

## **SERGIPE ASSIMÉTRICO: INCONSTITUCIONALIDADES EM LEIS ORGÂNICAS DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SERGIPE À LUZ DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL**

**Paulo Roberto Lima Santos\***

**RESUMO:** O trabalho analisa variadas Leis Orgânicas de Municípios do Estado de Sergipe, apontando dispositivos que padecem de inconstitucionalidade por violação ao Princípio da Simetria Constitucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Leis Orgânicas. Simetria. Municípios de Sergipe. Inconstitucionalidades.

### **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho versa sobre a configuração de vícios de inconstitucionalidade em variadas leis orgânicas de municípios situados no Estado de Sergipe à luz do Princípio da Simetria Constitucional.

Existe verdadeira escassez de estudos sobre as leis orgânicas dos municípios do Estado de Sergipe, sendo um dos objetivos deste artigo contribuir, ainda que de forma mínima, com o preenchimento desta lacuna.

Para compreensão da temática, serão feitas breves considerações sobre o forma federativa de Estado e o Estado Federal Brasileiro (com ênfase nos Municípios) para, ao fim, serem feitos apontamentos sobre dispositivos constantes em algumas Leis Orgânicas de municípios sergipanos que, por inobservância ao Princípio da Simetria, padecem de vício de inconstitucionalidade.

### **2 ESTADO FEDERAL**

Os doutrinadores, em quase que sua totalidade, apontam o surgimento

---

\* Pós-graduando em Direito Constitucional pela Escola Judicial do Estado de Sergipe. Graduado em Direito pela Universidade Tiradentes. Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. E-mail: paulolima.jus@hotmail.com

do Estado Federal na Constituição dos Estados Unidos da América, no ano de 1787<sup>1</sup>.

Após se declararem independentes, as antigas treze colônias britânicas adquiriram, cada qual, status de Estado e, visando a preservação de sua independência, celebraram um tratado, denominado Artigos de Confederação. Nos termos deste instrumento, cada Estado manteria sua soberania<sup>2</sup>.

Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 257) noticia que

A experiência demonstrou, em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz. Embora houvesse um sentimento de solidariedade generalizado, havia também conflitos de interesses, que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da confederação.

Como bem observa Paulo Gustavo Gonet Branco, em obra conjunta com Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho (2009, p. 847)

A confederação estava debilitada e não atendia às necessidades de governo eficiente comum do vasto território recém-libertado. O propósito de aprimorar a união entre os Estados redundou na original fórmula federativa, inscrita pela Convenção da Filadélfia de 1787 na Constituição elaborada, conforme se vê do próprio preâmbulo da Carta, em que se lê: “nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formamos uma União mais perfeita...”

Percebe-se, pelo contexto de surgimento, que a noção de Estado Federal parte da ideia de união entre Estados, que, abrem mão de sua soberania para que seus fins comuns sejam, em tese, eficientemente atendidos, fazendo nascer um novo Estado.

Após a experiência norte-americana, outros Estados passaram a adotar a forma federativa, cada qual adequando “a fórmula original” às suas particularidades. Entretanto, é possível identificar traços comuns ao sistema federativo.

A primeira característica, já citada, é a união de Estados que, deixam de ser soberanos, fazendo nascer um novo Estado<sup>3</sup> (o Estado Federal), este, e apenas este, soberano. As demais unidades federativas vão deter autonomia.

Conforme explica Paulo Gustavo Gonet Branco (2009, p. 848) em obra citada,

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também lhe é reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território; sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.

Outra característica do Estado Federal é a impossibilidade de secessão. Uma vez que um Estado adere a uma federação, não mais pode se retirar.<sup>4</sup>

No caso do Estado brasileiro, tal característica se mostra de forma expressa no art.1º da Constituição Federal.

De forma diversa ao que, normalmente, ocorre nas Confederações, a base jurídica de um Estado Federal é uma Constituição, e não um tratado.

Tendo em vista a já mencionada pluralidade de ordens jurídicas no território de um Estado federal, a Constituição servirá de fundamento de validade às demais normas, tendo ainda o papel de repartir as competências entre os entes federativos.

Há quem aponte, ainda, como características da analisada forma de Estado, a existência de uma Corte Superior para a solução de conflitos entre os entes federativos, e a possibilidade de intervenção como, segundo Pedro Lenza (2012, p. 423) “instrumento para assegurar o equilíbrio federativo e, assim, a manutenção da Federação” ante circunstâncias de crise.

### 3 FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Como é cediço, a primeira Constituição brasileira a adotar a forma

federativa de Estado foi a de 1891, texto que fora inspirado no modelo americano. As cartas posteriores também optaram pelo federalismo<sup>5</sup>.

A Constituição Federal de 1988 criou um modelo de federação *sui generis*, vez que, além da União e dos Estados-membros, característicos do modelo clássico, incluiu como entes federativos os Municípios e o Distrito Federal.

A União, nas palavras de Paulo Gonet Branco (2009, p. 852), “é o fruto da junção dos Estados entre si, é a aliança indissolúvel destes”. Tal ente só existe em Estados federados.

Convém advertir que a União não corresponde à República Federativa do Brasil, apesar de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (art. 21, I, CF).

Como bem ensina Pedro Lenza (2012, p. 428),

uma coisa é a União – unidade federativa - , ordem central, que se forma pela reunião de partes, através de um pacto federativo. Outra coisa é a República Federativa do Brasil, formada pela reunião da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos da CF. A República Federativa do Brasil, portanto, é soberana no plano internacional (cf. Art.1º, I), enquanto os entes federativos são autônomos entre si!

Vale transcrição da lição de MENDES; BRANCO e COELHO (2009, p. 852):

No plano legislativo, edita tanto leis nacionais – que alcançam todos os habitantes do território nacional e outras esferas da Federação – como leis federais – que incidem sobre os jurisdicionados da União, como os servidores federais e o aparelho administrativo da União.

Os Estados-membros são entes autônomos, e, nos moldes do art. 25 da CF, se organizam por suas próprias constituições e leis (auto-organização), além de possuírem seus próprios poderes (autogoverno) e se autoadministrarem.

O Distrito Federal, também passou a ser considerado ente federativo e sua criação, segundo Dirley da Cunha Júnior e Marcelo Novelino (2010, p. 235) “foi decorrente da necessidade de existência de um território neutro, não pertencente a nenhum dos Estados, para instalação da sede do governo federal”.

Apesar de ser dotado de auto-organização, autogoverno e autoadministração, há quem defenda que sua autonomia é parcialmente tutelada pela União. Notícia Pedro Lenza (2012, p. 450) que,

o art. 32, §4º, declara inexistir polícias civil, militar e corpo de bombeiros militar, pertencentes ao Distrito Federal. Tais instituições, embora subordinadas ao Governador do Distrito Federal (art.144, §6º), são organizadas e mantidas diretamente pela União, sendo que a referida utilização pelo Distrito Federal será regulada por lei federal [...], também observar que o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal serão organizados e mantidos pela União (arts. 21, XIII e XIV, e 22, XVII).

Cabe lembrar que a Constituição Federal veda a divisão do Distrito Federal em municípios (art. 32).

Quanto aos Municípios, existem doutrinadores que sustentam que não são verdadeiros entes federativos. Contudo, não é objeto deste trabalho aprofundar-se em tal discussão, de modo que, para os fins propostos, aderir-se-á o entendimento majoritário de que os Municípios são entes federativos.

Descrevendo as características deste ente federativo, o professor Lucas Gonçalves da Silva, em obra conjunta com Jussara Jacintho e Pedro Durão (2012, p. 24) leciona que

A inclusão do Município na estrutura da Federação vem acompanhada de consequências, tais como: o reconhecimento de sua capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de sua Lei Orgânica, bem como de edição de leis municipais; capacidade de autogoverno, que se dá com a

eleição direta do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, sem ingerência do governo federal ou estadual; a capacidade de autoadministração, dando à Administração a possibilidade de manter e prestar serviços de interesse local; e a capacidade legislativa, fruto da ampliação de suas competências, permitindo a elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas a sua competência exclusiva e suplementar.

Nos termos do art. 29 da Constituição Federal, rege-se o Município por sua Lei Orgânica, que equivale à sua Constituição, ou seja, numa perspectiva hierárquica, é superior aos demais atos normativos municipais.

O mesmo dispositivo constitucional impõe que a Lei Orgânica “seja votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará”.

Embora desnecessária a menção, o Constituinte Originário fez questão de deixar expresso no texto constitucional que o conteúdo das leis orgânicas deve observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado (art. 29, CF). É o que muitos doutrinadores denominam de Princípio da Simetria.

Conforme mencionado em outras linhas, as competências do Município estão previstas constitucionalmente. Em sua maioria, estão elencadas no art. 30, existindo outras espalhadas pelo texto, como, por exemplo, as definidas nos arts. 156, 182, §§ 1º e 4º; 211, § 2º, etc.

Da leitura do art.30 da Carta Magna, pode-se concluir que o vetor metodológico adotado para a enumeração das competências dos municípios foi o princípio do interesse local.

Sobre o assunto, comentam Dirley da Cunha Júnior e Marcelo Novelino (2010, p. 231):

A competência atribuída aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I) é exclusiva e, portanto, indelegável. Apesar de nova, esta expressão mantém o mesmo sentido da anterior (peculiar interesse), tradicionalmente utilizada em nossas Constituições. Deve ser entendido como interesse local aquele que é

predominantemente um interesse do Município, ainda que não seja exclusivo.

Outrossim, cabe aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (CF, art. 30, II). Apesar de não estar elencado entre os entes da federação que possuem competência legislativa concorrentemente (CF, art. 24), os Municípios podem exercer a competência legislativa suplementar, desde que relacionadas a assuntos de interesse local. A competência suplementar dos Municípios também poderá ser exercida nos casos do art. 22, XXI e XXVII, da Constituição.

Sobre a formação destes entes, dispõe o art. 18, §4º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Assim, são requisitos para a criação de Município: a) Lei Complementar Federal que irá dispor sobre o período e procedimento para a realização; b) Estudo de Viabilidade que apontará se a o município a ser criado possuirá condições de subsistir nos ditames constitucionalmente previstos; c) Plebiscito com as populações dos municípios envolvidos e; d) Lei Estadual que criará no novo Município.

#### **4 INCONSTITUCIONALIDADES EM LEIS ORGÂNICAS DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SERGIPE POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA**

Neste ponto do trabalho, far-se-á análise de alguns dispositivos constantes em Leis Orgânicas de Municípios do Estado de Sergipe que

apresentam vício de inconstitucionalidade por violação ao Princípio da Simetria, vez que, não guardam compatibilidade com os modelos previstos na Constituição Federal e com a Constituição do Estado de Sergipe.

Cumpra advertir que as Leis Orgânicas aqui apontadas, em sua maioria, foram catalogadas nos endereços eletrônicos (quando existentes) das Câmaras Municipais e Prefeituras dos respectivos municípios, de modo que o texto disponibilizado nos referidos sítios pode estar desatualizado. Também foi catalogado material impresso contendo reproduções (fotocópias) de textos legais municipais, cedidos por juizes, servidores e outros profissionais que lidam diariamente com os referidos diplomas, cabendo igualmente advertir acerca da possibilidade de desatualização do material.

Ademais, existe a possibilidade de existência de outros vícios de inconstitucionalidade (inclusive por violação ao Princípio da Simetria) nas leis orgânicas analisadas que não foram apontados neste trabalho.

Feitas tais considerações, faz-se à análise proposta.

Na lição de Francisco Mafra, em escrito disponibilizado na rede mundial de computadores, o Princípio da Simetria Constitucional “é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros”.

Não há consenso na doutrina acerca do conteúdo jurídico deste princípio, existindo quem defenda sequer tratar-se de princípio, mas forma de argumentação por analogia diante de questão federativa sem solução constitucional evidente<sup>6</sup>.

Contudo, para os fins deste trabalho, adotar-se-á o conceito retro mencionado.

Passemos à análise de alguns dispositivos que violam tal norma principiológica.

O art. 1º da Lei Orgânica do Município de Laranjeiras prevê, como um dos seus fundamentos, a soberania, senão veja-se:

Art. 1º O Município de Laranjeiras, pessoa jurídica e de direito público interno, é unidade territorial que integra a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e do Estado de Sergipe e tem como fundamentos essenciais à sua



existência e autonomia:

I – a soberania

[...]

Conforme já mencionado em tópico próprio, os entes que compõem a federação não gozam de soberania, mas tão somente de autonomia. Quem detém a soberania é a República Federativa do Brasil, pessoa jurídica de direito internacional.

Em igual equívoco incorreram os legisladores dos Municípios de Cumbe, Gararu e Siriri, que também fizeram constar no art. 1º das respectivas leis orgânicas municipais, a soberania como fundamento do Município.

Por razões óbvias, tal “soberania” não é exercida faticamente, de modo que os artigos mencionados devem ser reputados inconstitucionais.

Outro caso curioso é da Lei Orgânica do Município de Nossa Senhora do Socorro, onde está consignado no seu art. 2º que “São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Ocorre que a Constituição Federal não prevê a criação de órgãos do Poder Judiciário no âmbito municipal. Assim tal dispositivo viola o Princípio de Simetria.

Tal dispositivo, obviamente, não guarda correspondência com a realidade fática.

Partindo para o campo do Processo Legislativo, temos o interessante caso de Municípios sergipanos que preveem a Medida Provisória como espécie normativa municipal.

É o caso do Município de Lagarto, conforme se vê da redação do art. 28 da Lei Orgânica abaixo transcrita:

Art. 28 - Em caso de relevância e urgência, o Prefeito poderá adotar medidas provisórias com força da lei, devendo submetê-las de imediato à Câmara Municipal que estando em recesso, será convocada extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo Único – As medidas provisórias perderão eficácia desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir

de sua publicação devendo a Câmara Municipal disciplinar às relações jurídicas delas decorrentes.

Igualmente preveem a Medida Provisória como componente dos respectivos processos legislativos os Municípios de Amparo do São Francisco (arts. 54, V e 61), Barra dos Coqueiros (arts. 56, V e 65), Campo do Brito (art. 27), Estância (art. 50, V e 57), Frei Paulo (Arts. 27, V e 30), Gararu (art. 85, XX), Graccho Cardoso (arts. 24, V e 27), Ilha das Flores (arts. 30, V e 36), Japoatã (arts. 47, V, e 54), Laranjeiras (arts. 44, V e 51), Poço Verde (art. 50), Poço Redondo (arts. 50, V e 57) e Telha (arts. 26, V, 32 e 45, VI).

É sabido que pairam dúvidas a respeito da possibilidade dos chefes do Executivo municipal editarem medidas provisórias.

No âmbito estadual, a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 425/TO) já assentam a possibilidade dos Chefes do Executivo Estadual editarem Medidas Provisórias desde que tal hipótese esteja prevista na Constituição Estadual.

A propósito, leciona Paulo Gustavo Gonet Branco em obra já citada (2009, p. 941):

Não obstante o caráter excepcional da medida provisória, ela foi prevista em parte permanente da Constituição Federal. Integra o desenho da tripartição dos Poderes adotado entre nós. Na ordem pretérita, vedava-se a adoção dos decretos-leis nas unidades federadas. A Constituição em vigor não possui regra análoga sobre a medida provisória. Sendo assim, a Constituição estadual, que conferir aos Governadores de Estado a faculdade de editar medidas provisórias, não destoará da ordem constitucional federal.

No plano municipal, há quem defenda a possibilidade de edição de medidas provisórias pelo Prefeito.

Faz-se ressalvas a este entendimento.

Em observância ao Princípio da Simetria, tem-se que, mesmo se admitindo a possibilidade de edição da analisada espécie normativa pela municipalidade, as medidas provisórias municipais só poderão ser

elaboradas pelos prefeitos se na Constituição do Estado houver previsão da mesma hipótese para o Governador do Estado.

Nesse sentido, ensina Alexandre de Moraes (2004, p. 580):

[...] o Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal como modelos obrigatórios às Constituições Estaduais. Tal entendimento, que igualmente se aplica às Leis Orgânicas dos Municípios, acaba por permitir que no âmbito estadual e municipal haja previsão de medidas provisórias a serem editadas, respectivamente, pelo Governador do Estado ou Prefeito Municipal e analisadas pelo Poder Legislativo local, desde que, no primeiro caso, exista previsão expressa na Constituição Estadual e no segundo, previsão nessa e na respectiva Lei Orgânica do Município. Além disto, será obrigatória a observância do modelo básico da Constituição Federal.

No caso do Estado de Sergipe, a Constituição não prevê a possibilidade do Governador do Estado editar tais medidas.

Assim, entende-se que os artigos das leis orgânicas de municípios localizados no Estado de Sergipe que preveem tal hipótese são inconstitucionais.

Outro vício de inconstitucionalidade, recorrente nas leis orgânicas dos municípios sergipanos, está relacionado às imunidades parlamentares.

Muitas dos diplomas analisados “concedem” aos vereadores, além da imunidade material, a imunidade formal.

A título de ilustração, transcreve-se o art. 93 da Lei Orgânica do Município de Aracaju:

Art. 93 – O Vereador possui imunidade parlamentar, não podendo ser preso, salvo em flagrante delito, nem processado criminalmente, sem prévia autorização da Câmara Municipal, de acordo com o inciso XVII do artigo 13 da Constituição Estadual.

Parágrafo único – A prévia autorização de que fala

o caput deste artigo será apreciada pelo Plenário da Câmara Municipal, por votação secreta em dois turnos, e decidida pelos votos da maioria absoluta de seus membros, garantindo-se amplo acesso às informações que justifiquem o pedido.

Ocorre que, a Constituição da República não concedeu tal imunidade aos vereadores.

Tal vício já fora apontado por Filipe Cortes de Menezes (2008, p. 92):

A Constituição Federal, desde a Emenda Constitucional nº 35/2001, dando nova redação ao art. 53, acabou com a exigência de permissão da casa legislativa para se processar um membro do Congresso Nacional. Com base no princípio supra referido (o da Simetria), conclui-se não haver também tal permissão prévia para se processar um Deputado Estadual e um Vereador.

No mesmo sentido, BRANCO (2009, p. 946) quando afirma que

Os vereadores não se beneficiam das regras sobre imunidade formal. Somente gozam de imunidade material (art. 29, VIII, da CF). Mesmo a imunidade material, contudo, é limitada territorialmente à circunscrição do Município.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já se posicionou sobre a permissão dada pela Constituição de Sergipe, reputando-a inconstitucional. Vale a transcrição da ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Sergipe, Art. 13, inciso XVII, que assegura aos vereadores e prerrogativa de não serem presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente se a devida autorização da respectiva câmara legislativa, com suspensão da prescrição enquanto durar o mandato. Competência da União para legislar sobre direito penal e processual penal. 1. O Estado-

membro não tem competência para estabelecer regras de imunidade formal e material aplicáveis a Vereadores. A Constituição Federal reserva à União legislar sobre o Direito Penal e Processual Penal. 2. As garantias que integram o universo dos membros do Congresso Nacional (CF, Art. 53 §§ 1º, 2º, 5º e 7º), não se comunicam aos componentes do Poder Legislativo dos Municípios. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente para declarar inconstitucional e expressão contida na segunda parte do inciso XVII do artigo 13 da Constituição do Estado de Sergipe. (ADI 371, Relator(a): Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2002.

Assim sendo, o art. 93 da Lei Orgânica de Aracaju não guarda compatibilidade com a Constituição Federal.

De igual modo, devem ser considerados inconstitucionais dispositivos das leis orgânicas municipais de Amparo do São Francisco (art. 46), Campo do Brito (art. 15), Capela (art. 29), Gararu (art. 53), Graccho Cardoso (art. 15), Japarutuba (art. 29), Japoatã (art. 39), Lagarto (art. 16), Nossa Senhora do Socorro (art. 37), Poço Redondo (art. 43), Propriá (art. 36) e São Cristóvão (art. 22).

Outra situação merecedora de apontamento é a do prazo máximo de afastamento do Chefe do Executivo sem a perda do cargo.

O art. 83 da Constituição Federal dispõe que o “Presidente e o Vice-Presidente não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do país por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo” criando verdadeiro controle do parlamento, a fim de evitar a *acefalia* no âmbito do Poder Executivo<sup>7</sup>.

A Constituição do Estado de Sergipe, quando da reprodução da norma mencionada, criou nova hipótese restritiva, impondo a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa quando o Governador ou o Vice-Governador se ausentarem do país, por qualquer prazo.

Veja-se a redação dos dispositivos da Carta Estadual:

Art. 47 É da competência privativa da Assembleia Legislativa:

VII – autorizar o Governador e o Vice-Governador

do Estado a se ausentarem do País, por qualquer prazo, ou do Estado, quando a ausência exceder a quinze dias;

Art.80 O Governador do Estado e o Vice-Governador, quando em exercício da Governadoria, não poderão ausentar-se do Estado por mais de quinze dias consecutivos, sem prévia autorização da Assembleia Legislativa, sob pena de perda do cargo.

Parágrafo único. O Governador do Estado e o Vice-Governador não poderão ausentar-se do país por qualquer prazo sem prévia licença da Assembleia Legislativa, sob pena de perda do cargo.

Ocorre que, o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela impossibilidade desta limitação pelas Constituições Estaduais, em razão da observância ao Princípio da Simetria, conforme julgado assim ementado:

Afronta os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção norma estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o governador e o vice-governador possam ausentar-se do país por qualquer prazo. Espécie de autorização que, segundo o modelo federal, somente se justifica quando o afastamento exceder a quinze dias. Aplicação do princípio da simetria (ADI 738, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13-11-2002, Plenário, DJ de 7-2-2003).

No plano municipal, há quem defenda que qualquer que seja o prazo, sendo a viagem para o exterior, deve ser autorizada pela Câmara. Nesse sentido é a lição de Jussara Maria Moreno Jacintho em obra conjunta com Lucas Gonçalves e Pedro Durão (2012, p. 150), comentando o art. 116 da Lei Orgânica do Município de Aracaju para a qual “Viagens ao exterior, ainda que por período inferior aos 10 dias previstos na LOM, devem ser autorizadas pela Câmara Municipal, sob pena de perda do mandato, posto que (sic) impossível administrar o Município, ultrapassadas as

fronteiras do País”.

Contudo, este não foi o entendimento que prevaleceu no Supremo Tribunal Federal, conforme se vê do julgado:

SERVIDOR PÚBLICO. Prefeito Municipal. Ausência do país. Necessidade de licença prévia da Câmara Municipal, qualquer que seja o período de afastamento, sob pena de perda do cargo. Inadmissibilidade. Ofensa aos arts. 49, III, e 83 cc art. 29, caput da CF. Normas de observância obrigatória pelos estados e municípios. Princípio da simetria. Ação julgada procedente para pronúncia da inconstitucionalidade de norma da lei orgânica. É inconstitucional o parágrafo único do art. 99 da Lei Orgânica do Município de Betim, que não autoriza o Prefeito a ausentar-se do país, por qualquer período sem licença da Câmara Municipal, sob pena de perda do cargo (RE 317.574, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 1º-12-2010, Plenário, DJE de 1º-2-2011).

Assim, as leis orgânicas dos município de Sergipe que reproduziram a exigência de autorização parlamentar para o chefe do Executivo viajar para o exterior, por qualquer prazo, apresentam vício de inconstitucionalidade por “assimetria”. Foi o que ocorreu com o art. 51 da Lei Orgânica de Canindé de São Francisco, onde se vê que “O Prefeito não poderá ausentar-se do Município, por mais de 15 (quinze) dias consecutivos, ou do país, por qualquer tempo, sem licença da Câmara Municipal”.

Ainda sobre a questão do afastamento dos prefeitos do município, é possível verificar que várias das leis orgânicas analisadas apresentam prazo diverso daquele avistável nas Constituições Federal e Estadual, qual seja, o de 15 (quinze) dias sem a necessidade de autorização da Casa Legislativa.

Entre as que apresentam o prazo de afastamento superior ao previsto nas Cartas Estadual e Federal estão as do Município de Cumbe (art. 20, II e art. 66) e de Siriri (art. 20, II e art. 66), ambas fixando-o em 20 dias.

A maioria dos textos municipais fixa tal prazo em 10 (dez) dias. É o que ocorre com as Leis Orgânicas de Amparo do São Francisco (art.

81), Aracaju (arts. 91, VII e 116), Barra dos Coqueiros (arts. 37, IX e 77), Campo do Brito (arts. 13, V e 44), Capela (arts. 27, VI e 55), Estância (arts. 42, IV e 76), Frei Paulo (arts. 13, IV e 47), Gararu (arts. 81, II), Graccho Cardoso (arts. 13, IV e 44), Japarutuba (arts. 27, VI e 55), Japoatã (arts. 17, VII e 65), Lagarto (arts. 14, IV e 45), Laranjeiras (arts. 15, VIII e 65), Nossa Senhora das Dores (arts. 15, VIII e 66), Nossa Senhora do Socorro (arts. 35, VI e 63), Neópolis (art. 8º, b, VI e 56), Propriá (art. 62), Ribeirópolis (arts. 29, V e 55), Poço Redondo (arts. 22, VI e 74) e São Cristóvão (arts. 20, VIII e 52).

Em sendo a matéria diretamente relacionada à dinâmica e/ou relacionamento entre os Poderes, tais leis orgânica deveriam obedecer ao modelo estabelecido nas cartas estadual e federal. Nesse sentido, já se posicionaram os Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina:

A Ç Ã O D I R E T A D E  
INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA  
DE PREFEITO MUNICIPAL. LICENÇA DA  
CÂMARA DE VEREADORES. AUTORIZAÇÃO  
E PRAZO. PRECEDENTES. 1. É inconstitucional  
artigo da Lei Orgânica Municipal que exige licença  
da Câmara para o Prefeito se afastar do Município  
por mais de dez dias e do Estado por qualquer tempo.  
2. Ofensa aos arts. 8º, 53, IV, e 81 da Constituição  
Estadual e de preceitos da Constituição Federal.  
AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta  
de Inconstitucionalidade Nº 70015038912,  
Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator:  
Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/08/2006)

A Ç Ã O D I R E T A D E  
INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO  
DE CERRITO. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL  
QUE, EM SEU ART. 71, III, CONDICIONA O  
AFASTAMENTO DO PREFEITO MUNICIPAL  
À LICENÇA PRÉVIA DA CASA LEGISLATIVA,  
POR PRAZO DIVERSO DAQUELE  
ESTABELECIDO NA CONSTITUIÇÃO  
ESTADUAL. VIOLAÇÃO DAS REGRAS



INSERTAS NO ARTIGO 2º DA CARTA FEDERAL, BEM COMO NOS ARTS. 10, 53, IV, E 81, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO PROCEDIMENTAL REJEITADA. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70012795233, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 23/01/2006)

Ocorre que, o inciso VI do art. 8º da Lei Orgânica do Município, expressamente aponta a necessidade de autorização da Câmara, quando o Prefeito tiver que ausentar-se do Município “por mais de dez dias”.

Portanto, a inconstitucionalidade do preceito impugnado decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que as Constituições Federal e a do Estado de Santa Catarina apontam que, no caso de ausência do chefe do Poder Executivo, por prazo superior a 15 (quinze) dias, é que deve ser requerido ao Chefe do Poder Legislativo o pedido de licença. (Tribunal de Justiça de Santa Catarina, trecho do voto do relator na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2013.015277-0, de Videira, rel. Des. Paulo Roberto Camargo Costa, j. 03-07-2013).

Situação curiosa acontece com a Lei Orgânica do Município de Tobias Barreto que, para a mesma hipótese, não guarda a devida correlação entre os artigos que dispõem sobre o mencionado afastamento. Veja-se a redação dos dispositivos:

Art. 73º – À Câmara Municipal compete privativamente as seguintes atribuições:

IV – autorizar o Prefeito e o Vice-Prefeito a se ausentarem do Município **por mais de quinze dias ou do Estado por qualquer período;** (grifou-se)

Art. 115º – O mandato do Prefeito é de quatro anos, vedada a reeleição para o período subsequente, e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.

§ 1º. O Prefeito e Vice-Prefeito não poderão sem licença da Câmara Municipal, ausentar-se **por período superior a vinte dias ou por qualquer período do Estado.** (grifou-se)

Observa-se que os artigos transcritos, além de violarem o Princípio da Simetria, por razões já expostas, distoam entre si, podendo gerar equívocos interpretativos, de modo que, deve prevalecer o entendimento no sentido de que é desnecessária a autorização da Câmara Municipal quando o afastamento é inferior a 15 (quinze) dias.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se que muitos dispositivos constantes nas leis orgânicas de vários municípios do Estado de Sergipe não guardam a devida simetria com o modelo previsto constitucionalmente, de modo que, fica evidenciada a necessidade da comunidade jurídica sergipana dar maior atenção ao processo de elaboração e aplicação das leis locais.

Outrossim, verificou-se uma omissão das Casas Legislativas municipais quanto a retificação do conteúdo dos dispositivos violadores do princípio analisado.

Notou-se, ainda, certa dificuldade de acesso às leis orgânicas, vez que a maioria dos Municípios e suas respectivas Câmaras Municipais não dispõem de endereços eletrônicos na rede mundial de computadores. A criação de sites pelos mencionados entes e órgãos públicos e a disponibilização das leis orgânicas dos municípios, em formato digital/virtual, além de difundir o seu conteúdo, fomentaria o debate jurídico sobre tais normas, de modo que a população, em especial os operadores do direito, poderiam oferecer maiores contribuições - inclusive no âmbito acadêmico - para a correta aplicação e construção dos institutos jurídicos atinentes aos entes municipais.

---

**ASYMMETRIC SERGIPE: UNCONSTITUTIONAL DISPOSITIONS  
CONTAINED IN ORGANIC LAW OF MUNICIPALITIES IN THE**

## STATE OF SERGIPE IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLE OF CONSTITUTIONAL SYMMETRY

**ABSTRACT:** The paper analyzes various organic laws of municipalities in the State of Sergipe, pointing devices that suffer from unconstitutional for violating the principle of Constitutional Symmetry.

**KEYWORDS:** Organic Laws. Symmetry. Municipalities of Sergipe. Unconstititional dispositions.

### Notas

<sup>1</sup> Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 256), tratando das origens do Estado Federal, informa que “houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade de interesses de todos os integrantes. Alguns autores entendem que o primeiro exemplo dessa união total e permanente foi a Confederação Helvética, surgida em 1291, quando três cantões celebraram um pacto de amizade e de aliança. Na verdade, porém, essa união, que se ampliou pela adesão de outros cantões, permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal”.

<sup>2</sup> Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 256-257).

<sup>3</sup> Conforme explica Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 258), “foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados”.

<sup>4</sup> Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 259) aponta como exceção o caso da antiga União Soviética, onde o art. 17 da Constituição previa que cada República Federada poderia, livremente, deixar de integrar a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

<sup>5</sup> Sobre as vantagens e desvantagens do modelo federativo, leia-se Dalmo de Abreu Dallari, Ob. Cit. p. 260-262

<sup>6</sup> LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do “Princípio da Simetria”. In: Consultor Jurídico. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>>. Acesso em 27/05/2015 às 17:14.

<sup>7</sup> Expressão utilizada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.647/MA.

### REFERÊNCIAS

CUNHA JÚNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. *Constituição da República Federativa do Brasil para concursos*. Salvador: JusPodivm, 2010.  
DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

JACINTHO, Jussara; SILVA, Lucas Gonçalves da; DURÃO, Pedro. *Lei Orgânica do Município de Aracaju Comentada: apontamentos, Correspondências, Decisões atualizadas*. Aracaju: Criação, 2012.

MAFRA, Francisco. *Ciência de Direito Constitucional*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 20, fev 2005. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/1\\_9\\_1311](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/1_9_1311)>

[www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=858](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=858)>. Acesso em 27/05/2015 às 16:52.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEZES, Filipe Cortes de. *Direito Constitucional: As normas de Aracaju à luz da Constituição Sergipana*. São Cristóvão: Editora UFS, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEONCY, Léo Ferreira. *Uma proposta de releitura do “Princípio da Simetria”*. In: Consultor Jurídico. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>>. Acesso em 27/05/2015 às 17:14.