificá-los (Eskridge; Ferejohn, 2001).

Mesmo que haja a participação da Casa Alta no processo legislativo ordinário, o rebaixamento da maioria de aprovação exigida, associado, por vezes, à desnecessidade de intervenção daquela Casa ou ao seu poder de veto meramente relativo, reduz o poder das entidades subnacionais de integrar a vontade nacional. Esses fenômenos de leis constitucionais avulsas e de desconstitucionalização podem levar a “reformas constitucionais implícitas” (Behrendt, 2013, p. 39; Stelzer, 2013, p. 21-22).

Como se notou com a Austrália e a Suíça, o rigor formal não pode ser dissociado das peculiaridades e contextos de cada Constituição e Estado. As constituições mais antigas, pela tendência de serem mais curtas e conterem cláusulas semanticamente abertas, tendem a ter, relativamente, menos alterações formais, enquanto os textos constitucionais mais novos e extensos apresentam um índice alto de alterações (Dixon, 2011, p. 106; Lutz, 1994, p. 357 *et seq.*). Assim, quanto mais o povo se identifica com a Constituição (Griffin, 1998, p. 53) e quanto menos o sistema partidário propicia maiorias confortáveis, menores são os índices de reformas (Choudhry, 2007). Tanto regimes menos democráticos quanto Estados em fase de redemocratização testemunham um incremento do número de emendas (Roberts, 2009, p. 101-102).

O próprio referendo pode trazer impacto à participação efetiva das entidades subnacionais no processo de reforma da Constituição. Em se tratando do referendo assemblear, há um reforço à intervenção subnacional nas mudanças constitucionais, embora mantenha um resíduo de ameaça à autonomia daquelas entidades que ficam vencidas na votação nacional (Rodean, 2016). Mais grave é quando se limita ao referendo popular, pois, nesse caso, a participação das unidades se faz apenas reflexa ou indiretamente, não havendo, muitas vezes, coincidência direta entre os

interesses das entidades e a vontade popular manifestada no referendo (Rodean, 2016).

A rigidez formal tende a ser maior quanto mais etapas e maior quórum de aprovação e participação subnacional são exigidos, e, portanto, mais difícil será emendar a Constituição (Closa, 2012; La Porta *et al.*, 2004, p. 451; Lutz, 1994, p. 364). Porém, apenas em parte o número de emendas constitucionais confirma essa tendência.

Na Áustria, desde 1945, houve mais de 800 modificações de normas constitucionais, a maioria delas na forma de leis constitucionais (Garlicki; Garlicka, 2012, p. 185). No México, entre 8 de julho de 1921, data da primeira reforma da Constituição, e 29 de julho de 2010, houve 231 emendas constitucionais (México, [s. d.]). Na Suíça, contabilizam-se 140 modificações entre 1848 e 1999, ano da revisão total (Groppi, 2002, p. 206). Na Índia, foram 101 emendas à Constituição entre 1951 e 6 de setembro de 2016 (Krishnaswamy, 2009).

O Brasil passou por 96 emendas entre 5 de outubro de 1988 e 16 de junho de 2017 (Brasil, [s. d.]). A Lei Fundamental de Bonn foi modificada 63 vezes desde sua promulgação em 1949 até dezembro de 2016 (Passchier, 2017). Na Malásia, houve 57 emendas até setembro de 2015 e, segundo alguns autores, esse número pode ser maior do que 650, em virtude dos artifícios utilizados pelo governo malaio (Faruqi, 2005). A Constituição estadunidense só foi alterada formalmente 27 vezes desde 1787, a última datada de 1992 (Lutz, 1994, p. 359). Já foram feitas 22 emendas à Constituição paquistanesa, entre 1973 e 2016, muitas delas para atender interesses do regime de exceção que tem vigorado no país, violando características constitucionais básicas e os vínculos de coordenação entre União e províncias (Sial, 2010, p. 59). Na África do Sul, o número é de 17 emendas constitucionais desde 1996 até 2013 (Abebe, 2014; África do Sul, [s. d.]). Desde 1906, apenas 8 dos 44 referendos foram aprovados na Austrália (Dixon, 2011, p. 98; Hughes, 1994, p. 160 *et seq.*). Por fim, na Argentina, foram 6 as reformas constitucionais, embora tendam a ser mais amplas e profundas (Sagües, 2003, p. 204 *et seq.*).

Diversos estudos procuraram estabelecer um *ranking* dos Estados federais, conforme a dificuldade, estabelecida pelas respectivas constituições, para sua modificação. Lijphart, por exemplo, identificou os textos constitucionais da Austrália, do Canadá e da Suíça como os mais difíceis de serem modificados (Lijphart, 1999). Lorenz, por sua vez, considerou a Constituição da Bélgica como a mais complicada para sofrer alterações, seguida das dos Estados Unidos, da Austrália, do Canadá, da Suíça e da Áustria (Lorenz, 2005, p. 358-359).

Lutz (1994) apresentou uma classificação um pouco diferente, mas que revelou certo consenso em torno de quais textos constitucionais são menos propensos a modificações formais. Nesse quesito, os Estados Unidos ficaram em primeiro lugar, seguidos por Suíça, Austrália, Bélgica, Argentina, Índia, Alemanha e Malásia (empatados em segundo lugar), e por Brasil e Áustria (Lutz, 2006, p. 170). As diferenças apresentadas decorrem de aspectos mais pontuados por uns que por outros, bem como das diferentes amostragens que tomaram em seus estudos (Lorenz, 2005; Roberts, 2009). Esse rigor formal (ou grau de rigidez) tem, por certo, correlação com o número de emendas feitas, o que se dá, em menor medida, pelas “supermaiorias” requeridas (Lorenz, 2005; Roberts, 2009) e, em maior medida, pelo número de agentes e instituições que intervêm no processo, os “*veto players*” (Rasch; Congleton, 2006). Porém, somente o grau de rigidez constitucional é pouco para explicar o funcionamento e as relações entre as emendas e o poder central. Há diversos componentes fáticos que possibilitam ou dificultam o processo formal de emenda. A cultura e a história constitucionais, o grau de heterogeneidade social e o desenvolvimento econômico contam uma parte importante do fenômeno (Ginsburg; Melton, 2015, p. 695).

Em alguns Estados, há, por exemplo, uma recorrente história de alta frequência de reformas constitucionais, podendo-se falar de uma cultura de emendas, em regra associadas à solução de males da política e de crises institucionais ou como decorrência da extensão do texto (Elkins; Ginsburg; Melton, 2009, p. 227-228; Ginsburg; Melton, 2015, p. 695-696). Há outras variáveis *de facto* que também influenciam no processo: a relação entre as casas legislativas (Kabbani, 2016); as circunstâncias

e a natureza das relações intergovernamentais (Behnke; Benz, 2009); a agenda simultânea de reformas constitucionais e legais que podem levar a confusões e barganhas dos atores envolvidos (Kabbani, 2016); e o comportamento dos partidos políticos (Closa, 2012). Em muitos Estados federais, a representação de interesses das entidades subnacionais é superada pelos interesses partidários (Livingston, 1956, p. 130 *et seq.*; Marshfield, 2015).

Deve-se ficar atento ao fato de que, embora o processo formal seja um dos meios de reforma da Constituição, ele nem sempre é, na prática, o mais usual ou importante (Eskridge Jr.; Ferejohn, 2001; Oliver, 1999; Rasch; Congleton, 2006; Roberts, 2009; Strauss, 1996). O fenômeno das mudanças informais, emendas implícitas ou mutações constitucionais acaba tendo uma importância, por vezes, maior do que as alterações textuais, mesmo consideradas as variáveis *de facto*, sobretudo nas Constituições mais longevas (Tsebelis, 2017). A interpretação dada pelo Judiciário, especialmente pelos órgãos de cúpula, as Supremas Cortes ou os Tribunais Constitucionais, aliada ao comportamento dos partidos políticos (Martin; Rasch, 2013) e aos costumes e convenções constitucionais (Murphy, 1995, p. 165; Young, 2007), possibilita mudanças significativas na ordem constitucional, inclusive no próprio federalismo, sem a necessidade de contar com a participação das entidades subnacionais para reformas do texto constitucional (Oliver; Fusaro, 2011).

O conceito clássico de Estado federal requer, dentre outros elementos, a participação das entidades subnacionais intermediárias, os estados-membros, províncias, regiões ou *Länder*, nos processos legislativos federais, inclusive naqueles que se destinam a modificar o próprio texto da Constituição Federal. Essa participação pode se dar de modo direto ou indireto. Diretamente, as entidades podem tanto apresentar as propostas de emenda constitucional, o que não é muito frequente entre os sistemas federais, como referendá-la, por meio das respectivas assembleias. Indiretamente, elas atuam mediadas pela Casa Alta, que, na grande maioria das federações, as representam, ou, ainda, por meio de referendo popular, que envolve os cidadãos que habitam seus territórios.

A alternativa referendária está presente na maioria dos Estados federais mais antigos, como os Estados Unidos e a Suíça, embora seja também prevista naqueles autointitulados federais, mas que não têm uma casa representativa no Legislativo Federal, como Comores e Micronésia. É preciso notar que, normativamente, a rigidez constitucional é garantia do próprio federalismo, tanto pelo obstáculo, pelo menos formal, que impõe mudanças da conformação federal como por viabilizar essa participação, de modo que, sem a voz das entidades subnacionais, não tem vez a modificação constitucional.

Esse pressuposto normativo nem sempre é atendido plenamente na realidade. O funcionamento democrático e os interesses partidários, mesmo nos processos que incluem referendos, podem sobrepor-se a interesses dessas entidades. Depois, o processo formal de mudanças não é, por vezes, a única nem a principal via de alterações constitucionais. As “mutações”, “alterações informais” e “emendas implícitas” da Constituição podem responder pelo número e qualidade maiores dos processos de mudanças constitucionais, contornando a exigência de participação daquelas entidades.

O Estado federal pressupõe, dentre outros elementos conceituais, a existência de uma Constituição formal que reconheça a autonomia e a competência das unidades constitutivas, além da participação dessas unidades, por meio de representantes na Casa Alta (Senado ou Conselho), nos processos deliberativos nacionais, inclusive nas reformas da Constituição (Burdeau, 1972, p. 51; Scelle, 1944, p. 194). A mutação constitucional pode comprometer esses pressupostos. Como as mutações constitucionais são alterações silenciosas da Constituição, essa participação fica prejudicada, ainda que se imagine, em algumas circunstâncias, a contribuição dos Estados (ou de alguns deles) no processo. Todavia, não há segurança formal para esses pressupostos, pois a falta de institucionalidade e de previsão pode levar não apenas a arranjos políticos *ad hoc*, mas também a discriminações de algumas entidades federativas nos processos deliberativos federais. Em segundo lugar, o próprio desenho do federalismo adotado e a repartição de competências podem ser informalmente alterados. Em verdade, o Estado federal

dos Estados Unidos nasceu altamente descentralizado, e os estudiosos dividem em diversas etapas a história do federalismo nos Estados Unidos: (i) dualista descentralizado (1790-1860); (ii) de transição, com o aumento gradual do poder central (1860-1933); (iii) cooperativo, caracterizado pelo crescimento substancial das competências federais, notadamente pelo desenvolvimento de programas sociais decorrentes das respostas do *New Deal*⁶² à Grande Depressão de 1929 (1933-1964); (iv) criativo, marcado pela assunção de um papel direto e ativo da União nos problemas dos governos estaduais e locais (de 1964 ao final dos anos 1980); e (v) novo (final da década de 1980 aos dias atuais) (Inman; Rubinfeld, 1997, p. 43-44; Schapiro, 2009). Assim, a interpretação que a Suprema Corte do país deu às cláusulas das competências federais modificou profundamente essa concepção original, tornando-o um Estado mais centralizado (Sampaio, 2002, p. 599 *et seq.*).

A doutrina dos poderes implícitos às competências enumeradas e o significado de “comércio interestadual”, por exemplo, possibilitaram uma ampliação dos poderes da União. O federalismo dual, de origem, deu lugar a um federalismo, se não cooperativo, menos competitivo (Inman; Rubinfeld, 1997). Essas mudanças foram promovidas a partir do *New Deal* como exigência de um Estado mais intervencionista. Um exemplo é a mudança, em 2000, do *Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994* (Lei de Controle de Crimes Violentos e Aplicação da Lei, em tradução livre), destinada a enquadrar a lei na cláusula do comércio, de modo a superar a decisão em “United States v. Lopez” (Estados Unidos, 1995), que considerara o texto original da lei, que proibia a venda de armas nas vizinhanças das escolas, inconstitucional por não dizer respeito àquela cláusula (Young, 2007, p. 459).

Por volta de 1993, o entendimento consolidado desde a época do *New Deal* era de que a União poderia legislar sobre diversas matérias não previstas na Constituição, desde que tivessem conexão com a cláusula do comércio ou com a promoção de direitos civis, com base na

62 *New Deal* é o nome dado ao conjunto de reformas promovidas nos Estados Unidos entre 1933 e 1939 para lidar com os desafios impostos pela crise econômica de 1929, que afetou a economia estadunidense e de diversos outros países.

XIV^a Emenda (Seção 5), e que houvesse nítida intenção de promover objetivos nacionais. Chegou-se a aceitar que a União dispusesse até sobre direitos mínimos que deveriam ser assegurados pelos estados e municípios a seus servidores, como visto em “Garcia v. San Antonio Metropolitan Transportation Authority” (Estados Unidos, 1985). Entretanto, nos anos 1990 houve uma guinada em direção contrária a essa orientação, com o “novo federalismo” se infiltrando na oportunidade que se abriu com essas jurisprudências, mesmo que à custa de direitos civis e políticos, procurando retomar as bases de um federalismo centrífugo e menos regulado, anterior ao *New Deal*.

Em “United States v. Lopez”, de 1995, pela primeira vez desde o *New Deal*, a Corte impôs limites à competência do Congresso para legislar sobre a cláusula do comércio, ao declarar inconstitucional uma lei de 1990, o *Gun-Free School Zones Act* (Lei de Zonas Escolares Livres de Armas, em tradução livre), que proibia a posse de armas em lugares próximos a escolas: a lei não demonstrava substancial impacto sobre o comércio interestadual (Estados Unidos, 1995). Em “City of Boerne v. Flores” (Estados Unidos, 1997b), a decisão da Corte limitou o poder do Congresso para aprovar leis de proteção dos direitos civis, nos termos da Seção 5 da XIV^a Emenda, exigindo adoção de “remédios” congruentes e proporcionais à gravidade e frequência das violações de direitos civis reconhecidos pela Corte (Balkin; Levinson, 2001).

Nos Estados Unidos, não raramente, as definições de competências federativas são feitas com a integração da interpretação do legislador à dos juízes. Não se tomam em conta as normas constitucionais, mas o seu desenvolvimento em leis, especialmente nas “superleis”, para definir ou redefinir as fronteiras de competências (Eskridge Jr.; Ferejohn, 2001). “Gonzales v. Oregon” é um exemplo disso (Estados Unidos, 2006a). O estado do Oregon legalizou o suicídio assistido por médico em 1994. Os medicamentos que poderiam ser utilizados no procedimento, no entanto, estavam também sujeitos à regulamentação federal com base na Lei de Substâncias Controladas (CSA). Com base nessa lei, o procurador-geral dos Estados Unidos incluiu tais medicamentos na lista de drogas proibidas. A Suprema Corte entendeu que a regulamentação

do procurador-geral era inválida, dentre outras razões, porque permitia que a União tratasse de um assunto que estava no âmbito da competência primária dos Estados, a profissão médica (Estados Unidos, 2006a). A Corte pouco se valeu do texto da Constituição e seus fundamentos para divisar as fronteiras de competências se limitaram, na verdade, às disposições legais (Young, 2007, p. 431).

Em diversas oportunidades, a Corte afirmou ainda que os estados não podiam ser processados, com base em leis federais, por violação de direitos civis. Em “*Seminole Tribe v. Florida*”, de 1996, a Corte declarou inconstitucional a obrigatoriedade de os estados terem de negociar com as comunidades indígenas, sob pena de serem por elas processados (Estados Unidos, 1996). A possibilidade de os estados serem processados também foi considerada inconstitucional nos casos de violação às leis federais de proteção aos portadores de necessidades especiais – “*Board of Trustees of the University of Alabama v. Garrett*” (Estados Unidos, 2001a) –, de combate à violência contra a mulher – “*Morrison v. United States*” (Estados Unidos, 2000a) – e de tratamento discriminatório – “*Alexander v. Sandoval*” (Estados Unidos, 2001b).

Os instrumentos de estímulo à cooperação foram também questionados. A competência da União para criar determinada política pública e condicionar o repasse de verba aos estados para o cumprimento dessa política, mesmo no âmbito das competências estaduais, o chamado *federal spending power*, ou *spending clause* (respectivamente, “poder federal de gastos” e “cláusula de gastos”, em tradução livre), havia sido reconhecido em, pelo menos, dois casos: “*Steward Machine Co. v. Davis*”, de 1937 (Estados Unidos, 1937), e “*South Dakota v. Dole*”, de 1987 (Estados Unidos, 1987). Entretanto, a Corte afirmou que a referida cláusula não podia ser empregada para coagir os estados a aderirem a um programa criado pelo governo federal, embora não tivesse reconhecido essa coação nas duas oportunidades dos casos mencionados, o que levou parte da literatura a afirmar que se tratava de uma proibição teórica ou de mera *obiter dictum* (Huberfeld; Leonard; Outtersson, 2013).

Em 2012, porém, julgou que a expansão do Medicaid, promovida pelo *Patient Protection and Affordable Care Act* (Lei de Proteção ao Paciente e Cuidados Acessíveis, em tradução livre, mais conhecida como “Obamacare”) para incluir uma nova categoria de beneficiários, era inconstitucional por dar poderes ao Executivo Federal de suspender os repasses relacionados aos antigos programas de assistência à saúde se não houvesse adesão ao novo programa. A depender de como esse precedente venha a ser usado, ele pode comprometer a efetividade de políticas que exijam grau de cooperação entre as unidades federativas (Balkin; Levinson, 2001, p. 1057). Desde então, o cenário que se desenha ainda é incerto, embora se aposte na manutenção das linhas descentralizantes do “novo federalismo” (Conlan, 2017; Conlan; Posner, 2016; Kahn, 2013).

No Canadá também há vários exemplos de mudanças informais da Constituição. Existe, no Ato Constitucional de 1867 (Canadá, [1867] [s. d.]), a previsão de que o Executivo provincial pode, alternativamente ao seu poder de sanção, encaminhar um projeto de lei, aprovado pelo Legislativo local, para sanção federal. No mesmo dispositivo, admite-se que o governo federal possa, literalmente, revogar uma lei aprovada pelas províncias. Esses poderes federais, que punham em dúvida a própria natureza federal do Estado, passaram a ser considerados anacrônicos, não sendo utilizados pelos governos ao longo do tempo e tidos como revogados por convenções constitucionais (Heard, 1991; Albert, 2014).

Diversas decisões judiciais sobre a repartição de competências entre a União e as províncias reforçaram a ideia de que entre elas não havia hierarquia, o que auxiliou a compreensão de que tais poderes, ainda que presentes no texto constitucional, não mais podiam ser exercidos (Stevenson, 1982, p. 189). A própria legislação, no passo dessas convenções, criou um mecanismo para o governo federal consultar a Suprema Corte sobre a interpretação ou constitucionalidade de uma lei federal ou provincial, o que, para muitos comentadores do constitucionalismo canadense, foi a “pá de cal” naquelas competências (Albert, 2014; Heard, 1991, p. 103 *et seq.*; Strayer, 1988, p. 332).

As propostas de reformas federativas, por meio de emenda à Constituição, falharam no curso dos anos 1980 e início dos anos 1990. Tantas foram as negociações que, com o último fracasso do Acordo de Charlottetown,⁶³ houve uma “fadiga constitucional” (Benz, 2008, p. 11). Entretanto, diversas modificações foram promovidas na estrutura e, principalmente, no funcionamento do Estado federal, por meio de novas rodadas de negociações entre os agentes políticos e as entidades federativas.

As organizações aborígenes ganharam autonomia e acesso a várias organizações intergovernamentais. A criação do Conselho da Federação, por um acordo entre as províncias, possibilitou maior cooperação federativa. Da mesma forma, diversas resoluções do Parlamento Federal, aprovadas em 1995 e em 2006, bem como a Declaração de Calgary,⁶⁴ de 1997, assinada por todas as províncias e territórios (exceto o Quebec), reconheceram o Canadá como uma federação multinacional. O Estado canadense é exemplo de como as forças políticas e o Judiciário podem mudar o federalismo sem modificar o texto da Constituição (Courchene, 2008, p. 3; Papillon, 2008, p. 308).

Na Alemanha, embora o texto constitucional seja bem mais recente do que o dos Estados Unidos e o do Canadá, foram criados diversos procedimentos e instituições de cooperação federativa, a exemplo das conferências dos presidentes dos *Länder*, bem como mecanismos regulamentadores e financeiros, de interação entre o governo central e os governos dos estados. Tais procedimentos forneceram um significado e uma dinâmica ao Estado federal alemão que a frieza literal dos dispositivos não poderia prever (Hofmann, 2012, p. 331-332).

No Brasil, o Estado federal, caracteristicamente centrípeto, não tem um desenvolvimento adequado no nível de articulação política, que é

63 O Acordo de Charlottetown foi uma tentativa de reforma da Constituição do Canadá feita no ano de 1992, que visava, entre outros objetivos, conferir mais autonomia às províncias do país por meio da descentralização do poder do governo federal.

64 A Declaração de Calgary, ou Acordo de Calgary, consiste em um entendimento que se deu entre a maior parte dos primeiros-ministros das províncias e territórios canadenses em relação às possibilidades legais de futuras emendas à Constituição do país.

reduzida, basicamente, a negociações em espaços *ad hoc* ou puramente formais, com exceções pontuais, mas ainda assim complicadas, das políticas descentralizadas de educação e de saúde (Abrucio, 1998; Abrucio; Franzese, 2007; Duarte; Santos, 2014). Ao contrário das leituras de que a Constituição havia tornado a política federal refém dos governadores (Abrucio, 1998), o que se vê é um predomínio da União nesses espaços e mesmo no âmbito do Senado Federal, com a prevalência de pautas relacionadas a suas macropolíticas, inclusive em detrimento de interesses concretos dos estados (Loureiro, 2001; Neiva; Soares, 2013).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também segue a mesma tendência, orientando-se por dois princípios não escritos: um, sequer expresso nas decisões; outro, vindo de longa data nos debates dos ministros. O primeiro, nem escrito nem falado, manifesta-se numa tendência de aplicação do postulado *in dubio pro unionem*, em caso de conflitos de competências entre poder central e periferia, com um leve destaque para um rebelde e impreciso interesse local, que se intercala, por vezes, no reconhecimento de atribuições municipais (Sampaio, 2002, p. 631 *et seq.*). O segundo referindo-se à polêmica “simetria” que estabelece um limite implícito ao poder constituinte decorrente. Por meio desse princípio, exige-se que a estrutura e os órgãos das constituições dos estados reproduzam os modelos previstos na Constituição Federal (Brasil, 1988). Como há pré-ordenação de quase tudo no texto federal, a aplicação desse princípio praticamente anula a esfera de autonomia autoconstitucional dos estados (Sampaio, 2002, p. 796).