

---

## O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NO FEDERALISMO BRASILEIRO E A SUA CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL

Samuel Sales Fonteles<sup>1</sup>

**RESUMO:** O pacto federativo atribuiu autonomia aos entes políticos para que promovam sua própria organização. Tal liberdade é delimitada constitucionalmente por princípios não explicitados pela Constituição que os previu, o que tem gerado uma grave insegurança jurídica. Por vezes, a norma constitucional se reveste de índole federal, isto é, dirige-se somente à União. Em outros casos, a norma constitucional assume uma feição nacional, sendo endereçada aos demais componentes da aliança federativa. Em outras palavras, nem sempre há consenso a respeito daquilo que as constituições estaduais devem, não devem ou podem assimilar. Este trabalho busca razoavelmente esclarecer alguns parâmetros para elucidar quando e como deverá ser utilizado o princípio da simetria.

**Palavras-chave:** Simetria. Assimetria. Federalismo. Autonomia. Organização.

## THE PRINCIPLE OF SYMMETRY IN BRAZILIAN FEDERALISM AND YOUR CONSTITUTIONAL CONFORMATION

**ABSTRACT:** The federal pact gives autonomy to political entities to promote their own organization. Such freedom is defined constitutionally by principles not spelled out in the Constitution that he has provided, which has generated serious legal uncertainty. Sometimes the constitutional provision is of federal nature, i.e., it is directed only to the Union. In other cases, the constitutional rule is national feature, being addressed to other components of the federal alliance. In other words, there is not always consensus on what the state constitutions should, should not or can assimilate. The job search reasonably clear up some parameters to clarify when and how it should be used the principle of symmetry.

---

1 Promotor de Justiça do Ministério Público de Rondônia. Ex-Defensor Público. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. Professor de Direito Constitucional (EBEJI).  
E-mail: samuelsalesfonteles@gmail.com.

RECEBIDO EM: 30/06/2015 ACEITO EM: 23/12/2015

**Keywords:** Symmetry. Asymmetry. Federalism. Autonomy. Organization.

## 1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil é formada pelos entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que, segundo reza a Constituição Federal de 1988 (art. 1º), integram uma aliança indissolúvel. A propósito, trata-se de um pleonasma, afinal, por definição, toda federação é indissolúvel. Nenhum componente do pacto federativo pode se desgarrar do todo, pois, ao contrário do que ocorre nas confederações, o federalismo é inconciliável com o chamado direito de secessão<sup>2</sup>.

O modelo federal pode surgir da aglutinação de partes, até então soberanas, que abdicam de sua soberania para participar de um Estado-mãe. Na prática, opera-se um “suicídio de Estados” para viabilizar o nascedouro de um único Estado Nacional. As colônias britânicas assim entenderam ao originar os Estados Unidos, movimento este que a doutrina cunhou de federalismo centrípeto. Diversamente, também é possível trilhar caminho inverso, quando um todo é objeto de rachaduras. Se um Estado Unitário é fraturado em pequenas partes, mas, a despeito disso, consegue conservar sua unidade, convola-se em Estado Federal. Trata-se de uma origem denominada centrífuga, da qual o Brasil é exemplo.

Se existe uma palavra que resume o espírito do pacto federativo, certamente é o vocábulo “autonomia”, assim entendido como uma liberdade constitucionalmente delimitada. As partes do todo são autônomas (livres) para eleger seus governantes (capacidade de autogoverno), erigir sua própria Administração Pública (capacidade de autoadministração), editar suas leis e organizar-se politicamente (capacidade de auto-organização e normatização própria). É exatamente a última dessas capacidades, qual seja a de auto-organização, que será o epicentro deste trabalho, notadamente tomando-se como referência os Estados-membros e o Distrito Federal.

---

2 Isso não inibe o sonho nutrido por alguns brasileiros de verem seus estados desvencilhados do Brasil, sobretudo no sul do país. No entanto, movimentos separatistas não são abraçados pela ordem constitucional de 1988. Na música popular brasileira, a cantora Elba Ramalho gravou a polêmica canção “Nordeste Independente”, cuja letra é atribuída ao escritor Bráulio Tavares e ao poeta repentista Ivanildo Vilanova, na qual se diz: “Já que existe no Sul esse conceito, de que o Nordeste é ruim, seco e ingrato, se existe a separação de fato, é preciso torná-la de direito”. Curiosamente, a letra original contém estrofes não gravadas pela cantora, a exemplo de um trecho que alude à necessidade de homologação de partilha dessa divisão nacional. Para além da poesia, o fato é que a Constituição Federal de 1988 previu mecanismos para impedir separações dessa natureza, entre eles, o instituto da intervenção federal (art. 34, I, CF/88), quando todos os demais membros da aliança se unem – o ente União nada mais é do que isso – para impedir o estado rebelde de abandonar o vínculo indissolúvel, na veladura da integridade nacional.

No que tange aos Municípios, o aprofundamento do assunto escapa dos limites deste artigo, devendo ser enfrentado em um estudo monográfico a ser publicado no futuro.

Pois bem.

Nesse condomínio político chamado federação, cada ente federativo organiza-se a partir de um documento jurídico distinto: o Município e o Distrito Federal organizam-se pelas Leis Orgânicas respectivas; os Estados são organizados por suas constituições estaduais; e, como é intuitivo, a União extrai sua organização da Constituição Federal.

Todavia, a liberdade dos entes não é o único fruto produzido pela árvore do federalismo, de do qual também se colhem inúmeras limitações e aprisionamentos. A aliança federativa é fonte de bônus, mas também de ônus. Se, por um lado, é certo que a federação presenteia os entes com autonomia, ninguém duvida que também lhe amputa parcela considerável de sua liberdade organizacional. O mesmo Estado Federal que dá com uma mão, retira com a outra. Isso se deve ao fato de que a feitura de constituições estaduais ou leis orgânicas deve observar princípios encartados na Constituição Federal, nem sempre evidentes aos elaboradores das normas estaduais, distritais e municipais<sup>3</sup>. Surge um dos maiores desafios do Direito Constitucional: como promover uma organização política segura dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal sem que sejam violados os princípios a que faz referência a Constituição Federal, mormente quando não se conhece, com exatidão, que princípios são esses?

Fosse um provimento jurisdicional, caberia a oposição de embargos declaratórios para aclarar uma omissão. Em se tratando de um

3 Segundo o art. 25 da Carta de 1988, “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. No art. 125 do mesmo diploma, averbrou-se que “Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o constituinte estabeleceu que “Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta” (art. 11, *caput*). De maneira semelhante, no que toca ao Distrito Federal, dispõe a Lei Maior: “O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição”. Consoante o art. 29 da Carta Magna, “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:”. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 11, parágrafo único, assevera que “Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual”.

mandamento constitucional, o problema transfere-se para os domínios da hermenêutica constitucional e nela eterniza-se. É espinhosa a tarefa de detectar se determinado dispositivo constitucional deve, não deve ou pode ser incorporado ao Direito Constitucional dos Estados, pois, como tudo em Direito, há zonas cinzentas de indeterminação. A fronteira entre a autonomia desses Entes e as imposições decorrentes do pacto federativo é muito tênue. O fim colimado por este artigo é o de lançar alguma luz sobre essa área nebulosa, estabelecendo diretrizes mínimas para que o leitor possa saber o que é, quando e como deve ser aplicado o princípio da simetria. O enfoque serão as constituições estaduais e a lei orgânica distrital, relegando-se a análise das leis orgânicas municipais para uma monografia específica sobre o assunto.

O tema assume relevo porque o princípio da simetria tem sido um perigosíssimo instrumento de retórica, invocado como argumento para que o Supremo Tribunal Federal – STF mutile as constituições estaduais e leis orgânicas<sup>4</sup>, fulminando-as de inconstitucionalidade. Na sua forma pura, o princípio da simetria é um importante mecanismo de preservação do pacto federativo; desvirtuado, converte-se em uma arma letal apontada contra a federação. Portanto, urge descortinar esse obscuro princípio, tão caro à democracia, à separação dos poderes e à segurança jurídica.

## 2 LIMITAÇÕES DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE NA DOCTRINA DE RAUL MACHADO HORTA

Reputa-se poder constituinte decorrente a autoridade de que se revestem os Estados para elaborarem suas constituições estaduais, raciocínio extensível ao Distrito Federal, por ocasião da elaboração da sua Lei Orgânica<sup>5</sup>. Diferentemente do constituinte originário, o constituinte

---

4 Embora usualmente invalidadas pelos Tribunais de Justiça, as leis orgânicas municipais também podem ser declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, bastando para tanto que seja interposto um recurso extraordinário, no bojo de uma ação direta de inconstitucionalidade, quando a norma da carta estadual é uma reprodução obrigatória da Carta Federal (STF, Rcl 383).

5 Ainda que a terminologia “Lei Orgânica” tenha causado uma perplexidade inicial, porque leis orgânicas municipais não têm sido consideradas como constituições municipais, o certo é que tem prevalecido a concepção pela qual a Lei Orgânica Distrital é, na essência, uma Constituição Distrital, devendo ser tida como uma emanção do Poder Constituinte Decorrente. O Pleno do Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre o tema: “A Lei Orgânica do Distrito Federal constitui instrumento normativo primário destinado a regular, de modo subordinante - e com inegável primazia sobre o ordenamento positivo distrital - a vida jurídico-administrativa e político-institucional dessa entidade integrante da Federação brasileira. Esse ato representa, dentro do sistema de direito positivo, o momento inaugural e fundante da ordem jurídica vigente no âmbito do Distrito Federal. Em uma palavra: a Lei Orgânica equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às Constituições promulgadas pelos Estados-membros” (ADIn-MC 980/DF).

decorrente é marcado pelo seu caráter limitado, exatamente porque deve obediência aos princípios estipulados na Constituição Federal. Mais uma vez, indagamos: que princípios são esses?

Considerando que o constituinte de 1988 optou por não explicitá-los taxativamente, a doutrina constitucionalista brasileira não mediu esforços na tarefa de elaborar teorias científicas capazes de indicar precisamente as limitações do constituinte decorrente. Nessa missão, destacaram-se as construções de Raul Machado Horta, expoente da Escola Mineira de Direito Constitucional.

A doutrina de Raul Machado Horta é responsável pela identificação, na Constituição, das chamadas normas centrais. Tais normas albergam em sua essência a víga mestra do modelo federalista e, portanto, devem necessariamente ser absorvidas pelo constituinte decorrente. Oportunas são as palavras de Horta (1995, p.23):

A Constituição Federal de 1988 contém na sua estrutura um tipo de norma vinculada diretamente à organização da forma federal de Estado, que denomino de normas centrais. Estas normas ultrapassam a organização da União, para alcançar a estruturação constitucional do Estado-membro, em fase ulterior, que dependerá do poder constituinte do Estado, titular da organização constitucional do Estado Federado.

O número de normas centrais é inversamente proporcional à autonomia federativa dos entes, na medida em que tais comandos são de observância cogente pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal. Assim, em um Estado federativo de índole centrífuga, descentralizador, tais normas são mais escassas. Em se tratando de um federalismo de feição centrípeta, centralizador, as normas aludidas são mais abundantes. Já no chamado federalismo de equilíbrio, adotado atualmente no Brasil, o número de normas centrais equivale à média aritmética dos modelos federativos anteriores. Segundo Horta (1997, p. 178):

O federalismo de equilíbrio, que superou o federalismo centrífugo de escassas normas centrais e o federalismo centrípeta de pletóricas normas centrais, corresponde à forma de organização apta a assegurar, contemporaneamente, o desenvolvimento das normas centrais da Constituição Federal, dentro de concepção equidistante de modelos extremados.

As normas centrais foram classificadas pelo constitucionalista em três categorias: princípios constitucionais, princípios estabelecidos e normas de preordenação. As chamadas normas de reprodução seriam originadas

da transplantação de quaisquer dessas espécies para uma constituição estadual. Ou seja, na sistemática horteana, trasladar uma norma central para a carta estadual rende ensejo a uma norma de reprodução. Façamos um breve apinhado dessas categorias.

Os princípios constitucionais, cuja desobediência dá azo à intervenção federal, são aqueles informadores do regime político. A norma constitucional que previu o regime democrático (art. 1º, parágrafo único), portanto, é um exemplo de princípio constitucional. A Carta Cidadã ergueu à estatura de princípios constitucionais normas que, segundo o autor, são dotadas da permanência de valores institucionais comuns, elencando-as no art. 34, VII, da CF/88<sup>6</sup>. Hodiernamente, os princípios constitucionais correspondem aos denominados princípios sensíveis.

Os princípios estabelecidos, a seu turno, seriam limitações outras do constituinte decorrente, que demandam interpretação sistemática para serem identificados. Alojamos, consoante o constitucionalista, nas normas relativas à repartição de competências, ao sistema tributário, à organização dos Poderes, aos direitos e garantias fundamentais, à educação, à família, à cultura *etc.* Estão, pois, localizados ao longo do texto constitucional.

Por derradeiro, as normas de preordenação organizam os Estados-membros de maneira apriorística. São exemplos as normas referentes à Justiça e ao Ministério Público estaduais. Tais regras dirigem-se diretamente a esses entes políticos. Aqui, já é possível apresentar uma crítica à classificação do notável constitucionalista. Quando a Constituição Federal disciplina o Ministério Público dos Estados, não se trata de uma reprodução, mas sim de uma preordenação. Como pode o ilustre jurista afirmar, então, que as normas de preordenação são normas centrais e, a seu turno, se trasladadas para as cartas estaduais, transmudam-se em normas de reprodução? Há nisso uma incongruência.

Há, ainda, que se mencionar as denominadas normas de imitação. Segundo o conceito do próprio autor, “as normas de imitação exprimem a cópia de técnicas ou de institutos, por influência da sugestão exercida pelo modelo superior” (HORTA, 1964, p. 192 e 193). Como o próprio nome revela, traduzem a clonagem de modelos organizacionais ou institutos,

6 Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\]](#).

não por imposição do constituinte, mas por mera sugestão. Logo, são marcadas pela voluntariedade, na medida em que a adesão por parte dos Estados-membros é espontânea.

### 3 UMA NOVA SUGESTÃO DE CATEGORIA DE NORMAS

A classificação horteana foi de uma contribuição incomensurável e, inclusive, utilizada como parâmetro para julgados do Supremo Tribunal Federal. Não obstante, contém algumas inadequações terminológicas, nem sempre se afigura clara, além de conter omissões.

Segundo a teoria do professor de Minas Gerais, as normas centrais conferem homogeneidade ao Estado Federal. Entretanto, nem sempre é assim. Conforme apontado, norma central é gênero que alberga as normas de preordenação. Ora, tal espécie, em boa verdade, dá ensejo a uma heterogeneidade, uma vez que, geralmente, instaura órgãos ou regras que apenas existem nos Estados e não na União. Por exemplo, quando a Carta Magna institui o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados, estipula uma organização sobremodo diferenciada na órbita federal e estadual. Não existe, a toda evidência, homogeneidade nisso.

Outrossim, ainda segundo a doutrina de Horta, todas as normas centrais que forem transplantadas para uma constituição estadual originarão normas de reprodução. Há nisso um contrassenso, eis que as normas de preordenação não são uma reprodução do modelo federal, mas, sim, regras que, muitas vezes, são dirigidas aos Estados com exclusividade. Trata-se do cumprimento de um comando e não de uma reprodução. Esta pressupõe uma clonagem, o que não acontece nas normas de preordenação.

À luz dos argumentos expendidos, sugere-se uma nova classificação de normas relacionadas à limitação do constituinte decorrente. Trata-se de uma classificação tripartite, inspirada nos modais deônticos da permissão, da proibição e da obrigatoriedade. Doravante, as normas serão enquadradas de maneira tricotômica: normas de reprodução proibida, normas de reprodução permitida e normas de reprodução obrigatória.

#### 3.1 NORMAS DE REPRODUÇÃO PROIBIDA

Os Estados-membros nem sempre poderão tomar o paradigma federal como referência para copiar o comportamento da União. Em se tratando de institutos tipicamente federais, haverá, não raro, obstáculos

insuperáveis para esse transplante. O pacto federativo implica um mínimo de heterogeneidade.

A proibição de reprodução pode advir, por exemplo, da adoção do sistema presidencialista, sistema de governo em que a mesma pessoa titulariza as chefias de Estado e de Governo. Com arrimo no art. 86, §§ 3º e 4º, da CF/88, o Presidente da República não estará sujeito à prisão, nas infrações comuns, enquanto não sobrevier sentença condenatória, bem como não poderá ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. Cuida-se de prerrogativas inerentes ao Chefe de Estado, o que faz com que seja proibida a reprodução de tais imunidades nas constituições estaduais. Governadores não chefiam Estados, mas Governos. Inextensíveis, portanto, aos governadores de Estado<sup>7</sup>, pois o Brasil é uma federação e não uma confederação. O fundamento é dos mais simplórios.

Outro fundamento que pode dar lastro à proibição da reprodução de uma norma constitucional é o fato de que somente o constituinte originário pode excepcionar a si mesmo. Disso resulta que o constituinte decorrente não tem legitimidade para ampliar exceções constitucionais, assunto que não comporta uma verticalização neste artigo.

Também é possível lembrar que as competências legislativas ou administrativas da União podem impedir a sua reprodução pelos demais entes, afinal, só se pode copiar uma conduta quando se está legitimado a praticá-la. Apenas para ilustrar, ainda que se tenha admitido a edição de medidas provisórias por governadores, jamais esses atos normativos poderiam dispor sobre Direito Civil. Somente uma medida provisória editada pelo Presidente da República é instrumento legítimo para veicular temas afetos ao Direito Civil, posto que à União compete legislar privativamente sobre esse ramo da árvore jurídica (art. 22, I, CF/88).

Um silêncio eloquente do constituinte também é capaz de interditar a reprodução de uma norma. É possível implementar uma Arguição de

---

7 Nesse sentido, confira-se o julgado da ADIn 1008/PI: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ - OUTORGA DE PRERROGATIVAS DE CARÁTER PROCESSUAL PENAL AO GOVERNADOR DO ESTADO - IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR E A QUALQUER PROCESSO PENAL POR DELITOS ESTRANHOS À FUNÇÃO GOVERNAMENTAL - INADMISSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO REPUBLICANO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, PAR. 3. E 4.) - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES. [...] A imunidade do Chefe de Estado à persecução penal deriva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir consequência derogatória do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria Constituição Federal.



Descumprimento de Preceito Fundamental –ADPF no âmbito dos Tribunais de Justiça? Ora, sabe-se que o constituinte de 1988 previu a ação direta de inconstitucionalidade e explicitamente cuidou de estendê-la aos Estados-membros (art. 125, §1º, CF/88). Se não o fez para a ADPF, certamente assim não o desejou. E não se diga que a possibilidade de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC estadual autoriza, por indução, uma ADPF estadual. A uma, porque a ADC e a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI são ações dúplices ou ambivalentes; logo, quando a Constituição atribuiu aos Tribunais de Justiça a competência para julgarem ações diretas de inconstitucionalidade, implicitamente, também permitiu que afirmassem a constitucionalidade do ato impugnado. A duas, porque a ADC foi implementada por uma emenda à Constituição (EC n.º 03/93), portanto, cronologicamente, não poderia o constituinte originário estender para os Estados aquilo que ainda não existia em 05/10/1988.

Situação diferente é a da ADPF, que sempre existiu, desde o nascedouro da ordem constitucional outubrina, mas nunca foi estendida para os Estados. Infere-se que a norma constitucional do art. 102, §1º, é de reprodução proibida, ante a existência de um silêncio eloquente proibitivo. O silêncio constitucional é aprofundado em um estudo monográfico, não sendo possível detalhá-lo nestas breves linhas.

### 3.2 NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA

Determinadas normas constitucionais são de uma importância singular, de tal sorte que sua assimilação não se sujeita ao talante dos demais entes federativos. A reprodução, nesses casos, é medida de rigor. Em uma federação, a ninguém é dado ser excessivamente diferente, destoando da aliança em aspectos considerados essenciais ao bom convívio dos entes políticos.

Seria paradoxal, por exemplo, um Estado Nacional monárquico com Estados-membros republicanos<sup>8</sup>. Também não se admite um Estado Nacional presidencialista com municípios parlamentaristas. Conclui-se que um mínimo de homogeneidade é indispensável à (boa) conservação do pacto federativo.

---

8 Nem mesmo as constituições estaduais dos Estados Unidos, cuja autonomia não encontra precedentes no Direito Comparado, podem ignorar o princípio republicano. Nas palavras de Thomas Cooley, "A faculdade que tem o povo de emendar ou rever a sua Constituição é limitada pela Constituição Federal. Ela não pode abolir a forma republicana de governo nem conter disposição alguma que produza o exercício de qualquer poder explícita ou implicitamente proibido aos Estados pela Constituição Federal". [COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional nos Estados Unidos da América*. Campinas/SP: Russell Editores, posição 11323, *Kindle Edition*].

Em apertada síntese e com a objetividade que este artigo requer, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal tem construído uma jurisprudência nem sempre coerente sobre o assunto. Há, contudo, alguns temas que reiteradamente têm sido considerados como dignos de reprodução. Segundo o Excelso Pretório, são normas de reprodução obrigatória aquelas que versam sobre a separação dos poderes<sup>9</sup>, o processo legislativo<sup>10</sup>, as comissões parlamentares de inquérito<sup>11</sup> e os tribunais de contas<sup>12</sup>. Em todas essas temáticas, não há espaço para a discricionariedade. A absorção pelas constituições estaduais é compulsória, devendo, ainda, haver uma conservação dessas regras no corpo das cartas estaduais. É que, grosso modo, as normas de reprodução obrigatória também atuam como cláusulas pétreas estaduais, na medida em que estão imunes a tentativas de reforma por parte das Assembleias, órgãos incumbidos do dever de reproduzi-las e, também, de conservá-las. Obviamente, o rol apresentado não revela qualquer pretensão de esgotar tudo aquilo que necessariamente deve ser incorporado no direito constitucional estadual, mas já revela um mínimo de calculabilidade e previsibilidade quando se trata da construção pretoriana do STF.

Como o próprio nome revela, as normas de reprodução obrigatória implicam uma clonagem do instituto *mutatis mutandis*. Daí resulta a consequência natural dessa espécie: a impossibilidade de se ampliar, reduzir ou adaptar a regra ou o princípio por ela albergado. Muda-se apenas o que deve ser mudado, observando-se o paralelismo das formas, mas a reprodução deve ser fiel, pelo menos naquilo que couber. Figure-se, por exemplo, que uma proposta de emenda deve ser aprovada em ambas

9 Não se trata de nenhuma novidade, uma vez que tais conclusões já foram alcançadas por mentes como a de Aliomar Baleeiro, que, na época, ocupava uma das cadeiras do Supremo Tribunal Federal. Assim, em meados da década de 70, o ilustre tributarista relatou o Recurso Extraordinário de nº 74.193/GB, reportando-se à Carta de 1946: “Os estados, sem embargo de autonomia para sua organização e administração, já estavam adstritos, sob a Constituição Federal de 1946, às linhas mestras do regime, devendo guardar simetria com o modelo federal em matéria de divisão, independência e competência dos poderes, assim como princípios reguladores do funcionalismo público”.

10 ADIn 1353/RN. Em sentido contrário: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Professor Titular (aposentado) da Faculdade de Direito da USP. Para o referido autor (2009, p. 255), “gozando os Estados de autonomia, sendo as exceções de se interpretarem restritivamente, parece descabido o posicionamento da Suprema Corte. Com efeito, não se atina com a razão de ser a cópia do processo legislativo federal um princípio obrigatório para os Estados.”.

11 ADIn 3619/SP. Inconstitucional, por conseguinte, a Constituição Cearense, quando assevera que a Comissão Parlamentar de Inquérito poderá ser instaurada “[...] sempre que o requerer a quarta parte de seus membros [...]” (art. 56, *caput*). Não se pode alterar o quórum previsto na Carta Federal, qual seja, de 1/3.

12 Rcl. 6702 AgR – MC/PR.

as Casas do Congresso. Parece óbvio que a regra não pode ser reproduzida de maneira idêntica no ordenamento constitucional dos Estados, pois as Assembleias são unicamerais. A solução é ignorar a norma neste particular.

É de se ressaltar, ainda, que, conforme já decidido pelo STF, as normas de reprodução obrigatória podem incidir no âmbito estadual, mesmo sem que estejam expressamente previstas na Carta do Estado-membro. Assim já se manifestou o Guardião da Constituição, embora em alusão às normas centrais, na ADI 2076/AC: “Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local”.

Também não se deve olvidar uma particularidade: em regra, as decisões de mérito, em sede de ações diretas de inconstitucionalidade, são irrecuráveis. Porém, em se tratando de representações de inconstitucionalidade estadual, desde que o parâmetro de controle seja normas de reprodução obrigatória, as decisões dos Tribunais de Justiça desafiarão a interposição de Recurso Extraordinário, cujos efeitos serão *erga omnes*<sup>13</sup>.

### 3.3 NORMAS DE REPRODUÇÃO PERMITIDA

Em uma federação, os Estados-membros não podem ser reduzidos a meras miniaturas da União, isto é, a uma réplica em menor escala. O mesmo se diga dos Municípios em relação aos Estados, considerando que o Brasil adota um federalismo de 3º grau. A relação existente entre a União e os demais entes políticos está longe de ser representada por triângulos semelhantes, que, possuindo ângulos idênticos, somente se diferem pela dimensão.

As normas de reprodução permitida, como o próprio nome exprime, albergam matérias alteráveis pelo constituinte decorrente, ou seja, sua reprodução é uma faculdade. Correspondem, na essência, às denominadas normas de imitação, segundo o magistério do saudoso Horta. A liberdade organizacional dos entes políticos é vislumbrada exatamente nas chamadas normas de reprodução permitida, que, em um Estado Federal, devem ser tidas como regra. Assim, sobrevivendo dúvida na categorização da norma, uma hermenêutica constitucional afinada com o pacto federativo há de sinalizar para essa categoria (*in dubio pro federatio*).

---

13 STF, Rel 383.

Um exemplo de norma constitucional de reprodução permitida é aquela prevista no art. 57, §4º. Diferentemente do que ocorre no Congresso Nacional, é possível, no âmbito estadual, a recondução de Membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa para a eleição imediatamente subsequente<sup>14</sup>. Note-se que a regra em apreço não diz respeito à separação dos poderes, pelo contrário, assume uma feição *interna corporis* do Poder Legislativo. A propósito, conclusão muito semelhante foi alcançada por Rigolin (2010)<sup>15</sup>, no que diz sobre a possibilidade do pagamento de verbas “indenizatórias” para vereadores e deputados estaduais que comparecem a sessões extraordinárias. Para o eminente publicista, o fato de a Constituição Federal proibir o pagamento de indenizações para os parlamentares federais, por convocações durante o recesso legislativo (art. 57, §7º), não autoriza a conclusão de que a regra é de reprodução obrigatória no âmbito dos Estados e Municípios.

O STF também considerou como norma de reprodução permitida o art. 131, §1º, da CF/88<sup>16</sup>. O precedente originou-se da Constituição de São Paulo, que estatuiu a impossibilidade de pessoas alheias à Procuradoria do Estado se tornarem chefes desta Instituição. Noutro dizer, a escolha do Procurador Geral do Estado somente poderia recair sobre membros de carreira, o que limitou sobremodo o universo de escolha do Chefe do Executivo. O Excelso Pretório decidiu que a autonomia dos Estados-membros é suficiente para criar requisitos para a nomeação do Procurador-Geral do Estado, mesmo inexistindo regra simétrica federal para o Advogado-Geral da União, que, pelo paralelismo das formas, lhe é correspondente<sup>17</sup>.

---

14 Esta Corte [...] tem entendido [...] que o §4º do art. 57, que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros. - Com maior razão, também não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros o preceito, contido na primeira parte desse mesmo §4º do art. 57 da atual Carta Magna, que só estabelece que cada uma das Casas do Congresso Nacional se reunirá, em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e a eleição das respectivas Mesas, sem nada aludir - e, portanto, sem estabelecer qualquer proibição a respeito - à data dessa eleição para o segundo biênio da legislatura.

15 RIGOLIN, Ivan. As Simetrias Constitucionais: Pagamento de Sessão Extraordinária: Mudou o Direito na Constituição. In: \_\_\_\_\_. **Direito Administrativo: Temas Polêmicos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 157-163.

16 Art. 131, §1º, CF/88 - “A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada”.

17 ADI 2581. Declarou-se a constitucionalidade do art. 100, parágrafo único, da Constituição de São Paulo.

Conquanto a favor da autonomia dos entes, tal decisão não é digna de aplausos. Primeiramente, porque se viu que regras de iniciativa devem ser respeitadas no âmbito estadual. Logo, matéria que verse sobre provimento de cargos em comissão é de iniciativa exclusiva do Governador.

Ademais, o Procurador-Geral do Estado tem *status* de Ministro, devendo ser, à semelhança do Advogado-Geral da União, de livre nomeação e de livre exoneração por parte do Chefe da Administração Pública estadual. O fundamento repousa no próprio sistema presidencialista, que pressupõe essa liberdade de escolha por parte do Presidente. A propósito, do assunto ocupou-se Moraes (2004, p. 187) em monografia dedicada ao presidencialismo:

A primeira tarefa que deve ser realizada pelo Presidente da República, logo após prestar o juramento do cargo, é formar sua equipe, que conduzirá os rumos da Administração Pública durante a duração de seu mandato, ou seja, criar um corpo de assessores de confiança por meio do qual poderá atuar.

Em relação a determinados cargos, excetuados os Ministros de Estado, conforme analisado anteriormente, a regra de nomeação direta pelo Presidente da República pode sofrer atenuações, exigindo-se prévia aprovação do Senado Federal.

Vê-se que os Ministros de Estado são de livre nomeação, o que acaba por alcançar o Advogado-Geral da União, que tem *status* de Ministro, bem como, por simetria, o Procurador-Geral do Estado. Confiança, por sua vez, é atributo conquistado ao longo do convívio, não podendo ser objeto de imposição. Ninguém pode ser compelido a confiar. Não foi elogiável a decisão do Supremo Tribunal Federal.

No que concerne às medidas provisórias, tem prevalecido que os Estados podem adotá-las para seus governadores. Cuida-se de uma possibilidade, não de uma obrigatoriedade. Logo, situam-se no âmbito das normas de reprodução permitida<sup>18</sup>. Tal entendimento deflui, inclusive, da

18 ADI 2391/SC, ADI 812-9/TO e ADI 425-5/TO. Em sentido contrário: José Afonso da Silva. Essas as palavras do insigne constitucionalista (2015, p. 626): “E medidas provisórias, podem as Constituições estaduais instituí-las? Em edições anteriores, respondemos que nada justificava sua existência no âmbito estadual, mas não víamos proibição em que o fizessem. Até onde sabemos, os Estados (e também os Municípios) evitaram adotá-las. E hoje, *re melius perpensa*, achamos ponderável o argumento de que, sendo exceção ao princípio da separação dos poderes, só valem nos limites estritos em que foram elas previstas na Constituição Federal, ou seja, apenas no âmbito federal, não se legitimando seu acolhimento nem nos Estados e nos Municípios”. Clève: (2010, p. 244), em célebre monografia a respeito do tema, parece concordar com o caráter impertinente das medidas provisórias nos compartimentos estadual e municipal: “Todavia, desde o ponto de vista político, às Coletividades Federadas não é recomendável a utilização das providências emergenciais. Deveras, as medidas (i) constituem mecanismos legislativos extraordinários que se prestam para regular questões emergenciais mais afetas à competência da União; depois, (ii) porque a competência legislativa dos Estados-membros e Municípios, embora com a Constituição de 1988, é reduzida. Com as medidas

interpretação *a contrario sensu* do art. 25, §2º, da CF/88.

Por fim, cumpre advertir que o texto do preâmbulo não é de reprodução obrigatória nas Cartas dos Estados-membros. Nem por isso se deve reputá-los como norma de reprodução permitida, pois de norma não se cuida<sup>19</sup>. O preâmbulo não se reveste de força normativa, na medida em que se traduz em mera apresentação desprovida de juridicidade. Não pode ser paradigma de controle de constitucionalidade, embora se lhe reconheça um valor hermenêutico, eis que aponta os vetores axiológicos da República.

A respeito do preâmbulo e de como o seu teor é despido de comandos jurídicos, aduz o constitucionalista português Miranda (1992, p. 207):

A sua forma e a sua extensão aparecem extremamente variáveis, desde as sínteses lapidares de estilo literário aos longos arrazoados à laia de relatórios preliminares ou exposições de motivos; desde a invocação do nome de Deus ou do título de legitimidade do poder constituinte ao conspecto histórico; desde a alusão a um núcleo de princípios filosóficos-políticos à prescrição de determinados objetivos programáticos.

Portanto, embora a sua reprodução se insira no âmbito de autonomia dos Estados-membros, o preâmbulo não é norma jurídica, ainda que seja parte integrante da Constituição. Não poderá nunca ser tido como norma de reprodução permitida.

#### 4 PRINCÍPIO DA SIMETRIA

O princípio da simetria é decorrência lógica do pacto federativo. Logo, ambos surgiram simultaneamente, isto é, por força da Carta de 1891, que, em seu artigo 63, dispunha que “Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitadas os princípios constitucionais da União”. Hoje, também encontra guarida na Constituição Federal. Topograficamente, sua positivação varia a depender do pano de fundo em

---

provisórias, os legislativos estaduais e municipais restariam ainda mais esvaziados. Cumpre lembrar, entretanto, que os constituintes estaduais e os legisladores orgânicos municipais não se deixaram seduzir pela inexistência de vedação à adoção da medida provisória. Tanto que, em geral, as Cartas Políticas estaduais e municipais preferiram não contemplá-la”.

- 19 **Eis o julgamento da ADI 2076/AC:** EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO: PREÂMBULO. NORMAS CENTRAIS. Constituição do Acre. I. - Normas centrais da Constituição Federal: essas normas são de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro, mesmo porque, reproduzidas, ou não, incidirão sobre a ordem local. Reclamações 370-MT e 383-SP (RTJ 147/404). II. - Preâmbulo da Constituição: não constitui norma central. Invocação da proteção de Deus: não se trata de norma de reprodução obrigatória na Constituição estadual, não tendo força normativa. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

que venha a ser aplicado. Quando os destinatários são os Estados-membros, é de se reconhecer que foi alojado implicitamente nos arts. 25 e 125 do corpo permanente, bem como no art. 11 do ADCT (os mesmos dispositivos que previram a existência do constituinte decorrente). Quando os destinatários são os Municípios, a previsão encontra-se no art. 29 da CF/88. Sendo uma decorrência lógica do mínimo de homogeneidade que se espera de um pacto federativo, os dispositivos acima devem ser combinados com os arts. 1º e 18, ambos da Constituição Federal.

Simetria transmite a noção de paralelismo, harmonia e proporção. Daí resulta a sua íntima ligação com as ciências exatas. Simetria é a “semelhança entre duas metades” (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2001, p. 407). Encontra-se essa qualidade na natureza, valoriza-se-lhe na Arquitetura, nas Artes e até mesmo na Música. Enfim, há um poderoso elo entre a simetria e o que é belo. Matematicamente, a ideia de simetria traduz a equidistância de dois elementos em relação a um eixo. Situa-se, pois, no domínio da geometria.

O Direito importou da Matemática a expressão para utilizá-la de maneira analógica. No mundo jurídico, o eixo é a Carta Magna. Os elementos correspondem aos entes políticos, que devem organizar-se tão próximos do eixo constitucional quanto a União, no que couber.

Mas a noção de simetria também traz consigo a ideia de conservação, e isso é o mais importante. A correlação entre ambas foi registrada na obra de Romann (2000, p. 79, grifo nosso):

Em 1918, a matemática alemã Emmy Noether demonstrou uma ligação notável entre a conservação e a simetria: para cada simetria há uma quantidade conservada. Os sistemas que têm simetria de rotação conservam o momento angular; os sistemas que são simétricos no espaço (que não se alteram quando se move todo o sistema) conservam o momento linear; os sistemas que são simétricos no tempo (que não dependem de *quando* são observados) conservam a energia; diz-se que os sistemas que têm simetria de reflexo conservam *paridade*. [...] Todas essas novas relações apoiam a convicção dos cientistas de que a simetria, com sua correlata, a conservação, é uma característica fundamental do mundo natural.

Ora, assim também o é no mundo jurídico. O princípio da simetria indiscutivelmente é um dos instrumentos de conservação do pacto federativo, pois inibe discrepâncias intoleráveis na aliança. Consoante Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 114), “os governos federativos têm mais tendência à anarquia entre os membros que à tirania no corpo soberano”.

Temer (2005, p. 68), consciente da vulnerabilidade do pacto, chega a apontar a necessidade de existência de elementos mantenedores do federalismo.

Logo, o princípio simétrico assume a relevante missão de conservação de um Estado Federal.

#### 4.1 A DUPLA DIMENSÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Uma vez apresentadas as normas de reprodução, torna-se possível compreender o âmbito de incidência e o conteúdo do princípio da simetria. O postulado simétrico é corolário do federalismo e, de início, decorre da homogeneidade mínima imposta pela aliança. Assim, concretiza-se por intermédio das normas de reprodução obrigatória. Portanto, terá aplicação quando as normas da Constituição da República versarem acerca da tripartição das funções, das comissões parlamentares de inquérito, do processo legislativo, entre outros temas cujo exame escapa aos objetivos deste trabalho.

Esse é o aspecto mais convencional e difundido, sobretudo nas decisões do STF e na doutrina. Cuida-se da dimensão negativa do princípio da simetria, que rende ensejo ao enfraquecimento da autonomia dos entes mediante a sua delimitação. O princípio da simetria em sua faceta negativa afigura-se como um instrumento de conservação do próprio pacto federativo, desde que de maneira proporcional, sob pena de atentar contra a própria aliança, uma vez que exageros podem aniquilar a autonomia dos entes que a compõem.

A dimensão negativa do princípio da simetria é uma visão pessimista do postulado e muito apresentada pela doutrina, que parece ignorar a sua dimensão positiva, apresentada adiante. Essas são as palavras de Maluf (1995, p. 170):

Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia.

Araújo e Nunes Júnior (2002, p. 14) também realçam a dimensão negativa do princípio em questão:



O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível, objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais.

Não é de todo correto justificá-lo partindo-se da homogeneidade imposta pelo federalismo e das normas de reprodução obrigatória. A própria aliança implica não apenas uma autonomia derogatória do modelo federal, mas também uma autonomia adesiva. Também, nesse caso, se manifestará o princípio da simetria, dessa vez, por meio das normas de reprodução permitida e tendo como pressuposto a existência de um silêncio constitucional permissivo. Tal aspecto foi felizmente indicado pelo constitucionalista Oliveira (2006, *on line*):

Por este princípio, o que a Constituição Federal previr para o âmbito federal, que **puder ser adotado** pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, sem prejuízo do pacto federativo ou qualquer ofensa à Constituição, **não lhes será proibido fazer**, reproduzindo, para os seus níveis de atuação, os preceitos da Carta Fundamental. (grifo nosso).

A concepção de Jorge Hélio Chaves denota facultatividade, adesão voluntária a um preceito constitucional destinado à União e cuja reprodução não infrinja a Carta Magna. Portanto, para o ex-Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, situa-se o princípio da simetria no âmbito das normas de reprodução permitida ou, na linguagem de Horta, nas normas de imitação. Trata-se da dimensão positiva do postulado simétrico, que fortalece a autonomia adesiva dos Estados-membros. O princípio da simetria, diferentemente do que parece entender a maior parte da doutrina, não se limita à reprodução dos ônus, mas também da adesão aos bônus.

Em suma: por força do princípio da simetria, na sua dimensão negativa, os Estados-membros e os Municípios, ao se organizarem mediante suas cartas estaduais e leis orgânicas, não devem se distanciar do eixo constitucional além das fronteiras impostas pelo federalismo, o que se garantirá através das normas de reprodução obrigatória; em sua dimensão positiva, no silêncio permissivo do constituinte, os sobreditos entes poderão reproduzir o paradigma federal, desde que nos limites de sua autonomia adesiva e por meio das normas de reprodução permitida. Neste último caso, o princípio da simetria não passa de um argumento para justificar uma analogia, pois, diante do silêncio acerca da organização dos entes menores (Estados, Distrito Federal e Municípios), estes se espelham

na norma que regulou a organização do ente maior (União), para adotá-la<sup>20</sup>.

## 4.2 PRINCÍPIO DA ASSIMETRIA

Importa notar que a aliança, além de pressupor certa homogeneidade, impõe uma heterogeneidade mínima. Diante disso, é possível falar até mesmo no princípio da assimetria, na medida em que os Estados devem se diferenciar da União em matérias veiculadas nas chamadas normas de reprodução proibida. O postulado assimétrico, então, incidirá em algumas exceções constitucionais, em matérias cuja competência normativa é assenhorada privativamente pela União, bem como em todas as regras e

---

20 Por exemplo: quem deve suceder o prefeito municipal se este renunciar ao cargo e sobrevivendo a morte simultânea do vice-prefeito e do presidente da Câmara? As leis orgânicas não costumam decifrar essa indagação. Diante de um buraco normativo no sistema municipal ou estadual, deve-se buscar resposta na Constituição Federal, fonte *primária* para colmatar essas lacunas. Não se trata de aplicação da Teoria do Diálogo das Fontes, pela qual há um intercâmbio entre as plúrimas fontes legislativas. No caso em estudo, não há reciprocidade, isto é, não é uma via de mão dupla: apenas a Constituição Federal é fonte para colmatar lacunas nas cartas estaduais e leis orgânicas, jamais o contrário. Valendo-se do paradigma federal, percebemos que, havendo a impossibilidade de o presidente do Senado ocupar a presidência da República, o presidente do STF é o próximo da linha sucessória (art. 80, CF/88). Não obstante, tal norma é inaplicável ao caso em exame, pois não há poder Judiciário no plano municipal. Conclui-se que também não foi oferecida resposta satisfatória na Carta Federal, ou seja, tem-se uma úlcera normativa. Isso não impede de encontrarmos uma solução análoga por aproximação. Para tanto, devemos forçar uma situação limite também no plano federal: quem sucederá o presidente da República, caso este renuncie e sobrevenha a morte simultânea do vice-presidente, do presidente da Câmara, do presidente do Senado e do presidente do STF? A Constituição Federal é lacunosa. De fato, não há norma constitucional para regular esta hipótese. Mesmo assim, é possível intuir a solução: será realizado um pleito para a escolha do novo presidente da Câmara dos Deputados, que, por sua vez, deverá suceder o presidente da República, até que sejam concluídas as novas eleições (art. 81 da CF/88). Uma vez solucionado o problema no âmbito federal, por analogia (por aproximação) e por simetria, chegamos à solução: deverá ser realizado um novo pleito para que seja escolhido o novo presidente da Câmara dos Vereadores. O eleito ocupará necessariamente o cargo de prefeito, não podendo recusar-se, sob pena de perda do cargo em razão do abandono de suas responsabilidades funcionais. Cumpre indagar: a norma paradigma para a analogia (no exemplo acima, art. 80) é de reprodução obrigatória, proibida ou permitida? Ora, se de reprodução obrigatória se tratasse, não haveria lacuna propriamente dita, afinal, ainda que não explicitada na carta estadual ou lei orgânica, irradiaria seus efeitos em todo o âmbito nacional, ainda que com as adaptações pertinentes. Por outro lado, jamais poderíamos usar uma norma de reprodução proibida no âmbito estadual ou municipal como paradigma analógico, justamente em face da vedação de que tal regra incida nos âmbitos regionais e locais. O que nos resta? Resta concluir, a toda evidência, que a natureza jurídica da norma constitucional, que permite ser empregada como paradigma analógico para suprir lacunas em constituições estaduais e leis orgânicas, é de norma de reprodução permitida. Não sendo dado ao juiz eximir-se de julgar um caso por não haver norma que o regule (*non liquet*), tem-se que a única via possível é valer-se de uma analogia, empregando uma norma da Constituição Federal que possua natureza de reprodução permitida. Pelo menos, até que o ente federativo faça bom uso da sua autonomia, passando a normatizar a hipótese até então esquecida. Alguma solução necessariamente há de ser adotada pelo Estado ou Município, ainda que não seja idêntica àquela eleita pela União.

prerrogativas inerentes à União como representante do Estado Nacional, insuscetíveis de reprodução, posto que de uma confederação não se cuida.

O princípio da assimetria decorre da necessidade de ruptura mínima da igualdade entre a organização da União e dos demais entes, sob pena de instaurar-se um Estado unitário. O aprofundamento da temática será objeto de estudo monográfico específico.

### **4.3 CARÁTER ESTÉTICO E PRÉ-CONSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA**

Conforme foi dito alhures, a simetria possui uma inegável qualidade estética e de organização. Padrões simétricos costumam ser associados ao que é belo e ordenado. Pessoas mais perfeccionistas, por exemplo, costumam corrigir um quadro torto na parede, alinhar os sapatos deixados na gaveta ou até mesmo organizar roupas por cores. Trata-se da poderosa influência estética que a simetria exerce sobre os seres humanos.

Consoante a doutrina processualista, o juiz não é neutro, mas deve ser imparcial. Significa que todo magistrado carrega consigo suas experiências de vida, traumas, opiniões íntimas e marcas deixadas em sua biografia. No entanto, exige-se que aja com imparcialidade. Ora, o mesmo raciocínio é de ser aplicado àquele que exerce o poder constituinte originário, isto é, ao ser humano que redige uma Constituição. Este não é neutro e pode ser fortemente influenciado pelas ideias de simetria, mesmo que de maneira inconsciente.

Ferreira Filho (2009, p. 143), por exemplo, assevera que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Judiciário a iniciativa para deflagrar o processo legislativo (art. 61), apresentando projetos de lei, em razão do amor que os povos latinos nutrem pela simetria, e não da separação dos poderes. Segundo o referido autor:

[...] se a reserva dessa iniciativa resguarda o Judiciário contra intromissões extemporâneas, não impede seja o Legislativo que decida sobre a organização dos serviços, secretarias etc. do Judiciário.

Em realidade, o amor à simetria, tão caro aos povos latinos, é que mais tem inspirado essa concessão, cuja importância é secundária. De fato, em muitos Estados onde o Judiciário não conta com a iniciativa legislativa, sua independência é bem mais respeitada do que nalguns onde goza ele desse poder.

Como se vê, para além da preordenação das constituições estaduais e leis orgânicas, a simetria atua subliminarmente, em um momento pré-constitucional, como uma poderosa influência estética a ser exercida inconscientemente sobre aquele que chamou para si a missão de organizar, alinhar e padronizar os elementos constitutivos de um dado Estado Nacional, por meio da feitura de uma Constituição.

## 5 CONCLUSÃO

Diante das considerações tecidas, é possível apontar algumas conclusões alcançadas neste estudo:

a) Perquirir se Estados e Municípios devem ou não observar um parâmetro da Carta Federal, quanto às suas organizações políticas fundamentais, poderá envolver uma zona cinzenta de indeterminação, porque o raciocínio envolve a interpretação de um *silêncio constitucional*.

b) À luz de uma classificação tricotômica, inspirada nos modais deonticos, o raciocínio pode ser sistematizado com mais facilidade. É possível classificar as normas constitucionais em três categorias: normas de reprodução obrigatória, normas de reprodução permitida e normas de reprodução proibida.

c) O princípio da simetria, a depender da natureza da norma tomada como referência, poderá assumir dois conteúdos distintos: uma dimensão negativa e uma dimensão positiva.

d) A dimensão negativa do princípio da simetria traduz a observância cogente de um modelo federal, quando em jogo uma norma de reprodução obrigatória e um silêncio mandatório. O STF tem considerado como normas de reprodução obrigatória aquelas que versam sobre a separação dos Poderes, o processo legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito e os Tribunais de Contas.

e) A dimensão positiva do princípio da simetria é lastreada na autonomia adesiva, para copiar ou não um modelo federal, quando diante de uma norma de reprodução permitida e de um silêncio permissivo. Nesse caso, a simetria atua mais como um argumento de analogia do que como um princípio propriamente dito. Na hermenêutica constitucional, a dimensão positiva deve assumir um peso argumentativo maior. O campo normativo é indicado por exclusão: aquilo que não é obrigatório é permitido.

f) O próprio constituinte originário pode sofrer a influência da simetria, mas, nessa hipótese, trata-se de um raciocínio pré-constitucional e estético, não de um comando jurídico.

g) O pacto federativo e a existência de normas de reprodução proibida autorizam a dedução de um princípio da *assimetria*, por vezes, associado à ideia de um silêncio proibitivo. A assimetria deverá ser observada, principalmente, quando a norma constitucional referir-se ao Estado e não à União; quando cuidar de uma exceção constitucional e quando envolver matérias de competência privativa da União.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHAVES DE OLIVEIRA, Jorge Hélio. Olhar jurídico de Jorge Hélio. **O Povo On Line**, Fortaleza, 5 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/colunas/olharjuridico/582523.html>>. Acesso em: 13 abr. 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. Cidade: Revista dos Tribunais, 2010.

COOLEY, Thomas. **Princípios Gerais de Direito Constitucional nos Estados Unidos da América**. Campinas/SP: Russell Editores, *Kindle Edition*.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **O poder constituinte**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Santa Maria, 1964.

\_\_\_\_\_. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

\_\_\_\_\_. Normas centrais da Constituição Federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 135.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1992.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. São Paulo: Atlas, 2004.

ROHMANN, Cris. **O livro das ideias**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRIGUEIRO, Oswaldo. **Direito Constitucional Estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.