



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 5885/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Pedrinho Botaro

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 147/2019, que autoriza o Executivo a instituir a “Semana Municipal do Lixo Zero”, política pública socioambiental adotada pelo município com o intuito de fomentar o conceito de lixo zero em Santo André, a ser comemorada anualmente na última semana do mês de outubro.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 134.07.2021, referente ao Autógrafo nº 40, de 2021, que versa sobre o Projeto de Lei CM nº 147/2019, que autoriza o Executivo a instituir a “Semana Municipal do Lixo Zero”, política pública socioambiental adotada pelo município com o intuito de fomentar o conceito de lixo zero em Santo André, a ser comemorada anualmente na última semana do mês de outubro.

Conforme consta da justificativa, a semana Lixo Zero é uma política pública socioambiental adotada por Municípios com o intuito de fomentar o conceito Lixo Zero dentro da cidade. Os objetivos seguem na lei e são replicados a todas as cidades que desejarem implementar a política, como é no caso de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, região Sul.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que os municípios brasileiros, entes federados autônomos nos termos dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, são dotados de competência legislativa, para disciplinar assuntos de





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

interesse local, em caráter privativo ou suplementar, conforme dispõe os incisos I e II do art. 30 da Constituição da República Federativa do Brasil.

E ainda que, com o fito de adequar a questão à realidade local e de suplementar a legislação existente, o projeto de lei acabou por interferir na gestão administrativa do Município, de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da Reserva da Administração, prevista nos incisos II, XIV e XIX do art. 47, da Constituição Estadual.

Argumenta que, as disposições contidas no referido projeto de lei impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração.

Aduz que o município de Santo André já dispõe de legislação, programas e ações que vão além do mencionado no referido projeto de lei, como a Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, disciplinada pela Lei nº 7.733, de 14 de outubro de 1998 e a Política Municipal de Educação Ambiental, instituída pela Lei nº 9.738, de 22 de setembro de 2015.

Alega que, a título de informação, foram relacionadas algumas ações e programas desenvolvidos pelo Município sobre o tema abordado: a) Programa de Educação Ambiental; b) Mês do Meio Ambiente; c) Compostagem nas Escolas e Composta Santo André; d) Feira de Troca de Brinquedos; e) Drive-thru Sustentável: Recolhimento de Resíduos Eletroeletrônicos; f) Palestra “Resíduos Sólidos e Meio Ambiente”; g) Programa de Assessoria em Educação Ambiental; h) Projeto Moeda Verde; i) Oficinas.

Por fim, tecidas estas considerações, impõe-se reconhecer que o autógrafo representa interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo e conseqüente violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes, conforme art. 5º da Constituição Estadual.

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que os municípios brasileiros, entes federados autônomos nos termos dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, são dotados de competência legislativa, para disciplinar assuntos de interesse local, em caráter privativo ou suplementar, conforme dispõe os incisos I e II do art. 30 da Constituição da República Federativa do Brasil.

E ainda que, com o fito de adequar a questão à realidade local e de suplementar a legislação existente, o projeto de lei acabou por interferir na gestão administrativa do Município, de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da Reserva da Administração, prevista nos incisos II, XIV e XIX do art. 47, da Constituição Estadual.

Argumenta que, as disposições contidas no referido projeto de lei impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração.

Aduz que o município de Santo André já dispõe de legislação, programas e ações que vão além do mencionado no referido projeto de lei, como a Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental, disciplinada pela Lei nº 7.733, de 14 de outubro de 1998 e a Política Municipal de Educação Ambiental, instituída pela Lei nº 9.738, de 22 de setembro de 2015.

Alega que, a título de informação, foram relacionadas algumas ações e programas desenvolvidos pelo Município sobre o tema abordado: a) Programa de Educação Ambiental; b) Mês do Meio Ambiente; c) Compostagem nas Escolas e Composta Santo André; d) Feira de Troca de Brinquedos; e) Drive-thru Sustentável: Recolhimento de Resíduos Eletroeletrônicos; f) Palestra “Resíduos Sólidos e Meio Ambiente”; g) Programa de Assessoria em Educação Ambiental; h) Projeto Moeda Verde; i) Oficinas.

Por fim, tecidas estas considerações, impõe-se reconhecer que o autógrafo representa interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo e conseqüente violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes, conforme art. 5º da Constituição Estadual.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Entretanto, analisando as razões do veto apresentadas pelo Prefeito, e o texto do projeto de lei em comento, possuímos entendimento diametralmente oposto, senão vejamos.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo

Estabelece a Constituição Federal que a organização político-administrativa da **República Federativa do Brasil** compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional (art. 18).

Esse dispositivo constitucional indica a opção do legislador constituinte pela **Forma Federativa de Estado** para a repartição territorial de poderes. Aponta, também, a adoção da **Forma Republicana de Governo**, para a regulação dos meios de aquisição e exercício do poder pelos governantes. Apresenta, ainda, a enumeração dos entes federativos que compõem a federação brasileira - **União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios** -, todos dotados de autonomia política, nos termos em que delineada pela própria Constituição.

O conceito de **Forma de Estado** está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado. A existência (ou não) da repartição regional de poderes autônomos é, pois, o núcleo caracterizador do conceito de Forma de Estado.

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O **Estado federado** é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.

O Estado federado - nascido nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América - compõe-se, pois, de





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

diferentes entidades políticas autônomas que, em um vínculo indissolúvel, formam uma unidade, diversa das entidades componentes, que é o Estado soberano. Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Porém, a nenhuma delas é reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.

A Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de **autonomia**, duas delas de entes federados típicos (União e Estados-membros) e duas de entes federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e Municípios).

A República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular de soberania. Os entes federados - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam apenas de **autonomia**, traduzida na tríplice capacidade de **auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração**.

Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, **das competências que lhes são por ela outorgadas**. Não há precedência de um ente federado sobre outro, **mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente**. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado **princípio da predominância do interesse**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (Estados) e entes federados locais (Municípios). Logo, se a matéria é de **interesse predominantemente geral**, a competência é outorgada à **União**. Aos **Estados-membros** são reservadas as matérias de **interesse predominantemente regional**. Cabe aos **Municípios** a competência sobre as matérias de **interesse predominantemente local**.

Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é **intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo Município**. Caso o transporte seja **intermunicipal (intraestadual), a competência será do Estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional**. Se o transporte é **interestadual ou internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União**.

Ao Distrito Federal, em razão da vedação à sua divisão em Municípios, foram outorgadas, em regra, as competências legislativas, tributárias e administrativas dos Estados-membros e dos Municípios (C.F, art. 32, § 1º).

Norteados pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:

a) enumerou taxativa e expressamente a competência da União - a denominada competência enumerada expressa (arts. 21 e 22, principalmente);

b) enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sobre assuntos de interesse local : organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V);

c) outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º);

d) não enumerou expressamente as competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na Constituição - a denominada competência remanescente, não e numerada ou residual (art. 25, §1º);

e) fixou uma competência administrativa comum - em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23);

f) fixou uma competência legislativa concorrente - estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).

Esse modelo de partilha constitui **a regra para a distribuição de competências entre as pessoas políticas na Federação brasileira**. Não deve, porém, ser entendido como inflexível e absoluto.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar sobre a competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Republicana, assim se manifestou:

*“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando **interesse predominantemente municipal**, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.*

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes **a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras".¹ (g/n)

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **"aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais"**.² (g/n)

É ainda, sobre a competência legislativa dos Municípios, continua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

"É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

***A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais*".**³ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

"(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”⁴ (g/n)

O objeto de que trata o Projeto de Lei CM nº 147/2019, enquadra-se perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios no âmbito do inciso II, do art. 23, c/c os incisos I e II, do art. 30, todos da Constituição Federal.

Como a matéria de fundo versada na propositura é a “**proteção do meio ambiente**” (autoriza o Executivo a instituir a “**Semana Municipal do Lixo Zero**”, **política pública socioambiental** adotada pelo município com o intuito de fomentar o conceito de **lixo zero** em Santo André, a ser comemorada anualmente na última semana do mês de outubro), o Município detém **competência legislativa suplementar**, nos termos do art. 30, II, c/c art. 24, VI, da Constituição Federal.

Sistematizando, o texto constitucional incluiu o **meio ambiente** nas matérias de competência legislativa (normativa) concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, reservando à União o poder de estabelecer as normas gerais (art. 24, VI, e §1º). **Ao Município cabe suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II)**, o que significa dizer que sua competência legislativa fica restrita aos assuntos de **predominante interesse local**. No tocante à **competência material/administrativa**, esta é comum a todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, às quais cabem “**proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**” (art. 23, VI, CF).

Assim, conforme entende a melhor doutrina constitucionalista, na medida em que se estabeleceu uma **competência comum para as entidades federativas de natureza administrativa, estabeleceu-se, indiretamente, também uma competência de natureza legislativa**. A Teoria dos Poderes Implícitos que tem origem no direito constitucional norte-americano, parte do pressuposto que quem deu os fins, tem que conceder os meios necessários para alcançá-lo.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para Manoel Jorge e Silva Neto:

“Não há qualquer dificuldade para a compreensão do conteúdo desta engenhosa Teoria desenvolvida no âmbito da Suprema Corte norte-americana.

Significa simplesmente o seguinte:

Ali onde foi atribuído o ônus a uma unidade federativa, deve ser reservado, ainda que implicitamente, o respectivo bônus a fim de ser cumprida a obrigação firmada em nível constitucional.

Embora a Teoria dos Poderes Implícitos, per se, não seja suficiente para descobrir todas as intrincadas questões que circundam a divisão de competências em um Estado Federal, auxilia sobremaneira o intérprete da constituição por meio da utilização do raciocínio lógico.

Deveras, se ao órgão central da Federação foi cometido um rol muito mais extenso de obrigações, quer no campo prestacional dos serviços de saúde, educação, segurança ou previdência social, ainda que o sistema constitucional não tenha, de modo explícito, proporcionado os meios à consecução daquelas finalidades, passou-se a entender, com amparo na Teoria, que os recursos tendentes à satisfação de tais necessidades deveriam ser alocados à unidade central.

E o raciocínio empregado foi precisamente o de que, se a ‘constituição estabelecera obrigações adicionais a determinados órgãos da Federação, a interpretação constitucional deveria ser conformada pela ideia relativa à necessidade de dotar-se de meios e recursos aptos ao cumprimento das indigitadas obrigações, mesmo que o constituinte originário tenha silenciado a respeito.’⁵ (g/n)

No que tange ao objeto da presente propositura, a matéria em comento, ao **disciplinar sobre a coleta de resíduos sólidos (Lixo Zero)**, em última análise, visa **tutelar direitos sociais fundamentais** encartados no texto constitucional. Nos termos do art. 6º, da Constituição Federal, a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o

⁵ SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pg. 318.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, constituem **direitos sociais fundamentais**.

Evidentemente, um ser humano só poderá se desenvolver com plenitude – física, psíquica e socialmente – **se tiver saúde**, sendo que para isso **precisa ingerir água potável, ter um sistema adequado de coleta de esgoto sanitário, ter uma disposição final adequada dos resíduos sólidos**. Parece óbvio que o homem que não tem moradia e vive em **meio ao lixo**, exposto ao esgoto e às substâncias tóxicas além de vetores transmissores de doenças, tem poucas chances de se desenvolver e alcançar a excelência como pessoa.

A vida sem o mínimo de infraestrutura é indigna, é sofrida, é excludente. Nesta senda, não há como não admitir que o **saneamento básico constitui um direito fundamental visceralmente ligado à dignidade humana**.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu o **saneamento básico como essencial à dignidade**, valendo destacar o Acórdão da lavra do Ministro Luiz Fux, na época no STJ, **onde o magistrado consignou ser ilegal o corte de água de um consumidor inadimplente, considerando o seu estado de pobreza e a essencialidade deste serviço**.⁶ Entendeu o nobre julgador que a questão precisava ser analisada pelo prisma dos princípios constitucionais, dentre os quais se sobressaíam o da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Resta claro que aquela Corte realizou uma interpretação tópico-sistemática, hierarquizando os valores em conflito.

Sob outra perspectiva, a fixação de uma data comemorativa municipal não extrapola o limite de autonomia legislativa (**autoriza a instituir a “Semana Municipal do Lixo Zero”, a ser comemorada anualmente na última semana do mês de outubro**), só havendo limites quando à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência (Lei nº 9.093/95 – Dispõe sobre feriados), o que não ocorre no Projeto de Lei em apreço.

Tecidas estas considerações, em suma, temos que o tema que ora se analisa insere-se, ante o **interesse local na competência legislativa municipal**.

⁶ Recurso Especial nº 617588, Primeira Turma, DJ, p.241, 31 de maio de 2004.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Carta Política.

Portanto, caberá privativamente ao Poder Executivo propor projetos de leis que versem sobre, **criação ou extinção e atribuições aos órgãos ou entidades da Administração Pública; criação de cargos, funções e empregos públicos, fixação e aumento de sua remuneração e o regime jurídico dos servidores.**

Cabe ressaltar, que a regra de iniciativa reservada foi acolhida pela Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, II, III e VI, em decorrência da aplicação do **princípio da simetria constitucional.**

O princípio da simetria constitucional é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais.

Sahid Maluf⁷, em sua obra Teoria Geral do Estado, afirma:

*"Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual **os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia.**" (g/n)*

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁸, ensinam:

⁷ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. pg. 215.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam tanto quanto possível objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais". (g/n)

Esse princípio, de relevante importância em nossa federação, estabelece que o ente da federação deve organizar-se de forma harmônica e compatível ao texto constitucional, reproduzindo, se necessário, os princípios e diretrizes trazidas na Lei Maior, em razão de sua supremacia e superioridade hierárquica.

O princípio da simetria é um norteador dos entes federados na elaboração de suas Cartas ou Leis Orgânicas, deste modo, as mesmas limitações impostas à União devem ser estabelecidas aos Estados e Municípios.

No caso dos Municípios, esse princípio é trazido no art. 29 da Constituição Federal, que reza, *in verbis*, o seguinte:

*"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:**"*
(g/n)

A Constituição, ao conceder a autonomia político-administrativa aos Municípios, limitou esse poder à obediência das diretrizes constitucionalmente estabelecidas, evidenciando a necessidade de se obedecer ao princípio da simetria na elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

A Lei Orgânica Municipal deve, portanto, ser construída à imagem e semelhança da Carta Política, não devendo, em hipótese alguma, se distanciar das diretrizes nela estabelecidas, sob pena de tornar-se flagrantemente inconstitucional.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípua do Estado: o bem comum.

Importante frisar que a iniciativa privativa possui uma dupla faceta em face do sistema constitucional de separação de poderes, ao mesmo tempo em que é garantia de um Poder contra ingerência de outro é uma excepcionalidade no sistema. Interpretar seu modo de aplicação é, portanto, conciliar sua dupla natureza.

Ao mesmo tempo em que o intérprete tem que perceber a importância da mesma para a manutenção da estabilidade constitucional, deve perceber que o aumento desmedido no que considera de “iniciativa privativa” gera um desequilíbrio no sistema correndo o risco de transformar o que é excepcional em uma regra.

Importante observar que a proposta legislativa em apreço (Projeto de Lei CM nº 147/2019), **ao autorizar o Executivo a instituir a “Semana Municipal do Lixo Zero”, política pública socioambiental adotada pelo município com o intuito de fomentar o conceito de lixo zero em Santo André, a ser comemorada anualmente na última semana do mês de outubro, não está invadindo seara de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André), afasta eventual arguição de vício de iniciativa em relação à norma, pois, quando o legislador quis reservar alguma matéria à iniciativa do Executivo, o fez expressamente, nos termos do art. 42 do mesmo diploma legal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Desta forma, a proposta alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe a **proteção ao meio ambiente no Município de Santo André, através de normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.**

Nestes termos, a Lei Municipal encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras da proteção ao meio ambiente, consoante o posicionamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

No caso sob exame, destaco a seguir a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei Municipal que versava sobre proteção ao meio ambiente (fixação de diretrizes de combate e prevenção da poluição) **que foi julgada improcedente, pois reconheceu que a competência para legislar sobre o meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados e União, e que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo.**

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7437/2016, do Município de Guarulhos, que fixa **“Diretrizes de Combate e Prevenção da Poluição Industrial no âmbito do Município de Guarulhos”**. A ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, no âmbito estadual, somente pode ter por parâmetro, a constituição estadual. Alegação de invasão da esfera privativa de iniciativa do chefe do poder executivo local. Inocorrência. Norma que estabeleceu regras gerais a serem regulamentadas pelo poder executivo. Constitucionalidade.*

A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados, e União, nos termos do inciso VI, artigo 23 da Constituição Federal e tanto o Executivo, quanto o Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 144, ambos da Constituição Estadual. Na hipótese, houve apenas o estabelecimento de regras gerais, sem invasão da esfera privativa do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria. AÇÃO IMPROCEDENTE.”⁹ (g/n)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.692, de 06 de abril de 2017, do Município de Indaiatuba ("Dispõe sobre a proibição da queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora acima de 65 decibéis no município de Indaiatuba, e dá outras providências"). (1) VÍCIO DE INICIATIVA: Inexistente. Não viola a competência privativa da União (arts. 23 e 24, CR/88) a norma municipal que se volta, exclusivamente, ao desempenho da polícia administrativa quanto às atividades de queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos no âmbito local, ainda mais se respeita as regras editadas pela União para proteção do meio ambiente e controle da poluição (Lei nº 7.804/89 e Res. CONAMA 001/90 e 002/90). Muito menos haveria de se falar em iniciativa exclusiva do Alcaide, pois tal tema não se insere no estrito rol de competência privativa do Executivo (art. 61, § 2º, CR/88; arts. 24, § 2º, e 144, CE/SP). (2) VIOLAÇÃO À NECESSIDADE, À OPORTUNIDADE/CONVENIÊNCIA, AO INTERESSE PÚBLICO E AO REGRAMENTO INFRACONSTITUCIONAL ESTADUAL: Impossibilidade de exame dessas teses em sede de ação objetiva. Falta de interesse processual flagrante (art. 485, VI, NCPD). (3) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e Jurisprudência do STF (inclusive em sede de repercussão geral) e desta Corte. AÇÃO IMPROCEDENTE, uma vez revogada a liminar."¹⁰ (g/n)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2039942-15.2017.8.26.0000, proposta em face da Lei nº 16.612/2017, do Município de São Paulo, que dispõe sobre “Programa de Combate a Pichações”, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reiterou sua jurisprudência sobre a matéria:

“(…)

⁹ TJSP, ADI nº 21482412320168260000, Órgão Especial, Relator Desembargador Amorim Cantuária, julgado em 02/02/2017.

¹⁰ TJSP, ADI nº 21410959120178260000, Órgão Especial, Relator Desembargador Beretta da Silveira, julgado em 14/03/2018.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Não houve, pois, o suposto vício formal.

Também não se pode prestigiar a alegação de que a impugnada Lei, porque de autoria do Legislativo, violou a reserva de iniciativa do Prefeito, anunciada nos artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual.

Aqui se cuidava de norma acerca de proteção ao meio ambiente urbano, tema que não se inclui no rol daqueles dispositivos e para qual, por isso, Legislativo e Executivo têm competência concorrente.

Lembre-se que segundo a convicção geral aquele rol há de ser interpretado restritivamente, isto é, não pode ser ampliado pelo intérprete de modo a tolher a natural função do Legislativo.

Certo, ainda, que o referido diploma não dispôs sobre regime jurídico de servidores públicos, cargos, funções ou empregos públicos, não criou Secretaria ou órgão, nem modificou a estrutura administrativa da Prefeitura.

Apesar do formal rótulo “Programa de Combate a Pichações”, ele na realidade nem carregou às Prefeituras Regionais e respectiva Secretaria Municipal - salvo em ponto que adiante se verá - incumbência que já não fosse sua.

Realmente, zelar pela proteção do meio ambiente urbano e pelo controle da poluição, exercer o poder de polícia e conferir ao Executivo a incumbência de disciplinar o procedimento administrativo para apuração das infrações (artigo 4º) eram atividades que já se compreendiam na natural incumbência daqueles órgãos da Administração.

Ora, em situações tais, em que a lei nada inovou quanto às atividades carregadas à Administração, descabe reputá-la inconstitucional ao fundamento de que violou a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre matéria administrativa.

Ainda recentemente, ao se debruçar sobre lei semelhante editada no Município de Suzano, este Órgão Especial assim se pronunciou:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano.

Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF.

*Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. **Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição.** Precedentes deste Órgão Especial. (...).” (Adin nº 2246723-06.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, 5.4.2017).¹¹ (g/n)*

Esse também é o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, exarado em Parecer elaborado pelo Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Nilo Spinola Salgado Filho, na ADI nº 2269347-83.2015.8.26.0000, senão vejamos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.733, DE 26 DE JUNHO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO. FIXAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM CASO DE MAUS-TRATOS E ABANDONO DE ANIMAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE RESERVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPATIBILIDADE COM A SEPARAÇÃO DE PODERES. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE GERAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA NOVA. 1. O contencioso abstrato, concentrado, direto e objetivo de lei ou ato normativo municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual, ainda quando absorva ou reproduza norma constitucional federal, refutando o contraste de lei local com o direito infraconstitucional, como a Lei Orgânica Municipal. 2. Competência comum municipal para legislar sobre proteção ao meio ambiente e fauna (art. 23, inc. VII, CF). 3. A iniciativa legislativa reservada e a reserva da Administração são excepcionais e merecem interpretação estrita em virtude da regra da iniciativa legislativa comum ou concorrente. 4. Lei de polícia administrativa,

¹¹ TJSP, ADI nº 2039942152017826.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Arantes Theodoro, julgado em 13/09/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

disciplinando sanções administrativas nas hipóteses de maus-tratos e abandono de animais, não se situa na esfera reservada. 5. Incogitável geração de novas despesas sem cobertura na imposição de obrigações a particulares e na previsão da elementar fiscalização pública preexistente. 6. Improcedência da ação.”
(g/n)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal veem reafirmando jurisprudência dominante **no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos.** A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.

No caso dos autos, o Prefeito do Rio de Janeiro ajuizou ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual (TJ-RJ) buscando a invalidade da Lei Municipal nº 5.616/2013, **que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.** Na ação, sustentou que a lei apresenta vício formal de iniciativa, pois decorreu de proposta do Legislativo local, situação que usurpava a competência exclusiva do chefe do Executivo para propor norma sobre o tema. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da lei. Em seguida, a Câmara Municipal interpôs o recurso analisado pelo STF.

Ao se pronunciar pelo reconhecimento de repercussão geral da matéria, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes ressaltou que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é relevante dos pontos de vista jurídico e político, principalmente quando se cogita desrespeito à competência privativa do chefe do Poder Executivo. O ministro observou que, como a lei questionada acarreta despesa aos cofres municipais, há também relevância econômica na questão debatida. **“Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias, e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes”**, afirmou.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No mérito, ao propor a reafirmação da jurisprudência, o ministro destacou que **o Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do Poder Executivo. Segundo o relator, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.**

No caso, o Ministro explicou não foi verificado qualquer **vício de inconstitucionalidade formal, pois a lei não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos.** *“Acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do artigo 227 da Constituição”,* concluiu.

Assim, o Ministro conheceu do agravo e deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e declarar a constitucionalidade da Lei nº 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral foi seguida por unanimidade no Plenário Virtual. Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o Ministro Marco Aurélio.

A decisão ficou assim ementada:

**“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
878.911 RIO DE JANEIRO**

RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): ANDRÉ TOSTES





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

ARE 878911 RG / RJ

Ministro GILMAR MENDES

Relator¹².

Em outra decisão, o Supremo Tribunal Federal considerou **constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar**. Em decisão monocrática, o Ministro Dias Tóffoli negou seguimento ao Recurso Extraordinário interposto pelo Município do Rio de Janeiro, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade da lei, que criava o **Programa denominado “Rua da Saúde”**¹³.

O Município agravou da decisão, e a Primeira Turma, por 04 (quatro) votos a 01 (um), negou provimento ao recurso.

No voto do Relator, abordou-se expressamente o tema de que ora tratamos. Todavia, a motivação é bastante sucinta. Afirma-se, em suma, que **“a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local”**.

¹² Acórdão proferido em 19/08/2016.

¹³ STF, AgR no RE nº 290.549/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Um pouco adiante, o voto consigna que:

“(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que ‘a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo’, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.”¹⁴ (g/n)

Outro precedente da Suprema Corte trata-se da ADI nº 3.394/AM, que teve como Relator o Ministro Eros Roberto Grau. Nesse julgamento, o Pleno declarou ***“constitucional lei que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade”***. Afastou-se, no voto do Relator, a alegação de inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa, ***“já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local.”*** Nesse caso, datado de 2008, a Corte, por oito votos a dois, declarou a constitucionalidade da norma, na parte que nos interessa¹⁵.

E ainda, ao julgar a ADI nº 2.444/RS, o Supremo Tribunal Federal considerou válida ***lei estadual de autoria parlamentar que obrigava o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na Internet dados relativos a contratos de obras públicas.*** Consoante constou da ementa do acórdão:

“A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e)”.¹⁶ (g/n)

Assim, quando o projeto de lei se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre

¹⁴ STF, AgR no RE nº 290.549/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli.

¹⁵ Na verdade, o julgado concluiu pela inconstitucionalidade parcial da lei, mas, na parte que nos interessa, a alegação de vício de iniciativa, restou afastado, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa.

¹⁶ STF, ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Não se pode olvidar, outrossim, que o estabelecimento de regras gerais e abstratas a respeito de determinado assunto de interesse local é de iniciativa legislativa ampla, cabendo ao Poder Executivo tão somente a iniciativa privativa de projetos que criem regras concretas e que interfiram nos órgãos que compõem a Administração Pública. Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".¹⁷ (g/n)

Esse modo de interpretação da **iniciativa privativa** do Chefe do Poder Executivo é o que João Trindade Cavalcante Filho identificou como a **terceira fase de interpretação do Supremo Tribunal Federal**, nas palavras do autor:

"Realmente, a Corte, após vedar qualquer iniciativa parlamentar sobre Administração Pública (1ª fase) e proibir que Deputados ou Senadores propusessem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições (2ª fase), dá indícios – ainda que tímidos – de encaminhar-se para uma (3ª fase), em que é permitido ao Legislador iniciar

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público**, São Paulo: RT, 1984, pg. 24.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Executivo.”¹⁸

Desse modo, há uma virada hermenêutica na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o que impõe que as normas de iniciativa privativa sejam interpretadas de maneira restritiva, se limitando ao texto constitucional e evitando que leis de iniciativa parlamentar redesenhem órgãos, carreiras ou atribuições do Poder Executivo.

Portanto, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, na qual podemos constatar que a proposta legislativa sob análise é legal e constitucional, pois não viola o princípio da separação dos poderes.

Por fim, *peço vênia* para transcrever recentíssima decisão proferida em caso análogo, em sede do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.304.277 (797), Origem: 22616194920198260000 – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Relator Ministro Edson Fachin, tendo como recorrente a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André e recorrido, o Prefeito do Município de Santo André, senão vejamos:

“Decisão: Trata-se de agravo cujo objeto é a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal do Estado de São Paulo, assim ementado (eDOC 6, p. 2):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar que "autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal do Município de Santo André" - Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, 1º, 2º e 4º, 47, incisos II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Violação à separação de poderes - A imposição de criação de um programa de proteção aos animais atribuindo obrigações às Secretarias de Saúde e do Meio Ambiente, vinculadas ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal - Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 10.198, de 12 de

¹⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal.** Textos para Discussão, nº 122. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

setembro de 2019, do Município de Santo André - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

*Não houve interposição de embargos de declaração. No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, a, do permissivo constitucional, aponta-se violação aos arts. 61, §1º, II, "e" e 167, I, da Constituição da República. **Nas razões recursais, sustenta-se, em suma, que o diploma em questão não acarreta qualquer ingerência na organização municipal e não invade a seara de competência privativa do Poder Executivo. Alega ser aplicável aos autos a tese fixada por esta Suprema Corte no Tema 917 da sistemática da repercussão geral.***

A Presidência do Tribunal de Justiça local inadmitiu o recurso extraordinário ante a incidência dos óbices das Súmulas 279, 280 e 284 do STF (eDOC 13).

É o relatório.

Decido.

A irresignação merece prosperar.

Verifica-se que o Tribunal de origem, quando do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, asseverou que (eDOC 6, p. 32): "Ao que se apura, a legislação questionada interfere na estrutura das Secretarias de Saúde e do Meio Ambiente ao determinar a criação de um programa de proteção voltado aos animais, atribuindo uma série de obrigações a essas Secretarias, vinculadas ao Poder Executivo, além de não indicar a fonte de custeio para a execução que, pelo que se depreende da lei, seria consideravelmente custosa e, portanto, invade a esfera da estrutura administrativa local.

(...) No caso dos autos, a criação de um programa com a imposição de inúmeras medidas, como cadastramento dos animais, classificação, chipagem, resgate, processo de adoção, fiscalização, aplicação de multas, e outros, gera uma despesa considerável e, sem a indicação da fonte de custeio, sendo de competência reservada do Executivo a iniciativa legislativa de estabelecer o orçamento anual (artigo 174, inciso III da CE), vedada qualquer execução que





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

não esteja incluída na lei orçamentária anual (artigo 176, inciso I, da Constituição Estadual)."

Observa-se que o entendimento adotado pelo Tribunal de origem está em dissonância com a jurisprudência desta Corte. O Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do ARE-RG 878.911, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ e de 11.10.2016 (Tema 917), reconheceu a existência de repercussão geral da matéria e, ao julgar o mérito, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, fixando a seguinte tese: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Nesse mesmo sentido, confirmam-se os seguintes precedentes: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999. 1. Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor quanto aos arts. 3º e 4º da Lei gaúcha n. 11.367/1999, pela revogação parcial da lei impugnada pela Lei gaúcha n. 11.774/2002. 2. Ausência de contrariedade ao art. 22, inc. I, da Constituição da República: normas de direito administrativo e financeiro. 3. O art. 1º da Lei n. 11.367/1999 não contraria o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República porque não criou ou extinguiu secretarias ou órgãos da administração pública. 4. O Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais. Precedentes. 5. Não comprovação de ter sido excedido o limite da dívida mobiliária do Estado ou de prejuízo no desenvolvimento de políticas públicas estaduais. Matéria de fato. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. Inexistência de contrariedade ao art. 52, inc. IX, da Constituição da República. 6. A opção política do legislador estadual de isentar de pagamento os produtores rurais beneficiados pelo programa emergencial de manutenção e apoio a pequenos proprietários rurais não contraria o princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição da República), nem equivale à tentativa de fraudar o pagamento da dívida contraída com a União. A isenção dos devedores primitivos foi conjugada com a assunção, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da condição de devedor principal, sem prejudicar o adimplemento das obrigações assumidas. 7. A vedação do art. 63, inc. I, da Constituição da República não abrange





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

a Lei gaúcha n. 11.367/1999. 8. O art. 167, inc. II, da Constituição da República dirige-se ao administrador público, a quem cabe executar os programas contemplados na lei, com a utilização de créditos orçamentários. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.367/1999. (ADI 2072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 02.03.2015, grifos nossos).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como norma geral. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015, grifos nossos).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a Câmara Municipal limitou-se a editar norma de direito ambiental, dispondo de forma suplementar, no limite do interesse local. Assim, ao contrário do disposto no acórdão recorrido, não se deu a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional do dever de proteção ao meio ambiente, derivam da própria Constituição. Nem tampouco qualquer alteração na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo.

Acerca do alcance da competência legislativa municipal, destaco trecho da decisão proferida no RE 1.221.929, Rel. Min. Luiz Fux, Dje 05.08.2019: Ora, in casu , a lei que institui a atividade de seminários e palestras preventivas de combate ao tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo nas escolas da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro , como bem assentado pelo Tribunal de origem, não importa na alteração de estrutura ou atribuição de órgão do Poder Executivo Municipal, seja da Secretaria de Educação, seja de qualquer outra. Tampouco trata de remuneração ou regime jurídico de servidores municipais. Muito menos se diga que a legislação importou em definir currículo escolar. Ela não criou, suprimiu ou modificou conteúdo de disciplinas escolares.

Em tais circunstâncias, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a tese assentada no julgamento do ARE 878.911, rel. min. Gilmar Mendes, Tema 917 de Repercussão Geral, DJe de 11/10/2016, no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal) .

Demais disso, sobreleva notar, a legislação sub examine ostenta natureza eminentemente educativa, cujo mister é difundir informações a determinado grupo de vulneráveis sobre tema que lhes é sensível, passando ao largo de qualquer intuito de organização interna da Administração (...).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, destaco ainda que, conforme o entendimento reafirmado no Tema 917 da repercussão geral, ainda que a lei questionada implique despesa para a Administração Pública, essa por si só não configura razão para a sua inconstitucionalidade. A criação de gasto público não afasta, necessariamente, a iniciativa do Poder Legislativo de qualquer esfera.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual, nos termos dos artigos 932, V, b, do CPC, por estar o acórdão recorrido em confronto com entendimento do Plenário desta Suprema Corte.

Publique-se.

Brasília, 22 de fevereiro de 2021.

Ministro Edson Fachin

Relator.¹⁹ (g/n)

Importante salientar que, a Segunda Turma do Egrégio Supremo Tribunal Federal, formada pelos nobres Ministros Gilmar Ferreira Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Edson Fachin e Kassio Nunes Marques, em decisão prolatada em 12/05/2021, confirmaram a decisão monocrática acima transcrita, em sede do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.304.277/SP.

Se fizermos uma comparação entre os textos normativos da Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar, **que autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal do Município de Santo André**, declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, e do Projeto de Lei CM nº 147/2019, **que autoriza o Executivo a instituir a “Semana Municipal do Lixo Zero”, política pública socioambiental adotada pelo município com o intuito de fomentar o conceito de lixo zero em Santo André, a ser comemorada anualmente na última semana do mês de outubro**, objeto da presente demanda, iremos constatar que são semelhantes, na qual podemos presumir sua constitucionalidade.

¹⁹ STF, ARE 1.304.277/SP, Ministro Relator Edson Fachin, julgado em 22/02/2021.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, a Lei Municipal combatida não invade seara de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, **pois em nenhum momento está sendo criado ou extinto qualquer órgão da Administração Pública, ou estabelecendo qualquer atribuição que já não lhes pertença e seja de competência do próprio órgão.**

Portanto, a proposta legislativa alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe **normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.**

Podemos ainda, analisar a questão sobre a perspectiva da instituição de uma data comemorativa, no calendário oficial do Município de Santo André, destacando-se o posicionamento pacífico da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SUZANO - LEI MUNICIPAL N° 4.893, DE 15 DE MAIO DE 2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE "DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO NO CALENDÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SUZANO, O DIA DO EAD — ENSINO À DISTÂNCIA, A SER COMEMORADO ANUALMENTE, NO DIA 27 DE NOVEMBRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" — LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - MERA CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA — NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES — VÍCIO DE INICIATIVA — INOCORRÊNCIA — NÃO CARACTERIZADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - GESTÃO ADMINISTRATIVA PRESERVADA — FONTE DE CUSTEIO — AUMENTO E/OU CRIAÇÃO DE DESPESAS — INOCORRÊNCIA - ART. 25, CE — NÃO CONSTATADA INCONSTITUCIONALIDADE INVOCADA. AÇÃO IMPROCEDENTE.

(...)

Aponta o autor violação ao princípio da independência dos poderes, na medida em que a lei, de iniciativa parlamentar, trata de assunto de natureza eminentemente administrativa ato gerencial, ou seja, gestão da coisa pública, institucionalmente afeto ao Poder Executivo. Diante disto, aludida norma extrapolaria os limites de competência do Legislativo para enveredar por temas próprios e privativos do Poder





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Executivo. Com isso, estaria caracterizada usurpação de competência, violação ao princípio da independência dos poderes e da autonomia municipal, previstos nos artigos 5º e 144 da Constituição Estadual. Por outro lado, aduz afronta ao artigo 25 da Constituição Estadual e artigo 42, 'caput', da Lei Orgânica Municipal, na medida em que combatida norma não estima os custos e nem especifica suas efetivas fontes de custeio para sua atender aos novos encargos de sua concretização.

(...)

É o Relatório.

A presente ação não procedente.

A Lei Municipal nº 4.893/15, objeto da presente impugnação, dispôs sobre a instituição, no âmbito do município de Suzano, do dia do ensino à distância, a ser celebrado anualmente em 27 de novembro.

A parte autora aponta invasão da competência privativa do Poder Executivo local.

No entanto, este Eg. Órgão Especial já assentou entendimento de que é possível a mera criação de data comemorativa por lei de iniciativa parlamentar: "... a criação de datas comemorativas é matéria abrangida pela competência legislativa da Câmara dos Vereadores." (ADIn nº 2241247-21.2015.8.26.0000 v.u. j. de 02.03.16 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).

Com efeito, consoante art. 30, I, da Constituição Federal compete ao Município "legislar sobre assuntos de interesse local" e, ademais, conforme o art. 144 da Constituição Estadual cabe a este ente determinar a sua auto-organização.

Por sua vez, as leis de iniciativa exclusiva do prefeito estão taxativamente dispostas no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual:

(...)

Importante registrar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente e, por este aspecto, a lei em





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

questão não tratou de nenhuma dos temas acima mencionados, portanto, não se configura vício de iniciativa.

No presente caso, trata-se de matéria de competência comum ou concorrente, não havendo que se falar em exclusividade de iniciativa reservada ao Poder Executivo.

Acrescente-se que a lei combatida não impõe ao ente público qualquer atribuição ou obrigação relacionada à data comemorativa, tampouco dispõe sobre matéria pertinente a gestão administrativa, temas para os quais a iniciativa de lei é da competência privativa do chefe do Executivo. Portanto, também por este aspecto, não está caracterizada ofensa ao princípio da separação dos poderes.

(...)

Diante do exposto, julga-se IMPROCEDENTE a ação.²⁰ (g/n)

E ainda,

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei que institui como evento cultural oficial do município de Suzano o Dia da Bíblia – Ato normativo que cuida de matéria de interesse local – Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação de Inconstitucionalidade julgada improcedente. ...Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). A fixação de datas comemorativas por lei municipal

²⁰ TJSP, ADI nº 247509-50.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Desembargador Relator João Negri Filho, julgado em 05/04/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios.²¹ (g/n)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 951, de 28 de janeiro de 2011, do Município de Bertioga. Norma que institui o 'Dia do Guarda Municipal' e dá outras providências. Ato normativo que cuida de matéria de interesse local. Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.²² (g/n)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 4.436, de 10 de dezembro de 2010, do município de Suzano, que 'Dispõe sobre a inclusão, no Calendário Oficial do Município, do Dia do Imigrante, e dá outras providências'. Alegação de vício de origem e de aumento de despesas sem indicação da fonte de custeio. Inocorrência da inconstitucionalidade invocada. Mera fixação de data comemorativa. Ausência de criação de órgãos e de cargos públicos ou de despesas para a Municipalidade. Matéria de interesse local. Ação julgada improcedente. Liminar revogada.²³

"PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Alegação de afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Aplicabilidade dos artigos 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI e 90, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes. Não conheço da ação quanto aos parâmetros apontados LOM e Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 3.454, de 25.03.15 do Município de Santana de Parnaíba. Cria Dia do Professor de Educação Física. Mera data comemorativa. Competência concorrente. Matéria local, abrangida pela competência legislativa da Câmara de Vereadores. Não configurado vício de iniciativa, quebra do princípio da Separação dos Poderes ou violação à 'reserva administrativa'. Fonte de custeio. Suficiente a genérica.

²¹ TJSP, ADI n° 0140772-62.2013.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Antonio Carlos Malheiros, julgado em 23/10/2013.

²² TJSP, ADI n° 0088292-10.2013.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Kioitsi Chicuta, julgado em 31/07/2013.

²³ TJSP, ADI n° 0.068.550-67.2011.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Mário Devienne Ferraz., publicado em 14/09/2011.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal. Ação improcedente, na parte conhecida.”²⁴(g/n)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.920 de 24 de maio de 2016 do Município de Mirassol que “institui no Calendário Oficial do Município, a Semana Municipal do Lixo Zero e dá outras providências”. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ação julgada improcedente.”²⁵ (g/n)

Esse também foi o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, através do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Drº Sérgio Turra Sobrane, ao elaborar o parecer na Ação Direta de inconstitucionalidade nº 0068561-96.2011.8.26.0000, proposta perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar a Lei nº 4.416, de 18 de setembro de 2010, do Município de Suzano, senão vejamos:

“Ementa: 1) Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal n.º 4.416/2010, de Suzano, que instituiu o “dia da Paz e da Solidariedade nas Escolas Municipais do Município de Suzano” – 2) Afastada a inobservância do princípio federativo – Prevalência, no caso, da autonomia legislativa municipal – 3) A fixação de datas comemorativas insere-se na órbita de competência dos Municípios – Ausência de afronta à separação dos Poderes – Inexistência de reserva de iniciativa da matéria em favor do Executivo – 4) Propositura que, demais, não acarretou aumento de despesa pública – 5) A regra prevista no art. 25 da Carta Paulista tem como destinatário o Prefeito, que dispõe do poder de sanção ou veto, e não a Câmara, que é dotada da prerrogativa de acolher ou rejeitar o veto.

(...)

‘Data venia’, a presente ação deve ser julgada improcedente.

Com efeito, a Carta em vigor não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre a fixação de datas comemorativas, nem

²⁴TJSP, ADI nº 2.210.517-27.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Evaristo dos Santos, publicado em 13/04/2016.

²⁵TJSP, ADI nº 21180838220168260000, Órgão Especial, Rel. Des. Márcio Bartoli, publicado em 07/12/2016.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo ou mesmo situa-se na esfera de competência legislativa privativa da União.

Por força da vigente Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, **inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, I e II).**

A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os Municípios, mesmo considerando-se a existência de lei federal a dispor sobre esse tema, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (CF, art. 22, I a XXIV) nada há nesse sentido, ou seja, prevalece a autonomia municipal.

Demais, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”, enquadrando-se a paz e a solidariedade nessa conceituação, à medida que a justificativa do projeto é estabelecer o respeito mútuo entre alunos, docentes e funcionários da educação e minimizar os efeitos da violência, contribuindo assim para a formação ética e moral dos alunos.

Por outro lado, eméritos Desembargadores, a matéria em questão não é de competência reservada ao Executivo e, por esse aspecto, vale ressaltar, os fundamentos contidos na inicial são contraditórios, pois, num primeiro momento, aponta-se a invasão da esfera de competência da União e, secundariamente, a usurpação de prerrogativa que é própria da função Executiva, qual seja a de iniciar o processo legislativo nas hipóteses previstas na Constituição.

Ocorre que a Constituição em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a fixação de datas comemorativas e, como as situações previstas no art. 61 da Carta Paulista constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, máxime diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.

Além de apresentar argumentação contraditória – pois se a competência para dispor sobre a matéria é privativa da União a conclusão inexorável a que se chega é a de que não pode ter havido usurpação de prerrogativa própria da função executiva e vice-versa –, a inicial não indicou dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

que assegura ao Prefeito a exclusividade para dispor sobre a fixação de data comemorativa, matéria típica de lei.

Na órbita federal, aliás, há várias normas originadas do Poder Legislativo que versam sobre o tema, como por exemplo, a Lei n.º 12.124, de 16/12/2009, a qual dispôs sobre a instituição do dia 18 de março como data comemorativa do Dia Nacional da Imigração Judaica e dá outras providências.

Cada ente federativo dispõe de autonomia para fixar datas comemorativas que sejam relacionadas com fatos ou pessoas que façam parte de sua história, só havendo limites quanto à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência, o que, porém, não ocorre na situação em análise.

Assim, com a devida vênia, não é possível recusar à Câmara de Vereadores o direito de legislar sobre assunto de interesse local, qual seja a definição de data comemorativa, e sobre o qual não paira reserva de iniciativa.

Por fim, quanto ao art. 25 da Carta Estadual, é bem de ver que a norma em epígrafe dispõe que “nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será **sancionado** sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

Como se sabe, a sanção constitui ato privativo do Prefeito, de modo que a vedação acima expressa não se aplica ao Poder Legislativo, que, em caso de veto apostado ao projeto de lei aprovado, tem a prerrogativa de acolhê-lo ou rejeitá-lo, como na espécie, sem que a opção por uma ou por outra solução implique em qualquer desrespeito à disposição normativa em comento, cujo enunciado, torna-se a reiterar, é endereço exclusivamente ao Executivo.

Nesta ordem de ideias, cumpre obtemperar que a lei em foco não aumentou a despesa pública, pois nela não há nenhuma previsão nesse sentido, e, de mais a mais, a circunstância de figurar o dia 10 de junho como data comemorativa não obriga o Poder Público à efetiva realização de comemoração ou festividade oficial, pois a finalidade inequívoca da norma é esclarecer os estudantes sobre a prevenção e o combate às drogas e à violência, estimulando o companheirismo, o respeito mútuo e a solidariedade (art. 2.º).

Em tais circunstâncias, opina-se pela improcedência desta ação direta.” (g/n)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Portanto, tem-se que não há qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, no Projeto de Lei CM nº 147/2019, uma vez que apenas estabelece os objetivos da data comemorativa, prevendo expressamente deveres ou responsabilidades ao Poder Executivo, mais de forma autorizativa, portanto, o comando normativo é facultativo.

Na hipótese de se prever em algum dispositivo normativo deveres e/ou obrigações ao Poder Executivo, somente nesta parte é que se admite uma suposta inconstitucionalidade, como já decidiu o próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.808, DE 24 DE OUTUBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, QUE 'INSTITUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO O DIA MUNICIPAL DE COMBATE À DESNUTRIÇÃO, A SER REALIZADO ANUALMENTE NA TERCEIRA SEMANA DO MÊS DE OUTUBRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MERA CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA OU DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE TEMAS RELEVANTES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO NÃO CONFIGURAM, POR SI SÓ, VIOLAÇÃO À INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 4.808/2012, PORÉM, QUE IMPÕE A ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS - IMPOSSIBILIDADE - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO, NESSA PARTE, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE". "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública"²⁶. (g/n)

²⁶ TJSP, ADI nº 20974868720198260000, Órgão Especial, Des. Rel. Renato Sartoreli, julgado em 15/08/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Destarte, nestas situações, em que o Projeto de Lei CM nº 147/2019, nada inovou quanto às atividades carreadas ao Poder Executivo, descabe reputá-la inconstitucional ao fundamento de que violou a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre matéria administrativa.

Portanto, **nos rendendo as orientações do Supremo Tribunal Federal sobre o tema**, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, na qual podemos constatar que a proposta legislativa sob análise **é legal e constitucional, pois não viola o princípio da separação dos poderes.**

2.2.2. Da Constitucionalidade das Leis Autorizativas

Trata-se de assunto complexo, objeto de muitas dúvidas. Alguns doutrinadores veem vício de iniciativa na apresentação de leis autorizativas. Outros apontam, também, a falta de efeitos jurídicos. Discute-se, inclusive, se, uma vez aprovada, tal lei seria passível de sanção.

Para outra corrente doutrinária, não se pode realçar qualquer menção à inconstitucionalidade por falta de iniciativa, uma vez que o projeto de lei visa autorizar o Poder Executivo **e não impor, determinar, vincular ou obrigar qualquer ato de gestão ou execução. Cabe ao Chefe do Poder Executivo analisar a pertinência para aplicação da lei ou simplesmente deixá-la até possível necessidade de aplicação de suas disposições.**

Através de uma leitura atual e adequada do princípio da separação dos poderes (cooperação institucional) e atendendo a interpretação restritiva das prescrições constitucionais concernentes ao processo legislativo é possível defender a constitucionalidade das chamadas “leis autorizativas”, por não haver no texto constitucional, hipótese de vedação expressa que desautorize sua edição.

2.2.2.1. O princípio da tripartição dos poderes, evolução e aplicação atual da teoria





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A discussão sobre a separação dos Poderes, em síntese, surge com o início do Estado Liberal como um caminho para evitar que as formas puras de governo (monarquia, aristocracia, democracia) degenerassem em formas impuras como a tirania, a oligarquia e a demagogia, dando azo ao abuso do poder, propondo, para evitar essa situação de coisas, um governo misto²⁷. Depreende-se, assim, que a questão crucial que envolve o tema diz respeito ao poder²⁸.

A teoria da divisão dos poderes aparece pela primeira vez com John Locke, que em 1689 distinguiu Poder Legislativo de Poder Executivo²⁹. Locke acenava para a existência de quatro poderes (Legislativo, Executivo, Federativo e Discricionário), que resultariam em apenas dois, ignorando totalmente a existência do Judiciário³⁰. Contudo, a divulgação responsável pela repercussão da teoria da divisão dos poderes se deu através da obra “O Espírito das Leis”, de Charles de Montesquieu.

A obra que imortalizou Montesquieu apresenta uma resenha do pensamento político, onde o autor se preocupou com as leis desde a Antiguidade até seu tempo, que, segundo historiadores, fica no limiar da época contemporânea.³¹ O princípio da separação dos poderes foi o ponto de partida que inspirou toda a “ciência política e o direito constitucional dos tempos modernos”³². A magistral lição é encontrada nos Capítulos IV e VI do Livro XI do “O Espírito das Leis”³³, **onde quem legisla não executa e quem executa não julga.**

Montesquieu apresentava uma distinção de funções, referindo-se a uma pluralidade de órgãos que não se confundiam. Contudo, essa teoria ganha relevância ao demonstrar que a divisão de funções possibilitaria um maior controle do poder do Estado. “A idéia de um sistema de “freios e contrapesos”, onde cada órgão exerça as suas

²⁷ MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**, Madrid: Editorial Tecnos, 1998, pg. 50.

²⁸ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pg. 21.

²⁹ MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**, Madrid: Editorial Tecnos, 1998, pg. 107.

³⁰ CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pgs. 25/26.

³¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995pg. 43.

³² TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 580.

³³ MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996, pg. 166/168.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

competências e também controle sobre o outro, é que garantiu o sucesso da teoria de Montesquieu³⁴.

Aprofundando sua análise no cerne mais importante dessa teoria, afirma Celso Ribeiro Bastos:

“Montesquieu, entretanto, foi aquele que por primeiro, de forma translúcida, afirmou que a tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos. Em outras palavras, para Montesquieu à divisão funcional deve corresponder uma divisão orgânica.

Os órgãos que dispõem de forma genérica e abstrata, que legislam enfim, não podem, segundo ele, ser os mesmos que executam, assim como nenhum destes pode ser encarregado de decidir as controvérsias. Há que existir um órgão (usualmente denominado poder) incumbido do desempenho de cada uma dessas funções, da mesma forma que entre eles não poderá ocorrer qualquer vínculo de subordinação.

*Um não deve receber ordens do outro, as cingir-se ao exercício da função que lhe empresta o nome”.*³⁵

As funções, dentro do contexto de atribuições do Estado, são as várias etapas em que se desenvolve a atividade estatal: *“o exercício do poder estatal”*³⁶. Essa atividade, em síntese, ocorre quando o Estado legisla, executa (ou administra) e julga.

Todavia, a questão não é tão simples. A problemática estaria resolvida se cada Poder ou órgão atuasse exclusivamente na sua função – o que não ocorre. Assim, necessário destacar a separação das funções, e não só a separação de Poderes ou órgãos, posto que o poder é um só³⁷.

³⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.

³⁵ Idem, pg. 312.

³⁶ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 574.

³⁷ GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, 5ª ed., t. 1, “Parte General”, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998, pg. IX-2.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Nos dias atuais, a rígida divisão dessas funções já se encontra superada, pois **“no Estado contemporâneo, cada um destes órgãos é obrigado a realizar atividades que tipicamente não seriam suas”**.³⁸ (negritamos)

José Afonso da Silva ensina que o princípio da tripartição não possui o mesmo caráter de rigidez como antes, pois, em vista das atividades do Estado contemporâneo, buscou-se um novo enfoque para a teoria da separação dos poderes e novas formas de eles se relacionarem. E finaliza dizendo que **“atualmente se prefere falar em *colaboração de poderes*, que é característica do Parlamentarismo em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no Presidencialismo, desenvolvem-se as técnicas da *independência orgânica e harmonia dos poderes*”**.³⁹ (negritamos)

Assim, pode-se dizer que o Legislativo, além da função de legislar, também julga e administra; o Judiciário, em conjunto com a função jurisdicional, pratica atos administrativos e legisla; por fim, o Executivo, seguindo a mesma regra, não se limita a aplicar de ofício a lei, mas exerce funções legislativas e julgadoras de maneira igualmente anômala – caracterizando, assim, funções atípicas, nos dizeres de Renato Alessi.⁴⁰

Assiste razão José Horácio Meirelles Teixeira, para quem o princípio da separação dos poderes significa⁴¹ **“entrosamento, coordenação, *colaboração*, desempenho harmônico e independente das respectivas funções, e ainda que cada órgão (poder), ao lado de suas funções principais, correspondentes à sua natureza, em caráter secundário *colabora* com os demais órgãos de diferente natureza, ou pratica certos atos que, teoricamente, não pertenceriam à sua esfera de competência”**.⁴² (negritamos)

³⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 109.

⁴⁰ ALESSI, Renato. **Principi di Diritto Amministrativo**, Milão: Dott. A. Giufrè Editore, 1971, pg. 10.

⁴¹ Meirelles Teixeira ao cuidar do princípio da “separação de poderes” ou da “divisão dos poderes”, assevera: **“poder, aqui, significa apenas conjunto de órgãos do Estado, aos quais se atribui certa função específica, como tarefa principal, e ao lado dela, uma participação acessória em outras funções. Assim, Poder Legislativo equivale a “órgãos legislativos, Poder Executivo a órgãos executivos, Poder Judiciário a órgãos judiciários”** (**Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 575-576).

⁴² TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 585.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dando continuidade ao seu raciocínio, complementa: *“É nesse sentido que a Constituição brasileira não fala, como já observamos, em separação de poderes, mas apenas em harmonia e independência dos poderes, e declara serem Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”*. Conclui o autor que é no exercício das funções excepcionais que reside o controle recíproco dos poderes.⁴³

O princípio constitucional da separação dos poderes não pode conduzir ao equívoco de um entendimento rígido, pois, como já dito, o poder é uno e seus órgãos desenvolvem funções típicas na maioria das vezes, e em outras oportunidades funções atípicas.

Assim, cabe, por oportuno, o alerta de Clèmerson Merlin Clève: *“A missão atual dos juristas é a de adaptar a idéia de Montesquieu à realidade constitucional de nosso tempo”*.⁴⁴

Celso Ribeiro Bastos, analisando e excetuando as funções atípicas contempladas na Lei Fundamental, assevera que o princípio da separação tem por escopo *“não permitir que um dos “poderes” se arrogue o direito de interferir nas competências alheias, portanto, não permitido, por exemplo, que o Executivo passe a legislar e também a julgar ou que o Legislativo, que tem por competência a produção normativa, aplique a lei ao caso concreto.”*⁴⁵

José Horácio Meirelles Teixeira entende que a **colaboração** é primordial para a organização constitucional e que, para atingir esse fim, necessária se faz uma distribuição das funções atípicas entre os órgãos do Estado.

E para tanto, assegura:

“Para que tais fins sejam alcançados, órgãos legislativos deverão participar, muitas vezes, de funções e atos executivos, e reciprocamente; e atos de natureza judiciária serão, excepcionalmente, distribuídos à competência de órgãos legislativos e

⁴³ Idem, pg. 585.

⁴⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pg.44.

⁴⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*executivos; e, reciprocamente, atos e funções de natureza legislativa e executiva poderão, excepcionalmente, ser atribuídos ao Poder Judiciário”.*⁴⁶

Com o advento do paradigma do Estado Social, cresce a demanda por políticas públicas que atendam aos cidadãos e promovam o bem-estar geral. Um modelo tripartido de Poderes estanque torna-se, então, incapaz de responder satisfatoriamente aos reclames da sociedade, especialmente no que se refere ao processo de produção de leis.

Ao discorrer sobre a função legislativa, afirma Geraldo Ataliba:

*“Deveras, esta é a mais nobre, a mais elevada e mais expressiva de todas as funções públicas. Quem pode fixar genérica e abstratamente, com força obrigatória, os preceitos a serem observados não só pelos cidadãos, como pelos próprios órgãos do Estado, evidentemente enfeixa os mais altos e os mais expressivos dos poderes”.*⁴⁷

A medida que se consolidava a **cooperação institucional** entre os Poderes do Estado, o Executivo foi paulatinamente ganhando espaço dentro do *metiê* do processo legislativo. A prática moderna mostra a velocidade com que acontecem as mudanças sociais, e a prestação legislativa deve acompanhar prontamente esse desenvolvimento.

Sobre o tema, Carlos Roberto de Siqueira Castro asseverou que o Poder Legislativo não pode nem deve abdicar da função legiferante. Afinal, *“onde o Parlamento não legisla ou participa decisivamente da legiferação, também não controla nem fiscaliza os atos de governo, considerando-se que a atividade de controle e fiscalização é apanágio ou poder implícito à competência de legislar”*⁴⁸.

E, contínua:

“(...) desse modo, não se pretenda, de forma pueril a pretexto de instrumentalizar a atuação dos órgãos do Poder Executivo, amputar do Parlamento a função de intervir conclusivamente no processo de formação das normas jurídicas, pois tal importa

⁴⁶ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 584.

⁴⁷ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, pg. 48.

⁴⁸ SIQUEIRA CASTRO, Roberto Carlos de. **O Congresso e as delegações legislativas**, Rio de Janeiro: Forense, 1986, pg. 31.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sempre, e em particular no sistema presidencialista, em abrir as portas para o galope da tirania e do abuso do poder. Nem se pense, também, que a morosidade, que é própria do processo de deliberação parlamentar, seja óbice à consecução do Governo moderno, marcado pelo dinamismo e pelo influxo do modelo empresarial. O fundamental é que o Parlamento e a Administração se entrossem em estreita colaboração para o atingimento dos fins do Estado a que um e outro devem servir.”⁴⁹ (g/n)

As palavras-chave para se entender atualmente e de forma adequada o princípio da separação dos poderes são **colaboração** e **controle recíproco**. Os 03 (três) Poderes só conseguirão exercer bem as suas incumbências e concretizar os objetivos colimados pela nação e positivados na Constituição, caso haja respeito à harmonia que deve prevalecer entre eles.

2.2.2.2. O Poder Executivo e a função legislativa

A ascensão do Poder Executivo é bastante perceptível através de sua interferência no processo legislativo, decorrente de funções legislativas a ele atribuídas, como se fosse outro órgão legislador, chegando até mesmo a se transformar em um Poder Legislativo paralelo.

No sistema clássico, ao Executivo só era cabível o poder de vetar os atos normativos, não sendo deferida, em qualquer hipótese, a iniciativa legislativa. Merece destaque que *“o poder de veto era-lhe conferido apenas como garantia, para que não fosse tragado pelo Legislativo”⁵⁰.*

A competência para deflagrar o processo legislativo – iniciativa – era exclusiva das Casas Legislativas. Atualmente, não só dispõe o Executivo do poder de deflagrar o processo legislativo, como compete a ele, de maneira privativa, a iniciativa da grande maioria das leis, nos mais variados aspectos.

Além da iniciativa legislativa deferida ao Poder Executivo, é dele a competência dos principais projetos de lei. Tudo isso sem embargo de se ressaltar a

⁴⁹ Ob. cit., pg. 31.

⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, pg. 121.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

possibilidade da delegação de poderes (leis delegadas), e lembrando que, em passado não tão distante, o Executivo valia-se da figura do decreto-lei e, atualmente, no Direito Brasileiro, o abuso na edição de medidas provisórias está a caracterizar uma verdadeira usurpação do poder de legislar.

No direito constitucional clássico encontramos 03 (três) fases distintas no processo de elaboração das leis: **a iniciativa, a constitutiva e a complementar**. A **iniciativa** corresponde à fase introdutória, a **constitutiva** da lei é tida como fundamental, por dizer à sua tramitação e votação no Legislativo e a **complementar** diz respeito à fase de execução e eficácia da lei.

Dessa forma, o Poder Executivo participa do processo de elaboração das leis de 02 (dois) modos: a) intervêm em uma das fases do procedimento de elaboração da lei (iniciativa/sanção ou veto); b) exerce, ele mesmo, a função de elaborar o ato normativo (lei delegada/medida provisória).

2.2.2.3. A fase introdutória do processo legislativo - Iniciativa

José Joaquim Gomes Canotilho assevera que na “*fase de iniciativa englobam-se os actos propulsivos do procedimento legiferante. A função específica desta fase é, pois, colocar em andamento o poder legislativo, fornecendo-lhe o impulso jurídico necessário para a sequência procedimental*”.⁵¹

Por sua vez, Jorge Miranda apresenta a iniciativa legislativa como sendo a “*primeira fase do procedimento ou faculdade de o abrir*”. Estabelece, ainda, o autor a diferença entre iniciativa legislativa e competência legislativa, colocando-as como conceitos diversos: “*a iniciativa legislativa significa propor a lei; competência, decretar a lei*”⁵².

Hely Lopes Meirelles dispõe que a iniciativa “*é o impulso original da lei, que se faz através do projeto*”⁵³. No mesmo sentido Celso Ribeiro Bastos leciona que “*o ato que inaugura o processo legislativo denomina-se iniciativa, que é a competência que a*

⁵¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1995, pg. 942.

⁵² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, Coimbra: Coimbra Editora, Tomo V, 1997, pg. 242.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Constituição atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projeto de lei ao Legislativo*⁵⁴.

Podemos concluir que a iniciativa legislativa é um poder ou faculdade que se atribui, a alguém ou algum órgão, para apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. Esse poder ou faculdade concedida caracteriza o titular da iniciativa.

A Constituição da República, em seu art. 61, §§, incisos e alíneas, apresenta distinção entre **iniciativa privativa** (reservada ou exclusiva) e **iniciativa concorrente** (geral). Contudo, possibilita a identificação de 03 (três) espécies distintas de iniciativa legislativa: (i) a iniciativa concorrente ou geral; (ii) a iniciativa privativa ou reservada (exclusiva), e que acopla como subespécies a iniciativa privativa discricionária e a iniciativa privativa vinculada; (iii) a iniciativa popular.⁵⁵

A iniciativa privativa confere ao seu titular o monopólio do juízo político de oportunidade para a instauração do processo legislativo que vise à alteração do *status quo* normativo. A noção de iniciativa privativa como **juízo de oportunidade para a deflagração do aparelho legiferante** é de extrema importância, sobretudo para que se compreenda com acuidade a sistemática do vício de iniciativa e das leis autorizativas.

2.2.2.4. Vício de iniciativa, convalidação e inconstitucionalidade

O vício de iniciativa é um vício de forma, que denota patente violação ao trâmite legislativo constitucionalmente previsto e ocasiona a inconstitucionalidade total da lei produzida. Assim, quando a iniciativa for conferida de forma privativa a alguém, ou a exclusividade para a propositura é respeitada ou a lei resultante do projeto será inconstitucional.

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 15ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 662.

⁵⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 334.

⁵⁵ ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JR., Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999, pg. 266.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O que se discute é o efeito da sanção em relação a projetos viciados por usurpação de iniciativa reservada: seria a aquiescência do Chefe do Poder Executivo dada a um projeto de lei idônea a sanar o vício?

Quando a iniciativa violada é aquela conferida de forma reservada aos Tribunais ou ao Procurador Geral da República não há qualquer discussão digna de destaque. A sanção não convalida o projeto porque é ato praticado pelo Presidente da República e este não pode, com sua concordância, suprir a necessária manifestação da entidade a quem a Constituição conferiu a possibilidade de deflagração do processo legislativo.

O problema ganha distinta dimensão quando a iniciativa está reservada ao Presidente da República⁵⁶, é usurpada e, posteriormente, ele mesmo sanciona (expressa ou tacitamente) o projeto de lei. Discute-se, neste caso, se teria a sanção presidencial força normativa para conferir autenticidade ao projeto de lei apresentado por quem não estava constitucionalmente autorizado para tanto.

A divisão que a questão ensejou na doutrina e nos Tribunais pátrios denota os embaraços jurídicos que o tema ocasiona. De um lado, temos autores partidários da tese da convalidação, tais como Themístocles Brandão Cavalcanti, Seabra Fagundes e Pontes de Miranda.

Na percepção de José Afonso da Silva, por exemplo, o regramento constitucional referente à reserva de iniciativa visa subordinar a regulamentação de certas matérias à vontade do titular da iniciativa, sendo que:

"Não se trata de adotar aqui a tendência que distingue cláusulas constitucionais em diretórias e mandatórias. Pois a regra de reserva é imperativa no que tange a subordinar a formação da lei à vontade exclusiva do titular da iniciativa. Ora, essa vontade pode atuar em dois momentos: no da iniciativa e no da sanção. Faltando sua incidência o ato é nulo; mas se ela incidir com a sanção, satisfeita estará a razão da norma de reserva"⁵⁷.

⁵⁶ Aplicável também aos Governadores e Prefeitos por força do princípio da simetria constitucional.

⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de produção de leis no direito constitucional**, São Paulo: RT, 1964, pg. 191.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E, continua:

*“Se não houvesse a possibilidade de recusar validamente a sanção, se esta fosse ato obrigatório, então, sim, a infringência da regra de exclusividade de iniciativa importaria em viciar irremediavelmente o ato legislativo. Caso o Executivo não queira a regulamentação pretendida pelo projeto adotado com a exclusividade, cabe-lhe o recurso do veto. Vetado o projeto, não há mais possibilidade de formar-se a lei proveniente de projeto gerado com desrespeito à regra de reserva. Ao legislativo só cabe aceitar as razões dele, pois, se mantiver projeto em tais circunstâncias, a inconstitucionalidade surge inapelavelmente”.*⁵⁸

Esse entendimento foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal, em sua Súmula nº 5, que assinalava: **“A falta de iniciativa do Executivo fica sanada com a sanção do projeto de lei”**.

Fica claro que a tese da convalidação busca fundamento em algumas premissas: (i) a lei, como ato complexo, depende da vontade dos dois poderes – Legislativo e Executivo; (ii) existem dois momentos de manifestação da vontade do Executivo – quando da iniciativa e na sanção; (iii) exercida a vontade no segundo momento, pela sanção, o ato estará ratificado pela adesão sucessiva da vontade.

Entretanto, esse entendimento foi alterado pelo Supremo Tribunal Federal, em decorrência de uma interpretação restritiva do processo legislativo, onde, observando-se detalhadamente o procedimento de elaboração das leis, e, por conseguinte, desconfigurando-se a sanção como elemento de convalidação sanatória posterior de projeto de lei iniciado por ente incompetente para tal, deixando-se de aplicar a Súmula nº 5.

O atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal pode ser aferido pelo julgamento da ADI 774-MC, de 07/05/1992, de relatoria do Ministro Celso de Mello, senão vejamos:

“ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

- A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. (g/n)

Dessa forma, o processo legislativo não admite a sanção como elemento de convalidação do vício de iniciativa, pois que não há qualquer previsão constitucional neste sentido.

E ainda, não podemos deixar de considerar que o fundamento da iniciativa reservada no processo legislativo não é exclusivamente “pôr na dependência do titular da iniciativa a regulamentação dos interesses vinculados a certa matéria”⁵⁹. **O sopesamento da oportunidade para a edição da norma também compõe a *ratio legis* da reserva da iniciativa. Esse juízo de conveniência deve caber unicamente ao titular da prerrogativa da iniciativa.**

2.2.2.5. Vício de iniciativa e as leis autorizativas

Leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa⁶⁰.

⁵⁸ Ob cit., pg. 191.

⁵⁹ SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de produção de leis no direito constitucional**, São Paulo: RT, 1964, pg. 191.

⁶⁰ A Constituição Federal prevê algumas hipóteses de leis autorizativas, como por exemplo, só por lei específica pode ser autorizada a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de fundação. (art. 37, XIX).





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, em geral, a lei autorizativa é de iniciativa do Poder Executivo, que solicita ao Poder Legislativo, visando a afastar um obstáculo ao exercício de competência própria, competência que, no entanto, só pode ser exercida mediante prévia autorização legislativa.

Josaphat Marino destaca que inúmeras propostas legislativas de Deputados Federais e Senadores têm tido como objeto a concessão de uma autorização ao Chefe do Poder Executivo para que essa autoridade pratique determinados atos sob sua competência constitucional⁶¹. Essas iniciativas parlamentares, mesmo quando traduzida em lei, não têm o condão de obrigar ao Chefe do Poder Executivo a pratica do ato autorizado. Nesses casos de iniciativa parlamentar, a lei autorizativa não tem mais do que natureza de mera indicação.

Mesmo quando a iniciativa da lei é do Chefe do Poder Executivo, a autorização apenas significa abrir a possibilidade da prática do ato ou negócio jurídico autorizado. Mesmo autorizado, o titular do poder de efetivar o ato ou negócio poderá não efetivá-lo, sem que isso envolva qualquer responsabilidade de sua parte.

Por ser autorizativo o projeto não esbarra em qualquer vício de iniciativa, uma vez que serve para apenas indicar ao Poder Executivo a necessidade de aplicação de uma regra que não foi atendida⁶².

Quando o Executivo não esgota sua competência regular o Legislativo, por meio de projeto autorizativo, indica ao titular do Poder a faculdade de regulamentar ou não a questão invocada, sem imposição de qualquer sanção. A autorização por ser mero indicativo, sem aplicação de sanção, não comporta análise quanto a eventual inconstitucionalidade⁶³.

⁶¹ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

⁶² FALCÃO, Rui. **Parecer nº 1268, de 2008**, como relator da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

⁶³ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Josaphat Marino conclui que “o comando das leis autorizativas tem por essência: apenas autorizar, indicar, sugerir ou mencionar a faculdade da Administração de praticar ou não o ato segundo critério de conveniência e oportunidade”⁶⁴.

E, continua:

“(...) esse tipo de lei não é suscetível de arguição de inconstitucionalidade. Não aprofundou a questão. Talvez assim tenha pensado, porque a mera autorização não cria direitos nem impõe obrigações, a despeito de seu efeito concreto; por isso ninguém teria a legitimidade para arguir sua inconstitucionalidade. Esta, na via direta, torna-se inviável diante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para o qual um tal tipo de lei não constitui ato normativo.

(...)

A iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico administrativo.

A iniciativa legislativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra da iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio. A indicação parlamentar, como se sabe, é a proposição mediante a qual o Parlamentar sugere a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva, sugestão que o destinatário acolhe ou não, segundo o seu alvedrio”⁶⁵. (negritamos)

Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“ADI 3181 / AP - AMAPÁ - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator (a)

Min. GILMAR MENDES

⁶⁴ MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Partes

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

REQDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

Julgamento: 25/09/2006

Publicação DJ 09/10/2006 PP-00028 Despacho

DECISÃO: O Governador do Estado do Amapá propôs ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 805, de 10 de janeiro de 2004, do Estado do Amapá, que autoriza o Poder Executivo do Estado a promover a doação dos imóveis que especifica e dá outras providências, verbis: "Art. 1º Fica o Poder Executivo do Estado do Amapá, autorizado a promover a doação ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA - AP, de dois imóveis localizados na sede do Município de Porto Grande - Estado do Amapá, sendo o primeiro situado à Avenida Joaquim Frazão de Araújo, nº 513, confluência com a Rua Padre Davi e o segundo situado na confluência das Ruas 8 de agosto com a 13 de setembro. Art. 2º Incumbe ao donatário as despesas com a lavratura da escritura pública, transcrição no Registro de Imóveis, manutenção e conservação do imóvel, bem como as despesas de consumo de água, energia elétrica e tributos que incidem sobre o imóvel. Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação." Em despacho de fl. 20, adotou-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999. A Assembléia Legislativa do Estado do Amapá prestou informações às fls. 28-29. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação, às fls. 100-104. O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se pelo não conhecimento da ação (fls. 108-111). A propósito, consta do parecer do Procurador-Geral da República: "6. Em primeiro lugar, mister se faz chamar a atenção para o caráter concreto da norma que figura como objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade. Não se pode negar que a lei estadual impugnada, ao autorizar o Poder Executivo a promover a doação de 2 (dois) imóveis determinados ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA, está despida de um mínimo de normatividade, configurando-se como verdadeiro ato administrativo, de efeitos concretos, possuindo apenas a roupagem de lei formal. Não estão presentes, na norma vergastada, os requisitos de generalidade e abstração necessários para submetê-la ao controle abstrato de constitucionalidade. 7. Como se sabe, o processo objetivo de controle de constitucionalidade destina-se a averiguar a compatibilidade de normas que possuam caráter de generalidade e abstração, tese que tem sido encampada por esse Supremo Tribunal Federal. Com efeito, o Excelso Pretório tem entendido que os atos estatais de efeitos concretos, porque despojados de

⁶⁵ Idem.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

qualquer coeficientes de normatividade ou de generalidade abstrata, não são passíveis de fiscalização, em tese, quanto à sua legitimidade constitucional (ADIN 283, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 12.03.1999; ADIN 647, Relator Ministro MOREIRA ALVES, DJ 27.03.1992). 8. *Com relação às leis que procedem à doação de imóveis, esse Supremo Tribunal Federal já decidiu que são elas atos materialmente administrativos: 'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ESTADO DE SÃO PAULO - LEI N. 7.210/91 - DOAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS E/OU EXCEDENTES A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO - ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO - IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - NÃO CONHECIMENTO. - Objeto do controle normativo abstrato perante a Suprema Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. Refogem a essa jurisdição excepcional de controle os atos materialmente administrativos, ainda que incorporados ao texto de lei formal. - Os atos estatais de efeitos concretos - porque despojados de qualquer coeficientes de normatividade ou de generalidade abstrata - não são passíveis de fiscalização jurisdicional, 'em tese', quanto a sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição. Lei estadual, cujo conteúdo veicule ato materialmente administrativo (doação de bens públicos a entidade privada), não se expõe a jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta.'*(ADI 643/SP, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 3.04.1992) 9. *Como bem ressaltou o Ministro CELSO DE MELLO, em seu voto na ação acima citada, 'esta Corte, ao apreciar hipótese similar à destes autos, não conheceu - pelas mesmas razões que se vêm de expor - de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de leis formais, veiculadoras, em seu conteúdo material, de autorização relativa à transmissão de bens pertencentes a determinada entidade integrante da Administração Pública (ADIN 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgada em 18/112/91'. 10. Assim, também na ADIN nº 647, acima citada, esse Excelso Pretório deixou consignado que leis que disponham sobre mera autorização ao Poder Executivo para transmissão de bens pertencentes à Administração Pública estão despidas de normatividade e não podem figurar como objeto do controle em abstrato da constitucionalidade das leis: 'Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade parcial dos artigos 2. do Decreto 99240/90. Medida Liminar requerida. - A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas 'in abstrato'. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

sob a forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato. - No caso, tanto o artigo 7º como o artigo 9º da Lei nº 8.029, são leis meramente formais, pois em verdade, tem por objeto atos administrativos concretos. - Por outro lado, no tocante aos incisos III e IV do artigo 2. do Decreto 99240, de 7 de maio de 1990, são eles de natureza regulamentar - disciplinam a competência dos inventariantes que promoverão os atos de extinção das autarquias e fundações declarados extintos por esse mesmo Decreto com base na autorização da Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, não sendo assim, segundo a firme jurisprudência desta Corte, suscetíveis de ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.' (ADIN 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgada em 18/12/91) 11. Ademais, outro não poderia ser o entendimento, visto que, para a verificação da constitucionalidade da lei estadual ora impugnada, teria esse Supremo Tribunal Federal de adentrar na análise da conveniência e oportunidade de sua edição, aferindo-se a existência de interesse público para a doação dos bens que especifica". (fls. 110-111) No caso, conforme ressaltado pelo Procurador-Geral da República, trata-se de ato materialmente administrativo, de efeitos concretos, editado, por imperativo constitucional, sob a forma de lei estadual. Possui, assim, objeto determinado (doação de "dois imóveis localizados na sede do Município de Porto Grande - Estado do Amapá, sendo o primeiro situado à Avenida Joaquim Frazão de Araújo, nº 513, confluência com a Rua Padre Davi e o segundo situado na confluência das Ruas 8 de agosto com a 13 de setembro") e destinatário certo (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA) - AP). **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de tais atos, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade, conforme entendimento firmado nos seguintes julgados: ADI nº 1.716-DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 27.03.1998; ADI-QO nº 1.640-UF, Pleno, unânime, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 03.04.1998; ADI-MC nº 2.057-AP, Pleno, unânime, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 31.03.2000; ADI nº 1.496-DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 18.05.2001; ADI-MC nº 2.484-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 14.11.2003; ADI nº 3.487-DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 17.05.2005; ADI 3.709-DF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 15.05.2006. Ante o exposto, nego seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade e extingo o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 21, §1º, do RI/STF, c/c. art. 267, VI, do CPC. Publique-se. Arquive-se. Brasília, 25 de setembro de 2006. Ministro GILMAR MENDES Relator". (g/n)**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

E ainda,

“ADIN. LEI AUTORIZATIVA. NÃO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. Se a Lei municipal, de iniciativa do próprio Poder Legislativo, envolve apenas autorização para que o administrador aja de certa maneira, não há de se falar em inconstitucionalidade nem formal nem material. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF – RE 638729 MG: Relator Ministro Luiz Fux, data de julgamento: 10/04/2012, Primeira Turma). (g/n)

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Prefeito do Município de Matozinhos contra o Legislativo local, pelo fato deste apresentar projeto autorizativo para o Executivo, assim decidiu:

“EMENTA: ADIN - LEI MUNICIPAL AUTORIZATIVA DE CONCESSÃO DE VANTAGENS AOS SERVIDORES - NORMA NÃO COGENTE, SEM POTENCIAL DE LESIVIDADE, QUE SÓ OCORRERÁ SE O CHEFE DO EXECUTIVO FIZER USO DA AUTORIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO DESACOLHIDA.

No mérito, não vislumbramos a alegada inconstitucionalidade, uma vez que a norma legal impugnada não passa de uma lei meramente autorizativa, sem força cogente e sem consequências de qualquer espécie, para ensejar a sua arguição de inconstitucionalidade, via ação direta.

O texto legal não tem qualquer potencial de lesividade, nem há perspectiva de que possa ele dar causa a atos ilegais ou inconstitucionais, que só ocorrerão, em tese, a partir do momento em que o Chefe do Executivo fizer uso da autorização. Não basta, para efeito da ação direta, a perspectiva de que um ato inconstitucional possa vir a ser praticado em decorrência de uma lei meramente autorizativa, sem qualquer força cogente”⁶⁶. (g/n)

Temos ainda:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI AUTORIZANDO A ABERTURA DE RESTAURANTES POPULARES. ALEGADA VIOLAÇÃO AS NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO

⁶⁶ TJMG – ADI nº 1.0000.00.319602-9/000, Relator Desembargador Schalcher Ventura, julgado em 14/04/2004.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ESTADO DE MINAS GERAIS SOBRE INICIATIVA PRIVATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, O DESEMPENHO DE FUNÇÃO RELACIONADA AO PODER EXECUTIVO E PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO CONFIGURAÇÃO DE QUALQUER AFRONTA. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI⁶⁷. (g/n)

*“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Conselheiro Lafaiete. Requerente: Prefeito Municipal de Conselheiro Lafaiete. Requerido: Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete. Lei Municipal nº 499/2006. Programa de Proteção aos Animais. **Legislação meramente AUTORIZATIVA, desprovida de eficácia cogente. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. INEXISTÊNCIA**”⁶⁸. (g/n)*

As leis autorizativas não atentam contra a segurança jurídica, nem mesmo desequilibram o sistema político, pois visam simplesmente, no máximo, transferir os méritos da execução de determinada política pública ao Poder Legislativo. A usurpação de competência legislativa privativa, um dos problemas que poderiam carregar essas leis autorizativas, pode aparecer, mas figurará no máximo em caráter acidental, o que não afronta a *ratio legis* da reserva de iniciativa, descaracterizando-se, assim, essa hipótese de inconstitucionalidade.

O princípio da separação dos poderes não é infringido com a edição das leis autorizativas, **pois com o advento da atual tendência de colaboração e cooperação entre os poderes**, é plenamente justificável a tentativa de atingir o equilíbrio entre eles, com especial atenção a relação do Legislativo com o Executivo.

Sob outro enfoque, se pensarmos no **presidencialismo de coalisão**, com vistas a não prejudicar a relação com o Poder Legislativo, **o Poder Executivo muitas vezes acaba por sancionar projetos de lei que facilmente se enquadrariam na hipótese de veto por contrariedade ao interesse público**⁶⁹. Dessa forma, incorpora-se ao direito positivo um mandamento que nada obriga, uma norma que nada condiciona, um regulamento que nada regula, uma lei inócua, **e que mesmo assim não é considerada inconstitucional.**

⁶⁷ TJMG – ADI nº 1.0000.00.289666-0/000, Relator Desembargador Pinheiro Lago, julgado em 13/08/2003.

⁶⁸ TJMG – ADI 1. 0000.08.480370 - 9/000, Relator Desembargador Roney Oliveira, julgado em 09/12/2009.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Portanto, à interpretação restritiva das prescrições constitucionais concernentes ao processo legislativo pelo Supremo Tribunal Federal, **nos permite admitir a constitucionalidade das chamadas “leis autorizativas”, por não haver, no texto constitucional, hipótese de vedação expressa que desautorize sua edição.**

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 147/2019 é **CONSTITUCIONAL e LEGAL.**

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”.**

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 20 de agosto de 2021.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

⁶⁹ FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, pg. 213.

