

**PARECER Nº 9.714/2024 – 4ª PCJ**

**AUTOS Nº: 0805235-86.2024.8.22.0000**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VILHENA**

**REQUERIDA: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILHENA**

**RELATOR: DES. ÁLVARO KALIX FERRO**

**EMINENTE RELATOR,**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de decisão liminar, ajuizada pelo Prefeito do Município de Vilhena, com o objetivo de obter a declaração de inconstitucionalidade, do inciso VIII, do artigo 147; e inciso VII, do artigo 148, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vilhena/RO – Resolução nº 030/2020, ante eventual contrariedade às disposições da Constituição Estadual e da Constituição da República de 1988.

Aduz, em resumo, que os dispositivos atacados estabelecem quórum de aprovação para operação de crédito e empréstimo pessoal diverso do que dispõe a Constituição Estadual, pelo qual seriam materialmente inconstitucionais, por contrariedade ao princípio da simetria, em detrimento do teor legal previsto no artigo 47 da Constituição da República e o inciso XXXIII do artigo 29 da Constituição do Estado de Rondônia, que estabelecem quórum de maioria simples.

Em decisão, o Desembargador Relator indeferiu a liminar pleiteada e determinou a intimação do Presidente da Câmara de Vereadores para se manifestar sobre a presente (ID 23838944).

A Prefeitura de Vilhena apresentou Agravo interno em face da decisão que negou o pedido liminar.

A Câmara Municipal deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestação (id. 24893678).

Após, vieram os autos para parecer em Agravo Interno.

É o relatório.

## 1. QUESTÕES PRELIMINARES

Da leitura da exordial, verifica-se que o feito encontra cabimento nos artigos 87 e 88, da Constituição Estadual, bem como a competência dessa Corte também se mostra acertada, por força do mesmo dispositivo.

Nota-se ainda a legitimidade, interesse de agir e capacidade processual do requerente (artigo 88, inciso IV, da Constituição Estadual).

## 2. DO AGRAVO INTERNO

*Prima facie*, o recurso é adequado e tempestivo, pois foi interposto no prazo e nos moldes previsto no artigo 380 e seguintes do Regimento Interno da Corte de Justiça de Rondônia.

Acerca do cabimento, o art. 1.021 do CPC estabelece que o agravo interno é cabível contra decisão proferida pelo relator.

Além do mais, cabe a este *Parquet* a identificação de hipóteses processuais em que o interesse público emerge com a força justificadora do exercício de seu múnus. *In casu*, ante a matéria discutida em debate, tem-se por necessária sua atuação.

Pelo que consta dos autos de nº 7005495-35.2024.8.22.00014, o Prefeito do Município de Vilhena, inconformado com a decisão proferida pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, que indeferiu a liminar pleiteada na exordial, interpôs o Agravo interno, pelo qual requereu modificação da decisão monocrática proferida naqueles autos.

No entanto, embora presente a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*), o juízo entendeu que não há perigo da demora, vez que o Regimento Interno da Câmara

Municipal de Vilhena existe no ordenamento jurídico desde 2020. Logo, não haveria urgência para eventual reparação.

A decisão fustigada, por sua vez, foi assim redigida na parte que guarda relevância para apreciação do presente agravo:

*No caso, para a concessão da liminar é necessário o preenchimento de dois requisitos: probabilidade do direito e o perigo da demora.*

*Veja-se que os arts. 147, VIII, e 148, VII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vilhena/RO dizem respeito ao quórum necessário à execução de operação de crédito, bem como para obtenção de empréstimo particular.*

*Em uma análise perfunctória, entendo que a probabilidade do direito (fumus boni iuris) está devidamente preenchida, uma vez que a matéria disposta nos artigos acima citados traz regras diferentes das constitucionalmente previstas no art. 29, XXXIII, da Constituição Estadual Rondoniense, o que afeta o princípio da simetria.*

*No tocante ao perigo da demora, verifica-se que o Regimento Interno da Câmara Municipal de Vilhena existe, no ordenamento jurídico, desde 2020. Logo, muito embora seja válido trazer apontamentos a respeito de sua inconstitucionalidade, **não se trata de algo urgente e/ou de difícil reparação**, porque tal norma está em vigência há 4 anos.*

*Assim, em virtude da ausência de um dos requisitos, **INDEFIRO a liminar.** (grifo do subscritor)*

Nesta senda, sem delongas, roborar-se o entendimento exposto no *decisum* monocrático, nos seus termos, por não se vislumbrar perigo da demora a justificar urgência no pleito.

Não restou demonstrada a relevância da fundamentação inerente a concessão da liminar, mormente ao fato de que o Regimento Interno tenha sido modificado em 2020.

No mesmo sentido da decisão proferida pelo Relator, aponta-se a escorreita manifestação da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal (Id. 23669442) que, em síntese, trouxe aos autos informação de que o vício inconstitucional apresentado é estabelecido como regra desde meados de 2012, logo, existente por pelo menos 12 anos.

Veja-se o histórico colacionado nos autos:



**Regimento Interno de 1984**

**Art. 148** - Dependerão de voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara:

I - Leis concernentes a:

(...)

**g - obtenção de empréstimo particular;**

(...)

**Regimento Interno de 1999 - Resolução nº 004/1999**

**Art. 151.** Dependerão de voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

(...)

**VII - obtenção de empréstimo particular;**

(...)

**Regimento Interno de 2012 - Resolução nº 015/2012**

**Art. 141.** Dependerão de voto favorável da maioria qualificada de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

(...)

**VII - obtenção de empréstimo particular;**

(...)

**Regimento Interno de 2020 - Resolução nº 030/2020 (vigente)**

**Art. 148.** Dependerá de voto favorável da maioria qualificada de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara de Vereadores a aprovação das seguintes matérias:

(...)

**VII – obtenção de empréstimo particular;**

(...)

**Regimento Interno de 2012 - Resolução nº 015/2012**

**Art. 140.** Dependerão de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, a aprovação e alteração das seguintes matérias:

(...)

**IX - realização de operações de créditos, observando o disposto no artigo 167, inciso III da Constituição Federal;**

(...)

**Regimento Interno de 2020 - Resolução nº 030/2020**

**Art. 147.** Dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores a aprovação das seguintes matérias:

(...)

**VIII – realização de operações de créditos, observando o disposto no artigo 167, inciso III da Constituição Federal;**

(...)

Portanto, não há falar em suspensão cautelar da eficácia de dispositivo que, se mantido, não trará qualquer prejuízo ao erário, sequer situação de insegurança jurídica a justificar a concessão da liminar pleiteada.

### **3. DO MÉRITO DA ADI**

De início, cumpre esclarecer que, embora este *parquet* tenha sido citado para manifestar acerca do Agravo Interno (id. 24924840), a fim de promover

economicidade processual, face ao princípio da eficiência e razoável duração do processo, passa-se neste momento a análise de mérito da Direta de Inconstitucionalidade.

Analisando-se os autos, nota-se que a discussão trazida se resume no pedido de inconstitucionalidade dos artigos 147 e 148 da Resolução nº 030 de 07 de fevereiro de 2020 (Regimento Interno) da Câmara Municipal de Vilhena, em face do que é disposto no inciso IV do artigo 88 da Constituição do Estado de Rondônia.

Veja-se o que dispõe o teor legislativo atacado:

*Art. 147. Dependerá de voto favorável da **maioria absoluta dos membros** da Câmara de Vereadores a aprovação das seguintes matérias:*

*(...)*

*VIII – realização de operações de créditos, observando o disposto no artigo 167, inciso III da Constituição Federal;*

*Art. 148. Dependerá de voto favorável da **maioria qualificada de 2/3 (dois terços)** dos membros da Câmara de Vereadores a aprovação das seguintes matérias:*

*(...)*

*VII – obtenção de empréstimo particular;*

Em resumo, tenta-se fustigar do texto legal a possível interpretação de que qualquer operação de crédito necessita de quórum de maioria absoluta para sua aprovação, bem como de que dependerá da maioria qualificada de 2/3 para aprovação de empréstimo particular, por ausência de disposição constitucional neste sentido.

Mais especificamente, o debate em tela circunscreve-se aos limites do poder decorrente dos Municípios na disciplina sobre o quórum de aprovação de operação de crédito, frente ao princípio da simetria e ao modelo de federalismo desenhado na Constituição Federal.

A caracterização desse questionamento é justificada porque o ato normativo ora questionado previu quórum de discussão e aprovação, por maioria absoluta, para operações de crédito (art. 147, VII), e de dois terços dos membros para empréstimos pessoais (art. 148, VII), regra que inexistente na Constituição Estadual e Federal.

E analisando-se a redação do texto legal, e pela ausência de detalhamento em seu conteúdo, é possível identificar que o dispositivo inclina a hermenêutica do intérprete à incontroversa exigência de quórum da maioria absoluta dos membros para realização de qualquer operação de crédito, de modo genérico e supérfluo, sem minudenciar ou excepcionar hipóteses de aplicação.

Em regra, as normas e os princípios relacionados ao processo legislativo encontram-se positivados na Constituição da República e são preceitos de observância **compulsória pelos Estados e Municípios**, devendo os entes reproduzir as disposições constitucionais.

Isso se dá pelo fato de que o processo legislativo de reforma constitucional do Estado-membro integra o poder constituinte derivado decorrente e, por conseguinte, retira sua força e fundamento da Constituição Federal. Esse fundamento constitucional, que se aplica por analogia aos Municípios, implica limitações de conteúdo e formalidades a serem observadas nas dimensões da auto-organização e auto legislação por partes dos Estados e, conseqüentemente, dos municípios que dali derivarem, conforme interpretação do art. 11 do ADCT e art. 25 CRFB.

Para tanto, a autonomia dos Estados-membros deve ser exercida de acordo com os princípios estabelecidos no texto constitucional, conforme prescreve o art. 25 da Constituição Federal. Em especial e relevante para esta deliberação, o da simetria, que significa a exigência de reprodução obrigatória nas cartas estaduais dos princípios sensíveis e estruturantes do modelo de federalismo de estado e de separação de poderes.

Especificamente acerca dos limites formais do poder constituinte derivado no desenho do processo de reforma constitucional, tem-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, no precedente da ADI 486, *in verbis*:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 60, §§ 1º A 5º) - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO-MEMBRO, EM DIVERGÊNCIA COM O MODELO INSCRITO NA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA, CONDICIONAR A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL À APROVAÇÃO DA RESPECTIVA PROPOSTA POR 4/5 (QUATRO QUINTOS) DA TOTALIDADE DOS MEMBROS INTEGRANTES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA -*



*EXIGÊNCIA QUE VIRTUALMENTE ESTERILIZA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO REFORMADORA PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL - A QUESTÃO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 25) - SUBORDINAÇÃO JURÍDICA DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE ÀS LIMITAÇÕES QUE O ÓRGÃO INVESTIDO DE FUNÇÕES CONSTITUINTES PRIMÁRIAS OU ORIGINÁRIAS ESTABELECEU NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: "É NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE SE LOCALIZA A FONTE JURÍDICA DO PODER CONSTITUINTE DO ESTADO-MEMBRO" (RAUL MACHADO HORTA) - O SIGNIFICADO DA CONSTITUIÇÃO E OS ASPECTOS DE MULTIFUNCIONALIDADE QUE LHE SÃO INERENTES - PADRÕES NORMATIVOS QUE SE IMPÕEM À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS EM TEMA DE REFORMA DE SUA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. (ADI 486, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 03.4.1997, DJ 10.11.2006)*

No mesmo sentido, o precedente formado na ADI 1.722, em que reafirmada a orientação no sentido da observância dos parâmetros e regras do processo legislativo federal de emenda à Constituição pelos Estados, conforme infere-se das razões abaixo compartilhadas:

*"REVISÃO CONSTITUCIONAL - CARTAS ESTADUAIS. Ao primeiro exame concorrem o sinal do bom direito, o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo estadual e a conveniência de suspensão no que, mediante emenda constitucional aprovada por assembleia legislativa, previu-se a revisão da Carta local, estipulando-se mecanismo suficiente a torná-la flexível, ou seja, jungindo-se a aprovação de emendas a votação em turno único e por maioria absoluta. Ao Poder Legislativo, Federal ou Estadual, não está aberta a via da introdução, no cenário jurídico, do instituto da revisão constitucional. (...) Previu-se não só a revisão de cinco em cinco anos. Como também a aprovação de emendas revisionais e escrutínio único, considerando-se aprovadas as que alcançarem maioria absoluta dos votos dos membros da Assembleia. Ora, o tratamento do tema de forma localizada discrepa, ao primeiro exame, dos princípios insertos na Carta Federal. (...) A duas, levando-se em conta a circunstância de a rigidez adotada pelo legislador constituinte irradiar-se como princípio básico voltado à segurança jurídica, cabendo notar que se adotou, no âmbito do Estado, facilidade, para chegar-se à alteração da Lei Maior local, inexistente sequer, quanto às emendas constitucionais apresentadas, em relação à Carta Federal, relativamente ao poder de reforma. Enquanto este está jungido à votação em dois turnos e ao quorum de 3/5 - § 2º do artigo 60 -, a revisão prevista na Emenda objeto de análise, à margem do disposto nos artigos 11 e 13, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias, é implementada em votação de turno único e por maioria absoluta. (ADI 1.722 MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 10.12.1997, DJ 19.9.2003)*

Com efeito, ressoa inequívoco concluir que aos Municípios **não está aberta a possibilidade de se apartar das regras constitucionais do processo legislativo Estadual**, nem do federal, quando detalhadas no desenho procedimental previsto na carta magna, como é o caso do processo de reforma constitucional.



Embora a autonomia dos municípios constitua um dos fundamentos do federalismo, que possibilita flexibilização administrativa a fim de prover desígnios locais, devem estrita observância aos parâmetros traçados pelo texto constitucional, o que conduz à compreensão de observância da simetria constitucional, com a conseqüente repetição obrigatória das normas a que se deriva.

Por fim, e não menos importante, colaciona-se o julgado do STF acerca da matéria:

*ACÇÃO 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 auto legislação (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 Rondônia, com efeitos ex nunc, a contar da data de publicação da ata do julgamento.*

*ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do art. 38 da Constituição do Estado de Rondônia, com efeitos ex nunc, a contar da data de publicação da ata do julgamento, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 4 a 11 de fevereiro de 2022, na conformidade da ata do julgamento. Brasília, 11 de fevereiro de 2022. Ministra Rosa Weber Relatora.*



---

#### 4. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, com relação ao Agravo interno, esta Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica manifesta-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu desprovimento, por não se vislumbrar insegurança jurídica a justificar a concessão da liminar pleiteada.

Por fim, com relação ao mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, em razão do vício material demonstrado, manifesta-se pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade do inciso VIII do artigo 147 e inciso VII do artigo 148, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vilhena/RO – Resolução nº 030/2020.

Porto Velho, 15 de agosto de 2024

Eriberto Gomes Barroso  
Subprocurador-Geral de Justiça