



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Processo nº 5885/2019**

**Projeto de Lei CM nº 147/2019**

**Interessado: Comissão de Justiça e Redação**

**Autor do Projeto: Vereador Pedrinho Botaro**

**Assunto: Autoriza o Executivo a instituir a SEMANA 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.**

À

Comissão de Justiça e Redação,

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei CM nº 147/2019, de autoria do nobre vereador Pedrinho Botaro, na qual autoriza o Executivo a instituir a SEMANA 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.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

### 2. ANÁLISE JURÍDICA

#### 2.1. Competência legislativa e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para o professor alemão Georg Jellinek o Federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.<sup>1</sup>

O “Poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “Poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No Federalismo, portanto, há uma descentralização do “Poder”, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê 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 desta Constituição”**. O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, **congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio**.

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.

---

<sup>1</sup> JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

*“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:*

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

*“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente”<sup>2</sup>.*

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

*“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.*

---

<sup>2</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras".<sup>3</sup>*

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"**<sup>4</sup>. (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula 19 do STJ).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal<sup>5</sup>.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

*“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”.*<sup>6</sup>

É o que explica Regina Maria Macedo Ney 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 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*

<sup>5</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.

<sup>6</sup> 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

*legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local*<sup>7</sup>.

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.**

E ainda, como a matéria de fundo versada na propositura é a **“proteção do meio ambiente” (Semana Lixo Zero - política pública socioambiental)**, 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). Aos Municípios 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 cabe **“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.**

Para Manoel Jorge e Silva Neto:

---

<sup>7</sup> 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

*“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.’<sup>8</sup> (g/n)*

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

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

---

<sup>8</sup> SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, pg. 318.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 Maluf<sup>9</sup>, 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 Júnior<sup>10</sup>, ensinam:

*"O princípio da simetria, segundo consolidada formulação jurisprudencial, determina que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a*

<sup>9</sup> MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. pg. 170.

<sup>10</sup> 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

*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.

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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

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.

**Como a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Legislativo, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.**

A conjunção desses dois postulados leva à conclusão de que as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa formam um rol taxativo. E, mais ainda, configuram a exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

É válida, nesse ponto, a lição da hermenêutica clássica, segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva<sup>11</sup>. Encontram-se elencados em rol taxativo na Constituição Federal, os casos de iniciativa exclusiva<sup>12</sup>.

Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”<sup>13</sup>*

É preciso analisar as hipóteses de iniciativa privativa em consonância com o **princípio hermenêutico da conformidade funcional**, de forma que o intérprete **não pode**

<sup>11</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pg. 162.

<sup>12</sup> STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.

<sup>13</sup> STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido.*<sup>14</sup>

Todos esses fatores levam a uma conclusão inarredável: **as hipóteses de iniciativa privativa devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.**

Como já mencionado, é importante observar que a proposta legislativa em apreço, ao **dispor sobre autorização para o Executivo em instituir uma política pública socioambiental (semana Lixo Zero), tendo como objetivos proporcionar ambientes para discussão e conscientização sobre a temática dos resíduos sólidos; fomentar a economia solidária; incentivar o consumo consciente;** não invade seara de competência privativa 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), 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.

Desta forma, a proposta alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe **a instituição de uma política pública, 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, **o projeto de lei encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual do Ministério Público do Estado de São Paulo e da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.**

<sup>14</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Almedina, 1995, pg. 1224.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A Procuradoria-Geral de Justiça, através da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica, do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000<sup>15</sup>, proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.985, de 25 de setembro de 2017, que institui a operação Bota-fora no Município de Santo André, para coleta residencial programada de materiais sem utilidade para os munícipes, emitiu o seguinte entendimento, **após a apresentação das informações pelo Legislativo Andreense:**

“(…)

*A matéria empolgada no debate constitucional proposto diz com o princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes), e impende ao seu exame com a contribuição pretoriana devotada a respeito, em especial a tese fixada em sede de repercussão geral pela Suprema Corte brasileira (Tema 917).*

*Ressalto, por sua extrema importância e manifesta sensibilidade, que a controvérsia rende ensejo à disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política da gestão pública ou dos negócios públicos que, sob o influxo da modernidade neopositivista (ou pós-positivista), oscila conforme o esquema de organização político-jurídico adotado, percolando na compreensão da instituição, da natureza e dos limites das políticas públicas a partir do modelo vigente de separação de poderes.*

*A lei local de iniciativa parlamentar estabelece a instituição de operação denominado “Bota-Fora” que se destina a “coleta de materiais, sem utilidade para os munícipes e não passível de remoção pela coleta de lixo domiciliar em razão de suas dimensões”, tais como como “eletrodomésticos, colchões, móveis, restos de computadores, restos de pequenas obras, madeiras, pneus e utensílios usados” (art. 1º e parágrafo único). Impõe-se à Administração Municipal que, através de seus órgãos competentes, providencie a programação da coleta com base no mapeamento do município e a definição dos locais adequados e datas para cada bairro e comunidade (artigo 3º). Eis aí, indiscutivelmente, uma política pública, ou uma das medidas de política pública.*

**Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder**

<sup>15</sup> A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, não foi julgada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.*

*Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.*

*Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a imposição de descarte adequado de lixo produzido, mas, não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.*

*(...)"<sup>16</sup> (g/n)*

Em Acórdão recente o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pelo seu Órgão Especial, julgou **IMPROCEDENTE** uma Ação Direta de

<sup>16</sup> Ministério Público do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200660-15.2019.8.26.0000, da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Jurídico, Drº Wallace Paiva Martins Júnior, em 08/11/2019.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Inconstitucionalidade<sup>17</sup>, proposta pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Santo André, em face da **Lei Municipal nº 9.996, de 25 de setembro de 2017, que autoriza a empresa concessionária de serviço de abastecimento de água do Município de Santo André, a instalar, mediante solicitação do consumidor, equipamento eliminador de ar nas tubulações que antecede o hidrômetro de seu imóvel.**

Os argumentos jurídicos utilizados pela Procuradoria do Município foram os mesmos utilizados nestas razões de veto, ou seja, vício de iniciativa (art. 61, §1<sup>a</sup>, II, “a”, “c” e “e”, da CF, e art. 47, II e XIV da CE), **pois a lei municipal estabelece regras e determina execução de serviços por autarquia municipal, cuja iniciativa legislativa sobre a matéria compete ao Chefe do Poder Executivo, intervindo, assim, o Legislativo, direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas específicas.**

Na decisão, o eminente Desembargador Relator deixa claro que esses argumentos utilizados pela Procuradoria Municipal já foram superados pela nova orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como o Legislativo Andreense já vem sustentando, senão vejamos:

*“Em que pese o entendimento anteriormente firmado por este Colendo Órgão Especial em casos assemelhados à legislação municipal ora impugnada (v.g. ADI nº 2263920-08.2015.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 04/05/16; ADI nº 9053594-92.2008.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 14/01/2009), deve ser aplicado à hipótese, o Tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016), que reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte “no sentido de que 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 (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”, porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei combatida não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se*

<sup>17</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2031075-62.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafé, julgado em 22/05/2019.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.*

(...)

*Portanto, o legislador local ao assegurar aos usuários dos serviços de água e esgoto no âmbito do Município a aquisição e instalação de equipamento eliminador de ar na tubulação do sistema de abastecimento de água, não usurpou atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo, afastada a alegação de violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.” (g/n)*

No mesmo sentido, posicionou-se novamente o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em outra Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei Municipal nº 9.961/2017, sobre a matéria tratada nos autos:

*“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 9.961/2017, que **“cria o Programa de Incentivo à Doação de Leite Materno, denominado 'Doar Leite é Doar Vida', e dá outras providências”**. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Aplicabilidade do Tema de Repercussão Geral nº 484. Lei de iniciativa parlamentar. Concretude da expressão **“em toda a rede midiática”** prevista no parágrafo único do artigo 2º. Expressão que prevê o meio pelo qual a publicidade deve ser realizada. Inadmissibilidade. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. **Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre publicidade de programa municipal que objetiva a doação de leite materno. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente.*<sup>18</sup> (g/n)

E ainda, outros julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sobre a matéria que espelham este entendimento:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de 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. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecução da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.”*<sup>19</sup> (g/n)

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição*

<sup>18</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI 2257504-19.2018.8.26.0000, j. 22 de maio de 2019, Rel. Des. Péricles Pisa.

<sup>19</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.*<sup>20</sup> (g/n)

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. 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. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.”*<sup>21</sup> (g/n)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.898, de 25 de abril de 2016, do Município de Mirassol, que 'Institui A Semana de Combate ao Aedes Aegypt no âmbito do Município de Mirassol'. Inicial que aponta ofensa a dispositivos que não guardam relação com o tema em debate, tal como carece de fundamentação correlata (artigos 1º, 111, 180 e 181 da CE, bem como artigo 22, inciso XXVII da CR). Impertinência de exame. Iniciativa oriunda do poder legislativo local. Viabilidade. Inconstitucionalidade formal não caracterizada. Lei que não disciplina matéria reservada à Administração, mas sim sobre programa de conscientização de caráter geral. Ausência de invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, § 2º da Carta Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma. ATO normativo, ademais, que não impõe qualquer atribuição ao Executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes. Mácula aos*

<sup>20</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24 de agosto de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.

<sup>21</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI 2056692-29.2016.8.26.0000, j. 03 de agosto de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*artigos 5º, 47, incisos II, XIV E XIX, da Constituição Bandeirante, não constatada. Previsão orçamentária genérica que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes. Pretensão improcedente.*<sup>22</sup>  
(g/n)

**"1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal.**

**2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. [...]. É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte no sentido de que 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.**

**3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a**

<sup>22</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI 2101150-34.2016, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 19.10.2016.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa [...]. Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), **decidiu que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.** A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado Rua da Saúde (para incentivar a prática de exercícios físicos). [...] Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente”.<sup>23</sup> (g/n)*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.337/2016, QUE INSTITUIU A “CAMPANHA DE CONSCIENTIZAÇÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA EM SOROCABA”. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO AO ARTIGO 2º. DA NORMA. INDEVIDA INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA .MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. INTROMISSÃO DA CÂMARA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. NO MAIS, NORMA QUE DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO SOBRE A VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA. CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DO AUTOR.** Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada ,subverte a

<sup>23</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI 2161483-49.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 20/09/2017.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do Poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, é inconstitucional somente em parte a norma impugnada, exclusivamente, quanto ao seu artigo 2º. Quanto ao restante do seu texto, verifica-se que a lei em análise não disciplina matéria reservada à administração, mas sim sobre política pública de saúde e proteção da fauna, veiculando mero programa de conscientização de caráter geral, sem qualquer invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, §2º da carta estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da constituição bandeirante, que não impõe qualquer atribuição ao executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, SOMENTE QUANTO AO SEU ARTIGO 2º, NOS TERMOS DA FUNDAMENTAÇÃO.*<sup>24</sup> (g/n)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.024, de 19.10.2016, que “dispõe sobre o Executivo anualmente promover a campanha de conscientização para vacinação de cães contra a doença 'CINOMOSE', e dá outras providências”. Vício de iniciativa. Arts. 1º, 2º e 6º. Inocorrência. Matéria relativa à proteção da fauna e à educação ambiental. Norma se destina à informação sobre prevenção de moléstias de animais domésticos, não invadindo qualquer ato de gestão administrativa. Manifesto interesse local. Arts. 3º e 4º. Ingerência na organização administrativa. Descabido impor ao Executivo utilizar todos os meios de comunicação e informação disponíveis para promover a campanha. Inadmissível, ademais, a fixação pelo Legislativo, de prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 3º e de parte do 4º da Lei impugnada. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Inconstitucionalidade incorrente quanto a esse aspecto. Precedentes. Procedente, em parte, a ação.*<sup>25</sup> (g/n)

<sup>24</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI 2136179-48.2016.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 05/04/2017.

<sup>25</sup> TJSP, Órgão Especial, ADI 2253989-44.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 24/05/2017.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No mesmo sentido, podemos mencionar ainda decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, *in verbis*:

**“CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA LEGISLATIVA. PROGRAMA DE PROTEÇÃO A PATRIMÔNIO IMATERIAL. EFICÁCIA DECLARATÓRIA. DESPESAS. RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL INEXISTENTES. Limitada a Lei nº 5.989/2013, do Município de Pelotas, oriunda do Poder Legislativo Municipal, a dispor sobre programa de proteção a patrimônio imaterial e dotada de eficácia meramente declaratória, assumida as despesas com o registro dos atos declarativos pela própria Câmara municipal, inexistem tanto o vício de iniciativa como aquele de cunho material apregoados na ação direta de inconstitucionalidade”.**<sup>26</sup> (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 usurparia 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

<sup>26</sup> TJRS, Tribunal Pleno, ADI 70057519647, Rel. Des. Arminio José Abreu Lima da Rosa, j. 24/03/2014.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

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 TJ/RJ 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:



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade> sob o identificador 310034003600360031003A00540052004100



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**“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**

*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

Relator<sup>27</sup>.

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”<sup>28</sup>**.

<sup>27</sup> Acórdão proferido em 19/08/2016.

<sup>28</sup> STF, AgR no RE nº 290.549/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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”**.

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.”**<sup>29</sup> (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 interessa<sup>30</sup>.

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:

<sup>29</sup> STF, AgR no RE nº 290.549/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli.

<sup>30</sup> Na verdade, o julgado 4concluiu 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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“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)”.*<sup>31</sup> (g/n)

Com efeito, verifica-se que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à **iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre políticas públicas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo** - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos da Administração Pública. **Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre 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).**

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula políticas públicas na área da moradia, na qual podemos concluir que a competência para disciplinar a matéria é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não ocorrendo vício de iniciativa.

### 2.2. A 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**

<sup>31</sup> STF, ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.

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

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 misto<sup>32</sup>. Depreende-se, assim, que a questão crucial que envolve o tema diz respeito ao poder<sup>33</sup>.

A teoria da divisão dos poderes aparece pela primeira vez com John Locke, que em 1689 distinguiu Poder Legislativo de Poder Executivo<sup>34</sup>. Locke acenava para a existência de quatro poderes (Legislativo, Executivo, Federativo e Discricionário), que resultariam em apenas dois, ignorando totalmente a existência do Judiciário<sup>35</sup>. 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.<sup>36</sup> O princípio da separação dos poderes foi o ponto de partida que inspirou toda a “ciência política e o direito

<sup>32</sup> MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**, Madrid: Editorial Tecnos, 1998, pg. 50.

<sup>33</sup> CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pg. 21.

<sup>34</sup> MOLAS, Isidre. **Derecho Constitucional**, Madrid: Editorial Tecnos, 1998, pg. 107.

<sup>35</sup> CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pgs. 25/26.

<sup>36</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995pg. 43.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

constitucional dos tempos modernos”<sup>37</sup>. A magistral lição é encontrada nos Capítulos IV e VI do Livro XI do “O Espírito das Leis”<sup>38</sup>, **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 competências e também controle sobre o outro, é que garantiu o sucesso da teoria de Montesquieu”<sup>39</sup>.

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 as tais funções devem corresponder a órgãos distintos e autônomos. Em outras palavras, para Montesquieu a divisão funcional deve corresponder a 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.”<sup>40</sup>*

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”<sup>41</sup>. Essa atividade, em síntese, ocorre quando o Estado legisla, executa (ou administra) e julga.

<sup>37</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 580.

<sup>38</sup> MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996, pg. 166/168.

<sup>39</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.

<sup>40</sup> Idem, pg. 312.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 só<sup>42</sup>.

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”**.<sup>43</sup> (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*.”**<sup>44</sup> (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.<sup>45</sup>

Assiste razão José Horácio Meirelles Teixeira, para quem o princípio da separação dos poderes significa<sup>46</sup> **“entrosamento, coordenação, *colaboração*, *desempenho*”**

<sup>41</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 574.

<sup>42</sup> GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, 5ª ed., t. 1, “Parte General”, Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998, pg. IX-2.

<sup>43</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 109.

<sup>45</sup> ALESSI, Renato. **Principi di Diritto Amministrativo**, Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1971, pg. 10.

<sup>46</sup> 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**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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”.*<sup>47</sup> (negritamos)

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.<sup>48</sup>

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 Clémerson Merlin Clève: *“A missão atual dos juristas é a de adaptar a idéia de Montesquieu à realidade constitucional de nosso tempo”.*<sup>49</sup>

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.”*<sup>50</sup>

---

*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).*

<sup>47</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 585.

<sup>48</sup> Idem, pg. 585.

<sup>49</sup> CLÈVE, Clémerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**, 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, pg.44.

<sup>50</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 149.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 executivos; e, reciprocamente, atos e funções de natureza legislativa e executiva poderão, excepcionalmente, ser atribuídos ao Poder Judiciário”.*<sup>51</sup>

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”.*<sup>52</sup>

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*

---

<sup>51</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pg. 584.

<sup>52</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, pg. 48.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*atos de governo, considerando-se que a atividade de controle e fiscalização é apanágio ou poder implícito à competência de legislar*<sup>53</sup>.

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 sempre, e em particular no sistema presidencialista, em abrir as portei ras 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.**”<sup>54</sup> (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. 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

<sup>53</sup> SIQUEIRA CASTRO, Roberto Carlos de. **O Congresso e as delegações legislativas**, Rio de Janeiro: Forense, 1986, pg. 31.

<sup>54</sup> Ob. cit., pg. 31.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

destaque que “o poder de veto era-lhe conferido apenas como garantia, para que não fosse tragado pelo Legislativo”<sup>55</sup>.

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 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).

### 2.2.3. 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

<sup>55</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, pg. 121.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*fase é, pois, colocar em andamento o poder legislativo, fornecendo-lhe o impulso jurídico necessário para a sequência procedimental”.*<sup>56</sup>

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*”<sup>57</sup>.

Hely Lopes Meirelles dispõe que a iniciativa “*é o impulso original da lei, que se faz através do projeto*”<sup>58</sup>. No mesmo sentido Celso Ribeiro Bastos leciona que “*o ato que inaugura o processo legislativo denomina-se iniciativa, que é a competência que a Constituição atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projeto de lei ao Legislativo*”<sup>59</sup>.

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.<sup>60</sup>

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**

<sup>56</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**, 6ª ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1995, pg. 942.

<sup>57</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, Coimbra: Coimbra Editora, Tomo V, 1997, pg. 242.

<sup>58</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 15ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 662.

<sup>59</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996, pg. 334.

<sup>60</sup> 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

**do aparelho legiferante** é de extrema importância, sobretudo para que se compreenda com acuidade a sistemática do vício de iniciativa e das leis autorizativas.

### 2.2.4. 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.

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 República<sup>61</sup>, 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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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"<sup>62</sup>.*

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"<sup>63</sup>.*

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.

<sup>61</sup> Aplicável também aos Governadores e Prefeitos por força do princípio da simetria constitucional.

<sup>62</sup> SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de produção de leis no direito constitucional**, São Paulo: RT, 1964, pg. 191.

<sup>63</sup> Ob cit., pg. 191.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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 ampliativa, 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”<sup>64</sup>. **O sopesamento da oportunidade para a edição da norma também compõe a *ratio legis* da reserva da**

<sup>64</sup> 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

iniciativa. Esse juízo de conveniência deve caber unicamente ao titular da prerrogativa da iniciativa.

### 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 legislativa<sup>65</sup>.

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 constitucional<sup>66</sup>. Essas iniciativas parlamentares, mesmo quando traduzida em lei, não têm o condão de obrigar ao Chefe do Poder Executivo a prática 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.

---

<sup>65</sup> 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).

<sup>66</sup> MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 atendida<sup>67</sup>.

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 inconstitucionalidade<sup>68</sup>.

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”*<sup>69</sup>.

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***

<sup>67</sup> FALCÃO, Rui. **Parecer nº 1268, de 2008**, como relator da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

<sup>68</sup> Idem.

<sup>69</sup> MARINO, Josaphat. **Parecer nº 527, de 1998**, como relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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*<sup>70</sup>. (negritamos)

Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

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

Relator (a)

Min. GILMAR MENDES

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**

<sup>70</sup> Idem.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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 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***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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)*

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.***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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*<sup>71</sup>. (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 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 LEI**<sup>72</sup>. (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**<sup>73</sup>. (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**

<sup>71</sup> TJMG – ADI nº 1.0000.00.319602-9/000, Relator Desembargador Schalcher Ventura, julgado em 14/04/2004.

<sup>72</sup> TJMG – ADI nº 1.0000.00.289666-0/000, Relator Desembargador Pinheiro Lago, julgado em 13/08/2003.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**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**<sup>74</sup>. 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.**

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.**

### 2.3. Da observância obrigatória da Lei Complementar nº 95/98

O Constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre **"a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis"** (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a **"elaboração", a "redação", a "alteração" e a "consolidação"** das leis e atos normativos.

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

<sup>73</sup> TJMG – ADI 1. 0000.08.480370 - 9/000, Relator Desembargador Roney Oliveira, julgado em 09/12/2009.

<sup>74</sup> FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, pg. 213.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Os doutrinadores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: **simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção**. Mayr Godoy acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: **coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade**.<sup>75</sup>

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do direito, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa. **A lei não deve conter palavras inúteis.**

**A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis**, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson, referindo-se à técnica de legislar, **“a redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei”**.<sup>76</sup>  
(g/n)

Analisando a propositura, verificamos que sobre o aspecto formal (técnica legislativa), a mesma atende ao disposto na Lei Complementar nº 95/98.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 147/2019, de autoria do nobre Vereador Pedrinho Botaro é **LEGAL e CONSTITUCIONAL**.

Prudente salientar que o quórum para eventual aprovação é de **maioria simples**, nos termos do *caput* do art. 36, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

<sup>75</sup> GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.

<sup>76</sup> DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

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, 10 de fevereiro de 2020.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Apoio Legislativo  
OAB/SP 163.443

