

COMISSÃO ESPECIAL

PARECER N.º /2021.

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI N.º 2/2021.

OBJETO: COMUNICA VETO QUE ESPECIFICA AO PROJETO DE LEI N.º 2/2021.

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO.

RELATOR: VEREADOR RAFHAEL DE PAULO.

1. Relatório – síntese dos fatos:

De autoria do Vereador Professor Diego, o Projeto de Lei n.º 2/2021 que dispõe no sentido de dispor sobre a implantação de dispositivo chamado Bueiro Inteligente, no âmbito do Município de Unaí, e dá outras providências.

Após o trâmite regimental, o Projeto foi aprovado em Sessão Plenária, sendo expedido o Ofício de n.º 114 /GSC, com cópia da redação final para sanção e promulgação do Senhor Prefeito, que foi recebido em 30 de março de 2021.

Por meio da Mensagem n.º 032, de 12 de abril de 2021, no dia 6 de dezembro de 2018 recebida pelo Senhor Presidente da Câmara em e incluída no expediente da Reunião Ordinária do dia 19 de abril de 2021, o Senhor Prefeito José Gomes Branquinho, usando da faculdade que lhe confere o artigo inciso II do artigo 72 da Lei Orgânica Municipal, combinado com o parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal (por simetria), vetou totalmente o Projeto, o qual, nos termos constitucionais e legais, retornou a esta Casa para ser apreciado, desta feita, face aos argumentos empregados pelo Senhor Prefeito.

Foi publicada a Portaria n.º 4.576, de 19 de abril de 2021, que nomeou Comissão Especial para apreciação do Veto, com nomeação de dois Membros da Comissão de Justiça, quais sejam, Vereadores Eugênio Ferreira e Petrônio Nego Rocha. A primeira reunião foi realizada no dia 22 de abril de 2021.

Na Ata da 1º reunião da Comissão Especial ficou registrado eleito Presidente o Vereador Petrônio Nego Rocha. Em cumprimento ao disposto na alínea “b” do inciso I do artigo 108 do Regimento Interno, foi o Projeto encaminhado ao exame desta Comissão, por força do despacho do Presidente desta Comissão (fls. 49) com designação do Vereador Rafael de Paulo como Relator da matéria que, nesta oportunidade, passa a analisar a matéria vetada.

2. Fundamentação:

2.1 DA COMISSÃO ESPECIAL

Verificou-se que, conforme disposições do Relatório deste Parecer foram atendidos os seguintes dispositivos da Resolução n.º 195, de 25 de novembro de 1992:

Art. 106. As Comissões Temporárias são:

I - especiais;

(...)

§ 2º Os membros da Comissão Temporária serão nomeados pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento fundamentado de Vereador.

Art. 107. A Comissão Temporária reunir-se-á após nomeada para, sob a convocação e a presidência do mais idoso de seus membros, eleger o seu Presidente e escolher o relator da matéria que for objeto de sua constituição, ressalvado o disposto em regulamento próprio.

Art. 231. O veto parcial ou total, depois de lido no expediente, é distribuído à Comissão Especial, designada de imediato pelo Presidente da Câmara, para sobre ele emitir parecer no prazo de quinze dias, contados do despacho de distribuição.

Parágrafo único. Um dos membros da Comissão deve pertencer, obrigatoriamente, à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos.

A análise desta Comissão Especial é albergada no dispositivo regimental da alínea “b” do inciso I do artigo 108 da Resolução n.º 195, de 1992, conforme abaixo descrito:

Art. 108. São Comissões Especiais as constituídas para:

I - emitir parecer sobre:

(...)

b) veto à proposição de lei; e

2.2 DAS DISPOSIÇÕES NORMATIVAS DO VETO

Referente ao veto seguem os seguintes dispositivos do Regimento Interno da Câmara, da Lei Orgânica do Município e da Constituição Federal:

Da Lei n.º 195, de 1992 (Regimento Interno):

Art. 231. O veto parcial ou total, depois de lido no expediente, é distribuído à Comissão Especial, designada de imediato pelo Presidente da Câmara, para sobre ele emitir parecer no prazo de quinze dias, contados do despacho de distribuição.

Parágrafo único. Um dos membros da Comissão deve pertencer, obrigatoriamente, à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos.

Art. 232. A Câmara, dentro de trinta dias, contados do recebimento da comunicação do voto, sobre ele decidirá, em escrutínio secreto, e sua rejeição só ocorrerá pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Art. 233. Esgotado o prazo estabelecido no artigo 232, sem deliberação, o voto será incluído na Ordem do Dia da reunião imediata, em turno único, sobrestadas as demais proposições até a votação final, ressalvada a proposição de iniciativa do Prefeito com solicitação de urgência.

§ 1º Se o voto não for mantido, será a proposição de lei enviada ao Prefeito, para promulgação.

§ 2º Se, dentro de quarenta e oito horas, a proposição de lei não for promulgada, o Presidente da Câmara a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente fazê-lo.

§ 3º Mantido o voto, dar-se-á ciência do fato ao Prefeito.

Art. 234. Aplicam-se à apreciação do voto as disposições relativas à tramitação de projeto, naquilo que não contrariar as normas desta Seção.

Lei Orgânica Municipal:

Art. 72.

(...)

§ 5º A Câmara Municipal, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, apreciará o voto que somente será rejeitado pelo voto da maioria absoluta de seus membros, em escrutínio secreto.

§ 6º Se o voto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação imediata, ao Prefeito Municipal.

§ 7º Esgotado o prazo estabelecido no parágrafo 5º, sem deliberação da Câmara, será o voto incluído na ordem do dia da reunião subsequente até sua votação final.

§ 8º O voto será objeto de votação única.

§ 9º Se, nos casos dos parágrafos 1º e 6º, a lei não for dentro de quarenta e oito horas promulgada pelo Prefeito, o Presidente da Câmara o fará e se este se omitir, em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente fazê-lo.

Art. 74. As deliberações da Câmara atenderão a seguinte maioria, de acordo com a matéria:

(...)

III - a votação da maioria absoluta dos membros da Câmara será sempre exigida para:

(...)

f) rejeição de voto total ou parcial do Prefeito.

Constituição Federal

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do voto.

§ 2º O voto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

O Prefeito recebeu o Projeto e enviou a Mensagem referente ao veto em 12 de abril de 2021. Verificou-se que o Senhor Prefeito interpôs suas razões de veto à presente propositura em conformidade com o inciso II do artigo 72 da Lei Orgânica Municipal, obedecendo, inclusive, ao prazo de 15 dias úteis contados da data do recebimento do Projeto, em conformidade com os seguintes dispositivos da Lei Orgânica Municipal:

Art. 72. Aprovado o projeto de lei pela Câmara Municipal, na forma regimental, será ele enviado ao Prefeito que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de seu recebimento:

(...)

*II - se a julgar, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrária ao interesse público**, **vetá-la-á total** ou **parcialmente**.*

(...)

§ 3º O Prefeito comunicará, no prazo máximo de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do voto.

O veto é o meio pelo qual o Chefe do Poder Executivo expressa sua discordância, por escrito, com o projeto aprovado ou parte dele por julgá-lo inconstitucional (razão jurídica), como ocorreu no caso sob comento, ou contrário ao interesse público (razão política).

2.3. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO PROJETO

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Magna Carta, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados. É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

A incompatibilidade do procedimento adotado para a elaboração de uma norma, com alguma regra do processo legislativo insculpida na Constituição (e reproduzida na Lei Orgânica do

Município por necessidade de simetria com o modelo federal), gera um vício de inconstitucionalidade formal.

A inconstitucionalidade formal pode ser de duas espécies. Quando a inconstitucionalidade é relacionada com a tramitação é denominada inconstitucionalidade formal objetiva. Já quando a inconstitucionalidade é relacionada com a competência para a iniciativa do processo legislativo, denomina-se de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Feitas tais observações preliminares, passa-se para o exame da regularidade formal da presente proposição, feita nos três subitens colocados imediatamente a seguir.

2.3.1. Da espécie de proposição legislativa adotada

Do ponto de vista da espécie de proposição legislativa adotada (projeto de lei ordinária), não se fazem reparos.

2.3.2. Da competência legislativa municipal

Do ponto de vista da competência legislativa municipal, pensa-se que a norma que ora se pretende instituir pode ser editada com espeque no art. 30, I, da CF/88.

A Lei Orgânica em seu artigo 17, I prevê que compete privativamente ao Município legislar sobre assuntos de interesse local em total harmonia com a Constituição Federal que dispõe acerca da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.

Dispõe o indigitado comando constitucional ser competência privativa do Município legislar sobre assuntos de *interesse local* (ou de interesse “predominantemente” local, conforme usualmente lembrado pela doutrina municipalista).

Do ponto de vista da *competência legislativa municipal*, não se vislumbra usurpação de competência legislativa da União ou do Estado.

2.3.3. Da iniciativa legislativa

Trata-se de questão fundamental para aferição da regularidade formal de qualquer projeto, eis que projetos que disponham sobre a estruturação de órgãos públicos é da competência privativa do Prefeito.

E a Lei Orgânica Municipal reproduz o que a Constituição Estadual de Minas Gerais dispõe:

Art. 96. É competência privativa do Prefeito:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, nos termos e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XIV - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

(...)

XXVI - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas a eles destinadas;

No caso sub examine, tem-se que o projeto além de não se encaixar em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 61 da CF (competência privativa do Executivo), também não se refere a nenhuma das seguintes matérias constantes no julgado do STF, senão vejamos: *não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.*

A reserva de iniciativa do Executivo, assim como outras regras básicas do processo legislativo (bem como aquelas que regulam as relações entre os Poderes da República), devem seguir de perto as regras fixadas sobre tal assunto dentro da Constituição da República. Importa dizer: as regras constitucionais sobre tais questões, embora expressamente aparentem estar dirigidas apenas aos Poderes da União, são também, por força de simetria constitucional, também de observância compulsória pelos Poderes dos Estados-membros e dos Municípios.¹

Importa dizer que a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo deve ser necessariamente interpretada a partir do marco normativo estabelecido pela CF/88 (mais especificamente pelo § 1º do art. 61 da CF/88).

As regras das constituições estaduais e das leis orgânicas de Municípios que disponham sobre *reserva de iniciativa legislativa* devem, por força da simetria constitucional já mencionada, guardar necessária correspondência com o já referido art. 61, § 1º, da CF/88 (rol taxativo), cuja redação é a seguinte:

A Constituição Federal, conforme dispositivos abaixo, determina o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*

¹ Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

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

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Já os artigos 66 e 90 da Constituição do Estado de Minas Gerais preveem que:

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III – do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; • (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.)*
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;*
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade; • (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 104, de 14/9/2020.)*
- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;*
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;*
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;*
- g) os planos plurianuais;*
- h) as diretrizes orçamentárias;*
- i) os orçamentos anuais;*

(...)

Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

I – nomear e exonerar o Secretário de Estado;

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior do Poder Executivo;

III – prover e extinguir os cargos públicos do Poder Executivo, observado o disposto nesta Constituição;

IV – prover os cargos de direção ou administração superior das autarquias e fundações públicas;

V – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VI – fundamentar os projetos de lei que remeter à Assembleia Legislativa;

VII – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos;

VIII – vetar proposições de lei, total ou parcialmente;

IX – elaborar leis delegadas;

X – remeter mensagem e planos de governo à Assembleia Legislativa, quando da reunião inaugural da sessão legislativa ordinária, expondo a situação do Estado;

XI – enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de ação governamental, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento, previstos nesta Constituição;

XII – prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa ordinária, as contas referentes ao exercício anterior;

XIII – extinguir cargo desnecessário, desde que vago ou ocupado por servidor público não estável, na forma da lei;

XIV – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

XV – decretar intervenção em Município e nomear Interventor;

XVI – celebrar convênio com entidade de direito público ou privado, observado o disposto no art. 62, XXV; • (Expressão “observado o disposto no art. 62, XXV” declarada inconstitucional em 7/8/1997 – ADI 165. Acórdão publicado no Diário da Justiça em 26/9/1997.)

XVII – conferir condecoração e distinção honoríficas, ressalvado o disposto no inciso XXXIX do caput do art. 62 desta Constituição; • (Inciso com redação dada pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 103, de 20/12/2019.) • (Vide Deliberação da Mesa da ALMG nº 2.753, de 28/9/2020.)

XVIII – contrair empréstimo externo ou interno e fazer operação ou acordo externo de qualquer natureza, após autorização da Assembleia Legislativa, observados os parâmetros de endividamento regulados em lei, dentro dos princípios da Constituição da República;

XIX – solicitar intervenção federal, ressalvado o disposto nesta Constituição;

XX – convocar extraordinariamente a Assembleia Legislativa;

XXI – apresentar ao órgão federal competente o plano de aplicação dos créditos concedidos pela União, a título de auxílio, e prestar as contas respectivas;

XXII – prover um quinto dos lugares dos Tribunais do Estado, observado o disposto no art. 94 e seu parágrafo da Constituição da República;

XXIII – nomear Conselheiros e os Auditores do Tribunal de Contas e os Juízes do Tribunal de Justiça Militar, nos termos desta Constituição;

XXIV – nomear dois dos membros do Conselho de Governo, a que se refere o inciso V do art. 94;

XXV – exercer o comando superior da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, promover seus oficiais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; • (Inciso com redação dada pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.)

XXVI – nomear o Procurador-Geral de Justiça, o Advogado-Geral do Estado e o Defensor Público-Geral, nos termos desta Constituição; • (Inciso com redação dada pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 56, de 11/7/2003.)

XXVII – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição;

XXVIII – relevar, atenuar ou anular penalidades administrativas impostas a servidores civis e a militares do Estado, quando julgar conveniente. • (Inciso acrescentado pelo art. 4º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.) Parágrafo único – É vedada a inclusão daqueles inelegíveis em razão de atos ilícitos, nos termos da legislação federal, em lista tríplice a ser submetida ao Governador do Estado para escolha e nomeação de autoridades nos casos previstos nesta Constituição. • (Parágrafo acrescentado pelo art. 2º da Emenda à Constituição nº 85, de 22/12/2010.)

A iniciativa parlamentar que desencadeie qualquer tipo de projeto que disponha sobre *atribuições* da Administração Pública não existe na CF/88 ou mesmo na Constituição Estadual².

A eventual dissintonia entre os textos não causou maiores problemas enquanto os tribunais estaduais cultivaram o entendimento de que aos vereadores não caberia desencadear projetos de lei que dispusessem sobre *atribuições da Administração Pública* (entendimento este provavelmente inspirado em clássica lição de Hely Lopes Meirelles, encontrada na obra “Direito Municipal Brasileiro”).

Ocorre que tal entendimento dos tribunais pátrios estaduais, esposado em sede de controle de constitucionalidade concentrado estadual de leis municipais, quando levado ao

² Apenas em se tratando da “organização administrativa” (expressão aparentemente mais abrangente que a simples “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”) dos Territórios, é que detém o Chefe do Executivo – federal, naturalmente – o poder de iniciativa legislativa reservada. É que se verifica do exame comparado das alíneas “b” e “e” do inciso II do § 2º do art. 61 da CF/88. Nesse sentido já se manifestou o STF: A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais. [ADI 2.447, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009].

conhecimento do Supremo Tribunal Federal, por força de Recurso Extraordinário, tem sido objeto de graduais problematizações.

É que o STF verificou que a reserva de iniciativa legislativa do Executivo consagrada nas Constituições estaduais, enquanto reflexo do disposto na Constituição Federal, não dava lastro para que fossem declaradas como inconstitucionais por vício de iniciativa, leis que autoria parlamentar, pelo simples fato de estas disporem sobre atribuições da Administração Pública local. Trata-se, na prática, da revisão promovida pelo Pretório Excelso de entendimento doutrinário e jurisprudencial consagrado, adotado pela generalidade dos tribunais estaduais pátios.

Na verdade, a referida revisão de entendimento tem acontecido de forma gradual no âmbito do STF, estando ainda em construção. João Trindade Cavalcante Filho, ao analisar a evolução da jurisprudência do STF sobre vício de iniciativa legislativa por usurpação da competência reservada do Poder Executivo, assim se manifesta:

[...] a Corte, após vedar qualquer iniciativa parlamentar sobre Administração Pública (1^a fase) e proibir que Deputados ou Senadores propusessem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições (2^a fase), dá indícios – ainda que tímidos – de encaminhar-se para uma terceira fase, em que é permitido ao Legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Executivo.³

Na evolução jurisprudencial acima referida, consegue-se vislumbrar uma certa tendência (por vezes oscilante, bom que se diga) de considerar como regulares leis de autoria parlamentar que, muito embora disponham sobre atribuições da Administração, não criam novas tarefas para esta, nem dispõem sobre o rol de competências legais dos órgãos da Administração.

Tende-se, na citada linha de entendimento, considerar como destituído de vício de iniciativa projeto desencadeado por parlamentar que ao preconizar o desempenho de uma certa atividade administrativa, o faça *sem transbordar o plexo de competências legais já previamente instituído para os órgãos da Administração Pública*.

Em outras palavras: pela nova linha jurisprudencial que se vê delinear no STF, não se vislumbraria vício de iniciativa quando o parlamentar não estivesse criando *obrigação nova* para a Administração Pública local, mas, apenas, *especificando uma atribuição já prevista de maneira genérica* para aquela no âmbito do ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, aliás, já parecia ser o magistério de Ferreira Filho há mais de vinte anos:

³ TRINDADE F.º, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>.

O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor **direito novo** em matéria confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante. (FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*, 25^a ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 187). (grifo nosso)

Cabe registrar que ainda assim, o projeto busca, em essência, não fixar uma *nova atribuição* ao Poder Executivo, mas apenas *detalhar atribuições* já existentes.

De todo a maneira, tem-se que, à luz do marco interpretativo que atualmente se consolida, o projeto não padece de vício de iniciativa, justamente por não criar uma nova competência legal. Ao contrário, apenas indica mecanismo que deveria ser implementado para dar maior eficácia à referida atribuição.

Ademais, toda lei, quando criada, e independentemente de qual a autoridade que tenha desencadeado o seu processo de criação, impõe para a Administração Pública (leia-se Poder Executivo), a obrigação genérica de fiscalização desta mesma lei. Tal necessidade de fiscalização das leis em geral está prevista no inciso I do art. 23 da Constituição da República como uma atribuição administrativa típica de todos os entes federados. Sendo uma atribuição típica essencial de qualquer Administração, não pode, como é óbvio, tal dever de fiscalização das leis em geral vir a ser considerado como também um inciso do rol das competências privativas do Prefeito. Isso sob pena de, em se adotando tal entendimento, inviabilizar completamente o desenvolvimento do processo legislativo de iniciativa parlamentar.⁴

Também não se diga que a criação de qualquer tipo de programa, *independentemente de sua natureza*, enquanto plexos de atribuições que é, por meio de lei de autoria parlamentar, implicaria usurpação da reserva de iniciativa do Executivo.

A uma porque o presente projeto, embora imponha uma incumbência, não impinge um plexo de ações administrativas detalhadas, que direcionam a forma específica como o gestor público deveria fazer para concretizar a ação nele prevista. Se assim procedesse, ter-se-ia desrespeito à *cláusula de reserva administrativa do Poder Executivo*. Por meio desta, compete apenas ao Poder Executivo, segundo critérios próprios de oportunidade e conveniência, escolher os meios administrativos possíveis para buscar a concretização dos interesses públicos preconizados em lei.

E a duas porque mesmo leis instituidoras de programas administrativos, ainda que de autoria parlamentar, podem ser consideradas como inseridas dentro da iniciativa legislativa

⁴ Ensina a Hermenêutica Jurídica que regras restritivas de direitos, devem ser interpretadas de forma restritiva, não merecendo interpretações que lhes deem efeito demasiado amplo. Isso sob pena de transformar uma pretendida exceção em regra geral de alcance mais amplo do que o desejado originariamente pelo legislador. Ou como já decidiu o STF: 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. STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001

concorrente, eis que não criam ou extinguem órgãos públicos ou mesmo redesenhem a estrutura destes. Neste sentido já se manifestou também o Supremo Tribunal Federal:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012].

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, ao seu turno, sensível à mutação jurisprudencial que se tem verificado no âmbito do STF, também tem revisto seu entendimento sobre o tema. É o que pode se verificar da leitura dos seguintes acórdãos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 7.226/2018, DE CRICIÚMA. INCLUSÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE VALORIZAÇÃO DA VIDA E PREVENÇÃO DO SUICÍDIO NO CALENDÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE EVENTOS E DATAS COMEMORATIVAS. ORIGEM PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. PREVISÃO DE UTILIZAÇÃO DE VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO PARA ALERTAR A POPULAÇÃO, PROMOÇÃO DE ENCONTRO COM ESPECIALISTAS NA ÁREA, ELABORAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE CARTILHAS DIDÁTICAS PARA ÓRGÃOS PÚBLICOS E CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS, ALÉM DE REALIZAÇÃO DE DEBATES, PALESTRAS, SEMINÁRIOS, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, ESCLARECIMENTOS, PROPAGANDAS PUBLICITÁRIAS E DISTRIBUIÇÃO DE FOLHETOS INFORMATIVOS E EXPLICATIVOS. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. NORMA QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA OU ATRIBUIÇÃO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NEM DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SEGUIDA POR PRECEDENTES DESTA CORTE. ARTS 50, § 2º, VI, 71, IV, "A", TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. IMPROCEDÊNCIA. "1. 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" (Supremo Tribunal Federal, ARE n. 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29 de setembro de 2016) (ADI n. 9115662-88.2015.8.24.0000, da Capital, rel. Des. Jorge Schaefer Martins, Órgão Especial, j. 20/9/2017). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4015277-18.2018.8.24.0000. Relator: Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO IMPUGNADO. LEI ESTADUAL N. 14.871/2009. CAUSA MADURA PARA JULGAMENTO. ARTIGO 12, PARTE FINAL, DA LEI ESTADUAL N. 12.069/2001. MÉRITO. ANÁLISE. VIABILIDADE.

1 LEGISLAÇÃO IMPUGNADA. VÍCIO DE INICIATIVA. CONTEÚDO DE DITA NORMA. PORTADORES DE CÂNCER DE PELE DE BAIXA RENDA. PROTETORES SOLARES. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. DESPESAS PÚBLICAS. AUMENTO. EXISTÊNCIA. PECULIARIDADES. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES. SERVIDORES. REGIME JURÍDICO. DISPOSIÇÃO SOBRE TAIS MATÉRIAS. AUSÊNCIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. VÍCIO DE ORIGEM. NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGOS 32, 50, § 2º, VI, 71, IV, "A", TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA. AFASTAMENTO.

"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" (Supremo Tribunal Federal, ARE n. 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29 de setembro de 2016).

2 NORMA IMPUGNADA. DESPESAS PÚBLICAS. AUMENTO. PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INEXISTÊNCIA. ARTIGO 123, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI VÁLIDA. EFICÁCIA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO SEGUINTE. JURISPRUDÊNCIA. CORTE SUPREMA. PEDIDO IMPROCEDENTE.

Direta de Inconstitucionalidade n. 9115662-88.2015.8.24.0000, Capital. Relator: Desembargador Jorge Schaefer Martins.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, diante do novo posicionamento do STF, também vem apresentando mudanças em sua jurisprudência. O Desembargador Luiz Cézar Medeiros, nos autos de Ação Direta de inconstitucionalidade nº 4001657-07.2016.8.24.0000, de Fraiburgo, destacou:

Se o Legislativo não puder gerar despesas, o Executivo terá a exclusividade de se auto-disciplinar. Na sequência, tornar-se-á inútil, além da atividade do Legislativo, também a do Judiciário, pois pouco poderá fazer o aplicador imparcial da Lei se ela nasce parcial, eis que editada por seu próprio destinatário. Permitir que uma situação desta ordem se instalasse, significaria desequilibrar o sistema de freios e contrapesos pela subversão do princípio da independência, ignorando a necessidade de harmonia.

Por isso um Poder pode-deve-intervir no outro quanto este se desvia da busca pelo objetivos da Constituição, os direitos fundamentais, respeitadas as liberdades orgânicas.

Para a não ocorrência de vício formal, o projeto não cria atribuições genéricas novas para um órgão inserido dentro da estrutura administrativa do Poder Executivo.

Poderá o projeto, apenas, mesmo sob o risco de criar ou incrementar a despesa pública, *detalhar* uma atribuição legal que já está ou deveria estar sendo desempenhada pelo Poder Executivo.

Mas tal detalhamento de uma atribuição administrativa não dispõe exaustivamente sobre os instrumentos administrativos específicos de que deverá lançar mão o gestor público para concretizar o objetivo preconizado pela lei. Se o projeto chegar a esse grau de detalhamento, possivelmente incorrerá ele em desrespeito à *cláusula de reserva administrativa* do Prefeito Municipal.

Por todo o exposto, considerado o conteúdo e alcance da ação administrativa sobre o qual o presente projeto pretende dispor, não se vislumbra vício de iniciativa.

2.4 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO

Por constitucionalidade material, deve se entender a compatibilidade vertical entre o conteúdo do Projeto de Lei e os princípios e normas constitucionais. Difere-se da constitucionalidade formal, pois neste último caso analisam-se aspectos atinentes à iniciativa e formalidades do processo legislativo, já verificados no item anterior.

Do ponto de vista material, não se vislumbram vícios no âmbito do projeto. É que este, do ponto de vista do seu objeto não afronta regra ou princípio, seja da Lei Orgânica do Município, ou mesma da Constituição Federal.

A injunção que se pretende instituir não cria nenhuma espécie de ônus para os municípios. Deste modo, difícil de vislumbrar afronta ao Princípio da Proporcionalidade. Por este princípio, aplicado ao processo legislativo, a extensão e a intensidade da injunção normativa que se pretende instituir por meio de uma lei deve ser apenas a estritamente necessária para a satisfação do interesse público.

A regra que se pretende instituir também se mostra razoável, na medida em que tenta fazer valer, dentro de sua esfera restrita de incidência, é verdade, interesse público legítimo. Deste modo, também respeitado o Princípio da Razoabilidade. Veda o referido princípio, no âmbito do processo legislativo, a tentativa de instituição de providências que, à luz do senso comum, poderiam ser consideradas insensatas. O que não é o caso.

Não apresenta o presente projeto nenhuma ilegalidade orgânica ou inconstitucionalidade do ponto de vista material.

2.5 DO ENTENDIMENTO ATUAL DO STF

Segundo o entendimento recente do Supremo Tribunal Federal, incide em vício de iniciativa apenas matéria de competência privativa do Poder Executivo, independentemente de gerar aumento de despesa. Segue ementa para melhor ilustração em sede de Repercussão Geral pelo STF, quando do julgamento do Agravo Regimental nº 878.991, verbis:

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. (ARE 878911 RG, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

(STF - RG ARE: 878911 RJ - RIO DE JANEIRO 0023472-40.2014.8.19.0000, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno - meio eletrônico, Data de Publicação: DJe-217 11-10-2016)

O Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional (CF/88, art. 102), no julgamento do ARE 878.911, com repercussão geral, Tema 917 (“Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias”), firmou orientação 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.

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. Assim entendeu o Supremo Tribunal Federal ao reconhecer uma lei municipal do Rio de Janeiro, de iniciativa do Legislativo, que obrigava a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

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

No mérito, ao propor a reafirmação da jurisprudência, o ministro destacou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 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 constitucionalidade 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 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.

RE 729726 SP:

“é da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, (...)”

Nesse mesmo sentido, confiram-se os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999. 1. Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor quanto aos arts. 3º e 4º da Lei gaúcha n. 11.367/1999, pela revogação parcial da lei impugnada pela Lei gaúcha n. 11.774/2002. 2. Ausência de contrariedade ao art. 22, inc. I, da Constituição da República: normas de direito administrativo e financeiro. 3. O art. 1º da Lei n. 11.367/1999 não contraria o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República porque não criou ou extinguiu secretarias ou órgãos da administração pública. 4. O Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais. Precedentes. 5. Não comprovação de ter sido excedido o limite da dívida mobiliária do Estado ou de prejuízo no desenvolvimento de políticas públicas estaduais. Matéria de fato. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. Inexistência de contrariedade ao art. 52, inc. IX, da Constituição da República. 6. A opção política do legislador estadual de isentar de pagamento os produtores rurais beneficiados pelo programa emergencial de manutenção e apoio a pequenos proprietários rurais não contraria o princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição da República), nem equivale à tentativa de fraudar o pagamento da dívida contraída com a União. A isenção dos devedores primitivos foi conjugada com a assunção, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da condição de devedor principal, sem prejudicar o adimplemento das obrigações assumidas. 7. A vedação do art. 63, inc. I, da Constituição da República não abrange a Lei gaúcha n. 11.367/1999. 8. O art. 167, inc. II, da Constituição da República dirige-se ao administrador público, a quem cabe executar os programas contemplados na lei, com a utilização de créditos orçamentários. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.367/1999.” (ADI 2072, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 02.03.2015, grifos nossos)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigaçāo do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do

Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.” (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015, grifos nossos)

Pode-se concluir que a matéria prevista na referida proposição sob análise **ÃO** se insere, portanto, no rol da chamada “Reserva da Administração”. Sobre o princípio constitucional da reserva da administração tem-se o seguinte trecho do acórdão do Supremo Tribunal Federal: “O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

2.6 DA APLICAÇÃO DO ATUAL ENTENDIMENTO DO STF EM LEI AUTORIZATIVA

Observa-se a seguinte ementa e trechos do inteiro teor que tem por base lei autorizativa⁵ de iniciativa parlamentar, senão vejamos:

⁵ Esse é o teor da norma impugnada: “Art. 1º. Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a construir e implantar na cidade de Macapá a Casa de Apoio aos Estudantes e Professores Provenientes do Interior do Estado - CAEPI. Art. 2º. A CAEPI abrigará, especificamente, alunos e professores que vierem do interior do Estado para a capital em busca de especializações, cursos pré-vestibulares, Ensino Médio e Superior ou outros segmentos educacionais que sejam importantes para estes e que não estejam disponibilizados em seus respectivos municípios. Parágrafo único. A CAEPI destinar-se-á a acolher e abrigar estudantes e professores oriundos do interior do Estado, que não tenham local próprio para se alojarem em Macapá. Art. 3º. A CAEPI será vinculada à Secretaria de Estado da Educação e Cultura e a cargo desta correrão as despesas de instalação e sua manutenção. Art. 4º. Fica vedada a concessão de vagas a estudantes e professores que pretendem fazer cursos já existentes nos municípios de origem dos mesmos. Art. 5º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei em noventa dias, contados de sua publicação, ficando autorizada a suplementação orçamentária para os fins específicos desta norma legal. Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (STF - ADI: 4723 AC 9940463-91.2012.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/07/2020)

De outra forma, não procede a alegação de ofensa ao art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição da República, por quanto, consoante fixada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há violação por víncio de iniciativa se a norma impugnada não cria, extingue ou altera órgãos da Administração Pública local.

Sobre esse tema, o Plenário desta Corte, ao apreciar o ARE 878.911, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, resolveu que, a despeito de eventual dispêndio de verbas públicas, a norma que não dispõe sobre a estrutura ou sobre as atribuições da Administração não viola a regra de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Confira-se:

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. Víncio 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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10- 2016 PUBLIC 11-10-2016, g.n.)

(...)

Não restam dúvidas de que a construção e manutenção de uma casa de apoio para abrigar estudantes e professores que venham do interior do estado para a capital em busca de qualquer espécie de nível educacional, que não esteja disponível em seus municípios de origem, cria obrigações para a Administração Pública e para o Poder Executivo. Tais obrigações, no entanto, não implicam, necessariamente, a alteração de sua estrutura ou a criação de novas atribuições. Não há, a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional dos direitos à moradia e à educação, derivam da própria Constituição.

A lei estadual, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público para a viabilidade de concretização do direito social, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa.

Se não há víncio de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo. A atuação do legislador amapaense é consentânea

com sua função constitucional, cabendo ao Poder Executivo regulamentá-la nos termos e limites de sua competência.

Ademais, não há impedimento para que o Poder Legislativo opte por editar lei autorizativa. Por essa razão, se é certo que a natureza autorizativa não supre o vício de iniciativa, inexistindo este, é irrelevante se é ou não autorizativa a norma editada.

Por essas razões, não havendo constitucionalidade na norma impugnada, julgo improcedente a presente ação direta. É como voto.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Marco Aurélio, que julgava procedente o pedido, e o Ministro Gilmar Mendes, que divergia do Relator em menor parte para julgar parcialmente procedente o pedido formulado. Falou, pelo requerente, o Dr. Davi Machado Evangelista, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020. Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Assim, cabe apontar que recentemente – **PUBLICAÇÃO EM 08/07/2020** - o STF julgou matéria no sentido de validar lei autorizativa de iniciativa parlamentar, uma vez que se torna irrelevante tal análise se não há comprovação de vício de iniciativa.

2.7 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/00 exige a apresentação de relatório de impacto e declaração do ordenador quando se cria, expande ou aperfeiçoa ato governamental que gere despesa.

Não se pode relegar as determinações encartadas nos arts. 16 e 17 da LRF, quais sejam:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatoriedade de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo

aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse diapasão, a propositura parlamentar que venha a criar despesas para o Poder Executivo deve, dentre outras exigências, vir acompanhada de estimativas do impacto financeiro, respeitadas as formalidades exigidas; deve ter sido precedida de uma análise acurada das leis orçamentárias afim de demonstrar sua compatibilidade. Alertamos que a mera instituição de um comando legal por iniciativa parlamentar tal qual prevista na proposição, ainda que não venham a versar sobre estrutura, órgãos e agentes do Executivo, não é suficiente para garantir a validade da norma, exigindo-se responsabilidade fiscal.

No presente projeto de lei de iniciativa parlamentar não há por parte do vereador autor indicação da fonte de recurso – seja por projeto a parte indicando- ou no próprio projeto que seja proveniente de emenda parlamentar - juntamente com a apresentação do impacto orçamentário pela Comissão de Finanças. É certo que quanto à declaração do ordenador de despesas, no que tange a execução do objetivo proposto, ao Executivo lhe cabe.

Caso se entenda que a medida proposta seja uma despesa obrigatória de caráter continuado tem-se que até 31 de dezembro de 2021, o inciso VII do art.8º da LC nº 173/2020 veda a criação desta despesa, salvo para medidas de combate à pandemia da COVID-19 ou havendo prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa.

2.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contemplando em âmbito municipal, a proposta amolda-se aos dispositivos pertinentes, à luz da autonomia conferida aos municípios pelo constituinte originário para legislar sobre assuntos de interesse local.

A iniciativa do Poder Legislativo não afrontou a Lei Orgânica Municipal, bem como a Constituição Federal.

Registre-se, ainda, que lei municipal de autoria parlamentar impondo ao Poder Executivo local a obrigação de instalar câmeras de monitoramento nas unidades da rede municipal de ensino, foi considerada válida pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento de recurso extraordinário contra acórdão exarado em sede da Ação direta de constitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016].

O entendimento ora adotado reflete a mudança na jurisprudência impulsionada por repercussão geral reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal, e que tem relativizado o

entendimento de existência de vício de iniciativa em alguns tipos de projetos de autoria parlamentar que dispõem sobre atribuições da Administração Pública vinculada ao Poder Executivo.

Cabe também refletir acerca do § 16 – acrescentado pela EC nº 109 (16/03/2021) do artigo 37 da CF que exige uma avaliação das políticas públicas, mormente com relação à efetividade, como forma de frear o desperdício de dinheiro público:

“Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados”

Neste mesmo diapasão, a EC nº 109/2021 exige sustentabilidade da dívida pública e acrescentou ao texto constitucional o art. 164-A, segundo o qual os entes federados devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar.

Ademais, a propositura de iniciativa parlamentar que venha a criar despesas para o Executivo deve observar os seguintes critérios: não pode representar instituição ou alteração de estrutura de órgãos ou agentes deste poder; não pode versar sobre regime jurídico de servidores; **deve observar as formalidades de ordem financeira e fiscal com estimativa de impacto orçamentário financeiro e demonstração de compatibilidade com as leis orçamentárias; deve indicar a fonte de custeio** das despesas obrigatórias de caráter continuado; deve ser precedida de análise de sua efetividade e considerada em relação às necessidades atuais e urgentes do Município e às políticas públicas então vigentes; e não poderá prejudicar os níveis sustentáveis da dívida pública municipal.

Face do exposto, sob o enfoque atribuído a esta Comissão e salvo melhor juízo, sou favorável a manutenção do Veto Total à propositura.

3. Conclusão:

Isto posto, o voto é pela manutenção do Veto Total do Projeto de Lei n.º 2/2021.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abril, 29 de abril de 2021; 77º da Instalação do Município.

VEREADOR RAFHAEL DE PAULO

Relator Designado