

# O PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL E A SUCESSÃO NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL: POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS DE UMA LEITURA A PARTIR DO FEDERALISMO TRINO\*

## THE PRINCIPLE OF CONSTITUTIONAL SYMMETRY AND SUCCESSION IN THE MUNICIPAL EXECUTIVE POWER: POSSIBILITIES AND PERSPECTIVES OF A READING FROM TRIPLE FEDERALISM

Betieli da Rosa Sauzem Machado **1**  
Ricardo Hermany **2**

**Resumo:** O tema e o objetivo geral da pesquisa é analisar a aplicação do princípio da simetria no âmbito de decisões do Supremo Tribunal Federal, seus reflexos em situação de vacância no Poder Executivo municipal. Desse modo, surge a seguinte problemática: quais os âmbitos de incidência – considerando a autonomia local - e os critérios de aplicação do princípio da simetria, em relação ao artigo 80 da Constituição Federal, pelo Supremo Tribunal Federal na situação de vacância do executivo local? Assim, utiliza-se a técnica de pesquisa bibliográfica, os métodos de procedimento monográfico e de abordagem dedutivo. A investigação propõe três objetivos específicos: abordar a organização do sistema federativo brasileiro; caracterizar o princípio da simetria e sua relação com a autonomia dos entes; analisar a aplicação do princípio da simetria a partir da leitura da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em notas conclusivas, o Supremo afasta, em determinadas hipóteses, a aplicação da simetria, indicando que os estados-membros e municípios não estão sujeitos a integralidade dos modelos consubstanciados na Constituição, em razão da preservação da autonomia de organização e político-administrativa dos entes subnacionais, tendo em vista a concretização do federalismo cooperativo.

**Palavras-chave:** Autonomia dos Entes Federativos. Federalismo Brasileiro. Princípio da Simetria. Sucessão no Executivo Municipal. Vacância dos Cargos.

**Abstract:** The theme and the general objective of the research is to analyze the application of the principle of symmetry in the context of decisions of the Supreme Court, its reflections in a situation of vacancy in the municipal executive branch. Thus, the following problem arises: what are the scopes of incidence - considering local autonomy - and the criteria for applying the principle of symmetry, in relation to Article 80 of the Federal Constitution, by the Supreme Federal Court in the vacancy situation of the local executive? Thus, the bibliographic research technique, the monographic procedure and deductive approach methods are used. The research proposes three specific objectives: to address the organization of the Brazilian federative system; to characterize the principle of symmetry and its relationship with the autonomy of the entities; to analyze the application of the principle of symmetry from the reading of the case law of the Supreme Court. In concluding notes, the Supreme rules rule out, in certain hypotheses, the application of symmetry, indicating that member states and municipalities are not subject to the integrality of the models embodied in the Constitution, due to the preservation of the autonomy of organization and political-administrative of subnational entities, with a view to the realization of cooperative federalism.

**Keywords:** Autonomy of Federative Entities. Brazilian Federalism. Principle of Symmetry. Succession in the Municipal Executive. Vacancy of Positions.

\* O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Esta publicação tem apoio em bolsa institucional da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**1** Doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva. Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Pós-graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>. E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br

**2** Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Pós-doutor na Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa; Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul; Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas (UNISC). Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>. E-mail: hermany@unisc.br

## Introdução

O modelo de federalismo adotado no Brasil comporta três esferas de governo – União, estados-membros e municípios – compondo um federalismo trino e *sui generis*, pois no Direito comparado não existe nada similar, assim, todos os entes que compõem a federação são dotados de autonomias – financeira, política e administrativa. Contudo, tal liberdade é delineada constitucionalmente por princípios implícitos, os quais podem gerar insegurança jurídica, como no caso do princípio da simetria, com isso se justificando a pesquisa, bem como, destaca-se que o referido princípio tem como enfoque a necessária reprodução dos modelos previstos para a União também para os demais entes federativos, a partir da Constituição de 1988.

O tema e o objetivo geral da pesquisa é analisar a aplicação do princípio da simetria no âmbito de decisões do Supremo Tribunal Federal, no recorte do presente artigo, seus reflexos em situação de vacância no Poder Executivo municipal – situação que adquire extrema importância em período eleitoral, dadas as inelegibilidades, diretas e dos respectivos parentes, consequência da assunção, ainda que provisória, da chefia do poder local.

Em análise a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com relação à autonomia dos entes federativos e das autonomias que os entes são autorizados a exercer, verifica-se uma extensa quantidade de julgados, nos quais a Corte invoca o princípio da simetria. Além disso, a aplicação do referido princípio não tem como base uma norma constitucional de forma expressa, sendo que sua interpretação, frequentemente, relacionada ao espírito da forma de Estado federativo.

Nesse sentido, verifica-se que a sua aplicação tem relação a uma norma constitucional que se encontra direcionada à União, mas não aos estados-membros e municípios em situações semelhantes, ou seja, não é claro o motivo dos entes subnacionais serem obrigados a se subordinar às mesmas diretrizes dispostas ao ente federal em certos casos. Neste contexto, surge a seguinte problemática de pesquisa: quais os âmbitos de incidência – considerando a autonomia local - e os critérios de aplicação do princípio da simetria, em relação ao artigo 80 da Constituição Federal, pelo Supremo Tribunal Federal na situação de vacância do executivo local?

Dessa maneira, visando responder o problema da pesquisa, utiliza-se a técnica de pesquisa bibliográfica, voltando-se para o exame de documentação indireta, observando os contornos e fundamentos da legislação e de estudos bibliográficos, com a reunião de diversas obras, livros, artigos, monografias, dissertações, teses e outros, que dispõe sobre os temas abordados na pesquisa, assim como, verificar-se-á julgados do Supremo Tribunal Federal acerca da temática, no último capítulo.

A técnica exploratória, presente no último capítulo, baliza a análise prática de decisões coletadas no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo que a busca consiste por temática. Ademais, é importante mencionar que as decisões serão enfrentadas de forma exemplificativa no presente trabalho, as quais são voltadas para o controle concentrado e ações cíveis originárias.

Com relação ao método de procedimento utilizar-se-á o monográfico, bem como se demonstra de melhor pertinência, no auxílio da compreensão dos institutos e buscando uma resposta ao problema de pesquisa, a utilização do método de abordagem dedutivo, visto que partir-se-á de dados gerais – premissa maior -, suficientemente constatados, inferindo-se dados particulares – premissa menor – não contida nas partes examinadas, ou seja, busca-se chegar a conclusões mais restritas do que o conteúdo estabelecido pelas premissas maiores.

Além disso, a investigação propõe três objetivos específicos: no primeiro, aborda-se a organização do sistema federativo brasileiro com ênfase para a peculiaridade brasileira; no segundo, teoriza-se o princípio da simetria e sua relação com a autonomia dos entes, ou seja, abordam-se os pressupostos estruturantes do princípio da simetria na doutrina brasileira e a possibilidade de conflito com as autonomias municipais; já no terceiro, analisa-se a aplicação do princípio da simetria – no tocante ao art. 80 da Constituição Federal - a partir da jurisprudência do STF com uma abordagem na perspectiva da relação autonomia *versus* simetria.

## **Análise da organização do sistema federativo brasileiro: a peculiaridade brasileira**

O modelo de Estado federal é uma das principais doutrinas para que os Estados moderno e contemporâneo sejam entendidos, dessa maneira, tal modelo de Estado apresenta como princípio a união de Estados autônomos para que ocorra a formação de um sistema comum em uma nação. Nos últimos duzentos anos esse modelo vem sendo espelhado nas Constituições dos Estados com relação à repartição de competências, apresentando como base jurídica a Norma Fundamental, onde os entes aceitam tal Norma e, por norma, não deixam de obedecê-la, detendo apenas os poderes que o referido diploma lhes assegure. (DALLARI, 1968).

A observação da origem do federalismo torna mais clara a ideia de dupla autonomia territorial, sendo sua garantia o propósito da nova institucionalidade que buscou a conciliação e maximização dos benefícios de uma comunidade política centralizada – Estado nacional – com a garantia de autonomia para os seus componentes – descentralização. O pacto federativo criado nos Estados Unidos da América exigiu um forte trabalho de “engenharia institucional”, visando a dupla autonomia territorial, do centro político federal (a União) e das subunidades federadas (os estados). Assim, o modelo federativo criou um sistema de controles mútuos, conhecido como freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*), os quais buscam limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, oportunizando o equilíbrio de poder. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 19).

A partir disso é possível traçar algumas das principais características do federalismo por meio de quatro premissas: 1) necessidade de uma Constituição, ou lei máxima, que institua a forma de Estado Federativa; 2) existência de duas ou mais esferas de governo, federal ou estadual (em alguns países, como no caso do Brasil, os municípios são incluídos como esfera de governo) dotados de autonomia financeira, com recursos financeiros para os próprios gastos; autonomia administrativa, capacidade de auto-organização dos serviços públicos; e autonomia política, possibilidade de eleição de seus próprios governantes. Destaca-se que os Estados federados podem, inclusive, elaborar suas próprias Constituições, além de serem dotados de Poder Legislativo, Executivo e Judiciário; 3) os entes que compõem a federação são indissociáveis; e 4) repartição de competências entre os integrantes da federação (CASSEB, 1999).

Ataliba (1987) complementa as principais características do federalismo prevendo mais três premissas: 1) no Estado federal deve existir um povo, ou seja, os sujeitos desse sistema; 2) que exista um Poder Legislativo bicameral na federação – por meio da Câmara alta e baixa -, que possua representação da população e dos estados; e 3) que esteja presente uma Corte Constitucional que garanta a aplicabilidade da Constituição Federal. Kelsen (1998) ressalta que a União é vista como o núcleo do Estado Federal, motivo pelo qual é atribuído ao conceito de Federalismo a premissa da descentralização<sup>1</sup> do exercício de poder político elevado a uma ordem jurídica única que deve ser seguida.

A descentralização é conceituada como uma repartição de poderes, sendo que de um lado se tem a esfera federal (governo central) e, de outro, as unidades autônomas (estados-membros), as quais possuem independência relativa, autonomia organizacional, política e financeira. Esse modelo de repartição de competências será o responsável pela determinação das matérias incidentes no território nacional em seu todo e em cada unidade federada (KELSEN, 1998).

Além disso, a descentralização é vista como o ponto central da estrutura do poder federal, buscando a garantia da repartição de poderes e competências entre os diversos níveis e órgãos,

1 A descentralização pode ser classificada em três tipos: 1) Descentralização funcional ou horizontal: em que ocorre a transferência de competências ou funções para pessoas jurídicas ou para estruturas governamentais que se tornariam independentes, mas que tipicamente não perderam o vínculo com a estrutura administradora central. Esse tipo de descentralização seria uma alternativa que tende a melhorar os níveis de eficiência e eficácia na execução de determinadas funções públicas e apresentaria como destinatários entidades como fundações, empresas públicas, entre outras. 2) Descentralização do Estado para a sociedade civil: neste tipo a transferência de funções pode ocorrer basicamente em duas direções, sendo elas: para os agentes de mercado (concepção privatista) ou para organizações da sociedade civil (concepção comunitarista). (TOBAR, 1991). E 3) a descentralização territorial ou vertical (tipo adotado no referido trabalho de conclusão de curso): em que ocorre a transferência de poderes, funções ou competências para entes que pertencem a níveis inferiores ou menos abrangentes de governo, ou seja, para estados-membros ou municípios. (RODDEN, 2004).

os quais possuem autonomia organizacional, financeira e político-administrativa (HORTA, 1995). Soares e Machado (2018) complementam que a descentralização territorial<sup>2</sup> é uma categoria fundamental para se entender o federalismo, diferenciando-o do Estado unitário, em maior ou menor grau.

Nesse contexto, o processo de descentralização territorial apresenta diversas dimensões – política, legislativa, administrativa e fiscal –, podendo variar independentemente uma da outra, estabelecendo configurações que podem distribuir, ao governo central, prerrogativas de formulação e poderes de coordenação para a implementação de políticas públicas pelos governos subnacionais, contribuindo para o desenvolvimento de políticas sociais e redistributivas. Já a descentralização administrativa é compreendida como a transferência de atribuições para os entes subnacionais, contudo se não for acompanhada de descentralização fiscal pode ocorrer, conseqüentemente, maior dependência de estados e municípios frente à União (SOARES; MACHADO, 2018).

De tal modo, a descentralização induz a outra característica, que também faz parte do Estado federal, a repartição de competências. Sendo que por meio dessa característica é possível identificar o tipo de federalismo adotado no país conforme a forma em que ocorre a repartição das competências. Portanto, se há concentração de competências no poder central, o modelo é centralizador ou centrípeto. Já se ocorre uma distribuição mais ampla de poderes em favor dos poderes parciais, reservando ao poder central apenas o que não lhes for possível realizar, o modelo adotado é o descentralizador ou centrífugo (MENDES; BRANCO, 2014).

Cabe referir que diferente de muitas federações, a brasileira é composta por um sistema que apresenta três níveis de governo (federalismo trino), eis que os municípios são incluídos como entes integrantes da federação. Onde os três níveis de governo apresentam seus próprios poderes legislativos e executivos, e os níveis federal e estadual detêm seus próprios poderes judiciários (SOUZA, 2005). Por meio disso é estruturado um sistema complexo de competências privativas, repartidas de forma horizontal, e de competências concorrentes, repartidas de forma vertical, autorizando a participação das ordens parciais no âmbito das competências próprias na ordem central por meio de delegação (ALMEIDA, 2000).

Desde a Constituição de 1988 as instituições políticas garantidoras da unidade do Estado federativo brasileiro se tornaram estáveis, assim como as unidades referentes à autonomia política e à representação dos governos subnacionais, eis que o Estado brasileiro possui institutos que visam garantir a autonomia dos entes federativos. Neste contexto, os governos estaduais e municipais dispõem de autonomia para eleição dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo, possuem autoridade política, que é legitimada por meio dos seus eleitores, e também apresentam autonomia legislativa para efetivar suas próprias políticas públicas, de acordo com os preceitos constitucionais (ARRETCHE, 2006).

Nessa perspectiva, a autonomia é compreendida como a capacidade ou o poder de gerenciamento dos próprios negócios, conforme os limites prefixados por uma entidade superior, assim, foram reconhecidos aos entes locais o poder de auto-organização, com o autogoverno e as competências exclusivas. Salienta-se que os Estados federados são titulares de autonomia, a qual é interpretada como um governo próprio dentro da esfera de competências elencada pela Constituição Federal (SILVA, 2008). A autonomia em seu sentido técnico-político está vinculada ao fato de as entidades integrantes da federação apresentarem capacidade de autogoverno, autolegislação, autoadministração e auto-organização.

Horta (1964, p. 13-40) complementa que a autonomia é vista como o elemento central do

2 A descentralização territorial engloba quatro dimensões: 1) Descentralização política ou autogoverno: nesta dimensão ocorre a estruturação dos espaços de representação política das jurisdições subnacionais, assim é conferido a autoridade política ou capacidades eleitorais para os entes subnacionais (FALLETI, 2005). 2) Descentralização legislativa ou jurisdicional: em que são reservadas competências legislativas próprias para os entes subnacionais, as quais não podem ser realizadas pelo governo central. 3) Descentralização fiscal: destinação de recursos financeiros aos entes subnacionais, a qual ocorre por meio da arrecadação própria de tributos ou pelas transferências obrigatórias intergovernamentais. Assim, os entes subnacionais possuem a autonomia de gastar seus recursos financeiros com políticas públicas que sejam de sua preferência, bem como são detentores de liberdade para contraírem empréstimos junto ao setor financeiro, interno e externo. E 4) descentralização administrativa: nesta dimensão são reservadas competências próprias para administração ou prestação de serviços para o nível subnacional, pressupondo a recepção de atribuições de governo que podem albergar a saúde, educação, habitação e entre outras (FALLETI, 2006).

federalismo, apresentando como atributo principal a possibilidade de edição de atos normativos com força própria, desta forma, a autonomia torna-se mais ampla que o atributo da autarquia, o qual coincide apenas à atividade administrativa. Nos Estados unitários a descentralização é unicamente administrativa, sendo insuficiente para caracterização da autonomia própria do Estado federado, ou seja, nesse modelo de Estado existem dois governos concomitantes no mesmo território, resultando em uma pluralidade de ordenamentos.

Já na autonomia federativa verifica-se a possibilidade de um poder expedir normas por meio de um corpo legislativo próprio, se contrapondo à mera descentralização administrativa do Estado unitário. Portanto, a autonomia, como conceito jurídico, tem como pressuposto a presença de um poder de direito público não soberano, que pode, por meio de um direito próprio e não por intermédio de delegação, prever regras de direito que sejam obrigatórias (HORTA, 1964, p. 13-40).

Conforme disposto no *caput*, do artigo 18, da Constituição de 1988<sup>3</sup>, o Brasil adotou o modelo federalista para a divisão espacial do poder entre os entes (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios), os quais são dotados de autonomias, sendo a federação brasileira formada pelos seguintes entes: União, 26 estados-membros, Distrito Federal e 5.570 Municípios. A repartição de competências entre o governo central e os entes federados é vista como o principal ponto para a formação do Estado federal, assim para se verificar o grau de centralização política presente em um Estado é necessário analisar as atribuições que foram concedidas ao governo central e aos governos subnacionais.

É importante salientar que no artigo 18 os municípios foram inseridos na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que eles, ao lado do Distrito Federal, formem a terceira esfera de governo, onde sua presença, nos termos em que se situa, alterando significativamente a tradição dual que vinha sendo executada no federalismo brasileiro, surgindo com isso uma nova dimensão básica (BONAVIDES, 2009).

Portanto, uma das grandes inovações advindas da Constituição de 1988 é a inclusão dos municípios como integrantes da federação, pois até 1988 todas as Constituições anteriores somente outorgavam governo próprio e competência exclusiva aos municípios em relação a sua autonomia, contudo transferiam para os estados-membros o poder de organizar e criar municípios, desde que a autonomia então prevista fosse respeitada. A partir de 1988 passaram a ser previstas normas de autonomia voltadas diretamente aos municípios, sendo indicado inclusive o poder de auto-organização e todos os municípios passaram a ter competência para a elaboração de suas Leis Orgânicas, conforme o artigo 29. (BERCOVICI, 2004).

Com relação aos municípios, o reconhecimento destes como entes federativos dotados de autonomia é uma singularidade do Estado brasileiro, eis que os demais Estados não preveem atribuições aos seus entes locais como a capacidade de autoadministração, autogoverno e autolegislação (MEIRELLES, 2010). Desse modo, Constituição assegura a autonomia municipal por meio dos artigos 18<sup>4</sup>; 29<sup>5</sup>; e 34, inciso VII, alínea “c”.<sup>6</sup> Com base nesses pressupostos, é necessário analisar o princípio da simetria frente à autonomia dos entes locais.

## **O princípio da simetria frente à autonomia local: o protagonismo da lei orgânica municipal**

Com o advento da Constituição de 1988 os municípios passaram a ser reconhecidos como entes federados dotados de autonomia, sendo tal fato uma singularidade apresentada pelo Estado brasileiro, pois os demais Estados federados não atribuem para os seus entes locais a capacidade

3 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

4 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

5 Art. 29. 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 (BRASIL, 1988).

6 Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal (BRASIL, 1988).

de autoadministração, autogoverno e autolegislação (MEIRELLES, 2010). Desse modo, sobre as autonomias municipais, Moraes (2011, p. 277) explica que:

[...] o município 'auto-organiza-se' através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; 'autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, 'auto-administra-se', no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

A autonomia municipal merece uma atenção especial, tendo em vista que em nenhum dos outros Estados que adotaram o federalismo foram elevados os municípios a entes constitucionalmente dotados de autonomia administrativa, financeira e política. De tal modo, o princípio da autonomia municipal no federalismo brasileiro é uma "inovação", sendo que nenhuma autoridade pode abolir as competências e atribuições previstas para os municípios. (CARRAZZA, 2003).

Desta forma, a Constituição de 1988 garante aos municípios quatro capacidades: 1) auto-organização, que se concretiza por meio de uma lei orgânica elaborada e promulgada pela Câmara de Vereadores, sem que haja interferência de qualquer espécie do Legislativo Estadual ou Federal; 2) autogoverno, sendo exercido pelos prefeitos e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto; 3) autolegislação sobre assuntos de interesse local e outros, de forma suplementar e concorrente; e 4) autoadministração para a arrecadação dos tributos de sua competência, aplicando suas receitas e prestando serviços públicos à comunidade local. (SANTOS, 2011).

Com relação à autonomia financeira, encontra respaldo no artigo 30, inciso III, da Constituição, assim como está delineado nos artigos 145, 146, 149-A, 150, 156, 158 e 159 da referida norma. Evidencia-se que os respectivos artigos abordam o poder dos municípios instituírem tributos próprios e definem as transferências constitucionais compulsórias, as quais podem se dar em decorrência da participação em tributos estaduais e federais, ou por distribuição por intermédio dos fundos.

Já a autonomia administrativa é abordada por meio da ideia de que os municípios possuem administrações próprias no que se refere ao interesse local, além do dever de organização e execução dos serviços públicos de sua competência (MEIRELLES, 2003). Evidencia-se que essa autonomia está prevista, principalmente, no artigo 30, incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX, da Constituição.

Com referência ao teor político da autonomia, este revela a capacidade de os municípios estruturarem os seus poderes, organizando e constituindo os próprios governos, mediante eleições indiretas de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, além de editar o próprio direito, desde que observem os princípios das Constituições federal e estadual, especialmente o da simetria. Quanto à capacidade auto-organizatória, ela é considerada um desdobramento da autonomia política, ganhando contornos no poder dos municípios de editarem as suas próprias leis orgânicas (PIRES, 1999).

Ainda, destaca-se que a autonomia política é garantida de forma plena pela Constituição de 1988, assim, a referida capacidade abarca a autonomia de auto-organização, que se perfectibiliza por meio da elaboração de Lei orgânica própria, a qual requer quórum qualificado de dois terços dos vereadores em dois turnos de votação, com interstício mínimo de dez dias entre uma votação e outra, nos termos do artigo 29, *caput*. A Lei orgânica apresentará *status* de lei fundamental no que se referir ao município, desde que sejam observados os requisitos previstos no artigo 29 e os princípios constitucionais, principalmente o da simetria.

Outrossim, a Lei orgânica dos municípios é comparada a uma espécie de Constituição local, sendo que essa lei é equivalente a uma Constituição Estadual, pois lhes é facultado a deliberação de assuntos determinados pela Constituição Federal. A oportunidade de elaboração de Lei orgânica e Constituição Estadual são instrumentos que diferenciam um ente da federação de outro que dispõe somente de autonomia legislativa ou administrativa. Desta forma, sob a ótica jurídica, os municípios são iguais entre si em razão da autonomia que possuem e buscam seus fundamentos de validade

na Constituição, sem que ocorra a interferência de terceiros (CARRAZZA, 2003).

Nesse contexto, evidencia-se que a competência legislativa empodera os municípios na construção de normas jurídicas previstas de acordo com o artigo 59 da Constituição, as quais se sujeitam ao controle difuso e concentrado de constitucionalidade, sendo o último perante os Tribunais de Justiça estaduais (CORRALO, 2011). A autonomia municipal é um princípio constitucional sensível, elencado no artigo 34, inciso VII, alínea “c”, o qual deve ser resguardado, mas o ente federativo que transgredi-lo pode sofrer a intervenção da União.

Por isso, é notável a importância do referido princípio, eis que a sua violação representa um desrespeito ao princípio do pacto federativo, sendo necessário para sua restauração a utilização de medida extrema, isto é, a intervenção que representa um caso de exceção à regra. Baracho (1985) aborda que a liberdade e a autonomia municipal são condições essenciais para que se efetive o processo democrático descentralizado, tendo em vista que a noção de município e da sua autonomia estão fortemente ligados à compreensão da federação.

De tal maneira, o pacto federativo atribui autonomia aos entes federativos para que estes promovam sua própria organização, no entanto, tal liberdade está delineada constitucionalmente por princípios não explicitados pela norma constitucional que os previu. Quando a Constituição se reveste de índole federal dirige-se somente à União, já nos casos em que a norma constitucional assume uma feição nacional, apresenta como destinatários os demais entes do pacto federativo. Contudo, nem sempre existe consenso a respeito do que as Constituições estaduais devem, não devem ou podem assimilar (FONTELES, 2015, p. 1), o que se aplica igualmente para os limites e potencialidades de autonomia da Lei Orgânica.

Tavares (2012) ao abordar a obrigação geral implícita de simetria põe em dúvida sua legitimidade, em razão de a Constituição Federal ter previsto os estados-membros e os municípios dotados de autonomia, quando lhes ordenou obrigações explícitas. Destaca-se que a simetria não pode resultar na redução ou eliminação da autonomia do ente federado, visto que as autonomias são constitucionalmente reconhecidas de forma expressa, logo, a simetria não pode se sobrepor à autonomia dos entes.

Além disso, Tavares (2012) tece críticas em relação ao posicionamento do STF, tendo em vista que o referido órgão defende que as “características dominantes” ou “normas centrais” previstas na Constituição Federal também devem estar presentes nas Constituições estaduais e Leis orgânicas. Contudo, a aplicação da simetria seguindo fielmente estes ditames - cumprindo demasiadamente a autonomia projetada pela Constituição - poderá gerar interpretações danosas ou contrárias ao pacto federativo, que apresenta três níveis de governo, pois o Estado federal brasileiro juridicamente simétrico pode resultar em um Estado unitário meramente descentralizado.

Cabe referir que o princípio da simetria não deve ser entendido como absoluto, assim como nem todas as normas que regem a União podem ser absorvidas, necessariamente, pelos estados-membros e municípios, visto que as normas de observância obrigatória por esses entes são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes (MENDES; BRANCO, 2014). Araujo e Nunes Junior (2017, p. 51) complementam que a simetria pode proporcionar o fortalecimento do centralismo federativo, reduzindo a autonomia e competências que podem ser desempenhadas pelos entes subnacionais (estados-membros e municípios).

No entanto, como consequência a este posicionamento, o Supremo pode vir a impedir que a forma federativa de Estado exerça as suas atribuições mais importantes, as quais permitem que as experiências institucionais inovadoras praticadas pelos entes subnacionais, se bem-sucedidas, sejam eventualmente replicadas pelos outros entes, servindo como referência para possíveis reformas das instituições nacionais (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 334). Todavia, é um contrassenso abordar a autonomia quando existe apenas um percurso, isto é, o dever de copiar a organização da União, com isso, destaca-se que para que um ente seja autônomo deve, ao menos em tese, possa escolher entre alternativas diversas. Desta forma, o “erro” do princípio da simetria não consiste na limitação da gama de possibilidades ou em pré-definir uma ou outra questão, mas está em fazer da exceção uma regra. Portanto, o referido princípio não permite alternativas ou poder de escolha, pois impõe o dever de o modelo federal ser seguido (PIRES, 2018, p. 302).

Nesse sentido, a inversão é evidente, sendo que a regra geral é, e deve ser, a que se extrai dos artigos 25, 29 e 32 da Constituição, isto é, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios

devem se organizar e são regidos nos termos das Constituições estaduais e Leis orgânicas que adotarem. Contudo, o que não se admite é pressupor uma limitação que, além de excessivamente genérica, presuma a falta de autonomia onde a Constituição a institui (PIRES, 2018, p. 302).

Com relação aos municípios, o princípio da simetria está previsto no artigo 29 da Constituição, o qual aborda que os municípios reger-se-ão por intermédio de leis orgânicas - votadas em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovadas por dois terços dos membros da Câmara Municipal que as promulgarão - atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado. Por conseguinte, a Constituição Federal, quando concede autonomia administrativa-política aos municípios, limita a obediência das diretrizes constitucionais estabelecidas, demonstrando a necessidade de se observar o princípio da simetria para a elaboração das leis orgânicas. Neste contexto, a lei orgânica tem o dever de ser construída como imagem e semelhança da Constituição Federal, ou seja, não pode se afastar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena flagrante inconstitucionalidade.

Reitera-se que a regra que deve ser observada na aplicação do princípio da simetria é a da autonomia dos estados-membros e municípios, em favor da estipulação de suas próprias normas, seguindo as ressalvas expressas na Constituição Federal. Assim, tendo em vista que do contrário, a exceção, seria a estipulação da aplicação da simetria constitucional, a qual resultaria na relativização da autonomia do ente federado e colocando-a em posição de mera reprodutora de norma parâmetro.

### **O princípio da simetria no âmbito do supremo tribunal federal: os impactos em relação a autonomia no caso de vacância e sucessão do cargo de prefeito municipal**

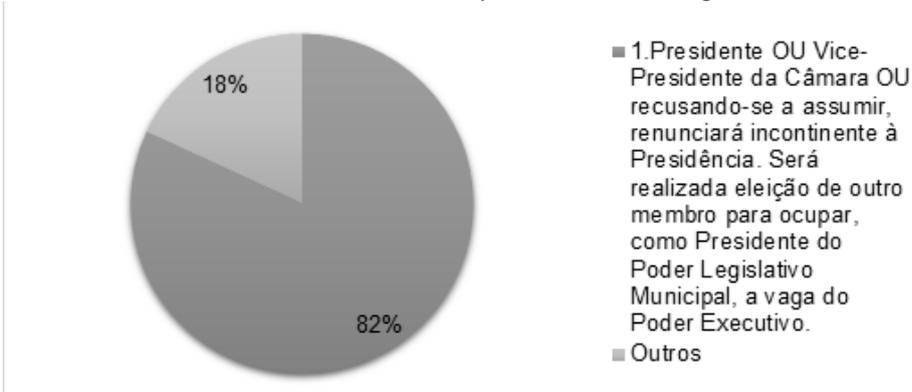
As decisões analisadas referentes a vacância dos cargos do Poder Executivo (dupla vacância) foram coletadas por meio de solicitação disponível no sítio do Supremo Tribunal Federal e, para agilizar a busca, realizou-se a solicitação de pesquisa nº 42.305, em 07 de maio de 2020, sendo que o pedido foi feito no sítio eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>, do STF, no final da página de busca de jurisprudência, no espaço “solicite sua pesquisa”, para que houvesse um recorte em relação aos temas referidos acima.

Assim, foram identificadas, na resposta à solicitação, duas decisões em que o Supremo Tribunal Federal se manifestou – no tema específico de estudo - pela inaplicabilidade do princípio da simetria: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.549.

Neste contexto, evidencia-se que os julgados apontam para a violação da autonomia local por inovação estadual impositiva à esfera local, além de envolver o debate acerca da simetria em relação ao artigo 80 da Constituição Federal. Neste ponto, muitos debates têm se sucedido, em especial nos casos de disparidade entre as previsões nacional e estadual em relação às Leis Orgânicas Municipais.

Desse modo, visando demonstrar possível violação ao princípio da simetria, foi realizada pesquisa com relação à ordem sucessória em caso de dupla vacância, por amostragem, em Leis Orgânicas Municipais de 260 municípios, sendo verificados 10 municípios por estado-membro de cada região do país. Destaca-se que os municípios foram escolhidos de forma aleatória e com diversas faixas populacionais - pequeno, médio e grande município. Da coleta de dados realizada, percebe-se o seguinte:

**Grafico 1.** ordem sucessória em 260 municípios de diferentes regiões



**Fonte:** BRASIL, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br> (elaboração própria).

Nesse sentido, evidencia-se que 82% dos municípios pesquisados - equivalente a 213 municípios - preveem como ordem sucessória, em caso de dupla vacância, o Presidente da Câmara Municipal, o Vice-Presidente da Câmara Municipal ou recusando-se a assumir, renunciará incontinentemente à Presidência e assim será realizada eleição de outro membro para ocupar, como Presidente do Poder Legislativo Municipal, a vaga do Poder Executivo.

De tal maneira é possível desmembrar tal percentual, identificando que: 1) 157 municípios preveem em suas Leis Orgânicas que o sucessor/substituto será o Presidente da Câmara;<sup>7</sup> 2) 29 municípios preveem em suas Leis Orgânicas que o sucessor/substituto será o Presidente ou o Vice-Presidente da Câmara<sup>8</sup>; e 3) 27 municípios preveem em suas Leis Orgânicas que o sucessor/substituto será o Presidente ou o Vice-Presidente da Câmara ou, ainda, se este recusar a assumir, renunciará incontinentemente à Presidência, realizando-se eleição de outro membro para ocupar, como Presidente do Poder Legislativo Municipal, a vaga do Poder Executivo<sup>9</sup>.

7 Nos seguintes estados-membros e seus respectivos municípios: 1) Acre: Cruzeiro do Sul; Senador Guimard; Rodrigues Alves; Marechal Thaumaturgo. 2) Alagoas: Maceió; Taquarana; Ouro Branco; Limoeiro de Anadia; Murici; Água Branca. 3) Amapá: Laranjal do Jari; Mazagão; Ferreira Gomes; Santana; Calçoene. 4) Amazonas: Manucupuru; Coari; Caapiranga. 5) Bahia: Porto Seguro; Ilhéus; Vitória da Conquista; Juazeiro; Itabuna; Camaçari; Lauro de Freitas. 6) Ceará: Fortaleza; Juazeiro do Norte; Itapajé; São Gonçalo do Amarante; Canaubal. 7) Espírito Santo: Vitória; Vila Velha; Guarapari; Colatina; Itapemirim; Cariacica; Serra; Aracruz. 8) Goiás: Aparecida de Goiânia; Catalão; Itumbiara; Quirinópolis. 9) Maranhão: São Luís; Imperatriz; Santa Inês; Alcântara; Açailândia; São José do Ribamar; Bacabal; Caxias; Codó; Colinas. 10) Mato Grosso: Cuiabá; Várzea Grande; Tangará da Serra; Sorriso; Primavera do Leste; Alta Floresta; Nova Mutum; Barra dos Bugres. 11) Mato Grosso do Sul: Corumbá; Nivarai; Amambai; Rio Brillhante; Coxim; Chapadão do Sul; Bataguassu. 12) Minas Gerais: Contagem; Juiz de Fora; Governador Valadares; Poços de Caldas; Viçosa; Betim; Mariana; Diamantina. 13) Pará: Altamira; Ananindeua; Castanhal; Vigia de Nazaré; Paraupabas. 14) Paraíba: João Pessoa; Campina Grande; Santa Rita; Sousa; Mamanguape; Sapé; Esperança; Cajazeiras; Bananeiras. 15) Paraná: Cascavel; Foz do Iguaçu; São José dos Pinhais; Medianeira. 16) Pernambuco: Jaboatão dos Guararapes; Olinda; Caruaru; Petrolina; Cabo de Santo Agostinho; Vitória do Santo Antão; Garanhuns; Paulista. 17) Piauí: Parnaíba; Barras; União; Altos; Oeiras. 18) Rio de Janeiro: Duque de Caxias; Petrópolis; Magé; Cabo Frio; Teresópolis. 19) Rio Grande do Norte: Mossoró; Caicó; Assú; Currais Novos; Nova Cruz; João Câmara; Pau de Ferros; Santa Cruz. 20) Rio Grande do Sul: Santa Cruz do Sul; Rio Grande; Agudo; Bagé; Passo Fundo; Rio Pardo. 21) Rondônia: Vilhena; Guarajá-Mirim; Cacoal; Ouro Preto do Oeste; Ji-Paraná; Rolim de Moura. 22) Roraima: Caracará; Cantá; Mucajá; Amajari; São João da Baliza; São Luiz; Alto Alegre; Caroebe; Uiramutã. 23) Santa Catarina: Florianópolis; Chapecó; Itajaí; Balneário Camboriú; Timbó; Imbituba; Penha; Joinville. 24) São Paulo: Jundiá; Osasco; Campos do Jordão; Vinhedo; Taubaté; Atibaia. 25) Sergipe: Aracaju; Lagarto; Nossa Senhora da Glória. 26) Tocantins: Araguaína; Paraíso do Tocantins; Araguatins; Augustinópolis.

8 Nos seguintes estados-membros e seus respectivos municípios: 1) Acre: Plácido de Castro. 2) Alagoas: Satuba; Pão de Açúcar. 3) Amazonas: Iranduba; São Gabriel da Cachoeira. 4) Espírito Santo: Viana. 5) Goiás: Goiânia; Luziânia; Rio Verde. 6) Mato Grosso: Colniza. 7) Paraíba: Bayeux. 8) Paraná: Guarapuava; Londrina; Apucarana; Campo Largo. 9) Pernambuco: Ariripina. 10) Rio de Janeiro: São Gonçalo; Angra dos Reis. 11) Rondônia: Porto Velho; Buriatis; Jaru. 12) Roraima: Boa Vista. 13) São Paulo: São Paulo. 14) Tocantins: Palmas; Presidente Kennedy; Colinas do Tocantins.

9 Nos seguintes estados-membros e seus respectivos municípios: 1) Acre: Epitaciolândia; Mâncio Lima. 2) Alagoas: Maragogi; Barra de São Miguel. 3) Bahia: Feira de Santana. 4) Goiás: Caldas Novas. 5) Pernambuco: Recife. 6) Piauí: Teresina; Esperantina; Corrente; Pedro II; Luís Correia. 7) Rio de Janeiro: Niterói; Macaé. 8) Rio Grande do Norte: Macaíba. 9) Rondônia: Pimenta-Bueno. 10) Sergipe: Nossa Senhora do Socorro; Itabaiana; Simão Dias; Poço

Além disso, é importante observar que os 18% dos “outros” equivalem a 47 municípios, os quais preveem em suas Leis Orgânicas formas diversas das analisadas anteriormente, de sucessão do Poder Executivo em caso de dupla vacância. De tal maneira, ressalta-se que além das possibilidades anteriores - Presidente ou Vice-Presidente da Câmara Municipal – ainda são verificadas possibilidades adicionais de natureza inovadora:

**Tabela 1.** Ordens sucessórias diferentes que podem caracterizar violação à simetria

Estado-membro	Município	Ordem sucessória
Acre	Rio Branco	Chefe do gabinete
	Acrelândia	Chefe de Gabinete; ou Secretário Geral
<b>Acre; Ceará; Goiás; Mato Grosso do Sul; Minas Gerais; Rio Grande do Sul; e Sergipe</b>	Xapuri (AC); Caucaia; Sobral; e Marco (CE); Anápolis (GO); Miranda (MS); Belo Horizonte e Uberlândia (MG); Porto Alegre (RS); e Propriá (SE).	Procurador Geral do Município
<b>Amapá; Goiás</b>	Macapá; Itauba; e Serra do Navio (AP); E Valparaíso de Goiás (GO)	Juiz de direito mais antigo da comarca
<b>Amapá; Ceará</b>	Vitória do Jari (AM); e Quixadá (CE)	Juiz da Comarca
<b>Amapá</b>	Oiapoque	Primeiro secretário da Câmara; segundo secretário da Câmara; Vereador mais votado na última eleição
<b>Amazonas</b>	Manaus	Membros da Mesa Diretora do Parlamento, sendo eles: Primeiro Vice-Presidente; Segundo Vice-Presidente; Terceiro Vice-Presidente; Secretário Geral; Primeiro Secretário; Segundo Secretário; Terceiro Secretário; Corregedor Geral; Ouvidor Geral; Procurador Geral do Município
	Paritins	Juiz da Comarca; Procurador Geral do Município
	Presidente Figueiredo	Vereador mais idoso; Procurador Geral do Município; Servidor efetivo e antigo do primeiro escalão da Prefeitura
	Tabatinga	Juiz de Direito; Diretor do Foro de Comarca
	Manicoré	Juiz mais antigo da Comarca; Funcionário mais categorizado da Prefeitura
<b>Bahia; São Paulo</b>	Salvador (BA); e Campinas (SP)	Vereador mais idoso
<b>Bahia</b>	Alagoinhas	Secretário da Câmara
<b>Ceará</b>	Maraguape	Indicado pelo Comitê Gestor
<b>Mato Grosso</b>	Rondonópolis	Secretário Municipal; responsável pelos negócios jurídicos do município
<b>Mato Grosso do Sul</b>	Campo Grande	Secretários da Mesa Diretora da Câmara; Demais Vereadores em ordem decrescente de idade
	Dourados	Secretário Municipal da Administração

<b>Pará</b>	Belém	Membros da Mesa Diretora da Câmara, obedecendo ao critério de hierarquia e demais Vereadores pelo critério de maior idade
	Santarém	Membros da Mesa Diretora da Câmara por ordem; Juiz de Direito da Comarca
	Breves	Primeiro Secretário; Segundo Secretário; Terceiro Secretário da Câmara Municipal; Secretário Municipal de Administração
	Marabá	Primeiro Secretário; Segundo Secretário; Terceiro Secretário da Câmara Municipal; Juiz de Direito titular ou no exercício da Vara da Fazenda Pública
	Abaetetuba	Membros da Mesa Diretora da Câmara obedecida à respectiva ordem; Juiz da Comarca
<b>Paraná</b>	Curitiba	Demais membros da Mesa da Câmara; ou Vereadores mais votados
	Toledo	Dirigente do órgão jurídico do Município
<b>Rio de Janeiro</b>	Rio de Janeiro	Presidente do Tribunal de Contas do Município
<b>Rio Grande do Norte</b>	Natal	Primeiro Secretário da Câmara
<b>Rio Grande do Sul</b>	Lajeado	Secretário Municipal de Administração
	Campo Bom	Secretário do Município designado pelo Prefeito
	Pelotas	Primeiro Secretário da Câmara Municipal
<b>Santa Catarina</b>	Blumenau	Primeiro Secretário da Câmara; Segundo Secretário da Câmara; Vereador mais votado na última eleição proporcional
	Criciúma	Vereador mais votado
<b>São Paulo</b>	Santo André; e Santos	Secretário de Assuntos Jurídicos

**Fonte:** BRASIL, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br> (elaboração própria).

Desta forma, evidencia-se nesses 47 municípios é previsto em suas Leis Orgânicas formas diversas de sucessão do Poder Executivo em caso de dupla vacância. Portanto, além da possibilidade do Presidente e/ou Vice-Presidente da Câmara Municipal, são abordados casos diferentes, os quais podem ser reunidos em 4 categorias: I) Ocupantes de Cargo Jurídico; II) Ocupantes de cargo no Legislativo; III) Servidores Públicos (função gratificada ou cargo em comissão; IV) Ocupante de Cargo em órgão de contas<sup>10</sup>.

Portanto, cabe referir que essas “inovações” podem caracterizar, em algumas hipóteses, possíveis violações da simetria, tendo em vista que às Leis Orgânicas Municipais trazem disparidade entre as previsões nacional e estadual, além de prever como sucessores de cargo eleito democraticamente - por meio de voto – admitem a assunção do poder executivo por pessoa que não fora eleita, como nos casos dos juízes, procuradores municipais, secretários, chefes de gabinete e presidente do Tribunal de Contas.

10 I) Ocupantes de Cargo Jurídico: Responsável pelos negócios jurídicos do município; Procurador Geral do Município; Juiz de direito mais antigo da comarca; Juiz da Comarca; Diretor do Foro de Comarca; Corregedor Geral; Juiz de Direito titular ou no exercício da Vara da Fazenda Pública; Dirigente do órgão jurídico do Município. II) Ocupantes de cargo no Legislativo: Secretários/Membros da Mesa Diretora da Câmara; Primeiro secretário da Câmara; Segundo secretário da Câmara; Terceiro Secretário da Câmara; Membros da Mesa Diretora do Parlamento - Primeiro Vice-Presidente; Segundo Vice-Presidente; Terceiro Vice-Presidente -; Vereador mais idoso; Vereador mais votado na última eleição; Demais Vereadores em ordem decrescente de idade. III) Servidores Públicos (função gratificada ou cargo em comissão: Chefe do gabinete; Secretário Municipal da Administração; Secretário Geral; Secretário Municipal; Secretário do Município designado pelo Prefeito; Secretário de Assuntos Jurídicos; Ouvidor Geral; Servidor efetivo e antigo do primeiro escalão da Prefeitura; Funcionário mais categorizado da Prefeitura; indicado pelo Comitê Gestor. IV) Ocupante de Cargo em órgão de contas: Presidente do Tribunal de Contas do Município.

E é neste contexto que é mister destacar, na jurisprudência do STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687, julgada em 02 de fevereiro de 1995, de relatoria do Ministro Celso de Mello, proposta pelo Procurador-Geral da República, em face dos artigos 60, 65, 78 e seus parágrafos 1º e 2º, além dos incisos XXVII e XXX do artigo 92, e do artigo 122, todos da Constituição do Estado do Pará<sup>11</sup>, que traz uma abordagem diferente ao caso de dupla vacância. (BRASIL, 1995).

Dessa maneira, nota-se que apenas o artigo 78 e seus parágrafos apresentam relação a temática observada no referido tópico, visto que se trata de norma que busca regulamentar a hipótese de dupla vacância em âmbito municipal do estado-membro do Pará, indicando que serão sucessivamente chamados ao exercício do Executivo os membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal, obedecida a respectiva ordem, e o Juiz de Direito da Comarca. Logo, a referida ação aborda a ordem sucessória nos casos de dupla vacância no âmbito local, indicando quem irá ocupar o cargo.

A Corte em julgados similares assume o posicionamento de que na hipótese em que Constituições estaduais disciplinam a forma de sucessão ou de substituição no âmbito municipal, em caso de dupla vacância ou impedimento, deve ser assegurada a inexigibilidade da aplicação do princípio da simetria e a necessidade de preservação da autonomia local para sua regulamentação. Destarte, não cabe ao estado-membro, sob pena de violação da autonomia do município, disciplinar, ainda que no âmbito da Constituição estadual, a ordem de vocação das autoridades municipais quando forem configuradas situações de vacância ou de impedimento, que justifiquem a sucessão ou a substituição nos cargos de prefeito e/ou de vice-prefeito.

Consequentemente, a matéria que trata da sucessão e da substituição dos gestores locais inclui-se no domínio normativo da Lei Orgânica promulgada pelo município. Além disso, foi julgada procedente a ação, referente ao artigo 78 e parágrafos da norma estadual do Pará, no sentido de declarar a inconstitucionalidade do dispositivo por não possuir validade jurídico-constitucional por ofensa à autonomia do município – artigos 29 e 30 da Constituição Federal – e da separação de poderes – artigo 2º c/c o artigo 95, § único, inciso I, ambos da Constituição Federal –, em razão da norma atribuir indevidamente ao Juiz de Direito da comarca, que é autoridade estadual, a condição de substituto eventual do Prefeito Municipal, afastando a aplicação da simetria em razão da autonomia dos entes locais.

Neste ponto, com base na pesquisa efetuada, verifica-se ainda que além da argumentação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que há uma impossibilidade fática evidente pelo fato de não existirem comarcas em uma série de municípios de pequeno porte, também há muito mais municípios do que comarcas para assunção das chefias dos executivos municipais, o que desencadearia um excessivo acúmulo de atribuição dos juizes para além de suas funções jurisdicionais com a chefia executiva de dezenas de municípios. Apenas para corroborar esta desproporção entre municípios e comarcas no Brasil, realizou-se pesquisa nas diferentes regiões brasileiras, a saber:

11 Art. 60 - A Câmara poderá convocar o Prefeito ou seus auxiliares para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

Art. 65 - Nos crimes de responsabilidade, o Prefeito será processado e julgado pela Câmara Municipal.

Art. 78 - O Prefeito será substituído, no caso de ausência do Município ou de impedimento, e sucedido no de vaga, pelo Vice-Prefeito. § 1º - Em caso de ausência ou de impedimento do Prefeito e do Vice-Prefeito, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Prefeitura os membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal, obedecida a respectiva ordem, e o Juiz de Direito da Comarca, lavrando-se o ato de transmissão em livro próprio. § 2º - Implica responsabilidade a não transmissão de cargo nos casos de ausência ou impedimento.

Art. 92 - É de competência exclusiva da Assembleia Legislativa: [...] XXVII - apreciar, trimestralmente, os relatórios das atividades do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios; [...] XXX - julgar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios.

Art. 122 - O Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios prestarão suas contas, anualmente, à Assembleia Legislativa, no prazo de sessenta dias da abertura da sessão legislativa. (BRASIL, 1995).

**Tabela 2.** Comarcas e Municípios por Região

REGIÃO	Número de Comarcas	Número de municípios
Alagoas (Região Nordeste)	55 comarcas	102 municípios
Mato Grosso (Região Centro-Oeste)	79 comarcas	126 municípios
Minas Gerais (Região Sudeste)	296 comarcas	854 municípios
Rio Grande do Sul (Região Sul)	167 comarcas	497 municípios
Tocantins (Região Norte)	41 comarcas	138 municípios

**Fonte:** Sítios eletrônicos dos Tribunais de Justiça (elaboração própria).

Nesse mesmo sentido, quanto a impossibilidade de aplicação de simetria no caso da sucessão do executivo por vacância, analisa-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.549, julgada em 17 de setembro de 2007, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Trata-se de ação ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com pedido de liminar, em face da norma contida no parágrafo 2º do artigo 75 da Constituição do Estado de Goiás, que estaria afrontando os artigos 1º e 29 da Constituição Federal<sup>12</sup>. A discussão está centrada na possibilidade de as Constituições Estaduais disporem sobre normas relativas à sucessão municipal nos casos de vacâncias de prefeitos e vice-prefeitos, e a análise da obrigatoriedade de reprodução, nesse ponto, do disposto na Constituição Federal. (BRASIL, 2007).

Com isso, a Relatora menciona que a norma questionada - a Constituição do Estado de Goiás -, ao disciplinar matéria de competência exclusiva dos entes locais, fere a autonomia destes, assim mitigando a capacidade de auto-organização e de autogoverno, visto que limita a autonomia política que a Constituição Federal lhes assegura, bem como tende a desvirtuar os princípios que norteiam o modelo de Federação adotado. Portanto, considerando que se trata de norma de interesse local, referente à auto-organização e ao autogoverno dos municípios, é de se ver que a questão afeita à sucessão e à substituição do Prefeito e do Vice inclui-se no domínio normativo da Lei Orgânica e promulgada pelos municípios.

É importante mencionar que a ação foi julgada procedente, com fundamento na autonomia de organização e político-administrativa dos entes da Federação, nos termos do artigo 18, *caput*, da Constituição Federal, em que se observando a vacância na segunda metade do mandato, aos entes federativos não se aplica o princípio da simetria. Assim, tratando-se de Governadores e Prefeitos, os entes possuem a liberdade para escolher o tipo de eleição de sucessão do titular e vice, na hipótese de dupla vacância nos dois últimos anos do mandato.

O Município se auto-organiza e se autogoverna nos termos e limites da sua Lei Orgânica. Logo, é o poder local que detém plena autonomia para disciplinar o tema:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 75, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DE GOIÁS – DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE PREFEITO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL - DOMÍNIO NORMATIVO DA LEI ORGÂNICA - AFRONTA AOS ARTS. 1º E 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. O poder constituinte dos Estados membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente.

2. O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-

12 Art. 75 - Vagando os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, far-se-á a eleição noventa dias depois de aberta a última vaga para completar o período dos antecessores. 5 1º - Ocorrendo a vacância no terceiro ano do período de governo, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois de aberta a última vaga, pela Câmara Municipal, na forma da lei. § 2º - Ocorrendo a vacância no último ano do período do governo, serão sucessivamente chamados para exercer o cargo de Prefeito, o Presidente e o Vice-Presidente da Câmara. (BRASIL, 2007).

prefeito põem-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância.

3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI nº 3.549/GO, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 31/10/07)<sup>13</sup>.

É de entendimento doutrinário e jurisprudencial pacífico que recai sobre a Lei Orgânica estabelecer acerca dos “substitutos eventuais do prefeito quanto ele e o vice estiverem concomitantemente impedidos, bem como estabelecer regras sobre quem assumirá a prefeitura na hipótese de vacância de ambos os cargos<sup>14</sup>”. Além das ações relacionadas no pedido formulado via sítio, importa referir outras decisões em que o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que a sucessão e substituição da chefia do Poder Executivo municipal se insere no âmbito de atuação de cada município.

Nesse sentido, é claro o entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>15</sup> sobre a inaplicabilidade do princípio da simetria – no tocante ao artigo 80 da Constituição Federal - em sede de poder local:

Não é demais ressaltar que o princípio da simetria constitucional termina por modular e por legitimar uma maior ou menor autonomia dos Estados-membros e dos municípios no pacto federativo. E, nesse tocante, o papel da jurisdição constitucional é essencial à construção do perfil do federalismo brasileiro.

Mas, tal princípio não pode e não deve ser visto como absoluto, pois nem todas as normas que regem os Poderes Legislativo e Executivo da União, ou dos Estados-membros devem ser de necessária observância, pelos municípios. Normas de observância obrigatória devem ser consideradas aquelas que refletem e disciplinam o inter-relacionamento entre os Poderes.

Constata-se, portanto, que, no âmbito da disciplina acerca da vacância e substituição do cargo de chefe do Poder Executivo municipal, detêm os municípios autonomia plena para deliberar sobre o tema, no âmbito de suas respectivas Leis Orgânicas, não havendo necessidade de repetir o que dispõe sobre o tema a Constituição Federal ou a Constituição do Estado-membro que integram. (Agravo Regimental no recurso extraordinário 655.647 Amazonas. Relatoria: Min. Dias Toffoli).

Assim, não se tem aqui a aplicação da simetria, sob pena de atentar para princípio basilar e cláusula pétrea da Constituição, em especial ao inovar com a elevação do poder local ao campo dos entes federados que retiram sua competência administrativa e legislativa diretamente da Carta Constitucional, podendo e, na verdade, devendo definir segundo as peculiaridades locais, as formas, limites e requisitos para a sucessão em caso de vacância dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito Municipal.

13 Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=492850>. Acesso em 21 maio 2022.

14 SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. Malheiros Editores. São Paulo, 2005. p. 304

15 Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7517689>. Acesso em 21 maio 2022.

## Conclusão

No decorrer da pesquisa objetivou-se responder a seguinte problemática: quais os âmbitos de incidência e os critérios de aplicação do princípio da simetria são utilizados pelo Supremo Tribunal Federal? E como fazer a ponderação adequada entre a simetria e a preservação da autonomia na sucessão em vacância dos cargos do executivo local.

Em relação à autonomia dos municípios evidenciou-se que a Constituição de 1988 garante aos municípios quatro capacidades: 1) auto-organização, que se concretiza por meio de uma lei orgânica elaborada e promulgada pela Câmara de Vereadores, sem que haja interferência de qualquer espécie do Legislativo Estadual ou Federal; 2) autogoverno, sendo exercido pelos prefeitos e vereadores eleitos pelo voto direto e secreto; 3) autolegislação sobre assuntos de interesse local e outros, de forma suplementar e concorrente; e 4) autoadministração para a arrecadação dos tributos de sua competência, aplicando suas receitas e prestando serviços públicos à comunidade local.

Destacou-se que a regra que deve ser observada na aplicação do princípio da simetria é a da autonomia dos estados-membros e municípios, em favor da estipulação de suas próprias normas, seguindo, conseqüentemente, as ressalvas expressas na Constituição Federal. Assim, do contrário, a exceção seria a estipulação da aplicação da simetria constitucional, a qual resultaria na flexibilização da autonomia do ente federado e colocando-a em posição de mera reprodutora de norma parâmetro.

Observaram-se, ainda, as balizas que orientam a aplicação do princípio da simetria a partir da leitura da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com a abordagem da simetria a partir da leitura da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal após 1988. Desse modo, facilitando a busca, realizou-se a solicitação de pesquisa nº 42.305, em 07 de maio de 2020, sendo que o pedido foi feito no sítio eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>, do STF, no final da página de busca de jurisprudência, no espaço “solicite sua pesquisa”, para que houvesse um recorte em relação aos temas referidos acima.

Assim, foram identificadas, na resposta à solicitação, duas decisões em que o Supremo Tribunal Federal se manifestou – no tema específico de estudo – pela inaplicabilidade do princípio da simetria: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.549. Neste contexto, os julgados apontaram para a violação da autonomia local por inovação estadual impositiva à esfera local, além de envolver o debate acerca da simetria em relação ao artigo 80 da Constituição Federal. Neste ponto, muitos debates têm se sucedido, em especial nos casos de disparidade entre as previsões nacional e estadual em relação às Leis Orgânicas Municipais.

Desse modo, visando demonstrar possível violação ao princípio da simetria, foi realizada pesquisa com relação à ordem sucessória em caso de dupla vacância, por amostragem, em Leis Orgânicas Municipais de 260 municípios, sendo escolhidos 10 municípios por estado-membro de cada região do país. Nesse sentido, 82% dos municípios pesquisados - equivalente a 213 município - previam como ordem sucessória, em caso de dupla vacância, o Presidente da Câmara Municipal, o Vice-Presidente da Câmara Municipal ou recusando-se a assumir, renunciará incontinenter à Presidência, assim seria realizada eleição de outro membro para ocupar, como Presidente do Poder Legislativo Municipal, a vaga do Poder Executivo.

Além disso, 18% dos “outros” equivale a 47 municípios, os quais preveem em suas Leis Orgânicas formas diversas de sucessão do Poder Executivo em caso de dupla vacância. Desta forma, evidenciou-se que nesses 47 municípios estão previstas em suas Leis Orgânicas formas diversas de sucessão do Poder Executivo em caso de dupla vacância. Portanto, além da possibilidade do Presidente e/ou Vice-Presidente da Câmara Municipal são abordados casos diferentes, os quais podem ser reunidos em 4 categorias: I) Ocupantes de Cargo Jurídico; II) Ocupantes de cargo no Legislativo; III) Servidores Públicos (função gratificada ou cargo em comissão; IV) Ocupante de Cargo em órgão de contas.

Portanto, cabe referir que essas “inovações” podem caracterizar possíveis violações da simetria, tendo em vista que às Leis Orgânicas Municipais trazem disparidade entre as previsões nacional e estadual, além de prever como sucessores de cargo eleito democraticamente - por meio de voto - sujeitos que não foram eleitos pelo povo, como nos casos dos juízes, procuradores

municipais, secretários, chefes de gabinete e presidente do Tribunal de Contas.

Ressaltou-se, ainda, que quando o STF afastou a aplicação da simetria, indicou que os estados-membros e municípios não estão sujeitos ao modelo consubstanciado na Constituição Federal, em razão da preservação da autonomia de organização e político-administrativa dos entes subnacionais. Portanto, para que se preserve a repartição de competências, sendo determinada a igualdade e equilíbrio entre os entes, tendo em vista a concretização do federalismo cooperativo - com isso, a hipótese suscitada na pesquisa confirma-se em partes.

Desse modo, destacou-se que os princípios implícitos podem gerar insegurança jurídica, como no caso do princípio da simetria, bem como o referido princípio tem como enfoque a necessária reprodução dos modelos previstos para a União também para os demais entes federativos, a partir da Constituição Federal de 1988.

Consequentemente, o princípio/regra da simetria não pode ter sua aplicação imposta de forma indiscriminada aos entes subnacionais, em razão de possível subversão da forma de Estado efetivamente adotada na Constituição de 1988 e possível autonomia dos entes. Logo, o princípio da simetria não pode ser entendido como uma forma de se engessar a autonomia dos entes subnacionais, ele deve ser interpretado como um norte, mas não como um meio de se impedir inovações nas legislações estaduais e locais, isto é, o fato de alguns casos não estarem previstos na Constituição Federal como reprodução obrigatória nos entes subnacionais representa o espaço ou margem de autonomia deixado pelo constituinte aos estados-membros e municípios.

Contudo, o exercício da autonomia deve ser realizado com cautela, para não atentar contra o Estado Democrático de Direito e violar a separação dos Poderes, especialmente nos casos em que os entes locais, de acordo com suas peculiaridades, acaba excedendo na inovação trazendo para o exercício do poder executivo hipóteses de injustificável aleatoriedade e insuperável déficit de legitimidade democrática. Isso porque é da essência do federalismo trino brasileiro e, por conseguinte, do exercício das funções públicas nos municípios a realização, em concreto, dos pressupostos da democracia local, condição justificadora de uma esfera de poder que se potencializa pelos princípios da responsividade e da subsidiariedade administrativa interna.

## Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ATALIBA, Geraldo. Federação. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 81, p. 172-181, mar., 1987.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Verbatim, 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.) **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.123-127, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**. v. 22. n. 85, p. 151-184, jan./mar., 1985.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. **Leis Municipais**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687-8/PA**. Relator: Celso de Mello. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Brasília, DF, 02 fev. 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266491>. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.549-5/GO**. Relator: Cármen Lúcia. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Brasília, DF, 17 set. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=492850>. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Solicitação de Pesquisa nº 42.305**, DF, 07 maio 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaPesquisaJurisprudenciaEmail&pagina=avisoPesquisaIndisponivel>. Acesso em: 07 maio 2022.

CARRAZZA Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASSEB, Paulo Adib. Federalismo: aspectos contemporâneos. **Coleção saber jurídico**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado federal**. Rio de Janeiro: Ática, 1968.

FALLETI, Tulia. A sequential Theory of Decentralization: Latin American cases in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, aug. 2005.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FONTELES, Samuel Sales. O princípio da simetria no federalismo brasileiro e a sua conformação constitucional. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 40, n. 2, p. 119 - 140, jul./dez., 2015.

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

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.36. n.142. p. 143-166, abr./jun. 1999.

PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar. 2018.

RODDEN, Jonathan. Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement. *Comparative Politics*, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. Malheiros Editores. São Paulo, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TOBAR, Federico. Conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e políticas públicas*, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ALAGOAS. **Comarcas**, 2022. Disponível em: <http://www.tjal.jus.br/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MATO GROSSO. **Comarcas**, 2022. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Comarcas**, 2022. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Comarcas**, 2022. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/site/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. **Comarcas**, 2022. Disponível em: <http://www.tjto.jus.br/>. Acesso em: 02 jun. 2022.

Recebido em 18 de julho de 2022.  
Aceito em 08 de setembro de 2022.