

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA II**

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

BERNARDO LEANDRO CARVALHO COSTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

C755

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Vivian de Almeida Gregori Torres, Bernardo Leandro Carvalho Costa – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-031-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional e democracia. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

Em Brasília-DF, um local central para observar as relações entre Direito e Política, o Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II coordenado pelos professores Vivian de Almeida Gregori Torres (Universidade Federal do Mato Grosso do Sul- UFMS) e Bernardo Leandro Carvalho Costa (Universidade Federal de Mato Grosso-UFMT) recebeu uma série de relevantes trabalhos para apresentação ao longo do dia 27 de novembro de 2024.

As apresentações começaram com o artigo “DEMOCRACIA AMBIENTAL: A IMPORTÂNCIA DA RATIFICAÇÃO DO ACORDO DE ESCAZÚ PARA A EXPANSÃO DE UMA GESTÃO AMBIENTAL DEMOCRÁTICA NO BRASIL”

Neste artigo, Thaís Silva Alves Galvão e Raquel Cavalcanti Ramos Machado, partindo de aproximações entre a teoria democrática de Robert Dahl e o Direito Internacional propõe a observação de uma democracia ambiental para o Brasil.

Essa proposta inclui, por exemplo, a tomada de participação de povos indígenas na tomada de decisões que versem sobre interesses sobre os seus territórios.

O trabalho defende a ratificação do Tratado de Escazú no Brasil.

Apesar de não ter sido ratificado pelo Brasil, o Tratado já foi mencionado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como argumento para a análise da constitucionalidade de decretos presidenciais.

O trabalho, portanto, defende não apenas a ratificação, mas também a inclusão dos pressupostos do referido tratado

Na sequência, foi apresentado o trabalho “A CRÍTICA DE JEREMY WALDRON AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E SUA APLICABILIDADE À ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA”

Neste artigo, os autores Edson Barbosa de Miranda Netto e Mariana Barbosa Cirne utilizam a teoria de Jeremy Waldron para debater o controle de constitucionalidade brasileiro, sobretudo volta à atual crise democrática no Brasil.

O artigo volta sua atenção às possibilidades de aplicação dessa teoria estrangeira no Brasil.

As observações também são voltadas à crítica de uma suposta falta de legitimidade do Poder Judiciário, na medida em que os juízes não são eleitos.

Coloca, para essa análise, as 04 (quatro) condições que devem estar presentes para Jeremy Waldron, em seu propósito de controle de constitucionalidade, buscando questionar as possibilidades de presença dessas condições no Brasil.

A apresentação foi seguida da pesquisa “A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTENÇÃO DAS FAKE NEWS. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA X LIBERDADE DE EXPRESSÃO”

Neste artigo, Luciana de Aboim Machado e Lídia Cristina dos Santos fazem um levantamento acerca das principais doutrinas que versam sobre a dignidade humana, passando de Kant aos contemporâneos, aproximando esse arcabouço teórico das práticas de mediação- destacando a relevante obra de Luís Alberto Warat - defendendo sua relevância para resolver conflitos envolvendo as fake News.

Dando sequência aos trabalhos, foi apresentado o artigo “CONFLITO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS PODERES: UMA ABORDAGEM ANALÍTICA SOBRE AS TENSÕES E LIMITES ENTRE LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL”

Neste artigo, Gustavo Araujo Vilas Boas procura analisar as funções típicas e atípicas de cada um dos poderes, analisando-as a partir de casos práticos da democracia brasileira.

Desse modo, parte da teoria da tripartição de Montesquieu e busca analisá-la com os casos práticos trazidos ao artigo.

Utiliza as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente: a decisão sobre a equiparação entre os delitos de homofobia e racismo; a decisão sobre a possibilidade de uso medicinal da cannabis para fins terapêuticos; e o julgamento sobre o marco temporal na demarcação de terras indígenas.

Com exemplos práticos, portanto, traz casos práticos de tensões entre os poderes no Brasil para análise na pesquisa.

O artigo subsequente foi “DEMOCRACIA 4.0: AS REDES SOCIAIS COMO ARENA DO PODER”

Neste trabalho, Rafael Martins Santos repensa o exercício dos direitos fundamentais no Século XXI, evidenciando a transição do acesso ao direito, destacando a importância de se pensar a participação e representação do poder a partir das plataformas de rede social.

Destaca, nesse trabalho, a importância que a Tv Justiça protagonizou com a publicidades dos julgamentos do Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que destacou o impacto de maior monta das plataformas de rede social com esse propósito.

Elenca casos de manifestação nas plataformas de rede social que pressionaram os poderes da República, destacando a relevância desses espaços virtuais.

Na ordem das apresentações, passou-se a apresentar o trabalho “A (I)LEGITIMIDADE DA SUPREMA CORTE BRASILEIRA EM INOVAR NORMATIVAMENTE ANTE À INÉRCIA DO PARLAMENTO: RISCO À VIOLAÇÃO À SUPREMACIA DOS PODERES”

Neste trabalho, Eid Badr, Ana Maria Bezerra Pinheiro e Diana Sales Pivetta questionam se há um risco da atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) quando decide com base no argumento da inércia do parlamento.

O artigo elenca diferentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) para analisar o limite de atuação do Poder Judiciário em respeito à separação dos poderes.

Na sequência, foi apresentada a pesquisa “CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E O SISTEMA DE PRECEDENTES NO BRASIL: DA SÚMULA VINCULANTE ÀS DEMANDAS REPETITIVAS”

Neste trabalho, Carolina Mendes, Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque e José Henrique Mouta Araújo questionam a própria essência do sistema jurídico brasileiro, com declarada vinculação ao sistema jurídico da civil law, a partir da adoção da ideia de precedentes no Brasil, momento em que o Brasil, na análise dos autores, passa a ter traços de vínculos com o próprio sistema jurídico da common law.

Utilizando a obra de Dworkin, analisa a utilização da ideia de precedentes no Brasil, sobretudo a partir do viés da integridade do Direito.

Passa com esse propósito, por dispositivos do Código de Processo Civil e da Constituição Federal Brasileira, aliando esses elementos positivados com a prática dos tribunais.

O debate subsequente envolveu o artigo “CONSTITUCIONALISMO FEMINISTA, O CONTRATO SEXUAL E A OCUPAÇÃO FEMININA DOS ESPAÇOS POLÍTICOS NO BRASIL”

Neste artigo, Christine Oliveira Peter da Silva não busca uma leitura feminista da Constituição, mas sim a refundação do Direito Constitucional a partir da teoria das excluídas.

Para tal, pela perspectiva das mulheres, questiona a presença de mulheres no Direito Constitucional, apresentando um ideal de representatividade feminina no Direito Constitucional.

O artigo revisita teorias contratualistas clássicas, buscando uma revisão a partir das propostas do constitucionalismo feminista.

O artigo subsequente apresentado foi “CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: UMA REFLEXÃO SOBRE OS 20 ANOS DE EXISTÊNCIA”

Neste trabalho, Fernando Oliveira Samuel faz uma análise do protagonismo do Poder Judiciário a partir da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), destacando casos paradigmáticos, sobretudo: ADI nº 3367, que versou sobre a discussão sobre a separação dos poderes, que discutia a atuação do CNJ.

Ao longo do artigo, analisa as mais de 600 (seiscentas) resoluções do CNJ que invadem competência que não seriam propriamente do Poder Judiciário.

O trabalho, portanto, busca destacar a tensão no aspecto da separação dos poderes no tocante à edição de resoluções do CNJ.

Na sequência, passou-se à apresentação da pesquisa “AUSTERIDADE: A POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA COMO EXPRESSÃO DA CONTRADIÇÃO ENTRE NEOLIBERALISMO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO”

Neste trabalho, Maria Júlia de Castro e Sousa, Vinícius Henrique de Oliveira e José Duarte Neto analisam as políticas fiscais brasileiras, verificando se suas tendências neoliberais são compatíveis com o Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição Federal de 1988.

O trabalho da sequência foi o denominado “A TEORIA PURA DO DIREITO COMO NORMA FUNDAMENTAL DE UMA JURISTOCRACIA”

Neste artigo, José Ernesto Pimental Filho, Eduardo Mateus Ramos de Moura e Gleydson Thiago de Lira Paes abordam o trabalho de Hans Kelsen a partir da ótica da “juristocracia”, defendendo a utilização de correntes históricas nessa observação.

Na sequência, o artigo apresentado foi “A CONFIANÇA NO DIREITO CONSTITUCIONAL PÓS-MODERNO. REQUISITO PARA REDUÇÃO DA INCERTEZA NO DIREITO”.

Neste trabalho, Farley Soares Menezes utiliza a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, sobretudo sua conceituação de confiança, para observar o Direito Constitucional Pós-Moderno.

Para tal, traça elementos gerais do pensamento sistêmico que podem ser usuais para a redução da complexidade e a formação da confiança no Sistema do Direito.

Elenca, para tal, casos práticos do Direito Tributário, aplicando a eles o arcabouço teórico da Teoria dos Sistemas.

Dando sequência aos trabalhos, foi apresentado o trabalho “A RELAÇÃO TENSIONAL ENTRE O DIREITO À CULTURA E O DIREITO AO SOSSEGO E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO: UM ESTUDO DO CASO “AARAIAL PERTINHO DE VOCÊ”

Neste artigo, a partir de um caso prático, Márcia Haydée Porto de Carvalho e Cláudio Santos Barros analisam a definição de princípios de Robert Alexy, sustentando a necessidade de haver um maior rigor técnico na aplicação de teorias importadas de outras culturas jurídicas.

No debate, após Alexy, mencionam as teorias de Hart e Dworkin, analisando suas diferenças no âmbito teórico, bem como sustentando como elas podem ser aplicadas em casos práticos.

O pleno exercício dos direitos culturais e o meio ambiente economicamente equilibrado são os dois princípios colocados em análise sobre suposta colisão no trabalho analisado.

Seguindo a ordem dos trabalhos, foi apresentado o artigo “A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O PAPEL DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA ATUALIDADE”

Neste trabalho, Davi Niemann Ottoni, Matheus Oliveira Maia e Gabriel Gomes da Luz abordam a problemática da judicialização da política. Para tal, conceituam o Estado Democrático de Direito, elencando os principais documentos históricos que serviram para sua fundação e sedimentação. Traçam também linhas gerais sobre a dignidade humana e o controle de constitucionalidade, destacando sua relevância para os sistemas democráticos.

As apresentações continuaram com a pesquisa “CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E REGRAS DE SIMETRIA: A PROBLEMÁTICA DAS LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS E MUNICIPAIS”

Neste trabalho, Claudio Ladeira de Oliveira e André de Sousa Roepke analisam as regras de simetria do sistema constitucional brasileiro, destacando a regulamentação constitucional da simetria e observando sua aplicabilidade no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), apontando dados de pesquisa feita em Constituições Estaduais e em Leis Orgânicas.

O artigo subsequente versou sobre o tema “CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO VETO PRESIDENCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL”

Neste trabalho, Edson Barbosa de Miranda Netto, José Elias Gabriel Netto e Sara Barros Pereira de Miranda analisam criticamente o controle de constitucionalidade dos vetos presidenciais pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Em análise das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental em que ocorreu de fato o controle de constitucionalidade dos vetos presidenciais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) conclui que a análise do Tribunal foi feita em torno de aspectos formais, de cunhos legislativos; e que, portanto, não mereciam a crítica sem critérios que a eles foram feitos.

Na sequência, o artigo apresentado foi o denominado “UMA ANÁLISE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O PROJETO DE LEI Nº 1904/2024”

Neste artigo, Mateus Gomes dos Santos Rocha e Maíra Villela Almeida abordam questões voltadas às finanças públicas a partir de um embate federativo. Faz-se essa análise a partir da estruturação dos Fundos de Educação., destacando os impactos federativos dessa observação. Destacam-se, na observação do artigo, os mecanismos de federalismo cooperativo elencados na estruturação das propostas analisadas.

Encerrando os trabalhos da tarde, foi apresentado o trabalho “CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO, DESCONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS DE 2019–2022 E LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E CLIMÁTICA”, de Mariana Barbosa Cirne e Sara Pereira Leal abordando a relevância da judicialização de demandas para a tutela ambiental.

O Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II foi marcado por intensas e relevantes discussões sobre os temas nele envolvidos. O presente livro é um registro das qualificadas pesquisas que chegaram para debate ao longo do evento.

Esperamos que esses textos sirvam como fonte críticas para pesquisas e para inspirações para os próximos eventos do Conpedi.

Vivian de Almeida Gregori Torres (Universidade Federal do Mato Grosso do Sul- UFMS)

Bernardo Leandro Carvalho Costa (Universidade Federal de Mato Grosso-UFMT)

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E REGRA DE SIMETRIA: A PROBLEMÁTICA DAS LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS E MUNICIPAIS

CONTROL OF CONSTITUTIONALITY AND SYMMETRY RULE: THE PROBLEMATICS OF STATE AND MUNICIPAL SUPPLEMENTARY LAWS

**Claudio Ladeira De Oliveira
André de Sousa Roepke**

Resumo

O trabalho pretende apresentar a divergência de entendimento verificada dentro do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de que constituições estaduais fixem seu próprio rol de interesses regionais sujeitos à normatização por meio de lei complementar, decorrente da adoção de critério político próprio distinto daquele adotado pela Constituição Federal. Analisa o descompasso entre o entendimento mais recente adotado pelo STF sobre tal questão e o regramento efetivamente adotado pelas constituições estaduais. Tal regramento é demonstrado por meio de levantamento de dispositivos de constituições estaduais, constante no Apêndice A do presente trabalho. Dada a natureza de ente federado reconhecida pela Constituição Federal aos municípios, também analisa o regramento adotado sobre leis complementares pelas leis orgânicas dos vinte e cinco municípios mais populosos do país, bem como sua relação com a legislação afeta ao planejamento urbano por eles produzida. Tal regramento é demonstrado por meio de levantamento de dispositivos de leis orgânicas municipais, constante no Apêndice B do presente trabalho.

Palavras-chave: Estados, Municípios, Leis complementares, Simetria constitucional, Processo legislativo

Abstract/Resumen/Résumé

The work intends to present the divergence of understanding verified within the Federal Supreme Court regarding the possibility of state constitutions establishing their own list of regional interests subject to regulation through supplementary law, resulting from the adoption of their own political criteria distinct from that adopted by the Federal Constitution. It analyzes the gap between the most recent understanding adopted by the STF on this issue and the rules actually adopted by state constitutions. This rule is demonstrated through a survey of provisions of state constitutions, included in Appendix A of this work. Given the nature of a federated entity recognized by the Federal Constitution for municipalities, it also analyzes the rules adopted on supplementary laws by the organic laws of the twenty-five most populous municipalities in the country, as well as its relationship with the legislation affecting urban planning produced by them. This rule is demonstrated through a survey of provisions of municipal organic laws, contained in Appendix B of this work.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: States, Municipalities, Supplementary laws, Constitutional symmetry, Legislative process

1. INTRODUÇÃO

Por mais analítico que pretenda ser o texto de uma Constituição, só poderá ele tratar de forma genérica os variados temas nele abordados. Tais temas receberão maior densidade normativa por meio da edição de leis que a regulamentem, destacando-se dentre elas, no presente estudo, a figura da lei complementar.

Leis complementares são aquelas que existem para normatizar assuntos que a própria Constituição previu, daí advindo o seu nome, eis que destinada a complementar o texto constitucional.¹ Nos termos do art. 69 da mesma Constituição são elas aprovadas por maioria absoluta. Tem-se aí as duas características que a diferenciam de uma lei ordinária: a primeira, de ordem material, diz respeito a sua utilização apenas em campos constitucionalmente determinados; a segunda, de ordem formal, diz respeito ao seu quórum qualificado de aprovação. Embora a segunda característica, relacionada com o quórum mais qualificado de aprovação pudesse indicar uma relação de hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, prevalece o entendimento que não há hierarquia entre elas. O que existe são âmbitos materiais distintos para as duas espécies normativas.

Em uma primeira leitura, poder-se-ia pensar que somente ao Congresso Nacional competiria aprovar leis complementares. Ocorre que a Constituição adota o modelo federativo de Estado, qualificando, aliás, não só os Estados, mas também os Municípios, de entes federados. Sendo assim, estes podem dispor sobre sua própria organização política em suas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas (desde que, naturalmente, observando estas últimas os princípios da Constituição Federal, conforme dispõem os caputs dos arts. 25 e 29 desta).

Considerando a autonomia de Estados e Municípios prevista nos dispositivos constitucionais acima mencionados, poder-se-ia indagar se aqueles podem editar leis complementares, tendentes a regulamentar matérias que fossem expressamente indicadas nas Constituições estaduais ou Leis Orgânicas municipais, segundo juízo político próprio nestas últimas estabelecido.

Do exame do ordenamento jurídico pátrio, verifica-se que duas respostas absolutamente distintas foram dadas à questão acima apresentada. Uma dada pelos Estados e outra, diametralmente oposta, dada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, provocado pelo ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade

¹ A expressão “lei complementar” apareceu pela primeira vez no ordenamento brasileiro na Emenda Constitucional 17/1965, no art. 6º, parágrafo 8º, sendo que a Constituição de 1967, em seu arts. 49, II, e 53, e a Constituição/Emenda Constitucional 1/1969, em seus arts. 46, II, e 50, também a previram.

contra dispositivos de Constituições estaduais. E a diferença de entendimentos decorrerá da adoção pela suprema corte, do princípio da simetria constitucional.

2. SIMETRIA CONSTITUCIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO

O princípio da simetria é um conceito relacionado com a estrutura federativa de Estado adotada pela Constituição. Segundo ele, Estados e Municípios devem adotar em suas Constituições e em suas Leis Orgânicas, respectivamente, as mesmas regras de organização existentes na Constituição, e que, em princípio, à luz de interpretação puramente literal, seriam aplicáveis tão somente à União. Importa então, a imposição de uma relação de simetria nos três níveis de federação, no que diz respeito a certas normas estabelecidas explicitamente pela Constituição Federal apenas à União. Mas que normas seriam estas? A afirmação de que seriam normas relativas à organização dos entes federados deve ter em conta que a Constituição de 1988 garantiu a capacidade de auto-organização tanto aos Estados como aos Municípios, a ser exercitada por meio da edição de suas já mencionadas Constituições e Leis Orgânicas. A respeito, afirma Gonet Branco:

A exuberância de casos em que o princípio da separação dos Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio da simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal. (GONET BRANCO, 2011, p. 844-845).

Pelo anunciado acima exposto, vê-se que o princípio da simetria limitaria a criatividade do constituinte estadual (e também do legislador orgânico municipal) na parte da organização política do ente federativo relativa às relações entre os Poderes independentes nele existentes.

Trata-se a regra de simetria constitucional de construção jurisprudencial de perfil centralizador. Certas regras da Constituição Federal recebem uma interpretação extensiva, de modo a alcançarem destinatários não explicitamente indicados no próprio texto constitucional.

Mas a tendência centralizadora prestigiada em tal interpretação deve se adequar ao fato de que o texto constitucional proclama de forma clara ter adotado uma organização federada, e, portanto, pautada pela descentralização política e administrativa. Tendo em vista tentar conciliar tais tendências potencialmente conflitantes, o princípio da simetria acaba tendo que ser relativizado em dadas circunstâncias. Nestes termos, afirma Gonet Branco:

Esse princípio da simetria, contudo, não deve ser compreendido como absoluto. Nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União são de absorção necessária pelos Estados. As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes. (GONET BRANCO, 2011, p. 845).

Logo, o conjunto de regras de controle recíproco entre os poderes, comumente denominado de sistema de freios e contrapesos, nos termos delineados pela Constituição

Federal, deve ser absorvido pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, sempre que possível.

A necessidade da incidência da regra de simetria à organização dos Estados será afirmada pelo Supremo Tribunal, caso a caso. Sendo assim, regras relacionadas com prerrogativas do Presidente da República, enquanto Chefe de Estado, não seriam extensíveis a Governadores e Prefeitos, por desempenharem estes apenas a função de Chefe de Governo (estadual ou municipal) dentro da estrutura federativa. Ao contrário, regras relacionadas com a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do processo legislativo, como a sanção e o veto, por exemplo, por regularem a relação entre os mencionados órgãos independentes, são no entender da Suprema Corte regras de absorção obrigatória pelas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais.

Segundo o STF, as regras básicas do processo legislativo inscritas na Constituição, embora lá textualmente dirigidas apenas ao Congresso Nacional, seriam de observância obrigatória por Estados e Municípios. Nesse sentido, cita-se a seguinte decisão:

Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. [ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004]²

As regras básicas sobre o processo legislativo encontram-se colocadas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal. Dentre estas, existem dispositivos que a toda evidência incidem na relação entre os poderes, como seriam os relativos à mencionadas reserva de iniciativa e ao veto, ou mesmo os relativos às figuras da medida provisória e da lei delegada. O art. 69, todavia, dispõe apenas que as leis complementares serão aprovadas pelo quórum de maioria absoluta.

O que se pode afirmar com segurança à luz do art. 69 da Constituição é que produzindo os Estados leis complementares próprias, estas deverão ser aprovadas nos plenários de seus respectivos poderes legislativos pelo quórum de maioria absoluta. Mas se poderão aqueles fixar em suas próprias cartas políticas um rol próprio de interesses regionais que dada sua maior relevância, mereçam ser tratadas em sede de lei complementar, sem relação com o rol de matérias para as quais a Constituição Federal exige lei complementar, é questão que o próprio texto constitucional não informa de forma explícita. Dada tal ausência de regramento explícito, ver-se-á que os Estados adotaram desde o início da nova República um entendimento diametralmente distinto daquele mais recentemente afirmado pelo STF.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 637. Julgada em 25/08/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur12766/false> Acesso em: 08/07/2024.

3. LEIS COMPLEMENTARES ESTADUAIS POR DETERMINAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Já dito que as leis complementares foram pensadas pelo constituinte de 1988 como normas complementadoras de dispositivos da própria Constituição Federal. Nesta condição, a toda obviedade que tais complementações da Constituição devem ter alcance nacional. Para terem tal alcance precisam estas leis complementares ser editadas pelo Congresso Nacional, no exercício de competências legislativas federais, naturalmente. Caso outro ente federado que não a União pretendesse dispor sobre tais matérias, estaria obviamente usurpando competência legislativa da União.

Usurpação de competência legislativa da União não ocorre, todavia, se a matéria em questão admitir a um só tempo tanto a edição de lei complementar federal, aplicável apenas à União, quanto a edição de lei complementar estadual, aplicável apenas ao Estado que a tivesse editado. Em tais casos, naturalmente a utilização da lei complementar se imporia aos Estados independentemente de previsão em suas respectivas Constituições estaduais. Seria uma consequência da determinação constitucional genérica, que conjugada com as capacidades de auto-organização e auto-administração garantida pela Constituição aos Estados, imporia a estes a necessária utilização de lei complementar para tratar de determinados assuntos. Nesse diapasão entende-se que a existência de lei complementar tanto federal quanto estadual por determinação constitucional expressa se imporia em razão dos seguintes dispositivos do texto constitucional: art. 37, XIX (definir as áreas de atuação de fundação instituída mediante autorização de lei específica), art. 40, § 1º, III (requisitos para aposentadoria dos servidores), art. 40, § 2º, II (aposentadoria compulsória de servidor), art. 40, § 4º-A (idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência), art. 40, § 4º-B (idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes dos cargos o cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial), art. 40, § 4º-C (idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores), art. 40, § 5º (aposentadoria especial de professor), art. 41, § 1º, III (avaliação de desempenho de servidor), art. 121 (organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais), art. 128, § 4º (destituição do Procurador-Geral de Justiça por deliberação da maioria absoluta do poder legislativo estadual), art. 129, VI (requisição de informações e documentos pelo Ministério Público), art. 129, VII (controle externo da atividade policial pelo Ministério Público), e art. 134, §1º (normas gerais para organizações das Defensorias Públicas estaduais).

Que nos casos acima, deva o Estado editar lei complementar, quando necessário dispor sobre eles, parece ser uma decorrência de interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais acima referidos com as já mencionadas capacidades de auto-organização e autoadministração garantidas aos Estados, e que lhes permite também legislar sobre tais matérias.

Mas poderiam os Estados, além dos casos mencionados acima, estabelecer em suas Constituições hipóteses próprias de lei complementar, em razão de valoração política própria dos diferentes interesses regionais colocados sob a sua esfera de competência legislativa?

Reposta afirmativa à pergunta poderia se fundar no fato de que a necessidade de adoção de quórum de maioria absoluta por um parlamento para aprovação de certas matérias, não afeta por si só a relação entre os Poderes. Com efeito, a iniciativa legislativa reservada do Poder Executivo é auferida a partir do conteúdo da norma, e não de sua espécie. Sendo assim, a adoção de um rol próprio de interesses regionais sujeitos à normatização por lei complementar não significa a relativização do modelo de iniciativa legislativa reservada consagrada na Constituição da República para o Presidente da República, e de observância obrigatória pelo processo legislativo dos Estados e dos Municípios. Ademais, o quórum para derrubada de veto é de maioria absoluta, independentemente de se tratar de lei complementar ou ordinária.

Nada obstante os argumentos acima apresentados, a questão recebe atualmente uma compreensão do STF que é distinta da adotada pelas Constituições estaduais.

Por compreensão do STF entende-se aquela adotada no julgamento da ADI 5003 SC. Será abordada no item a seguir, juntamente com a oscilação de entendimento verificado no próprio STF ao longo dos anos. Já por compreensão dos Estados entende-se o regramento por estes adotado em suas próprias Constituições. Será ela abordada no item 5 do presente trabalho.

4. AS POSIÇÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme visto, a regra do quórum de aprovação por maioria absoluta do art. 69 da CF/88 não fixa uma relação entre os poderes da União, e que nessa qualidade seria de observância obrigatória por Estados (diferentemente dos já citados institutos da iniciativa reservada e do veto do Poder Executivo, que a toda evidência regulam a relação entre aquele poder e o Poder Legislativo).

O quórum simples ou qualificado diz respeito a uma deliberação interna do parlamento, sendo que a escolha por um ou outro não compromete ou relativiza os já mencionados institutos da iniciativa legislativa reservada e do veto. Ainda assim, em que pese tal argumento, que

además, prestigia a capacidade de auto-organização de Estados, o STF, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5003 SC assim se manifestou:

A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, ex vi do artigo 69 da CRFB. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro.[...] A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares. [ADI 5.003, rel. min. Luiz Fux, j. 5-12-2019, P, DJE de 19-12-2019]³,

Referida decisão incidiu sobre o art. 57 da Constituição do Estado de Santa Catarina, declarando a inconstitucionalidade de seus incisos IV, V, VII e VIII, que exigiam lei complementar para o regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira, para a organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e o regime jurídico de seus servidores, para a organização do sistema estadual de educação, e para plebiscito e referendo.

Segundo o entendimento adotado pelo STF no julgamento da ADI 5003 SC, as Constituições estaduais não teriam autonomia política para dispor, no silêncio da Constituição Federal, sobre quais os interesses regionais que mereceriam ser tratados em sede de lei complementar estadual.

Em que pese tanto o tratamento sintético dispensado pela própria Constituição sobre a figura da lei complementar, quanto o fato de estarem Estados e Municípios inseridos em uma federação que lhes assegura uma ampla capacidade de auto-organização, entendeu o STF que por um princípio de simetria, deveriam os Estados editar leis complementares apenas nos casos em que o texto da Constituição Federal assim exigisse.

A decisão exarada na ADI 5003 SC, de 2019, cita, a título de precedente, a seguinte decisão, do ano de 2011, que afirma deve ser mantido:

ACÇÃO 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. INCONSTITUCIONALIDADE.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5003 SC. Julgada em 05/12/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur417756/false>. Acesso em 06/07/2024.

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.⁴

Ocorre que o próprio STF, na ADI 2314 RJ⁵, julgada em 17/06/2015, reconheceu que a Lei Orgânica da Polícia Civil do Rio de Janeiro, nos termos do art. 118, parágrafo único, inciso X, da Constituição deste Estado, poderia ser veiculada por lei complementar, mesmo não havendo exigência expressa nesse sentido dentro do texto da Constituição Federal.

O Relator originalmente designado para a ADI, ministro Joaquim Barbosa, votara pela procedência da ação, de modo a declarar inconstitucional o referido dispositivo da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. O ministro Ayres Britto abriu divergência, afirmando a competência da constituição estadual para dispor sobre quais as matérias que poderiam ser objeto de lei complementar estadual.

Acompanharam o entendimento do ministro Ayres Britto os ministros César Peluso, Marco Aurélio, Celso de Mello e Menezes Direito, tendo sido designado o ministro Marco Aurélio o novo relator. Destaca-se o voto do ministro Menezes Direito, que reitera entendimento por ele já adotado na ADI 2872 PI, pelo reconhecimento da discricionariedade do constituinte estadual em indicar quais as matérias mereceriam ser objeto de lei complementar estadual.

Em função do decidido na ADI 2314 RJ, em 17/06/2015, no ano seguinte, a ADI 1087 RJ relatada pelo ministro Edson Fachin, foi julgada em 03/03/2016 no mesmo sentido. Está a referida decisão assim ementada:

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.⁶

Do extrato da ata da referida decisão, vê-se que o tribunal, por unanimidade, e nos termos do voto do relator, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, ausentes

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2872 PI. Julgada em 01/08/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202872%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=dese&isAdvanced=true> Acesso em 06/07/2024.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2314 RJ. Julgada em 17/06/2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur323426/false> Acesso em 06/07/2024.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1087 RJ. Julgada em 03/03/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur343007/false> Acesso em 06/07/2024.

justificadamente os ministros Carmen Lúcia, Luiz Fux e Gilmar Mendes. Reiterou-se, então, o entendimento firmado na ADI 2314 RJ, de 2015, já mencionada.

Nota-se, então, a existência de decisões divergentes dentro do STF no que diz respeito a Estados poderem elencar, segundo critério político próprio, quais as matérias de seu interesse que devem ser objeto de lei complementar estadual. Tais divergências ganham relevância, caso se analise a forma como todas as Constituições estaduais, e não apenas as sindicadas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ao disporem sobre o processo legislativo de cada Estado, fixaram um rol próprio de interesses regionais que reputaram mais sensíveis, e que, portanto, mereceriam ser normatizados por meio de lei da espécie “complementar”.

5. A POSIÇÃO DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Independentemente da divergência existente no STF, a totalidade das Constituições estaduais quando de seu processo de elaboração afirmou o seu poder criativo, no que pertine à capacidade de criarem seu próprio rol de interesses regionais sujeitos a normatização por meio de lei complementar. É o que se pode verificar do levantamento constante no Apêndice A do presente trabalho.

Composto por três colunas, o Apêndice A indica na primeira o estado da federação, pela sua sigla.⁷ Em seguida, na segunda coluna contém o dispositivo da respectiva constituição estadual que prevê a edição de lei complementar estadual para hipóteses não previstas no texto da Constituição da República. Na terceira coluna constam as matérias indicadas nos dispositivos referidos na segunda coluna.⁸ As constituições estaduais que tiveram os dispositivos sindicados em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao STF aparecem em texto negrito.

Segundo levantado, a matéria que os Estados mais utilizam lei complementar em razão de juízo político próprio estabelecido em suas próprias Constituições é relativa ao regime jurídico de seus servidores públicos civis e militares. Dos vinte e seis Estados da federação, vinte deles previram lei complementar para dispor sobre a referida matéria.

Das vinte e seis constituições estaduais, vinte delas exigiram lei complementar para dispor sobre o regime jurídico dos seus servidores públicos militares (Polícia Militar estadual).

⁷ Quanto ao Distrito Federal, sua Lei Orgânica é referida no Apêndice B do presente trabalho.

⁸ Não se buscou fazer um exame minucioso do regramento dispensando por cada uma das vinte e seis constituições estaduais ao processo legislativo nelas previsto. Buscou-se, apenas, fazer o apontamento de dispositivos daquelas que de forma clara apontam para a necessidade de uso de lei complementar estadual para a normatização de certos interesses regionais.

Como regra, acabaram usando tais Estados do mesmo tipo normativo para dispor também sobre o regime jurídico de seus servidores civis (com exceção dos Estados do Amapá, Mato Grosso do Sul, Pará e Tocantins, que dispuseram por meio de lei complementar sobre seus servidores militares, mas não sobre seus servidores civis). Dentro os servidores civis, os inseridos dentro da carreira do magistério foram mencionados explicitamente em sete Constituições (do Acre, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Sergipe).

Segunda matéria mais recorrentemente normatizada pelos Estados por meio de lei complementar imposta por suas Constituições é relativa a órgãos ou entidades de sua Administração Pública. Das vinte seis constituições estaduais, nove delas impuseram o uso de lei complementar para dispor sobre órgãos (como conselhos ou fundos), ou entidades vinculadas à Administração Pública.

Vê-se, então, que a maioria das constituições estaduais exige lei complementar para aspectos relacionados com a sua própria Administração. Ainda assim, outras matérias também podem ser encontradas, ainda que de forma menos recorrente. Nesse sentido, citam-se as Constituições de Goiás, Roraima, São Paulo e Tocantins, e que tratam de questões afetas à proteção ao meio ambiente por meio de lei complementar.

As matérias mencionadas acima, além de todas as outras apontadas na terceira coluna do Apêndice A, referem-se a interesses regionais que as constituições estaduais reputaram conveniente dotar de maior estabilidade, normatizando-os por meio de lei complementar.

Vê-se que todas as constituições estaduais, então, ao cuidarem da figura da lei complementar, não se limitaram a apenas fazer referência aos casos em que a própria Constituição Federal exigiria lei complementar passível de ser editada pelo Estado (conforme relação de matérias apresentada no item 3). Ao contrário, a totalidade dos Estados-membros, no que entendeu ser o exercício válido de seu poder constituinte decorrente, elencou interesses regionais que segundo juízo político próprio, mereceriam ser tratados em sede de lei complementar, e independentemente de previsão expressa no texto da Constituição Federal.

6. A POSIÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS: UMA AMOSTRAGEM

Possivelmente inspiradas nos juízos políticos próprios, estabelecidos nas constituições estaduais que foram promulgadas um ano após a promulgação da Constituição da República (conforme determinado pelo caput do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desta), expressivo número de Leis Orgânicas dos Municípios (promulgadas em até seis meses após a promulgação da Constituição do respectivo Estado, conforme disposto no parágrafo único do referido art. 11 do ADCT), também fixaram em seu texto elencos próprios

de matérias afetas a interesses predominantemente locais, que reputados politicamente mais sensíveis no plano municipal, mereceriam ser normatizados em sede de lei complementar.

Dada a impossibilidade de se levantar junto às Leis Orgânicas dos 5.568 Municípios do país quais as que estabelecem um rol próprio de interesses locais que mereceriam ser tratados em sede de lei complementar municipal, optou-se por fazer um levantamento nas Leis Orgânicas dos vinte e cinco Municípios com maior população no Brasil (conforme Censo IBGE de 2022⁹). Tal levantamento encontra-se colocado no Apêndice B do presente trabalho.

Composto por três colunas, o Apêndice B adota modo de apresentação similar ao usado no Apêndice A. Indica na primeira coluna o nome do Município. Em seguida, na segunda coluna, há o dispositivo da respectiva lei orgânica que prevê a edição de lei complementar para hipóteses não previstas no texto da Constituição da República. Na terceira coluna constam as matérias indicadas nos dispositivos referidos na segunda coluna.¹⁰

A exemplo do levantamento feito junto às constituições estaduais, não se promoveu um estudo sistemático da íntegra das leis orgânicas municipais. Buscou-se, apenas, por meio do Apêndice B, apontar os dispositivos legais orgânicos que de forma bastante clara exigem lei complementar municipal para hipóteses distintas das fixadas pelo texto da Constituição da República (hipóteses estas indicadas no item 3 do presente trabalho).

Acompanhando sistemática adotada pelas constituições estaduais, várias das Leis Orgânicas constantes no Apêndice B exigem lei complementar para dispor sobre o regime jurídico dos servidores municipais. Mesma tabela demonstra que as Leis Orgânicas costumam exigir lei complementar para dispor sobre determinados aspectos da Administração Pública municipal, como órgãos (guardas municipais, conselhos, subprefeituras e distritos) e criação de cargos e funções públicas.

Mas diferentemente das constituições estaduais, onde uma vez superada a questão do regime jurídico dos servidores e dos órgãos da Administração Pública), aspectos recorrentemente sujeitos à disciplina da lei complementar, encontra-se uma certa variedade de interesses regionais que se sujeitam à referida espécie legislativa, a depender do Estado considerado, no caso dos Municípios, encontra-se um interesse local constantemente

⁹ Censo 2022 do IBGE: veja quais são as 50 maiores e menores cidades do Brasil. O Globo, Rio de Janeiro, RJ. 28/06/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/06/censo-2022-veja-quais-sao-as-50-maiores-e-menores-cidades-do-brasil.ghtml> Acesso em 30/05/2024.

¹⁰ A Lei Orgânica do Distrito Federal, ao organizar ente que tem natureza *sui generis*, cuida também dos interesses locais de Brasília, terceira cidade mais populosa do país. Por tal motivo, a Lei Orgânica do Distrito Federal aparece na relação de normas referidas no Apêndice B do presente trabalho.

normatizado por meio de lei complementar, e que seria a ordenação da ocupação do espaço urbano, por meio da legislação afetas ao plano diretor.

O plano diretor é a lei base da ordenação urbanística municipal. Define-o o art. 42 do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.527, de 10/07/2001) como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, aprovado por lei municipal.

Mas não se esgota na lei do plano diretor a legislação urbanística editada por um Município. Em consonância com as diretrizes estabelecidas naquele, editará o Município outras leis, comumente conhecidas como códigos de obras ou de edificações, de zoneamento urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo, e de parcelamento do solo. São tais leis que no seu conjunto irão compor aquilo se conhece como legislação urbanística municipal.

Naturalmente que não exigiu explicitamente o texto da Constituição da República que os diplomas legais componentes da legislação urbanística municipal devessem ser objeto de lei complementar (até porque, conforme já visto, quando tal espécie normativa é referida pelo texto constitucional é preponderantemente prevista para tratar de interesses de abrangência nacional, objeto de lei editada pelo Congresso Nacional).

Porém vários Municípios brasileiros, na elaboração de suas Leis Orgânicas em 1990, provavelmente movidos pela intenção de dar um mínimo de estabilidade à legislação voltada a tratar de um dos mais relevantes interesses locais a cargo de uma municipalidade, e que seria a adequada ordenação do espaço urbano, entenderam por bem reservar a legislação a ela afeta ao domínio da lei complementar municipal.

Assim como o constituinte pátrio em 1988 fixou interesses nacionais que por sua maior relevância mereceriam receber um grau maior de estabilidade, do mesmo modo grande número das Leis Orgânicas de Municípios pesquisadas entenderam conveniente dotar da mesma estabilidade interesses locais por elas reputados como mais relevantes, e que seriam, conforme já adiantado acima, aspectos relacionados com a ordenação do espaço urbano. Tanto é assim que das vinte e cinco leis orgânicas indicadas no Apêndice B, apenas nove delas não apresentam um rol próprio de interesses locais que deveriam ser objeto de lei complementar. Quanto às vinte e uma leis orgânicas remanescentes, dezesseis delas entenderam por juízo político próprio reservar à lei complementar a disciplina afeta ao plano diretor.

7. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL E LEGISLAÇÃO AFETA AO PLANEJAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO

A instituição da legislação afeta ao plano diretor por meio de lei complementar municipal mostra-se relevante, caso se considere que, ao contrário da legislação sobre

servidores públicos e sobre a organização da Administração Pública, sujeitos à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, pode a primeira ser alterada por lei de iniciativa tanto do Poder Executivo, quanto de qualquer vereador. E isso porque não está a legislação urbanística inserida no rol de matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Poder Executivo. Sendo assim, sobre o processo de elaboração da legislação urbanística municipal não incide mecanismo de óbvio controle por parte da Administração Pública como seria a prerrogativa de somente o Chefe do Poder Executivo poder iniciá-lo perante o parlamento.

Aqui se chega no ponto talvez mais sensível da análise feita sobre a atual compreensão do STF de que Estados-membros (e, por consequência, também Municípios) fixem em suas normas de auto-organização (Constituições estaduais ou Lei Orgânicas municipais) elencos próprios de interesses regionais ou locais, que, segundo juízo político e desvinculado do exposto no texto da Constituição da República, mereceriam ser tratados em sede de lei complementar estadual ou municipal. O afastamento de tal prerrogativa aos Estados, feita pelo STF nas decisões antes mencionadas, acaba por levar à conclusão de que as Câmaras Municipais não poderiam deliberar por meio de quórum de maioria absoluta, exigida para a edição de lei complementar, sobre tema tão sensível como o relativo ao adequado ordenamento do espaço urbano.

Quando do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 607.940 DR, o STF negou provimento ao recurso que contestava decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que declarara constitucional a Lei Complementar Distrital n.º 710/2005. Por meio da referida decisão, também fixou o STF a seguinte tese: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”.

Embora suscitado nos debates, não se manifestou o STF de forma explícita na decisão do julgamento do Recurso Extraordinária n.º 607.940 DF sobre a impossibilidade de que lei da espécie “complementar” dispusesse sobre matéria afeta ao plano diretor do Distrito Federal. Há que se notar, ademais, que tal decisão foi dada em 29/10/2015, portanto exatamente entre o julgamento da ADI 2314 RJ (julgada em 17/06/2015) e a ADI n.º 1087 RJ (julgada em 03/03/2016). São as decisões que, conforme referido no item 4 do presente trabalho afirmaram a competência do Estado para editar lei complementar mesmo nas hipóteses não expressamente previstas no texto da Constituição da República.

Considerando que o entendimento adotado nas duas ações diretas acima mencionadas, foi afastado pelo próprio STF quando do julgamento da ADI 5003 SC, em 05/12/2019, relevante indagar se com base nas razões de decidir adotadas nesta última ação, poderiam ser sindicadas as leis orgânicas municipais, por fixarem elas elencos próprios de interesse local que deveriam ser normatizados por meio de lei da espécie “complementar”. E considerando que grande número de Leis Orgânicas municipais, conforme indicado pelo levantamento constante no Apêndice B, determinam que questões afetas ao seu ordenamento urbano devem ser objeto de lei complementar municipal, poder-se-ia indagar, também, se a legislação complementar municipal sobre tal matéria atualmente em vigor, poderia ser posteriormente alterada por meio de lei ordinária, e não mais de lei complementar.

8. CONCLUSÃO

O princípio da simetria da constitucional serve como elemento limitador da capacidade criativa tanto dos constituintes estaduais quanto dos legisladores orgânicos municipais. Significa um contraponto à autonomia política dos entes federativos, que é a característica essencial do sistema federativo adotado pela República Federativa do Brasil. Sendo assim, a limitação da autonomia dos entes federados em nome da necessidade de respeito a certas regras de organização básica do Estado não pode se dar sem a adoção de algum parâmetro objetivo, sob pena de esvaziamento do próprio sistema federativo.

Como parâmetro de aplicação do princípio da simetria constitucional a todos os entes federativos pode-se adotar a necessidade de observância entre os Poderes de todos os níveis da federação das mesmas regras que regem a relação entre os Poderes da União, fixadas de forma expressa no texto constitucional. Por tal parâmetro, facilmente compreensível por que todos os níveis da federação deveriam observar nos seus processos legislativos regras gerais do processo legislativo fixadas para o Congresso Nacional pela Constituição, como seriam as relativas aos institutos da iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo e do veto. A inobservância de tais regras poderia desfigurar o modelo presidencialista vigente no âmbito da União, e que deve ser necessariamente absorvido por Estados e Municípios.

Entre as regras que não fixam uma relação entre os Poderes, poder-se-ia citar a constante no art. 69 da Constituição. Dispõe este tão somente que leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta. Trata-se de regra que apenas determina um quórum qualificado de aprovação plenária dentro do parlamento.

Diante do quadro normativo constitucional acima apresentado, de necessidade de respeito à autonomia federativa, e também de generalidade do regramento dispensado à figura

da lei complementar, a conclusão seria de que Estados poderiam fixar em suas Constituições, e Municípios poderiam fixar em suas Leis Orgânicas, interesses regionais ou locais que reputassem mais relevantes, e que por isso mesmo mereceriam um grau maior de estabilização jurídica por meio da edição de leis complementares. Tanto assim que quando da edição de suas Constituições, fixaram os Estados listas próprias de matérias de interesse regional, então reputados mais sensíveis, e que deveriam ser objeto de lei complementar. Ocorre que o entendimento atualmente adotado pelo STF repudia tal possibilidade. Admite que Estados-membros editem leis complementares apenas nas hipóteses previstas no texto da Constituição da República, nas quais cabível também o exercício da competência legislativa estadual.

Considerando entender o STF ser vedado aos Estados fixarem em suas próprias constituições, elencos próprios de matérias que deveriam ser normatizadas por meio de lei complementar, em razão de alegada necessidade de observância do princípio da simetria, tem-se que a mesma vedação também poderia ser estendida aos Municípios. Importa dizer que com base na mesma necessidade de respeito à regra de simetria, as Leis Orgânicas dos Municípios também não poderiam eleger segundo juízo político próprio, interesses predominantemente locais que por serem considerados mais relevantes, mereceriam ser normatizados por lei complementar municipal.

Conforme levantamento feito junto às constituições estaduais, e constante no Apêndice A do presente trabalho, a interpretação restritiva do STF afasta a possibilidade de uso de lei complementar para questões afetas ao regime estatutário de seus servidores, ou mesmo relacionadas com aspectos de sua Administração Pública.

Quanto aos Municípios, levantamento feitos naqueles com as maiores populações, constante no Apêndice B, demonstra que a lei complementar é recorrentemente usada não só para questões de regime jurídico de servidores ou de organização da Administração Pública. Também é usada a lei complementar para regular aspectos relacionados com o ordenamento urbano.

Vê-se, então, que o argumento de simetria usado pelo STF para retirar do campo da lei complementar matérias indicadas nas constituições estaduais, e em regra relacionadas com o regime jurídico dos servidores públicos, acaba, também, problematizando a opção política feitas pelas Leis Orgânicas de vários Municípios, de dar mais estabilidade à normatização de seu espaço urbano por meio da edição de lei complementar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 04/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 637. Julgada em 25/08/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur12766/false> Acesso em: 08/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5003 SC. Julgada em 05/12/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur417756/false>. Acesso em 06/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2872 PI. Julgada em 01/08/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202872%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 06/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2314 RJ. Julgada em 17/06/2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur323426/false> Acesso em 06/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1087 RJ. Julgada em 03/03/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur343007/false> Acesso em 06/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário n.º 607.940 DF. Julgado em 29/10/2015. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3823627>. Acesso em 06/07/2024.

CAMPO GRANDE, MS [Lei Orgânica do Município de Campo Grande (1990)]. Campo Grande, MS: Câmara Municipal de Campo Grande. Disponível em: <https://camara.ms.gov.br/lei-organica/>. Acesso em: 11/07/2024.

Censo 2022 do IBGE: veja quais são as 50 maiores e menores cidades do Brasil. O Globo, Rio de Janeiro, RJ. 28/06/2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/06/censo-2022-veja-quais-sao-as-50-maiores-e-menores-cidades-do-brasil.ghtml> Acesso em 30/05/2024.

GONET BRANCO, Paulo Gustavo & MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTO ANDRÉ, SP [Lei Orgânica do Município de Santo André (1990)]. Santo André, SP: Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/29209> Acesso em 11/07/2024.

www.leisestaduais.com.br Acesso em 03/07/2024.

www.leismunicipais.com.br Acesso em 10/07/2024.

**APÊNDICE A – LEVANTAMENTO DE DISPOSITIVOS DAS
CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS¹¹**

Constituição Estadual	Dispositivo	Matérias previstas
AC	Arts. 27, X, 53, § 5º, e 56, parágrafo único, VIII, IX, XI, XII, XIII e XIV	Contratação de pessoal por tempo determinado pela Administração, iniciativa popular de leis, Lei Orgânica das entidades descentralizadas, do Magistério Público, das Polícias Civil, Militar e Penal, Estatuto dos Funcionários Públicos Civis.
AL	Arts. 55, XI, 120, 209, 216, § 6º e 247	Criação, modificação e extinção de direitos dos servidores públicos, criação de conselho, proteção do patrimônio histórico, estímulo a empresas que invistam em pesquisa e criação de tecnologias, guardas municipais.
AM	Arts. 38, parágrafo único, e 182-A	Estatutos do Servidores Públicos Civil e Militar, do Magistério e da Polícia Judiciária, organização da carreira única de médico de Estado.
AP	Arts. 84, 189-A, 208 e 283	Instituição de fundo estadual, organização da Polícia Militar, regularização de ocupações e destinações de terras devolutas, gratuidade do transporte coletivo urbano a estudantes.
BA	Arts. 11, § 2º, e 204, parágrafo único	Recursos para o Fundo Permanente para a Defesa Civil, compensação de Municípios.
CE	Arts. 56, 153-A, 154, XIV, 190-A, § § 1º a 3º, 190-B e 190-C	Sanção pelo não comparecimento em CPI, Lei Orgânica da Administração Fazendária, casos de contratação temporária pela Administração, controle interno, prestação de contas e criação de conselho.
ES	Art. 68, parágrafo único, VIII a XIII	Estatuto e Lei Orgânica do Magistério Público, estatuto dos servidores civis; Estatuto e Lei Orgânica das Polícias Civil, Militar, Penal e Científica.
GO	Arts. 132, § 2º, 144-A, 144-B, 156 e 168, parágrafo único	Consulta a órgão ambiental, fundos constitucionais estaduais, diretrizes e bases da educação estadual, criação de organismo na área de ciência e tecnologia.
MG	Arts. 14, § 14, e 65, parágrafo único, III e IV	Normas gerais sobre conselhos estaduais, Estatuto dos Servidores Civis e Militares, Leis Orgânicas das Polícias Civil, Penal e Militar e do Corpo de Bombeiros.
MS	Arts. 34 e 35 do ADCT	Organização da Polícia Civil e Militar, criação do Departamento-Geral de Perícias.
MA	Arts. 193, § 5º, e 222	Alienação de áreas de ilhas costeiras, reserva de vagas em cursos públicos de graduação.
MT	Art. 45, parágrafo único	Estatuto dos Servidores Públicos Civis e Militares e Organização do Magistério Público.

¹¹ Levantamento realizado em 03/07/2024 no site www.leisestaduais.com.br

PA	Art. 113, § 1º, II	Leis Orgânicas do Magistério Público, da Polícia Civil e da Polícia Militar.
PB	Arts. 213 e 239	Diretrizes e bases da educação estadual, Conselho de Comunicação Social.
PE	Art. 18, parágrafo único, V, VI e VII	Servidores públicos, militares e Polícia Civil.
PI	Art. 77, parágrafo único, III, VII, VIII, IX e X	ADI 2872 PI, julgada em 01/08/2011, declarou a inconstitucionalidade dos incisos III (Estatuto dos Servidores Cíveis e Militares), VII (Lei Orgânica do Magistério do Estado), VIII (Lei Orgânica da Administração Pública), IX (Estatuto da Polícia Civil) e X (Estatuto Administrativo do Fisco Estadual)¹²
PR	Arts. 27, IX, 33, § 9º, 50-A e 156	Contratação por tempo determinado pela Administração. Polícia penal. Ocupações e a destinação de terras públicas e devolutas ADI 2926, julgada em 18/03/2023, declarou a inconstitucionalidade do termo “complementar”, constante do § 9º do art. 33, que exigia lei complementar para as carreiras exclusivas de Estado.
RJ	Art. 118, parágrafo único	ADI 2314 RJ, julgada em 17/06/2015, declarou a constitucionalidade dos incisos X do parágrafo único art. 118, que exigia lei complementar para a Lei Orgânica da Polícia Civil. ADI 1087 RJ, julgada em 03/03/2016, declarou a constitucionalidade dos incisos IX do parágrafo único art. 118, que exigia lei complementar para o Estatuto dos Servidores Públicos Militares.
RN	Arts. 48, parágrafo único, I, IV e V, e 90, § 15	Organização do Poder Executivo, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis, Polícia Penal.
RO	Arts. 152, 160, 179 e 220, § 2º	Defesa do consumidor, política agrícola e industrial, implantação, alteração ou extinção de unidades de conservação.
RR	Art. 40, parágrafo único, V, VI, VIII a XV	Leis Orgânicas das Polícias Cíveis e Militares, das entidades descentralizadas, do Fisco Estadual, Estatuto dos Servidores Cíveis e Militares, Códigos de Educação, Saúde, Saneamento Básico e Proteção ao Meio Ambiente, e contra Incêndios e Emergência.
RS	Arts. 30, 46, 134 e 164, parágrafo único	Regime jurídico dos servidores cíveis e militares, Polícia Civil, Sistema estadual de defesa civil.
SE	Art. 60, parágrafo único, V e VI	Estatutos dos Servidores Públicos Cíveis e Militares e o Estatuto do Magistério.
SC	Art. 57, parágrafo único, incisos IV	ADI 5003 SC, julgada em 05/12/2019, declarou a inconstitucionalidade dos incisos IV (regime

¹² Posteriormente os incisos foram revogados pela Emenda Constitucional estadual n.º 41, de 10/09/2013 (DOE de 19/09/2013).

		jurídico dos servidores e diretrizes do seu plano de carreira), V (organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros e regime jurídico dos seus servidores), VII (organização do sistema estadual de educação) e VIII (plebiscito e referendo).
SP	Art. 23, parágrafo único, 5 a 15	Leis Orgânicas das Polícias Civil e Militar, das Entidades Descentralizadas e do Fisco Estadual; Estatuto dos Servidores civis e dos militares, entre outras.
TO	Arts. 94, parágrafo único, 116, 117, 118 e 133	Condições do exercício da caça e da pesca, estruturação e subsídio da carreira de Delegado, organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, Conselho Penitenciário, Conselho de Educação.

**APÊNDICE B – LEVANTAMENTO DE DISPOSITIVOS DAS LEIS
ORGÂNICAS MUNICIPAIS¹³**

Lei Orgânica	Dispositivo	Matérias previstas
São Paulo (SP)		Não encontradas hipóteses próprias de lei complementar municipal.
Rio de Janeiro (RJ)	Art. 70, parágrafo único	Lei orgânica do sistema tributário, lei orgânica do Tribunal de Contas do Município e de sua Procuradoria Especial, lei orgânica da Procuradoria Geral do Município, estatuto dos servidores públicos do Município, plano-diretor da Cidade, lei orgânica da Guarda Municipal, entre outras.
Brasília (Distrito Federal)	Art. 75, parágrafo único	Lei de organização do Tribunal de Contas do Distrito Federal, regime jurídico dos servidores públicos civis, código tributário, atribuições do Vice-Governador, organização do sistema de educação, organização da previdência dos servidores públicos, plano diretor de ordenamento territorial, lei de uso e ocupação do solo, entre outras.
Fortaleza (CE)	Art. 45	Código de Obras, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, Código de Posturas, Lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais, entre outras.
Salvador (BA)		Não encontradas hipóteses próprias de lei complementar municipal
Belo Horizonte (MG)		Não encontradas hipóteses próprias de lei complementar municipal
Manaus (AM)	Art. 61	Código de Obras e Edificações, Código de Postura, Código de Zoneamento, Código de Parcelamento do Solo, Plano Diretor, entre outras.
Curitiba (PR)		Não encontradas hipóteses próprias de lei complementar municipal
Recife (PE)	Art. 26, parágrafo único, I	Lei de diretrizes gerais em matéria de política urbana e do plano diretor;
Goiânia (GO)	Art. 91	Plano Diretor, Código de Zoneamento, Código de Parcelamento do Solo, Código de Edificações Regime Jurídico dos Servidores, entre outras.
Porto Alegre (RS)		Não encontradas hipóteses próprias de lei complementar municipal.
Belém (PA)	Art. 252	Estatuto do magistério municipal, plano de carreira do magistério municipal, organização da gestão democrática do ensino público municipal, entre outras.
Guarulhos (SP)		Não encontradas hipóteses próprias de lei complementar municipal

¹³ Levantamento realizado em 10/07/2024 no site www.leismunicipais.com.br (com exceção da Lei Orgânica do Município de Santo André, acessada em 11/07/2024 no site <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/29209>, e da Lei Orgânica do Município de Campo Grande, acessada em 11/07/2024 no site <https://camara.ms.gov.br/lei-organica/>).

Campinas (SP)	Art. 41, parágrafo único	Estatuto dos Servidores Municipais, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e a legislação urbanística, criação de cargos, ou funções e aumento de vencimento, zoneamento urbano, entre outras.
São Luís (MA)	Arts. 88 e 208.	Eleição indireta do Prefeito, regime de empresas concessionárias e permissionárias do serviço de transporte coletivo.
Maceió (AL)		Não encontradas hipóteses próprias de lei complementar municipal
Campo Grande (MS)	Art. 46, parágrafo único	Código de Obras, Código de Polícia Administrativa, Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo, Plano Diretor, Estatuto dos Funcionários Públicos, entre outras.
São Gonçalo (RJ)	Art. 13	Criação, alteração e supressão de distritos
Teresina (PI)	Art. 49	Código de Obras e Edificações, Código de Zoneamento, Uso e Parcelamento do Solo, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Código de Posturas, entre outras.
João Pessoa (PB)	Art. 32	Código de Obras ou de Edificações, Código de Zoneamento, Código de Parcelamento do Solo, Plano Diretor, entre outras.
São Bernardo do Campo (SP)	Art. 47, parágrafo único	Lei Orgânica do Fisco Municipal, lei que instituir o regime jurídico dos servidores municipais, Código Municipal de Obras e a Lei de Diretrizes Urbanísticas do Município.
Duque de Caxias (RJ)	Art. 54, 59, 69, § 3º, 70, 76, 85, 92, XI, 110, 115	Criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais, Procuradoria-Geral do Município, exploração de atividade econômica pelo Município, prestação de serviços públicos, entre outras.
Nova Iguaçu (RJ)	Art. 67, parágrafo único	Código Tributário do Município, Código de Obras, Código de Posturas, lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais, entre outras.
Natal (RN)	Art. 38, parágrafo único	Código Tributário do Município, Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, Plano Diretor da Cidade, entre outras.
Santo André (SP)	Art. 40, parágrafo único	Códigos e estatutos municipais.