PROCESSO N.º 70077496529 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DES. RUI PORTANOVA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre. Impugnação quanto à exigência de lei complementar, em matérias em que não há correlata previsão em âmbito constitucional. Temas relevantes, de peculiar e inequívoco interesse local, em que se mostra justificado o quórum qualificado, em exceção ao primado da suficiência da maioria. Hodierno entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no sentido da constitucionalidade da exigência, por ente federativo periférico, de lei complementar para tratar de matéria em que não reclamada maioria absoluta pela Carta da República, já adotada em julgados do Órgão Especial desse Tribunal de Justiça. Permissão aos Municípios para que estabeleçam a necessidade de lei complementar a fim de disciplinar matérias de especial relevância, não necessitando sejam idênticas àquelas previstas nas Constituições Federal e Estadual.

Ausência de malferimento ao princípio da independência e harmonia entre os poderes estatais, já que ausente qualquer ingerência do Poder Legislativo no rol de matérias cuja iniciativa é privativa ao Chefe do Poder Executivo. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Senhor Prefeito Municipal de Porto Alegre**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico de trechos dos artigos 27, 76, 82, parágrafo 1°, incisos III, VI, VII, VIII, IX e X, 86, 101, 111 e 243, parágrafo único, bem como de trechos dos artigos 1º e 22 do Ato das Disposições Gerais e Transitórias, todos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que, em suma, impõem processo de aprovação legislativa, por meio de lei complementar, de forma diversa do previsto na Constituição Federal, representando confronto com o princípio da simetria constitucional.

Aduziu o proponente, em apertada síntese, que a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, publicada no Diário Oficial de 04 de abril de 1990, contém diversas previsões de matérias que deverão ser reguladas mediante lei complementar, rol este que extrapolaria as determinações constantes na Constituição Federal, constituindo limitações à discussão e à aprovação de projetos de lei pelos quais, necessariamente, deve ser exercida a Administração Pública. Destacou que, desse modo, os artigos parcialmente objurgados consubstanciam afronta ao princípio da separação dos poderes, por força do qual é garantido o exercício pleno das respectivas competências, não sendo admissível impor qualquer

restrição que não tenha sido constitucionalmente estabelecida. Argumentou que as regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros e Municípios, citando julgados do Supremo Tribunal Federal. Defendeu que, em observância ao princípio da simetria, os dispositivos que versem sobre a matéria atinente a leis complementares devem ser simétricos aos da Carta Federal, colacionando decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ressaltou que, ao determinar que matérias que devam ser regidas por lei ordinária tenham rito idêntico ao de lei complementar, a Lei Orgânica Municipal impôs uma restrição à atividade do Poder Executivo, violando, assim, o primado da separação dos poderes, fazendo menção a acórdãos dessa Corte de Justiça. Requereu a procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade de trechos destacados dos dispositivos supracitados, por ofensa aos artigos 5º, 8º e 60, inciso II, todos da Constituição Estadual (fls. 04-20).

O Procurador-Geral do Estado, citado (fls. 29-31), em resumo, sustentou que a pretensão do autor não merece acolhimento, mencionando que a demanda tem por suporte o chamado princípio da suficiência da maioria, aplicável, como regra, ao processo legislativo nas três esferas da Federação. Registrou que a regra para aprovação de leis é a necessidade de votação favorável da maioria simples dos membros da Casa Legislativa, na forma do artigo 47 da Carta da República. Asseverou que a exigência da maioria absoluta ou maioria qualificada consiste em exceção à referida regra. Assinalou que é expressamente previsto na Constituição Federal

(artigo 69) que as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta. Salientou que houve recente alteração de entendimento, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que passou a prestigiar a forma federativa do Estado e reafirmou a autonomia de seus entes, colacionando julgados do Pretório Excelso, bem como decisão do Tribunal de Justiça do Paraná. Sublinhou que, historicamente, as Leis Orgânicas Municipais preveem o manejo, por meio de Leis Complementares, das matérias assinaladas nos dispositivos ora questionados[1], que versam sobre assuntos de peculiar interesse do Município e de especial relevância. Afirmou, em vista disso, que mesmo as matérias não previstas na Constituição Estadual como merecedoras de tratamento por meio de lei complementar poderão receber tal exigência, pela Lei Orgânica. Destacou que o próprio Tribunal de Justiça deste Estado já admitiu que a peculiaridade do interesse envolvido na gestão municipal, suporte de sua competência legislativa, impede que a simetria seja aplicada de forma retilínea, colacionando precedentes jurisprudenciais que aceitam a exigência de leis complementares pelos Municípios. Requereu a improcedência da ação (fls. 38-50).

Notificada, a Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre manifestou-se, alegando, em suma, ser equivocado o entendimento no sentido de que o Município, como ente da

[1] Criação de fundos, códigos municipais, estatuto dos funcionários públicos, planos diretores, criação de cargos, funções ou empregos públicos, aumento da remuneração, vantagens, estabilidade e aposentadoria dos servidores, concessão de serviços públicos, concessão de direito real de uso, alienação de bens imóveis, aquisição de bens imóveis no caso de doação com encargo, Conselhos Municipais, descentralização administrativa, regras relacionadas à cobrança de taxas ou tarifas e, por fim, casos em que o abate, a poda e o corte de árvores são permitidos.

Federação, não possa qualificar certas matérias como exigentes de aprovação legislativa mais qualificada, na hipótese, por meio de leis complementares, sendo o caso de modulação do princípio da simetria, considerado o modelo federativo adotado. Afastou a existência de malferimento ao princípio da independência e harmonia entre os poderes estatais, visto que não há ingerência em qualquer das matérias em que a iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Sustentou que a autonomia municipal autoriza a opção de submeter determinadas matérias a tratamento legislativo diferençado, de forma a exigir quórum maior para sua aprovação. Fez menção a recentes decisões do Supremo Tribunal Federal que prestigiam a autonomia municipal, a fim de exigir que certas matérias sejam tratadas por lei complementar, bem como a julgados desse Tribunal de Justiça que modularam o princípio da simetria. Manifestou-se pela improcedência da ação (fls. 53-65). Juntou documentos (fls. 66-69).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público (fls. 70-71).

2. Os dispositivos ora parcialmente impugnados estão assim redigidos:

> ***Lei Orgânica do Município de Porto Alegre:***
>
> *Art. 27 - O Município poderá criar fundos para desenvolvimento de programas específicos, cuja regulamentação será feita através de lei* ***complementar.***

Art. 76 - Serão objeto de lei ***complementar os códigos, o estatuto dos funcionários públicos****, as leis dos planos diretores,* ***bem como outras matérias previstas nesta Lei Orgânica.***

Art. 82 - A Câmara Municipal deliberará pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos Vereadores, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica e nos parágrafos seguintes:

§ 1º - Dependerá de voto favorável da ***maioria absoluta*** *dos membros da Câmara Municipal a aprovação das seguintes matérias:*

(...)

III - criação de cargos, funções ou empregos públicos, aumento da remuneração, vantagens, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

(...)

VI - concessão de serviços públicos;

VII - concessão de direito real de uso;

VIII - alienação de bens imóveis;

IX - aquisição de bens imóveis por doação com encargo.

X - conselhos municipais.

(...)
Art. 86 - O Poder Executivo definirá, em lei ***complementar****, a forma como se efetivará a descentralização político-administrativa que objetiva.*

Art. 101. Os Conselhos Municipais, cujas normas gerais são fixadas em Lei ***Complementar****, são órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública e têm por finalidade propor e fiscalizar matérias referentes a setores da Administração, bem como sobre elas deliberar.*

Art. 111 - Sempre que houver discrepância, em percentual a ser fixado em lei ***complementar,*** *entre períodos consecutivos*

> *de medição dos serviços cobertos por taxas ou tarifas, cabe ao Município o ônus de comprovar que o serviço foi efetivamente prestado ou colocado à disposição do usuário, inclusive quanto à correção das medições.*
>
> *Art. 243 - São vedados o abate, a poda e o corte das árvores situadas no Município.*
>
> *Parágrafo único - Lei **complementar** definirá os casos em que, por risco à pessoa, dano ao patrimônio ou necessidade de obra pública ou privada, se admitirá o abate, a poda ou o corte, e definirá sanções para os casos de transgressão ao disposto no "caput".*
>
> ***Ato das Disposições Gerais e Transitórias***
>
> *Art. 1º - Aos ocupantes de área de propriedade do Município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, não-urbanizada ou edificada anteriormente à ocupação, que aí tenham estabelecido moradia até 31 de janeiro de 1989 e que não sejam proprietários de outro imóvel, será concedido o direito real de uso conforme regulamentação em lei **complementar** a ser votada até sessenta dias da promulgação da Lei Orgânica.*
>
> *Art. 22 - Lei **Complementar** criará o Código de Limpeza Urbana, que dará destaque a programas de educação ambiental.*

3. Inicialmente, cumpre observar, a despeito de cediço, 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.

Raul Machado Horta[2] assevera:

> *A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.*

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.

Outro não era o posicionamento do Supremo Tribunal Federal[3], que entendia que somente era cabível o processo legislativo

---

[2] HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.

[3] Conforme se verifica nos seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. ***I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal.*** *Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.* (ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011)

ADIN - LEI N. 8.443/92 - MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - TAXATIVIDADE DO ROL INSCRITO NO ART. 128, I, DA CONSTITUIÇÃO - VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA A CORTE DE CONTAS - COMPETÊNCIA DO TCU PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A ESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERANTE ELE ATUA (CF, ART. 73, CAPUT, IN FINE) - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO NORMATIVO DA LEGISLAÇÃO ORDINARIA - ENUMERAÇÃO

por meio de lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, *quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita.*

Desse modo, até pouco tempo, a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal era no sentido da reprodução obrigatória, pelos demais entes federados, do regramento constitucional acerca do processo legislativo e, mais detidamente, das matérias submetidas à lei complementar.

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.

EXAUSTIVA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE REGRAMENTO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR - INTELIGENCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE. - O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Politica (art. 73, par. 2., I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-institucional, a circunstancia de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União. - O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional propria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela propria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na "intimidade estrutural" dessa Corte de Contas, que se acha investida - até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Politica (art. 73, caput, in fine) - da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente a sua organização, a sua estruturação interna, a definição do seu quadro de pessoal e a criação dos cargos respectivos. ***- Só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita****. A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passiveis de veiculação mediante simples lei ordinaria, eis que a edição de lei complementar e reclamada, no que concerne ao Parquet, tão-somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art. 128, par. 5.). - A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da Constituição não se reveste de conteudo organico-institucional. Acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas. Esse preceito da Lei Fundamental da Republica submete os integrantes do MP junto aos Tribunais de Contas ao mesmo estatuto jurídico que rege, no que concerne a direitos, vedações e forma de investidura no cargo, os membros do Ministério Público comum.* (ADI 789, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/1994)

Em regra, portanto, 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 51 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 do que determina o artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província. *In verbis*:

> ***Constituição Estadual:***
>
> *Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*
>
> *Art. 51. As deliberações da Assembleia Legislativa, salvo disposição em contrário nesta Constituição, serão tomadas por maioria de votos, individuais e intransferíveis, presente a maioria de seus membros.*
>
> ***Constituição Federal:***
>
> *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:*
>
> *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.*

Todavia, em exceção à regra geral antes mencionada, exige-se maioria absoluta na votação das matérias que são objeto de lei complementar, na forma do parágrafo único do artigo 59 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que reproduz o teor do previsto no artigo 69 da Carta Republicana. A saber:

> ***Constituição Estadual:***
>
> *Art. 59. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão técnica da Assembléia Legislativa, à Mesa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, às Câmaras Municipais e aos cidadãos, nos casos e na forma previstos nesta Constituição.*
> *Parágrafo único. As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos Deputados.*
>
> ***Constituição Federal:***
>
> *Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.*

Seguindo tal linha de cognição, para a elaboração de leis que versem sobre determinadas matérias, exige-se *quorum* qualificado, como é o caso das leis complementares (metade mais um dos integrantes da Casa Legislativa, e não apenas dos presentes em determinada sessão, maioria simples), correspondentes, em

âmbito municipal, às leis que regulam matéria de especial relevância e interesse local.

Na hipótese em apreciação, verifica-se que os temas tratados pelas normas ora parcialmente objurgadas detêm peculiar interesse do Município de Porto Alegre (interesse local), sendo, assim, de especial relevância, o que serve de fundamento apto a justificar a necessidade de *quorum* qualificado para a aprovação de projeto de lei nos respectivos processos legislativos.

Nesse particular, conforme a mais hodierna jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, admite-se a flexibilização do modelo constitucional no que diz respeito aos temas a serem tratados nas leis complementares, diante das particularidades dos entes federativos periféricos, de molde a autorizar, prestigiando suas autonomias, que Estados e Municípios as exijam para que se trate de assuntos de especial relevância, não necessitando sejam idênticas àquelas previstas na Constituição Federal, passando, em razão disso, a ser necessária a maioria absoluta dos votos para a aprovação de matérias outras que não as inicialmente delimitadas na Carta Magna.

Destarte, fundamental ressaltar que a Corte Suprema, em revisão do posicionamento antes fixado, vem decidindo no sentido *de que se deve reconhecer, ao Estado-membro, o poder de autonomamente deliberar sobre quais matérias, previstas no texto da própria Constituição estadual, deverão sujeitar-se, por efeito de escolha dessa pessoa política, à reserva de lei complementar local*, nas palavras do Ministro Celso de Mello, por ocasião do voto

proferido quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.314-4[4], contra previsão contida na Carta do Estado do Rio de Janeiro.

Acrescentou o eminente Ministro naquela oportunidade:

> *"**É que não se pode subtrair**, ao Estado-membro, **a prerrogativa institucional de valorizar**, **segundo** critérios **e** padrões próprios **e mediante** utilização da lei complementar (cujo projeto **exige** maioria absoluta para ser aprovado), **a disciplina normativa** a ser dispensada a determinadas matérias de interesse **eminentemente** regional.*
>
> ***Esta Suprema Corte**, ao garantir tal prerrogativa ao Estado-membro, **estará**, na realidade, **reafirmando** a essencialidade **de que se reveste**, como valor constitucional que é, **o primado** da autonomia estadual, **prestigiando**, desse modo, **um** dos elementos **que compõem** a estrutura **em que se apóia** o pacto da Federação."*

Em igual sentido:

> *CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. ESTATUTO DOS MILITARES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. POSSIBILIDADE. 1. **Nos termos da jurisprudência recém delineada nesta Corte, não ofende a Constituição Federal a previsão, na Carta estadual, da regência, quanto ao estatuto dos militares, mediante lei complementar.** 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.* (ADI 1087, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016)

[4] *POLÍCIA CIVIL – REGÊNCIA – LEI – NATUREZA. A previsão, na Carta estadual, da regência, quanto à polícia civil, mediante lei complementar não conflita com a Constituição Federal*. (ADI 2314, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2015)

Desse modo, diante de questões de relevante interesse regional, que envolvam o alcance do poder constituinte decorrente (Cartas Estaduais), nos termos da atual posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, é possível aos Estados e, por via de consequência, aos Municípios, como integrantes de uma Federação, sempre que presente especial interesse local, a exigência de maioria absoluta para a disciplina de determinada matéria, mesmo que represente regra mais rigorosa ao que indica a Constituição Federal.

Gize-se que a Constituição Federal não estipula, de forma expressa, quais as normas centrais do processo legislativo a serem observadas compulsoriamente pelos entes da Federação, mas apenas que os Estados se organizam e se regem pelas Constituições que adotarem (artigo 25, *caput*), e os Municípios por Lei Orgânica (artigo 29, *caput*), observados os princípios constitucionais.

Sendo assim, na ausência de um preceito de observância obrigatória, constante do texto da Lei Maior, no que toca à adoção de uma rígida simetria para definição das matérias objeto de lei complementar, deve ser, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal, prestigiada a autonomia dos entes federativos, autorizando-lhes que possam definir, segundo critérios e padrões próprios, quais temas reclamam maioria absoluta para aprovação pela respectiva Casa Legislativa.

Destaque-se que o Órgão Especial dessa egrégia Corte de Justiça, mesmo quando prevalecia a anterior jurisprudência

do Pretório Excelso, já flexibilizava a exigência de simetria em relação às matérias submetidas à lei complementar, julgando constitucionais determinadas previsões de Leis Orgânicas Municipais que estabeleciam a necessidade de maioria absoluta para a aprovação de normas que versavam sobre assuntos de especial relevância, em que se revela prudente um maior acautelamento em sua edição.

Nessa esteira:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. QUORUM. PRINCÍPIO DA SUFICIÊNCIA DA MAIORIA. Diante do princípio da suficiência da maioria, a Lei Orgânica Municipal não pode exigir quorum qualificado para a aprovação de lei municipal quando, em hipóteses análogas, a Constituição Estadual, em consonância à Carta Federal, não o faz, sob pena de afronta ao princípio da simetria.* ***Na mesma senda, não há óbice para a exigência de quorum qualificado para as matérias municipais de especial relevância****. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 52, § 2º, I a IX, § 3º, I, letra 'b', e no artigo 57, § 5º da Lei Orgânica Municipal de Cândido Godói.* (Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70022098420, Relator: Desembargador Alzir Felippe Schmitz, julgada em 04/08/2008)

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Processo legislativo.* ***Princípio da suficiência da maioria. Postulado da simetria. Flexibilização.*** *Em relação ao quorum de deliberação parlamentar, vige no sistema constitucional brasileiro o princípio da suficiência da maioria (art. 47, CF/88, e art. 51, CE/89), que, com fundamento no postulado da simetria (art. 29, CF/88, e art. 8º, CE/89), deve ser transplantado para o processo legislativo municipal. Assim, em princípio, Lei Orgânica Municipal não pode exigir quorum*

> *qualificado para a aprovação de projeto de lei local, nas hipóteses em que a Constituição Estadual, por simetria à Carta Federal, não o faz.* ***Possibilidade de flexibilização da exigência. Permissão a que os Municípios contemplem a previsão de leis complementares sobre matérias de especial relevância, análogas – e não exatamente idênticas – àquelas previstas nas Constituições Federal e Estadual, a exemplo do Plano Diretor, Código de Obras e Edificações e Código Administrativo.*** *Ação direta julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 59, incisos I a VII, e § 2º, alínea "b"; 60, caput e incisos I a IV; e 77, inciso VII, e §§ 1º e 2º, todos da Lei Orgânica Municipal de Lagoa Vermelha, por infração aos artigos 8º, 51 e 59, da CE/89, e artigos 29, 47 e 69 da CF/88. Unânime.* (Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70010237014, Relatora: Desembargadora Maria Berenice Dias, julgada em 11/04/2005)

Com isso, extrai-se que o Município de Porto Alegre, ao fixar, em sua Lei Orgânica, o elenco de matérias que exigem lei complementar para serem disciplinadas, inovando em algumas hipóteses não originariamente previstas na Constituição Federal ou na Estadual, atuou de forma legítima, no exercício constitucional de sua autonomia.

Ao mesmo tempo, convém asseverar que inexiste qualquer ingerência do Poder Legislativo no rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (artigo 60, aplicável aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, ambos da Constituição do Estado), o que afasta o argumento do proponente quanto à ocorrência de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os poderes estatais (artigo 10 da Constituição da Província).

Por derradeiro, importa registrar que, notadamente quanto ao Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre (o qual, em razão do atacado artigo 76 da Lei Orgânica Municipal, deve ser aprovado por lei complementar), que a própria Constituição Estadual, parâmetro de aferição da constitucionalidade de leis e atos normativos municipais no controle concentrado realizado por esse Tribunal de Justiça, em seu artigo 30[5], prevê seja estabelecido o seu congênere estadual através de lei complementar, o que vem a reforçar a argumentação pela improcedência do pedido, haja vista a inexistência da propalada inconstitucionalidade.

4. Pelo exposto, o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** manifesta-se no sentido de que o pedido seja julgado improcedente o pedido deduzido na inicial.

Porto Alegre, 13 de junho de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

LFCL/KMS

[5] **Constituição Estadual:**

Art. 30. O regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado, das autarquias e fundações públicas será único e estabelecido em estatuto, **através de lei complementar,** observados os princípios e as normas da Constituição Federal e desta Constituição. (Vide Leis Complementares n.os 10.098/94 e 10.842/96)