

À Presidência,

Trata-se de requerimento formulado pelo Prefeito do Município de Fundão, Sr. Gilmar de Souza Borges, suscitando seja procedida por essa Casa de Leis revisão quanto ao quórum de aprovação do projeto de Lei 013/2022, previsto no artigo 188, I, 'c' do Regimento Interno da Câmara, no sentido de que seja adotado o quórum simples e declarada aprovada a proposição com posterior encaminhamento para sanção do Poder Executivo.

Sustenta que a exigência de quórum qualificado no Regimento Interno da Câmara Municipal, viola a Lei Orgânica do Município, a Constituição Estadual e a Constituição Federal, na medida em que destoa da regra geral, no que tange a exigência de quórum qualificado para aprovação de matéria específica, como no caso de contratação de empréstimo, sem que as normas constitucionais e equiparadas, façam referida distinção.

Embasa o pedido em diversas jurisprudências que fazem referência a violação ao princípio da simetria, consubstanciado na exigência de quórum desproporcional que atenta contra comandos constitucionais.

Por fim, ressalta que o entendimento previsto no Regimento Interno, além de ilegal e inconstitucional, causa prejuízo ao Município de Fundão, que fica inclusive impossibilitado de repropor a matéria à nova apreciação nesta sessão legislativa.

É o relatório.

Com base no pedido formulado, tem-se que o alvo do questionamento é o artigo 188, I, 'c' do Regimento Interno da Câmara Municipal de Fundão, que dispõe:

Art. 188 Dependem do voto favorável:

I - de dois terços dos membros da Câmara:

(...)

c) contratação de empréstimos;

Analisando os dispositivos invocados e os fundamentos apresentados, filio-me a tese exposta pelo Município, pois constato a existência de vício em relação a votação do PL 013/2022, que submetido a quórum de 2/3 dos membros dessa casa de Leis, foi rejeitado.



Explico.

Inicialmente, cumpre observar, que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para sua organização.

Desse modo, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados, Distrito Federal e Municípios), dos princípios e das normas centrais de organização adotados pela União.

Nesse cenário, diante da premissa de que a Lei Orgânica dos Municípios é regida pelo princípio da simetria em relação à Constituição Estadual e à Constituição Federal, há que se concluir, em primeira análise, que o constituinte municipal possui poder limitado ao elaborar sua lei.

Como se sabe, o princípio da simetria impõe que as Cartas Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais amoldem-se aos princípios da Constituição da República, os quais devem ser observados como balizadores positivos e negativos.

Partindo dessa premissa, do cotejo da alínea “c”, do inciso I, do artigo 188 do Regimento Interno da Câmara Municipal com as normas-parâmetro de elaboração de leis previstas na Carta Magna, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município percebe-se claramente que a previsão constante no mencionado artigo não encontra amparo nas regras do processo legislativo de observância obrigatória pelos Municípios.

Isso porque o quórum de 2/3 (dois terços) para a aprovação ou alteração de matérias ordinárias, a exemplo da contratação de empréstimos, revela-se absolutamente desarrazoado, vez que somente temas excepcionais demandam a deliberação pela maioria qualificada dos membros da edilidade, sendo que as decisões ordinárias, segundo o texto constitucional, deverão ser tomadas em regra por maioria simples.

É de conhecimento comezinho que “as regras gerais que veiculam princípios do processo legislativo são impositivas para as três esferas do governo. A legislação local não pode restringi-las nem ampliá-las. São dispositivos inarredáveis, considerados de importância primordial para a regência das relações harmônicas e independentes dos Poderes. Dizem respeito à própria configuração do Estado, em seu modelo de organização política, traçado pela nova ordem constitucional. Dele, o Município, como integrante da Federação, não pode se afastar” (Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 675).



Na esteira desse raciocínio, em regra, prepondera o princípio da suficiência da maioria, segundo o qual as deliberações da Casa Legislativa são tomadas por maioria simples de votos, na forma do artigo 47 da Constituição Federal, reproduzido no artigo 59 da Constituição Estadual, tudo com esteio no já mencionado postulado da simetria, que tem aplicação cogente aos Municípios, tanto em razão do disposto no artigo 29, *caput*, da Constituição Federal, quanto da ausência de previsão nesse sentido na Lei Orgânica do Município:

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Art. 59 Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembleia Legislativa serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

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:

(...)

Desse modo, em que pese a relevância para a contratação de empréstimos pelo Município de Fundão, por exemplo, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal, não o relacionou à exigência de quórum qualificado para sua aprovação, de tal sorte que as exigências plasmadas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Fundão se afiguram ilegítimas.

Não pairam dúvidas sobre o entendimento do Supremo Tribunal Federal nesse aspecto, recentemente confirmada, senão vejamos:

ação direta de inconstitucionalidade. quórum de aprovação de emenda à constituição do estado de rondônia. poder constituinte decorrente. exigência de 2/3 dos membros da assembleia estadual legislativa para aprovação de projeto de alteração do texto constitucional local. poder de auto-organização e autolegislação dos entes federados e competência residual dos estados. regras do processo legislativo federal, como o de reforma ao texto constitucional, de observância obrigatória (art. 60, § 4º e art. 25, § 1º, crfb). princípio da simetria. exercício limitado e vinculado dos entes subnacionais em matéria de processo legislativo aos ditames constitucionais. separação dos poderes. modulação dos efeitos da decisão. tutela da segurança jurídica. precedentes. 1. A



autonomia dos Estados-membros deve ser exercida de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição Federal (art. 25 CRFB). Aplicação do princípio da simetria. 2. O processo legislativo de reforma constitucional do Estado-membro integra o poder constituinte derivado decorrente e, por conseguinte, retira sua força da Constituição Federal. Esse fundamento constitucional implica limitação e formalidades a serem observadas nas dimensões da sua auto-organização e autolegislação (Art. 11, ADCT). 3. As normas disciplinadoras do processo legislativo de reforma constitucional, como o quórum de aprovação, são de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes. ( ADI 486, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 03.04.1997, DJ 10.11.2006 e ADI 1722 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 10.12.1997, DJ 19.09.2003). 4. Aplicação da técnica decisória da modulação dos efeitos como fórmula necessária para a tutela da segurança jurídica e do interesse social, considerados os efeitos da vigência, por mais de trinta anos, da regra constitucional invalidada. Mais de 130 emendas à constituição estadual promulgadas em desconformidade com a Constituição Federal, cujos efeitos jurídicos devem ser protegidos. 5. Ação direta conhecida e, no mérito, julgado procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 38, § 2º, da Constituição do Estado de Rondonia, com efeitos ex nunc, a contar da data de publicação da ata do julgamento. (STF - ADI: 6453 RO 0095246-36.2020.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 14/02/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/02/2022)

Dessa forma, tem-se que a votação ocorrida em 02/05/2022, no que tange ao PL 013/2022, sob o quórum qualificado, estava eivada de vício de inconstitucionalidade, que por consequência não se convalida, sendo necessária a interferência da administração, de forma a tornar válido o ato praticado, com vistas a produção de seus efeitos oriundos.

Nesse sentido, tem-se a possibilidade de ser exercido pela Câmara Municipal de Fundão, o poder de autotutela administrativa.

A autotutela administrativa encontra-se consagrada em duas súmulas, de lavra do E. Supremo Tribunal Federal, há muito consolidadas:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.



Trata-se, pois, de um poder administrativo que possibilita a revisão e anulação dos próprios atos pela Administração Pública, verdadeira forma de autocontrole de seus atos.

Diante desse quadro, aplica-se ao caso o poder da autotutela administrativa a ser exercido pela Câmara Municipal, ante a evidente incompatibilidade do artigo 188, I, 'c' do Regimento Interno com o nosso ordenamento jurídico, por vício de inconstitucionalidade formal, já que a restrição no tocante ao quórum especial tem por objetivo inviabilizar, pela regra da maioria simples, que a câmara cumpra suas funções legislativas, sobretudo considerando a inexistência de regramento semelhante na Lei Orgânica, na Constituição Estadual e na Constituição Federal.

Diante do exposto, opino no sentido de que seja deferido o pedido promovido pelo Município, apenas no que tange a revisão do quórum de aprovação do projeto de Lei 0013/2022, reconhecendo-se o vício de inconstitucionalidade formal sob o ato que proclamou a rejeição do projeto, uma vez que dele não se gerou qualquer efeito pois inexistente no mundo jurídico, colocando-o sob nova análise pelo Plenário desta Casa de Leis, no sentido de aprova-lo com base no Boletim de votação anterior ou proceder nova votação.

E sugiro à presidência:

- a) Seja analisado e deliberado por essa Presidência acerca do pedido promovido;
- b) Seja protocolado no sistema legislativo o requerimento/recurso promovido pelo Município de Fundão, juntamente com o parecer dessa Procuradoria Geral, e a decisão dessa Presidência, ensejando o desarquivamento do processo, e seu regular processamento dentro do sistema, sob o registro da desnecessidade de novo envio às comissões;
- c) Reconhecida a inconstitucionalidade formal, seja colocado em deliberação pelo Plenário: a aprovação do PL 013/2022 com base no boletim de votação já anexado aos autos em que constam 06 (seis) votos favoráveis, ou a realização de nova votação, sob o quórum – maioria simples;
- d) Seja nomeada comissão para que promova a revisão do Regimento Interno da Câmara Municipal, tendo em vista a existência de outros dispositivos ilegais e inconstitucionais;

É o parecer.

