



Parecer jurídico número 166/2023

Ementa: i) Relatório Projeto de Lei – “Alienação de Imóvel Público” –
ii) Fundamentação : **Dúvida Razoável** sobre o rito legislativo a ser seguido - Ausência de explicitação sobre as hipóteses em que o Regimento Interno previu a aprovação de Matéria por Maioria Absoluta sem nada dizer sobre se a aplicação do procedimento próprio das Leis Complementares – Impossibilidade de alargamento das hipóteses de Lei Complementar e também quanto a impossibilidade de criação de um Sub-Rito em que as matérias passíveis de votação por Lei Ordinária estariam sujeitas a Quórum de Maioria Absoluta – Discussão sobre a criação de uma subespécie legislativa híbrida – Ausência de resposta jurídica imediata – Solução da controvérsia pelo prisma da Segurança Jurídica – Possibilidade de votação da matéria pelo rito menos complexo até que a questão seja esclarecida; **3) Conclusão** da questão pelo Juízo **positivo** de prosseguimento da proposta Legislativa pelo rito das Leis Ordinárias ATÉ o esclarecimento das dúvida jurídica surgida.

I. RELATÓRIO

Trata-se de dúvida jurídica surgida na pessoa deste parecerista após a emissão relativa ao rito procedimental a ser seguido para o projeto de Lei que fora analisado no Parecer Jurídico 144/2023.

Surgiu-me o questionamento acerca da incorreção relativa à adoção do rito das Leis Complementares para as matérias em que haja a previsão de aprovação da proposta legislativa por Maioria Absoluta quando o Constituinte não houver inserido o domínio temático da matéria no âmbito das Leis Complementares.

A dúvida vem pela constatação de que as Leis Complementares teriam disciplina determinada pela aplicação cumulativa de seu aspecto material e formal, que funcionaria apenas um elemento de classificação desse rito legislativo sem funcionar, contudo, como elemento de fixação da obrigatoriedade desse procedimento legislativo.

Tais dúvidas me levaram a reflexão sobre o tema que é feita, então, por intermédio da fundamentação abaixo adotada.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

No ponto aqui analisado observei que a questão jurídica agora pensada é relevante, fundamentada e passível de ocasionar uma densa análise do tema além de ser capaz de causar um enorme desassossego nas almas e nos corações dos juristas e estudiosos do tema.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Com efeito, a doutrina do Direito Constitucional aloca a Lei Complementar a partir de 02 (dois) critérios, notadamente, i)Material e ii)Formal.

No domínio material estariam os assuntos que devem ser legislados por esse especialíssimo rito procedimental sendo que o critério formal colocaria o procedimento de aprovação das matérias pelo rito da maioria absoluta.

Realmente os autores de direito constitucional atrelam o critério formal ao critério material, de modo que a caracterização da Lei Complementar não se constata APENAS com foco no viés formal, como outrora este Parecerista entendeu.

Nesse sentido, aliás, é a doutrina de Gilmar Mendes¹, *litteris*:

A lei complementar se peculiariza e se define por dois elementos básicos. Ela exige quórum de maioria absoluta para ser aprovada (art. 69 da CF) e o seu domínio normativo "apenas se estende àquelas situações para as quais a própria Constituição exigiu — de modo expreso e inequívoco — a edição dessa qualificada espécie de caráter legislativo

Assim, em linha de Princípio, o caso aqui analisado não estaria sujeito ao rito das Leis Complementares e obriga, como via de consequência, a retificação da parcela do Parecer 144/2023 que conclui pela submissão da matéria analisada ao rito das Leis Complementares.

Todavia, a situação concreta agora escrutinada suscitou uma **2ª(segunda) dúvida** nesse parecerista que ainda não foi respondida pelos doutrinadores pátrios.

É que as matérias não sujeitas a Lei Complementar devem, pelo critério residual, ser legisladas pelo procedimento das Leis Ordinárias.

Repita-se que o conjunto de atos e fatos caracterizadores do rito das Leis Ordinárias, constitui-se em verdade, num grande procedimento residual que tranquilamente poderia ser entendido como uma "fórmula comum", aplicável às matérias remanescentes, vale dizer, aquelas a que o Constituinte não impõe a adoção de um rito legislativo especializado ou dotado de nuances que o individualizariam.

Entretanto, surgiu o seguinte ponto de dúvida: Poderia a Lei Ordinária ser aprovada por mais de uma espécie de maioria, aplicando-se a algumas delas a Maioria Absoluta e pra outras a Maioria Simples?

¹ MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2015 Página 1218.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Em poucas palavras então : Seria Constitucional que houvesse mais de um quórum possível para a aprovação das Leis Ordinárias onde, então, algumas seriam votadas por Maioria Simples e outras por Maiorias Qualificadas, que poderiam ser de 2/3 (dois) terços, absoluta ou até mesmo 3/5 (três quintos)?

A Resposta a este ponto não encontra fácil solução já que a doutrina do direito constitucional atrela o procedimento das Leis Ordinárias ao quórum de Maioria Simples.

Lenza² assim expõe essa conclusão nas seguintes palavras, *verbis*:

Para finalizar devemos lembrar uma pequena regra prevista no art. 47, que diz: "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**". Trata -se do *quorum* para a aprovação da **lei ordinária**, qual seja, o da **maioria simples**.

Em outro trecho o mesmo autor arremata³, *litteram*:

Então, podemos afirmar que o *quorum* de **votação** (ou, melhor dizendo, de **instalação da sessão de votação**) é o **mesmo** tanto para a **lei ordinária** como para a **lei complementar**. A grande diferença (além do aspecto material já estudado), analisando o aspecto **formal**, reside no *quorum* de **aprovação**: *a*) lei ordinária — **maioria simples** (no exemplo 31); *b*) lei complementar — **maioria absoluta** (no exemplo 51).

Sobre a dicção do artigo 47 da CF, Alexandre de Moraes⁴ ainda vai dizer, *verbis*:

Tratando-se de lei ordinária, a aprovação do projeto de lei condiciona-se a maioria simples dos membros da respectiva Casa, ou seja, somente haverá aprovação pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, nos termos do art. 47, da Constituição Federal. Note-se que o quórum constitucional de maioria simples corresponde a um número variável, pois dependendo de quantos parlamentares estiverem presentes, este número poderá alterar-se.

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2015
Página 585.

³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2015
Página 586.

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito** constitucional, 13ª Ed, São Paulo, Página 433.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O que a Constituição Federal exige é um quórum mínimo para instalação da sessão.

Dessa forma, presentes, no mínimo, a maioria absoluta dos membros da respectiva Casa Legislativa, o projeto de lei poderá ser posto em votação, aplicando-se como quórum de votação a maioria dos presentes

O próprio dicionário jurídico do Congresso Nacional ⁵ assim define a Lei Ordinária, *verbis*:

Lei Ordinária

Norma Jurídica que trata de qualquer matéria pertinente à competência legiferante do ente federativo que a edita, desde que não reservada a outra espécie. É apreciada por processo ordinário e depende, para ser aprovada, de **maioria simples** de votos.

Observa-se, então, que existe uma associação feita, tanto por juristas de renome quanto pelo próprio Congresso Nacional, entre a **Maioria Simples** e a **Lei Ordinária** onde, então, aquilo que deve ser votado sob o rito da Lei Ordinária necessariamente deve ser aprovado pelo Quórum de Maioria Simples.

Esse argumento se reforça ainda da constatação feita pela doutrina pátria a partir da premissa de que **quando o constituinte quer valer-se de um quórum qualificado** para a aprovação de projetos de lei – e portanto distinto da Maioria SIMPLES – ele o faz explicitamente.

Isso porque para os doutrinadores, e igualmente para a hermenêutica do tema construída pelo STF, os quóruns distintos da Maioria Simples produzem uma diferenciação no processo político porque sujeitam o Executivo a um esforço político adicional e que consiste na necessidade de congregar um *maior apoio parlamentar* para que seus projetos de lei possam avançar no Legislativo.

Repise-se ser intuitivo que é **menos difícil para o Executivo** obter uma **Maioria Simples** do que uma **Maioria Qualificada** justamente porque essa, em qualquer de suas espécies, requer um maior número de parlamentares que votem favoravelmente para que a matéria seja aprovada.

Naturalmente, para obter um maior apoio para determinadas proposições legislativas o Executivo deverá, então, convencer mais parlamentares de que a proposta

⁵ <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa>

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

deve ser aprovada o que lhe obriga a **densificar sua atuação política** nesse propósito sendo que nem sempre a base de apoio político do Executivo o permite fazê-lo.

Assim, a ideia que se tem do tema é que as Maiorias QUALIFICADAS (e por consequência as Maiorias Absolutas) **não** podem ser exigidas em proposições que **não tenham sido especificamente** fixadas pela CF justamente porque sua exigência, em última análise, constitui-se numa **derivação do Princípio da Separação de Poderes, alterando os espaços de poder** que devem ser ocupados pelo Executivo e pelo Legislativo no bojo do processo político.

E em assim sendo, **qualquer modalidade** de quórum de aprovação que **não seja** o da Maioria Simples só poderia ser instituída pela própria Constituição da República sob pena de **se abrir espaços** para que essa regra inerente ao equilíbrio de poder entre Legislativo e Executivo **flutuasse ao sabor das peculiaridades políticas** de cada um dos 5.550 (cinco mil quinhentos e cinquenta) Entes Federativos distintos que compõe o Brasil.

Nessa senda, a eventual criação pelos entes subnacionais de quóruns qualificados não previstos na CF ensejaria, em tese, a **desconfiguração de uma das regras básicas** que caracterizam o próprio *processo político* adotado pelo atual modelo constitucional, a saber, a regra sobre COMO identificar quais matérias estarão sujeitas a quóruns qualificados e quais se submeterão a quóruns ordinários (ou simples).

Vê-se, então, que se está diante de situação jurídica em que o quórum de aprovação da proposição legislativa **não condiz com a classificação jurídica das Leis Ordinárias**, cuja nota central a ela atribuída pelos autores pátrios reside na sua aprovação por maioria simples.

Enxerga-se, assim, que a situação aqui analisada **fugiria, por completo, dessa orientação** já que, se por um lado não se pode estender a Lei Complementar para as hipóteses não fixadas pelo Constituinte, por outro lado também não se poderia atribuir a propositura aqui analisada a pecha de Lei Ordinária justamente porque o quórum de aprovação aqui imposto pelo Regimento Interno é de Maioria Absoluta.

É dizer então: A mingua da realização de estudos mais aprofundados sobre o tema, tem-se que o caso aqui analisado PODE representar a existência de um *tertium genus* não previsto, ou ainda não estudado, pela doutrina pátria onde a aprovação da matéria por maioria absoluta se dá no âmbito temático residual, próprio das Leis Ordinárias.

Visualiza-se, nesse prisma, que ao tempo em que **não se pode associar**, de forma automática, a **Maioria Absoluta** a Lei Complementar, também **não se pode dizer** que esse caso representaria uma hipótese de **Lei Ordinária**.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Lembre-se que essa questão jurídica não é de somenos importância já que a Lei Orçamentária do Município do Arujá do ano de 2010 foi aprovada pelo rito das Leis Ordinárias e, na sequência, foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade por parte da PGJ⁶.

A rigor, então, tem-se que não existe uma resposta pronta e acabada para a dúvida jurídica aqui exposta porque tal questão pode receber diversas conclusões jurídicas distintas a partir do modo como se a enxergue.

E ante a inexistência de um critério objetivo legalmente fixado para resolver a questão aqui escrutinada, tem-se que a solução do presente caso deve se dar com fundamento no Princípio da **Segurança Jurídica** entendido como o *conjunto de condições* que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências de seus atos.

Assim, pelo prisma OBJETIVO da Segurança Jurídica, caracterizada pela *estabilidade e previsibilidade* das relações jurídicas, tem-se que o caminho mais seguro para a solução da dúvida aqui verificada passa pela manutenção dos critérios que já vinham sendo adotados quando da votação desse tipo de matéria, adotando-se para elas o rito das Leis Ordinárias.

Isso porque embora existam diversas dúvidas, existe **apenas UMA certeza**, notadamente, a de que NÃO é possível impor a adoção do procedimento das Leis Complementares quando o Constituinte NÃO autoriza o Legislador a Fazê-lo sob pena de violar-se a Separação de Poderes e o Princípio da Simetria.

Lembre-se que como a matéria aqui analisada não sujeita-se a Lei Complementar, a discussão quanto a classificação da Lei Ordinária poderia ensejar o surgimento de contextos mais gravosos já que a **ausência de correta classificação** a respeito do rito procedimental a ser seguido não pode justificar a paralisação do andamento das propostas legislativas.

Outrossim, muito embora o caso aqui não se enquadre na classificação doutrinária das Leis Ordinárias, dúvida por outro lado não há de que **não se está diante** de hipótese de **Lei Complementar**.

Visualiza-se, nesse particular, uma verdadeira **zona cinzenta** a respeito de qual deve ser a classificação jurídica a ser atribuída a situação aqui escrutinada.

⁶http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/Adins_PGJ_Iniciais/ADINI-24403-10_04-05-10.htm



Dessa feita, ainda que se discuta qual o quórum deve guiar a aprovação da matéria, fato é que a sua aprovação por Maioria Absoluta supre qualquer possível dúvida quanto ao quórum que deve ser empregado nessa votação.

Ademais, deve-se ter em conta que diversas leis pregressas sobre esse mesmo tema já foram aprovadas sobre esse rito híbrido, em que a Lei Ordinária é aprovada por Maioria Absoluta, de sorte que a mingua de modificação do Regimento Interno, deve tal procedimento continuar a ser adotado por corresponder a um conjunto de atos cuja prática já é conhecida tanto dos servidores dessa Casa de Leis quanto dos Parlamentares.

III. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem tanto à cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação) **RETIFICO** a posição jurídica exposta no Parecer 144/2023, não sem antes informar acerca da dúvida razoável (doutrinária e jurisprudencial acima explicitadas) sobre **QUAL a categorização jurídica** a ser atribuída a hipótese em comento, em que a matéria a ser votada não se sujeita ao procedimento das Leis Complementares mas, ao mesmo tempo, sofre determinação expressa do Regimento Interno para ser aprovada por Maioria Absoluta.

Entretanto, e como o escopo da presente manifestação é APENAS resolver a dúvida jurídica aqui detectada, opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Ordinárias** sendo que sua aprovação deve se dar por **maioria ABSOLUTA** nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seus arts. 54 §1 inciso VII e 241 §1º.

Por fim, ficam **MANTIDAS** as demais conclusões expostas no Parecer 144/2023.

São Roque, 28/06/2023.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261