



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000680972

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2068692-17.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE E TASSO DUARTE DE MELO.

São Paulo, 9 de agosto de 2023.

SILVIA ROCHA
RELATORA
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2068692-17.2023.8.26.0000

Autora: Prefeita do Município de Poá

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Poá

Voto nº 35918.

- Ação direta de inconstitucionalidade - Incisos II a IX do artigo 178 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Poá - Exigência de maioria absoluta para a aprovação de leis relativas a matérias ordinárias - Regra incompatível com o modelo de processo legislativo constitucional, que é de observância obrigatória pelos Estados e Municípios - Aplicação dos princípios da suficiência da maioria e da simetria - Violação dos artigos 10, § 1º, e 144 da Carta Estadual - Irrelevância do fato de as normas impugnadas estarem em vigor há vários anos - Inconstitucionalidade reconhecida - Pedido procedente.

Trata-se de ação proposta pela Prefeita do Município de Poá, pretendendo obter declaração de inconstitucionalidade dos incisos II a IX do artigo 178 do Regimento Interno da respectiva Câmara Municipal, sustentando que: a) os dispositivos impugnados não estão em conformidade com os artigos 10, § 1º, e 23 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis no âmbito municipal por força do artigo 144 da mesma Carta; b) em razão, ainda, do princípio da simetria das normas, a previsão do Regimento Interno da Câmara afronta os artigos 29 e 47, *caput*, da Constituição Federal, que, ao se referir aos municípios, estabeleceu, expressamente, quórum qualificado somente para a aprovação e a alteração da lei máxima local, a Lei Orgânica Municipal; c) o Poder Legislativo não pode criar norma que institua quórum qualificado para a aprovação ou a alteração de leis ordinárias; d) o próprio Estado de São Paulo respeitou a limitação da Constituição Federal e não inovou quanto à matéria, fixando regra geral de quórum de votação – maioria simples –, excepcionada apenas pela existência de “deliberação constitucional em contrário”; e) na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não têm autonomia ilimitada nem irrestrita para se auto-organizarem; f) os vícios apontados são ainda mais evidentes quando analisados sob a ótica do princípio da suficiência da maioria, que, via de regra, impõe que, no âmbito das relações jurídico-sociais



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

presentes no estado democrático de direito, sejam respeitadas as decisões tomadas pela maioria simples; g) a Constituição Federal não determinou que as matérias constantes das normas impugnadas tivessem quórum diferenciado; h) as matérias para as quais o Regimento Interno da Câmara exige aprovação por maioria absoluta são caras ao bom funcionamento da máquina pública, como concessões e permissões de serviços públicos, aquisição e alienação de imóveis e aprovação das leis de diretrizes orçamentárias, plano plurianual, plano diretor e orçamento anual; e i) as normas impugnadas propiciam insegurança jurídica.

Às fls. 98/101, foi indeferido pedido de concessão de tutela de urgência e determinada a requisição de informações ao Presidente da Câmara Municipal de Poá, a citação da Procuradora-Geral do Estado e a intimação da Procuradoria-Geral de Justiça.

A Câmara Municipal aduziu que: a) as matérias dos incisos impugnados já dependiam de aprovação por maioria absoluta na vigência do seu Regimento anterior, revogado pelo atual; b) em mais de dez anos, nunca houve objeção nem prejuízo à Administração Pública; c) não houve vício no processo legislativo que culminou com a aprovação da Resolução em vigor; d) as matérias dos dispositivos questionados são relevantes, justificando maior cautela e a exigência de quórum qualificado; e e) a autora propõe interpretação literal e simplista do Regimento Interno, quando, na verdade, o caso reclama interpretação sistemática, que afasta a tese de inconstitucionalidade (fls. 109/114).

A Procuradoria-Geral de Justiça, por sua vez, afirmou que: a) a imposição de maioria absoluta para a aprovação de determinadas matérias, por norma que não guarda correspondência com o parágrafo único do artigo 23 da Constituição do Estado, viola o princípio da simetria; b) a disciplina do processo legislativo previsto na Constituição Estadual é de observância obrigatória pelos Municípios; c) a dependência da maioria absoluta para a aprovação ou a alteração de leis sobre matérias ordinárias “engessa” a atuação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

da Câmara Municipal e é completamente desarrazoada; d) legislação local não pode restringir nem ampliar as regras gerais do processo legislativo, que são impositivas para as três esferas políticas de governo; e) se aplicam ao caso os princípios da simetria das normas e da suficiência da maioria; f) o artigo 174, § 9º, da Constituição Estadual não admite a interpretação feita pela Câmara Municipal nas suas informações; g) o artigo 165, § 9º, da Constituição Federal, exige lei complementar para disciplinar a forma de elaboração das leis orçamentárias, não para as leis orçamentárias em si; e h) há violação dos artigos 10, § 1º, 23, *caput* e parágrafo único, e 144 da Constituição Estadual e dos artigos 18 e 47 da Constituição Federal (fls. 123/132).

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas não se manifestou (fls. 103/105, 107 e 118).

É o relatório.

Trata-se de ação proposta pela Prefeita de Poá, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade dos incisos II a IX do artigo 178 do Regimento Interno da respectiva Câmara Municipal, alterado pela Resolução nº 14/2020, do mesmo órgão, assim redigido (fls. 82/83):

“Art. 178. Depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara:

(...)

II – a concessão ou permissão de serviços públicos;

III – a outorga de direito real de uso de bens imóveis;

IV – a alienação de bens imóveis;

V – a aquisição de bens imóveis por doação com encargos;

VI – a alteração de denominação de vias e logradouros públicos;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VII – a aprovação das leis de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Plano Diretor e Orçamento Anual;

VIII – a autorização para contrair empréstimos;

IX – a outorga de título de cidadão honorário, ou qualquer honraria, mediante Projeto de Decreto Legislativo;

(...)”.

Os dispositivos impugnados pela autora, que integram o Regimento Interno da Câmara Municipal de Poá, alterado pela Resolução nº 14, de novembro de 2020, do mesmo órgão (fls. 10/93), exigem o voto da maioria absoluta dos vereadores do Município, para a aprovação de leis concernentes a matérias para as quais as Constituições Estadual e Federal não impõem, como se viu, o mesmo critério.

Há visível descompasso entre o Regimento da Câmara e o modelo constitucional, já que este, ao contrário daquele, não prescreve quórum mais elevado para a aprovação de leis pertinentes a tais matérias, contentando-se com a maioria simples, que é a regra do processo legislativo brasileiro, de acordo com o artigo 47 da Constituição Federal, praticamente reproduzido, em face do princípio da simetria, no artigo 10, § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo, e aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Estadual.

Embora a Constituição Estadual confira aos Municípios autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, na esteira dos artigos 18, *caput*, e 29 da Constituição Federal, permitindo que se auto-organizem por Leis Orgânicas, determina, por outro lado, que eles observem os princípios estabelecidos no seu corpo e, também, na Constituição Federal (artigo 144), o que inclui os princípios relativos ao processo legislativo, como o da suficiência da maioria, segundo o qual as deliberações das Casas Legislativas, em todas as



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

esferas políticas de governo, são tomadas por maioria simples de votos, não por maioria absoluta ou qualificada (mais que a maioria absoluta: 2/3, 3/5, etc), a não ser que haja disposição constitucional em sentido contrário, ausente no caso em exame.

Assim, não cabe ao Poder Legislativo Municipal dizer quais matérias são relevantes, quais não são e quais exigem ou não exigem quóruns diferenciados, destoando do modelo constitucional.

As matérias referidas nos incisos II a IX do artigo 178 do citado Regimento não são matérias que devam ser tratadas em leis complementares, cuja aprovação se dá por maioria absoluta, já que não estão no rol do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Paulista, nem matérias que devam constar da Lei Orgânica Municipal, cuja aprovação requer maioria qualificada, de acordo com o artigo 29 da Constituição Federal, pelo que a sua aprovação requer, apenas, o voto da maioria simples dos vereadores do Município, presente a maioria absoluta de seus membros nas sessões deliberativas, nos exatos termos do artigo 10, § 1º, da Constituição Estadual.

Depois, a exigência de maioria absoluta para a autorização de créditos suplementares ou especiais destinados a tornar viáveis operações que excedam o montante das despesas de capital (situação prevista no inciso III do artigo 176 da Constituição Estadual), não implica imposição do mesmo critério para a aprovação das leis de diretrizes orçamentárias, plano Plurianual, plano diretor e orçamento anual, ou para a obtenção de empréstimos (casos dos incisos VII e VIII do artigo 178).

A prática dos atos de gestão descritos nos incisos II a IX do artigo 178, como a aquisição de imóvel por doação com encargos, não se confunde com as operações de crédito mencionadas no artigo 176, III, da Constituição do Estado e não necessariamente acarreta aumento de despesas e alteração de plano ou orçamento vigente.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Para completar, é certo que a lei complementar referida no artigo 165, § 9º, da Constituição Federal, é a que disciplina a elaboração da lei orçamentária, não a própria lei orçamentária, tal como a Procuradoria-Geral de Justiça asseverou (fls. 131/132).

Não há, portanto, justificativa para a adoção de critério mais severo para a definição do quórum de aprovação das leis em exame, pese a relevância de algumas delas, como as relacionadas à gestão financeira e patrimonial do Município, e o fato de os dispositivos impugnados estarem em vigor há vários anos.

No sentido da inconstitucionalidade de Leis e Resoluções em casos semelhantes, há diversos precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, de que são exemplos os seguintes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO IX, DO ART. 28, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE AVARÉ. NORMA QUE EXIGE QUÓRUM QUALIFICADO PARA A CONCESSÃO DE TÍTULO DE CIDADÃO HONORÁRIO. REGRA DO PROCESSO LEGISLATIVO INCOMPATÍVEL COM AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OFENSA AOS ARTIGOS 10, §1º E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. Ação julgada procedente, com efeito ex tunc.” (ADIN nº 2259114-17.2021. 8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 08.06.2022, *g.n.*)

“Ação direta de inconstitucionalidade – Artigo 51, "caput", e incisos I, II, III, IV e V, da Lei Orgânica do Município de Iguape – Revogação pela Câmara Municipal do artigo 51 e incisos da Lei Orgânica – Revogação que implica perda superveniente do objeto da ação impondo a extinção do processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do CPC em relação ao mencionado art. 51 da Lei Orgânica Municipal – Extinção parcial da ação. Ação direta de inconstitucionalidade – Artigos 211 e 212, parágrafos 4º e 5º, do Regimento Interno da Câmara do Município de Iguape – Dispositivos que exigem aprovação por



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

quórum de 2/3 para a aprovação de leis ordinárias – Exigência que não condiz com a previsão constitucional – Regramento do processo legislativo municipal deve seguir o modelo traçado na Constituição Paulista, ante o princípio da simetria – Violação dos artigos 10, §1º, e 144, ambos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação direta julgada procedente nesta parte” (ADIN nº 2130690-88.2020.8.26.0000, rel. Des. Ademir Benedito, j. 08.06.2022, *g.n.*)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Itens 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, da alínea "a", e das alíneas "b", "d" e "e", do § 4º do artigo 180 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Jacanga – Exigência de quórum qualificado de 2/3 para aprovação de determinadas matérias legislativas – Obrigatoriedade de observância do modelo estabelecido nas Constituições Federal e Estadual para o processo legislativo – Princípio da simetria – Precedentes deste Colendo Órgão Especial – Ofensa aos artigos 10, § 1º, 23 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido procedente.” (ADIN nº 2198143-37.2019.8.26.0000, rel. Des. Ricardo Anafe, j. 12.02.2020, *g.n.*)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ITIRAPINA/SP – ART. 9º, VII, E ART. 11: FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DOS VEREADORES É DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRÓPRIO PODER LEGISLATIVO, SEM A INGERÊNCIA DO EXECUTIVO LOCAL, NOS TERMOS DO ART. 29, VI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, RAZÃO PELA QUAL SE MOSTRA INCOMPATÍVEL A EXIGÊNCIA DE LEI ORDINÁRIA PARA TANTO – INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM REDUÇÃO DE TEXTO, NO TOCANTE ÀS EXPRESSÕES "DOS VEREADORES E DO PRESIDENTE DA CÂMARA" E "NA CONFORMIDADE DA LEI PREVISTA NO INCISO VIII, DO ART. 9º, DESTA LEI ORGÂNICA" – ART. 9º, INC. VII, "A": REPETIÇÃO SISTEMÁTICA DO QUE PREVÊ O ART. 31, §2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, DEFERINDO-SE AO LEGISLATIVO LOCAL A ATRIBUIÇÃO DE JULGAR AS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL, DEIXANDO DE PREVALECER O PARECER TÉCNICO EMITIDO PELO ÓRGÃO DE CONTAS POR DECISÃO DE 2/3 DOS MEMBROS DO LEGISLATIVO – DISPOSITIVO DECLARADO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

CONSTITUCIONAL – ART. 13, PARÁGRAFO ÚNICO, E ART. 36, §2º, I: ATRIBUI AOS MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO LOCAL AMPLOS PODERES DE FISCALIZAÇÃO, INCLUINDO LIVRE ACESSO ÀS REPARTIÇÕES PÚBLICAS E ENTES DESCENTRALIZADOS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PRECEDENTES DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL – DISPOSITIVOS DECLARADOS INCONSTITUCIONAIS – ART. 15, § 3º: DISPÕE SOBRE O PROCESSO DE CASSAÇÃO DO MANDATO DE VEREADOR – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – SÚMULA VINCULANTE NO 46 – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA RECONHECIDA – ART. 19 E ART. 29-A: ESTABELECEM DETERMINADAS MATÉRIAS DE VOTAÇÃO SECRETA NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – ART. 10, CAPUT, C/C §2º, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA – PUBLICIDADE DAS VOTAÇÕES, NÃO SENDO DEFERIDO AO ENTE MUNICIPAL DISCIPLINAR DE FORMA DISTINTA – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM REDUÇÃO DE TEXTO, DAS EXPRESSÕES "EM SESSÃO E ESCRUTÍNIOS SECRETOS" E "SALVO NO CASO DE ELEIÇÃO DOS MEMBROS DA MESA DIRETORA E SEUS SUBSTITUTOS" – ART. 25, XI: ATRIBUI AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITIRAPINA A LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – O ART. 125 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DELEGOU AOS ESTADOS A COMPETÊNCIA PARA O ESTABELECIMENTO DOS LEGITIMADOS LOCAIS – ART. 90 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – ATRIBUIÇÃO À "MESA DA CÂMARA MUNICIPAL", E NÃO AO SEU PRESIDENTE – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – ART. 40, §1º: DISCIPLINA O INTERVALO MÍNIMO ENTRE OS TURNOS DAS SESSÕES LEGISLATIVAS PARA A EMENDA DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL – MATÉRIA JÁ DISCIPLINADA PELO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – ART. 41 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ITIRAPINA, E ART. 196, III, E ART. 197 DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITIRAPINA/SP: DISPÕEM SOBRE O QUÓRUM DE APROVAÇÃO DE LEIS COMPLEMENTARES EM ÂMBITO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

MUNICIPAL, EXIGINDO-SE A MAIORIA QUALIFICADA DE 2/3 – AFRONTA AO ART. 69 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, BEM COMO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO, QUE EXIGEM TÃO SOMENTE A MAIORIA ABSOLUTA – REGRAS GERAIS SOBRE PROCESSO LEGISLATIVO APRESENTAM NATUREZA DE NORMAS CONSTITUCIONAIS DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA – DISPOSITIVOS DECLARADOS INCONSTITUCIONAIS – ART. 63, §4º: DISCIPLINA O PROCEDIMENTO DE PERDA DO MANDATO DO PREFEITO EM DECORRÊNCIA DE PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO – MATÉRIA DE COMPETÊNCIA ABSOLUTA DA UNIÃO, QUE JÁ DISCIPLINOU O TEMA POR MEIO DO DECRETO-LEI NO 201/67, NORMA DE CARÁTER NACIONAL – MATERIALMENTE, A DISCIPLINA TRATADA PELA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, NESTE ASPECTO, NÃO APRESENTA VÍCIOS – INCONSTITUCIONALIDADE DECORRENTE DA INCOMPETÊNCIA PARA TRATAR SOBRE A MATÉRIA – PEDIDO INICIAL JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE” (ADIN nº 2014410-68.2019.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 07.08.2019, *g.n.*)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alíneas "b", "c", "d", "e", "f", "g" e "h", do inciso I, § 3º, do art. 52, da Lei Orgânica do Município de Rosana; e incisos VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XV do § 2º, do art. 52 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rosana – Dispositivos que exigem quorum de 2/3 ou de maioria absoluta para aprovação de matérias ordinárias, especialmente quanto ao projeto de revisão do plano diretor do município – Violação dos arts. 10, § 1º, e 23, caput e § 1º, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE – Inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADIN nº 2171718-12.2015.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 27.04.2016, *g.n.*)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Orgânica do Município de Viradouro. Exigência de quorum qualificado para aprovação de matéria não elencada como lei complementar. Violação do princípio da simetria. Dever de observância à Constituição Federal e Constituição do Estado que prevêem apenas o quorum da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

maioria simples para aprovação de lei que trata de matéria referente à criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas e respectivos vencimentos. Matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal. Violação dos artigos 10, § 1º, 23, 24, § 2º, e 144, da Constituição do Estado. Precedentes. Inconstitucionalidade reconhecida do art. 29, XI, da Lei Orgânica do Município de Viradouro. Ação procedente” (ADIN nº 0038069-53.2013. 8.26.0000, rel. Des. Caetano Lagrasta, j. 24.07.2013)

Diante do exposto, julgo o pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II a IX do artigo 178 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Poá, alterado pela Resolução nº 14/2020, da mesma Câmara.

SILVIA ROCHA
Relatora