

O PRINCÍPIO DA SIMETRIA NA ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

RAFAEL BOTELHO DE CASTRO AMORIM *

SUMÁRIO: I. Introdução. II. A autonomia dos Estados na Constituição Federal. III. Surgimento Histórico do princípio da simetria. IV. Lineamentos Jurisprudenciais atuais do Princípio. V. Conclusão. REFERÊNCIA.

I. INTRODUÇÃO

1. Até o corrente ano de 2010, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro já teve mais de quarenta dispositivos declarados inconstitucionais ou suspensos liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal¹. A quantidade de casos surpreende até mesmo aqueles que começam a se familiarizar com os institutos do Direito Constitucional e sabem que o poder constituinte dos estados é decorrente, limitado e condicionado. O estranhamento é maior quando se analisa a Constituição da República e vê que ela consagra a autonomia dos entes federados, com sua consequente capacidade de auto-organização, auto-legislação, auto-administração e autogoverno.

2. Em parte, o grande número de dispositivos declarados inconstitucionais é explicável devido à natureza das normas das constituições estaduais, as quais possuem certa vulnerabilidade em relação à norma maior, da qual são dependentes e são por ela limitadas. O federalismo brasileiro, depois de tantos anos sob o domínio de constituições de vieses autoritários e centralistas, teve seus percalços em seus primeiros passos, nesses tempos de regime democrático e jurisdição constitucional ampla. Levou tempo até que os Estados se adaptassem ao modelo adotado pela Constituição e interpretado pelo Supremo Tribunal Federal, mercê do uso dos seus poderes constitucionais. Década passada, pode-se dizer que diminuiu sensivelmente o número de normas constitucionais estaduais fluminenses declaradas inconstitucionais, um dado que pode levar a entender que talvez agora estejam mais bem definidos os limites do poder constituinte estadual, do que nos primórdios da Constituição de 1988.

* Técnico Superior da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Agradecimento ao Dr. Rodrigo Mascarenhas por incentivar-me a escrever o artigo e a Rafael Penela Ribeiro por ajudar na revisão dos originais.

¹ Já foram declarados inconstitucionais os arts. 13, n.º V; art. 69, *caput* e parágrafo único; 77, ns.º VII e XVII; 82, §3.º; 92, parágrafo único; 99, ns.º II, XX, XXXI, XXXIII; 100; 104, §2.º; 107, § 3.º; 112, §2.º; 118, ns.º IX, X; 143, §1.º; 147, §4.º; 156, ns.º II, “F” e X; 162; 183; 196; 205; 206; 286; 308; todos do corpo permanente da Constituição do Estado; e arts. 16, §3.º; 29; 30, *caput* e parágrafo único; 33; 57, §§2.º e 3.º; 61; 68; 69; 71; 74; 75, *caput* e parágrafo único; 77; 78; 79; 80; 82; 91 *caput* e todos os parágrafos; e 92.

3. Há, todavia, parte desses limites que permanece pouco explorada, carecendo de uma interpretação uniforme e segura por parte da jurisprudência. O objetivo do presente estudo é demonstrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o princípio da simetria possui um nexo unificador, que pode tornar mais firmes as iniciativas constituintes e legislativas por parte dos Estados. A busca de melhores contornos dos limites implícitos aos poderes dos estados lhes traria maior segurança, pois, de certo modo, anseiam por maior liberdade político-normativa, a fim de resolverem mais satisfatoriamente seus problemas locais e regionais, para os quais a ação do poder central nem sempre é a melhor, e cuja iniciativa local de resolução (as normas estaduais organizatórias) invariavelmente sujeita ao referendo judicial.

4. Grande parte daqueles dispositivos do constituinte estadual fluminense que o Supremo determinou que fossem suspensos ou declarados inconstitucionais, infringiram preceitos explícitos da Constituição Federal, ou seja, as normas constitucionais estaduais ofenderam-na diretamente. Por outro lado, houve casos em que também o Supremo considerou infringida norma implícita² da Constituição Federal, consistente no princípio da simetria.

5. Uma questão prévia à compreensão do princípio da simetria é a autonomia dos Estados, que já se estabelece condicionada e limitada pelo poder do qual deriva. Entender a essência do fenômeno da autonomia é necessário para que posteriormente se veja o desenvolvimento dos limites que o conformam e o histórico do surgimento do princípio. Finalmente, será preciso partir para a conformação jurisprudencial contemporânea desse princípio, para se saber se há um princípio unificador por trás de toda a ideia de simetria.

II. A AUTONOMIA DOS ESTADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

6. Os Estados têm consagradas suas autonomias na Constituição Federal, art. 25, *caput*, que lhes diz que deverão se organizar pelas constituições e leis que adotarem, em obediência aos princípios da Constituição Federal. O art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias traz o comando de que as Assembleias Legislativas exercerão Poder Constituinte, por meio do qual, em um ano, “elaborarão a Constituição do Estado, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”³.

7. Na própria norma que consagra a autonomia dos Estados, vem conjuntamente a forma pela qual deverá ser exercida, ou melhor, a ideia de sua limitação. É intrínseca ao princípio federativo a ausência de soberania dos entes federados. A autonomia⁴, da qual o poder

² V. STF - ADI 858-7/600, de 1.993.

³ RAUL MACHADO HORTA leciona que o Poder Constituinte do Estado possui uma tríplice dimensão conformadora que vem sendo observada em nossa história constitucional: o estabelecimento do regime político-administrativo do Estado com obediência aos princípios da Constituição Federal (art. 25, *caput*, da CRFB de 1988/ art. 63, da EC n.º 01 de 1969), competência legislativa residual (art. 25, §1.º, da CRFB de 1988/ art. 65, §2.º, da EC n.º 01 de 1969), função organizatória, dentro de prazo prefixado (art. 11, do ADCT de 1988/ art. 2.º das Disposições Transitórias de 1969); **A Natureza do Poder Constituinte do Estado-membro**. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n.º 40 (pp. 87-104). Rio de Janeiro, 1988.

⁴ "A autonomia do Estado-membro constitui elemento essencial à configuração do Estado Federal" (RAUL MACHADO HORTA). A autonomia constitui "elemento vital do federalismo", GEORGES SCHELLE, *apud*, HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro, Doutrina, Jurisprudência e Evolução**, 1964, p. 13.

constituente derivado decorrente é emanção⁵, e que conduz à capacidade de *auto-organização*, *auto-administração*, *autogoverno* e *autolegislação* dos Estados é a contrapartida que equilibra o pacto federativo formado.

8. A autonomia consiste em um círculo de poder traçado por outro, pressupondo capacidade de autodeterminação, limitada por condicionantes jurídicas extrínsecas⁶. Assim, JOSÉ AFONSO DA SILVA assevera que todas as Constituições Estaduais já possuem predefinidos pela Constituição Federal os seus *elementos orgânicos*, *sócio-ideológicos* e *limitativos*. Os elementos orgânicos dizem respeito à estrutura essencial do Estado-membro, isto é, a forma mínima que assumirá. Os elementos sócio-ideológicos correspondem que uma parte da federação não poderá ter objetivos que contrariem o seu todo, ou seja, o Estado-membro perseguirá os mesmos objetivos que a União, nos mesmos moldes, partindo dos mesmos princípios. Ao presente estudo, entretanto, são mais importantes os elementos limitativos.

9. Os elementos limitativos representam as limitações principiológicas consagradas na mesma cláusula que confere a autonomia aos Estados. Nada mais são do que os limites explícitos ou implícitos ao poder constituente derivado decorrente. Dentre os princípios explícitos encontramos os chamados princípios constitucionais sensíveis (art. 34, n.º VII⁷), e os princípios constitucionais estabelecidos, que consistem em limitações expressas diretamente dirigidas ao poder constituente estadual⁸, “regras dispersas no texto constitucional referentes à divisão de competências, ao sistema tributário, à organização dos poderes, a direitos políticos e nacionalidade, a direitos e garantias individuais, direitos sociais, à ordem econômica, à educação, à família e à cultura”⁹. Os princípios constitucionais estabelecidos mais se assemelham a regras, tendo em vista consistirem no comando constitucional da adoção pelos Estados de princípios específicos da Constituição Federal¹⁰.

⁵ HORTA, Raul Machado. Op. cit. destaca que o conceito jurídico de autonomia do Estado-membro implica na competência para criar ordenamentos jurídicos parciais em matérias de sua competência e capacidade de auto-organização (pp. 15-17).

⁶ AFONSO DA SILVA, José. **Comentário Contextual à Constituição**, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 284.

⁷ **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) GRIFO NOSSO

⁸ AFONSO DA SILVA, José. **Comentário Contextual à Constituição**, p. 284. Exemplos: art. 18, *caput* e §4.º, e arts. 29 a 31 (princípios da organização municipal); arts. 37 a 41 (princípios da administração pública); art. 42 (princípios dos servidores militares); art. 98 (criação de juizados especiais e justiça de paz); arts. 125 e 93 a 95 (organização da justiça estadual); art. 125, §2.º (controle de constitucionalidade estadual); art. 127 a 130 (Ministério Público estadual); representação judicial e consultoria jurídica (art. 132 e 135); art. 134 e 135 (Defensoria Pública); art. 144, n.ºs IV e V e §4.º ao §7.º.

⁹ GRUPENMACHER, Betina Treiger. **Poder Constituinte do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro**. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, n.º 16, jul-set 1996, pp. 280-281. Essa autora entende, com escólio nos ensinamentos de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, que os princípios estabelecidos é que são apontados pelo art. 25 como de observância obrigatória pelos Estados, para a feitura de suas Constituições. Assim, as normas da Constituição Federal reproduzidas por essas Constituições poderiam ser *normas de repetição obrigatória* (respeitando os princípios estabelecidos) ou *normas de imitação*, que voluntariamente reproduzem as normas da Constituição Federal.

¹⁰ FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Princípios Condicionantes do Poder Constituinte Estadual em face da Constituição Federal**. *Revista de Direito Público*, n.º 92, out-dez 1989, pp. 40 e ss.

10. Já as limitações implícitas à capacidade de auto-organização dos Estados podem ser limitações lógicas ao poder constituinte estadual, mandatórias¹¹ ou vedatórias¹², ou limites decorrentes do sistema constitucional adotado¹³.

11. As restrições à criação das normas constitucionais estaduais são classificadas por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO¹⁴ em regras de preordenação institucional¹⁵, regras de extensão normativa¹⁶ e regras de subordinação normativa¹⁷. A subordinação normativa pode ser direta (imediata)¹⁸ ou indireta (mediata)¹⁹. Entende esse autor²⁰ que, segundo o princípio federativo, a autodeterminação dos Estados-membros constitui a norma geral, e as vedações e limitações a autonomia são exceções. Apenas os princípios constitucionais sensíveis e o “cerne irreduzível da Constituição” (art. 60, §4.º) são, fora de qualquer dúvida, normas limitadoras da autonomia estadual, cabendo, de todo modo, interpretação restritiva das demais normas limitadoras. Ainda assim, não nega o ilustre professor a existência de princípios limitadores implícitos, porém estes padeceriam de falta de cientificidade, dado o seu alto grau de subjetivismo.

12. Apesar de se inserir no rol de limitações à autonomia estadual, o princípio da simetria não se encaixa perfeitamente em nenhuma das classificações tradicionais da doutrina a respeito dos limites ao poder de organização dos Estados. Insere-se, destarte, entre as limitações ao poder constituinte e à capacidade de auto-organização dos Estados, com a particularidade de ter sido extraída por construção jurisprudencial²¹. Devido a esse fato, é uma impropriedade confundir-lo com a aplicação de princípios constitucionais estabelecidos²², extensíveis²³, ou decorrentes²⁴. Surgido como contraposição à autonomia dos Estados, a qual constitui regra fundamental do federalismo, são discutíveis seu fundamento constitucional e seus contornos práticos, isto é, até onde vão os limites de sua aplicação. Para isso, é necessário que sejam investigadas as suas origens.

¹¹ Ex: arts. 18; 27; 28; 92, n.º VII; 125 (estruturam diretamente alguns aspectos da organização dos estados).

¹² Ex: arts. 21, 22, 30, 153, 156 (estabelecem as competências dos demais entes federados).

¹³ Ex: arts. 1.º; 5.º, n.º II; 37; 170 (estabelecem o princípio federativo, democrático, e os fundamentos da ordem social e econômica).

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. I (arts. 1.º a 103), pp. 195-199.

¹⁵ São aquelas regras da Constituição que definem, desde já, a estrutura dos órgãos estaduais (v. g. arts. 27 e 28).

¹⁶ Determina que regras dirigidas à União, em princípio, sejam aplicadas também aos estados (v. g. art. 75, *caput*).

¹⁷ São dirigidas a todos os entes federativos sem exceção, vedando ou obrigando certas condutas (v. g. arts. 37 e 39).

¹⁸ Deflui sem intermediários da Constituição, obrigando desde logo o legislador estadual (v. g. art. 19).

¹⁹ Ocorre no campo da competência legislativa concorrente (art. 24, §2.º ao §4.º).

²⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. cit. loc. cit.

²¹ “No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é **construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos.**” (ADI 4.298-MC, voto do Rel. Min. CEZAR PELUSO, julgamento em 7-10-09, Plenário, DJE de 27-11-09)

²² Foi, assim, considerado inconstitucional o art. 195 da Constituição do Estado do Amapá, que estabeleceu obrigatoriedade de plano diretor para Municípios com mais de cinco mil habitantes, número diferente do que dispõe o §1.º do art. 185 da Constituição, violando o Princípio da autonomia dos Municípios, Princípio Estabelecido da Constituição (ADI 826, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 17-9-98, DJ de 12-3-99). Também foi considerada inconstitucional a mudança da data da posse dos deputados estaduais, restringindo os seus mandatos ADI 1.162-MC/SP, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 1º-12-94, DJ de 15-9-95.

²³ Exemplo: art. 37, n.º XI, dispondo sobre o teto remuneratório do serviço público. V. SILVA, José Afonso da. Op. cit. loc. cit.

²⁴ RE – 235.593, referente à plenitude de defesa, contraditório e devido processo legal.

II. Surgimento Histórico do princípio da simetria.

13. A Constituição do Império do Brasil de 1824 previa a existência de Províncias, não de Estados-membros, tendo em vista a natureza unitária do Império, e as Assembleias Legislativas Provinciais foram criadas pela Lei de 12 de agosto de 1.834, motivo pelo qual não há que se falar em autonomia nesse contexto. JOSÉ CRETELLA JÚNIOR²⁵ nos noticia que a Constituição de 1891 adotava redação, correspondente ao modelo adotado atualmente, que determinava que os princípios, a serem obedecidos pelos Estados, seriam aqueles da União, sendo que, com a Revisão Constitucional de 1925-1926, estes passaram a ser enumerados, guardando grande similitude com os princípios constitucionais sensíveis, que hoje a Constituição estabelece como suscetíveis de ensejar intervenção federal da União nos Estados. Previa também a vedação à reeleição dos governadores e a possibilidade de revisão constitucional das suas Constituições. A Constituição de 1934 adicionou aos princípios existentes na ordem constitucional anterior, correlativos aos princípios que são considerados sensíveis da Constituição atual, a correspondência do prazo dos mandatos dos cargos eletivos estaduais àquele dos mandatários de cargos eletivos federais e a representação das profissões como princípio constitucional sensível.

14. Prossegue o autor informando que a Constituição de 1937 afirmava, a respeito da autonomia estadual, apenas que competia aos Estados decretar a Constituição pela qual deveria se reger, estabelecendo hipóteses de intervenção federal nos Estados (art. 9.º). A Constituição de 1946 possuía, em seu art. 18, redação ligeiramente diferente da redação atual, prevendo a aplicação dos seus princípios às Constituições que cada Estado adotar para si. A Carta de 1967 adotou a sistemática de enumerar em um rol exemplificativo os princípios a serem adotados pelas constituições estaduais, assim como a Emenda n.º 01 de 1969, que ampliou o seu número, disciplinando diretamente a organização dos Estados, inclusive estabelecendo cláusula que obrigava explicitamente a observância do processo legislativo federal. Foi sob a égide dessa Carta que surgiu o princípio da simetria.

15. Os primeiros acórdãos a demonstrarem preocupação com a simetria são de relatoria do Min. ALIOMAR BALEEIRO²⁶, tendo sido proferidos no sentido de que os Estados, ainda sob a égide da Constituição de 1946, teriam que guardar “simetria” em relação a determinadas normas suas, principalmente no que dizia respeito aos princípios reguladores dos serviços públicos.

16. A problemática da federação esteve também presente na Representação n.º 892/RS, onde se vê a preocupação com o paralelismo entre as normas da Constituição Federal e da

²⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. IV (arts. 23 a 37), pp. 1815-1822.

²⁶ RE 74193, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO, j. 27.04.1973. RE 70728, Rel. Min. ALIOMAR BALEEIRO, j. 27.04.1973: Funcionários da Guanabara. Equiparação de vencimentos. I. Antes mesmo do AC 24/66 e da CF de 1967, art. 96, não cabia ao judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, a pretexto da isonomia do art. 40, da Lei Orgânica do antigo Distrito Federal (súmula 339). II. Os estados, sem embargo de autonomia para sua organização e administração já estavam adstritos, sob a CF de 1946, às linhas mestras do regime, *devendo guardar simetria com o modelo federal em matéria de divisão, independência e competência dos três poderes*, assim como princípios reguladores do funcionalismo público. (RE 70728, relator(a): Min. Aliomar Baleeiro, j. 27.04.1973)

Constituição Estadual²⁷. Tratou-se nessa ocasião da possibilidade de fixação de subsídio mensal vitalício para o Governador do Estado do Rio Grande do Sul. A Emenda n.º 01/69 previa que o Ex-Presidente da República teria direito de receber uma pensão vitalícia depois de terminado seu mandato (art. 184). O argumento de defesa da norma impugnada era de que esta seria repetição de artigo da Constituição Federal e que, portanto não haveria inconstitucionalidade. O Supremo Tribunal Federal, à época, entendeu que o direito seria exclusivo do Presidente da República e, por ser derogatório de normas previstas pela Constituição Federal não poderia ser previsto em Constituição Estadual. Pode-se dizer que esta foi uma aplicação inversa do princípio da simetria, isto é, afirmação da assimetria entre a União e os Estados. Na vigência de uma ordem constitucional centralizadora como da EC n.º 1/69 era perfeitamente compreensível interpretar-se restritivamente capacidade de autolegislação dos estados, simplesmente porque esses gozavam de autonomia quase nula.

17. Com a promulgação da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal se viu novamente com o dever de se manifestar sobre a legitimidade de certas manifestações do poder constituinte dos Estados, agora sob a égide de uma nova ordem constitucional. Foram inúmeros casos de afirmação, não só da supremacia da Constituição Federal, mas também de rigorosa obediência a regras e formalidades consagradas no seu texto, que o Supremo entendeu serem devidos pelos Estados no âmbito de suas competências. Sendo assim, continuou-se aplicando a ideia de simetria às Constituições dos Estados, todavia com um sentido de abrandamento²⁸.

18. O princípio da simetria, sob a Constituição de 1988, experimentou um período de expansão nos primeiros dez anos, tanto em número de casos em que foi efetivamente aplicado, quanto em hipóteses em que poderia ser aplicável. Hoje, passa por um período de relaxamento, em que a jurisprudência da Corte passa a dosar sua aplicação. Vejamos seus lineamentos jurisprudenciais atuais.

²⁷ **EMENTA:** Governadores dos Estados. Subsídio mensal e vitalício, cessada a investidura do cargo. Inconstitucionalidade do art. 192 da Constituição do Estado, na redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional n.º 02, de 30.6.72, *por destoar do modelo federal, ao qual estava jungido* (art. 184) idem, da parte de parágrafo único daquele artigo expressões 'sofrer acidente ou', por igual motivo, acréscimo inadmissível ao texto federal parágrafo único do art. 184: votos, parcialmente, vencidos. Representação n.º 892/RS, Relator Min. Carlos Thompson Flores, Plenário, 15.8.1973. (GRIFO NOSSO)

²⁸ Já na primeira oportunidade de aplicação do princípio da simetria o Supremo se posiciona pela afirmação da legitimidade da manifestação estadual. ADI 952-MC, Rel.: Min. SYDNEY SANCHES, Rel. p/ Ac.: Min. CARLOS VELLOSO, j. 13.10.1993, publicado em 12.04.2002. **EMENTA:** - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CARGO DE CONFIANÇA. NOMEAÇÃO. CHEFE DA POLÍCIA CIVIL. DELEGADOS DE CARREIRA. ART. 144, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E § 1º DO ART. 106 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. O Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, considera não atendidos os requisitos da plausibilidade jurídica da ação ("fumus boni iuris") ou do "periculum in mora" e, por isso, indefere medida cautelar de suspensão de expressões contidas no § 1º do art. 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina, segundo as quais "o Chefe da Polícia Civil, nomeado pelo Governador do Estado, será escolhido dentre os delegados de final de carreira". Votos vencidos, inclusive do Relator, pelo deferimento parcial da medida, para suspensão cautelar, apenas, das expressões "final de". Interpretação dos artigos 61, § 1º, inc. II, alínea "c" c/c artigos 2º e 25 da parte permanente da Constituição Federal e do art. 11 do ADCT. Interpretação, também, dos artigos 37, II, e 144, § 4º, da parte permanente. Tudo para efeito de cautelar. Medida indeferida.

III. Lineamentos jurisprudenciais atuais do princípio da simetria

19. Basicamente, o princípio da simetria vem sendo utilizado pelo Supremo Tribunal Federal como uma densificação axiológica do princípio da separação dos poderes, destinada a garantir o equilíbrio desenhado pelo poder constituinte originário para a União. Trata-se de uma garantia de que as instituições políticas dos círculos de poder decorrentes não se sobreponham ao perfil institucional estabelecido previamente para a entidade política mais abrangente.

20. Uma das regras da Constituição Federal mais frequentemente violadas por parte das Constituições Estaduais é a que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre a organização, regime jurídico de servidores e criação de cargos e órgãos. Já se teve por inconstitucional Emenda Constitucional estadual que atribuía iniciativa diversa a respeito dessas matérias²⁹, e muitas outras que atuavam em detrimento da direção superior da administração estadual a ser exercida pelo Governador do Estado³⁰, sempre com base no princípio da simetria. De modo geral, essa conduta, às vezes seguida por Poderes Legislativos estaduais, desvirtua o regime presidencialista da forma como desenhado pela Constituição, que implica o exercício unipessoal do Poder Executivo, ao acrescentar a ele elementos do parlamentarismo.

21. O princípio da separação dos poderes é a pedra de toque para a compreensão do princípio da simetria, e o papel do Chefe do poder Executivo no âmbito das ordens jurídicas estaduais não se distancia muito daquele exercido na ordem jurídica nacional, segundo o sistema de governo presidencialista. Com esse fundamento, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, expressamente com escólio no princípio da simetria, que a programação financeira e a execução da despesa pública não são matéria que o constituinte estadual possa dispor³¹; o mesmo ocorre em relação à organização de serviços públicos³²; a iniciativa de lei versando sobre a escolha de membros de diretoria e órgãos colegiados de entidades da administração indireta³³ e exoneração de Secretário de Estado³⁴. Bem assim, não é possível nem por Emenda à Constituição do Estado rever decreto do Governador dispondo sobre a demissão de servidores públicos e extinção de pessoas jurídicas da administração indireta³⁵. Têm sido declaradas inconstitucionais as inserções de normas, em Constituição Estadual, vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público³⁶. Há também jurisprudência declarando

²⁹ V. g. a EC 35/2005, do Estado do Rio de Janeiro, que criou uma instituição responsável pelas perícias criminalística e médico-legal (ADI-3.644).

³⁰ A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria de servidores públicos é uma regra que comporta pouquíssimas exceções: ADI 483, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 25.04.2001, publicado em 29.06.2001; Precedentes citados: ADI 1.487, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 12.02.2003, publicado em 11.04.2003; ADI 1.223, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 12.02.2003, publicado em 28.03.2003; ADI 1.440-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 30.05.1996, publicado em 1º.06.2001; ADI 152, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 18.03.1992, publicado em 24.04.1992; ADI 182, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 05.11.1997, publicado em 05.12.1997; ADI 89, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 04.02.1993, publicado em 20.08.1993. Talvez possa se considerar uma exceção à iniciativa do Poder Executivo a fixação de data-limite para pagamento de servidores públicos por parte da Constituição Estadual: ADI 851 MC/RJ, RE 197692/SC; ADI 176-1/MT, ADI-MC 544-8/SC; ADI-MC 278-3/MS; ADI-MC 144-2/RN; RE nº 135.313-9/SP.

³¹ ADI 1.448-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 17.05.1996, publicado em 02.08.1996.

³² RE 396970 AgR/SP.

³³ ADI 282-MC-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 29.06.1992, publicado em 29.11.1996.

³⁴ ADI 214-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 28.03.1990, publicado em 18.05.1990.

³⁵ ADI 18, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 22-3-91, DJ de 19-4-91

³⁶ ADI 2.873, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 20.9.07.

inconstitucional a equiparação de vencimentos de servidores por meio de emenda à Constituição Estadual:

1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. 2. Essa orientação - malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro - *é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo*, a exemplo da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, como sucede, na espécie, com a equiparação em vencimentos e vantagens dos membros de uma carreira - a dos Procuradores Autárquicos - aos de outra - a dos Procuradores do Estado: é matéria atinente ao regime jurídico de servidores públicos, a ser tratada por lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, c). (ADI 1434 / SP - Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, j. 10.11.1999) GRIFO NOSSO

22. Em outro acórdão, todavia, teve-se por inserido no âmbito do poder de auto-organização dos Estados a equiparação dos vencimentos dos conselheiros dos tribunais de contas ao subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, enquanto se alegava que a equiparação deveria ter se dado com o dos juízes dos Tribunal de Alçada³⁷, tendo em vista o disposto no art. 75 da CRFB.

23. De todo o modo, o Supremo Tribunal Federal entende que não se inclui na autonomia dos Estados o poder de mudar as regras de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estabelecidas na Constituição da República no âmbito da União:

A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno - artigo 25, caput -, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes. (ADI 1.594, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 4-6-08, DJE de 22-8-08). No mesmo sentido: ADI 3.644, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 12-6-09.

24. A repartição funcional de competências precisa ser exercida em um contexto de cooperação, isto é, o equilíbrio dos poderes estabelecido pela Constituição Federal não pode

³⁷ ADI 396/RS, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 21.11.2002.

ser modificado. Isso implica que os dispositivos da Constituição do Estado sobre a iniciativa de projetos de leis consiste em regra de reprodução obrigatória para os estados:

"O poder de elaborar a Carta Política do Estado, conferido pelo art. 11 do ADCT/88 à Assembléia Legislativa, não compreende o de inserir no referido diploma normas próprias do Poder Legislativo ordinário, exercido pelo referido órgão, não de modo exclusivo, mas com observância indispensável ao princípio da colaboração dos demais Poderes. Configuração, no presente caso, de flagrante violação ao referido princípio." (ADI 233, Rel. p/ o ac. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 12-11-93, DJ de 19-5-95)

25. Mesmo assim, o processo legislativo estadual não precisa reproduzir de forma idêntica o modelo legiferante federal. Tanto é que a maioria dos Estados não adota o instrumento normativo da medida provisória³⁸. Houve acirrado debate, inclusive, sobre se era possível essa adoção. Em preliminar à ADI n.º 425/TO, a Suprema Corte enfrentou a questão, decidindo que, apesar de as formas de deslocamento da atividade legislativa para o Poder Executivo constituírem exceção em nosso modelo constitucional de tripartição de poderes, não há vedação constitucional para a adoção pelos Estados do instituto da medida provisória, ao contrário do que ocorria na vigência da Emenda Constitucional n.º 1/1969 (art. 200, parágrafo único), em relação aos decretos-lei (ADIMC 812-9-TO, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgado em 1.º.04.1993).

26. O princípio da simetria atua para obrigar os Estados no ponto em que, adotando o instrumento da medida provisória, os requisitos de relevância e urgência são de observância compulsória, bem como para as regras básicas do art. 62, e vedações do seu §1.º. A relatora, Min. ELLEN GRACIE, entendeu que o princípio da simetria fundamentava a adoção do referido veículo normativo, sendo este um caso em que a interpretação jurisprudencial da parametricidade entre as constituições estaduais e federal pôde resultar em uma interpretação construtiva e permissiva, e não somente de vedação à normatividade estadual, pois estabeleceu-se como uma faculdade ao Poder Constituinte dos Estados.

27. Outra exceção da obediência às regras do processo legislativo federal consagrada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi trazida pela ADI n.º 3.225/RJ (julgada em 17.09.2007), que discutia a constitucionalidade do § 2.º do art. 112 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que dizia o seguinte:

CERJ - art. 112, § 2.º: Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

28. O Tribunal entendeu que as regras do processo legislativo federal cuja reprodução é obrigatória no âmbito estadual são apenas as de cunho substantivo, julgando improcedente o pedido da ação direta. São admissíveis, também, que a escolha do Procurador Geral de Justiça se dê de maneira diferente daquela que a Constituição prevê para o Procurador-Geral da

³⁸ Fazem parte do conjunto das Constituições de Estados que adotam a medida provisória estadual as dos Estados de Santa Catarina (art. 51); Acre (art. 79); Piauí (art. 75, § 3º), e do Tocantins (art. 27, § 3º).

República, sendo possível que a Constituição Estadual estabeleça que aquele deva ser escolhido entre os membros da carreira, o que não se dá com este último³⁹.

29. Atualmente, o Supremo Tribunal Federal debate sobre a possibilidade de adoção de leis complementares estaduais em hipóteses nas quais não se adota no modelo federal esse instrumento normativo. Na ADI - 2872/PI, cujo julgamento ainda não se concluiu, há voto do relator, Min. EROS GRAU, julgando procedente o pedido na ação direta, por ferimento do princípio da simetria, todavia a Min. CÁRMEN LÚCIA acompanhou o voto-vista do Min. MENEZES DIREITO, segundo o qual seria possível a adoção da lei complementar para disciplinar o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis e dos Servidores Militares, a Lei Orgânica do Magistério Público do Estado, a Lei Orgânica da Administração Pública, o Estatuto da Polícia Civil e o Estatuto Administrativo do Fisco Estadual, pois entenderam que:

(...) a força da federação brasileira deve estar exatamente na compreensão de que os Estados-membros podem fazer opções constitucionais locais com os padrões normativos disponíveis na Constituição Federal sem que isso malfira, em nenhum aspecto, qualquer princípio sensível ou qualquer limitação expressa ou implícita, e concluiu não vislumbrar razão alguma para a aplicação alargada do aludido postulado. Voto-vista do Min. Menezes Direito na ADI 2872/PI, rel. Min. Eros Grau, 29.10.2008.

30. A referida decisão poderá ter reflexos nos julgamentos da ADI 1.087-5/600, de 1994, cujo pedido liminar foi deferido para suspender os efeitos do inciso IX do art. 118 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e da ADI 2.314-4/600, de 2001, que suspendeu liminarmente o inciso X, do mesmo artigo, que exigiam leis complementares para disciplinar o Estatuto dos Servidores Públicos Militares e a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

31. O princípio da simetria é utilizado também como um critério para aferir a proporcionalidade de modificações introduzidas pelo legislador estadual em relação ao processo legislativo federal. Um exemplo disso é a fixação da impossibilidade de modificação do quorum de aprovação de emenda constitucional estadual para quatro quintos⁴⁰, cujo grande motivador foi que a modificação virtualmente esterilizaria o exercício da função reformadora pelo Poder Legislativo local, e não que simplesmente teria havido fuga do modelo escolhido pela Constituição para a União. Dessa forma, não se considerou obrigatória a adoção do mesmo modelo, apenas que sua modificação não poderia ser tal que levasse ao aniquilamento do poder de reforma da Constituição do Estado. A jurisprudência do Supremo considera que a regra que veda a reapresentação de projetos de lei rejeitados na mesma sessão legislativa viola uma das normas básicas do processo legislativo (art. 67 da CRFB)⁴¹, também assim, a regra que modifica o quorum para apreciação do veto (art. 66, §4.º)⁴² e a aprovação de projeto de lei por decurso de prazo existente na ordem constitucional pretérita⁴³.

32. Evidencia-se em todos esses casos demonstrados acima o entrelaçamento entre o princípio da simetria e a observância do modelo de repartição de funções estabelecido para a União. A

³⁹ ADI 2.581, Rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, j. 16.08.2007, publicado em 15.08.2008. Precedente citado: ADI 2.682, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12.02.2009, publicado em 19.06.2009.

⁴⁰ ADI 486, Rel. Min. Celso de Mello, j. 3.4.1997.

⁴¹ ADI n. 1.546/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 13.12.1998.

⁴² RE 134.584-5/CE, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 06.05.1997.

⁴³ RE 212.596, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, j. 27.9.06.

facultatividade da adoção do modelo adotado pela Constituição Federal é notada em hipóteses em que não há risco de desequilíbrio ou prejuízo para o modelo adotado pela Constituição Federal. Um caso em que isso é facilmente perceptível é a aceitação pelo Supremo Tribunal Federal da facultatividade da adoção do modelo federal para os casos de dupla vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador (art. 81, § 1^o⁴⁴). No julgamento da ADI 4.309, o Relator Min. CEZAR PELUSO, entendeu que a regra da simetria demandaria interpretação estrita e as normas estaduais seriam legítimas por conter matéria político-administrativa, inclusive no que se refere à adoção da votação aberta para a eleição indireta do Chefe do Poder Executivo. Sendo assim, essa matéria se insere no poder de auto-organização dos Estados, ainda que tangencie o desenho da tripartição de poderes, pois não há prejuízo para o modelo adotado na Constituição Federal.

33. A observância desse modelo é obrigatória para os Estados, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal. Foram, por isso, consideradas inconstitucionais normas constitucionais estaduais que subordinavam a saída do Governador e Vice-Governador do Estado a autorização da Assembléia Legislativa, e proibiam a saída do país por qualquer prazo⁴⁵.

34. Algumas vezes, o Supremo Tribunal Federal desce a pormenores, declarando a inconstitucionalidade de normas estaduais que não contrariam princípios constitucionais, mas apenas se desviam de regras que não consubstanciam garantias institucionais do Princípio da Separação dos Poderes. Tal ocorre quando se afirma que o poder constituinte estadual está jungido à norma constitucional que impõe o voto secreto para votação da escolha de membros dos tribunais de contas dos estados (art. 52, n.º III, “b”, da CRFB)⁴⁶. Outro caso notório de aplicação do princípio da simetria que não interessaria à preservação da separação de poderes é o posicionamento do Supremo de que a legitimidade ativa para a propositura de representação de inconstitucionalidade deveria guardar paralelismo com aqueles legitimados que a Constituição Federal estabelece no âmbito da União⁴⁷. Assim também, a inconstitucionalidade das normas estaduais que estabelecem prerrogativa de foro no âmbito estadual sem que seja feito com paralelo no art. 102, n.º I, “b”, “c” e “d”, da Constituição Federal⁴⁸.

35. Sem embargo, atualmente parece haver uma tendência atenuadora para as limitações à capacidade de organização dos Estados. A ideia de que pode ser vantajoso conferir certa liberdade de constituição dos Estados está começando a surgir com mais frequência na jurisprudência do Supremo. Veja-se a decisão proferida no julgamento da ACO 730/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, versando sobre os limites aos poderes das comissões parlamentares de inquérito estaduais:

(...) Já advertiu o eminente ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 98 (cf. igualmente a ADI 1.749, rel. min. Sepúlveda Pertence, Pleno, 18.12.1997), ao tratar do princípio da

⁴⁴ Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

⁴⁵ ADI 703/AC, ADI (MC) 678/RJ e ADI 738/GO.

⁴⁶ Rcl. 6702 AgR-MC/PR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 4.3.2009.

⁴⁷ ADI-MC -558-8/600, de 1991; que suspendeu parcialmente o art. 162 da CERJ.

⁴⁸ ADI 2587/GO: julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 46 da Constituição Estadual de Goiás, que previa foro privilegiado para os delegados de polícia. Idem, em relação a foro por prerrogativa de função para vereadores (RHC 80477). Há uma ressalva a ser feita para os exemplos aqui citados, pois também se considerou violada pelas Constituições Estaduais a competência da União para dispor sobre Direito Processual Penal.

separação de poderes, que para este não há "fórmula universal apriorística", sendo necessário extrair da atual Constituição o traço essencial da atual ordem, para efeito de controle de constitucionalidade das normas constitucionais estaduais, sobretudo em face do que o ministro descreve como "uma terceira modalidade de limitações à autonomia constitucional dos Estados: além dos grandes princípios e das vedações - esses e aqueles, implícitos ou explícitos - hão de acrescentar-se as normas constitucionais centrais que, não tendo o alcance dos princípios, nem o conteúdo negativo das vedações, são, não obstante, de absorção compulsória - com ou sem reprodução expressa - no ordenamento parcial dos Estados e Municípios. (...)

(...) Esta Corte, ao examinar alegações de excesso dos constituintes estaduais, sistematicamente procura assegurar a reprodução nas Constituições estaduais das noções de equilíbrio na separação de poderes estaduais (v. g., ADI 165, rel. min. Sepúlveda Pertence, Pleno, 07.08.1997; ADI 217, rel. min. Ilmar Galvão, Pleno, 28.08.2002), de impossibilidade de renúncia à autonomia estadual (ADI 1.425, rel. min. Marco Aurélio, Pleno, 1º.10.1997) ou de competências concorrentes (ADI 2.544, rel. min. Sepúlveda Pertence, Pleno, 12.06.2002). A extensa relação de julgados em que se constatou o excesso por parte dos estados não eclipsa, por outro lado, as ressalvas desta Corte sobre a disciplina de questões orgânicas, a exemplo do que ocorre em questões referentes à organização das casas legislativas (cf. Rp. 1.245-RN, rel. min. Oscar Corrêa, Pleno, 15.10.1986; ADI 792-RJ, rel. min. Moreira Alves, Pleno, 26.05.1997) ou a normas procedimentais para a eleição indireta destinada a suprir a vacância dos cargos de governador e vice-governador para exercício de mandato residual (ADI 1.057-MC, rel. min. Celso de Mello, Pleno, 20.04.1994), ressalvas essas que avançam até mesmo para uma compreensão mais elaborada dos meandros das relações entre entes da federação. Destaco, a esse respeito, dois julgados interessantes. Na ADI 2.452-MC (rel. min. Nelson Jobim, Pleno, 24.09.2003), decidiu-se que um estado-membro, ao proceder a projeto de desestatização, poderia estabelecer restrições à participação de empresas estatais de outros estados-membros, como medida de garantia de autonomia da política estadual de serviços públicos. Na ADI 1.001 (rel. min. Carlos Velloso, Pleno, 08.08.2002), declarou-se a constitucionalidade de norma da Constituição gaúcha que prevê a possibilidade de requerimento de informações, pelas câmaras municipais, a órgãos da administração estadual situados no município. Registro ainda a decisão liminar monocrática da eminente ministra Ellen Gracie no MS 23.866-MC (DJ 14.02.2001), impetrado pela União, para determinar a suspensão da CPI da CODEBA, sociedade de economia mista federal, a partir da plausibilidade da alegação, fundada na incompetência da CPI estadual. Esses julgados indicam inegável tendência da Corte à manutenção de esferas necessárias de autonomia dos entes federados, dentro do que é

permitido em nosso modelo substancialmente centrípeto de federalismo. (...) ACO 730/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

37. Sem dúvida, o Supremo Tribunal Federal está, desde início dos anos 2000 até o final dessa década, prestigiando mais a autonomia estadual do que no início e meados da década de 1990, assim como os Estados parecem estar mais conscientes das limitações dos poderes que lhe foram conferidos, sendo isso perceptível pela diminuição de casos em que foi possível a aplicação do princípio da simetria.

38. Essas hipóteses juntas buscaram demonstrar que as modificações de regras importantes da repartição funcional de poderes podem levar ao aniquilamento de determinadas garantias institucionais de preservação do sistema de governo, da separação orgânica dos poderes e do regime democrático. Restrito a essas hipóteses, o princípio da simetria pode se tornar um meio de assegurar a homogeneidade política da federação, sem alteração fundamental no equilíbrio inicial dos poderes.

IV. Conclusão

39. Basicamente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal indica que o princípio da simetria é a aplicação das regras básicas do processo legislativo federal e da relação entre os poderes constituídos, ou seja, obediência ao princípio da separação dos poderes, tal como consagrado pela Constituição Federal para a União. Demais casos considerados pelo STF como afrontosos à superioridade da Constituição, por parte das Constituições Estaduais dirão, quase sempre, respeito a “regras de subordinação normativa” ou “princípios estabelecidos”, isto é, representam violações diretas à rigidez constitucional.

40. Constitui esse princípio, portanto, em um meio de coibir comportamentos dos Estados-membros incompatíveis com a condição de membros da federação. É utilizado somente como forma de conter as exorbitâncias organizatórias dos Estados-membros que, a pretexto de estabelecer a sua estrutura essencial, se desviam do sistema idealizado pelo poder constituinte originário, cuja observância é obrigatória para os Estados-membros.

41. Sendo assim, trata-se uma mitigação da autonomia consagrada pelo princípio federativo, por um lado, e decorrência mesma da sua adoção, com a peculiaridade de surgir por construção jurisprudencial extraída do sistema formado pelas regras e princípios positivados pelas constituições, no decorrer da história constitucional brasileira.

REFERÊNCIA

AFONSO DA SILVA, José. **Comentário Contextual à Constituição**. 6.^a Ed. - São Paulo: Malheiros, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil Anotada**. 2.^a Ed. - São Paulo: Saraiva, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Vol. IV (arts. 23 a 37). 2.^a Ed. - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Princípios Condicionantes do Poder Constituinte Estadual em face da Constituição Federal.** *Revista de Direito Público*, n.º 92, out-dez 1989, pp. 34-42.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** Vol. I (arts. 1.º a 103). 3.ª Ed. - São Paulo: Saraiva, 2000.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. **Poder Constituinte do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro.** *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional. *Revista dos Tribunais*, ano 04, n.º 16, jul-set 1996, pp. 268-291.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro, Doutrina, Jurisprudência e Evolução.** Belo Horizonte: 1964.

_____. **A Natureza do Poder Constituinte do Estado-membro.** *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n.º 40 (pp. 87-104). Rio de Janeiro, 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional.** 5.ª Ed. - São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional.** 5.ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional.** 1.ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **A Constituinte do Estado.** *Revista dos Tribunais*, n.º 637, novembro-1989, pp. 13-19.

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