

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE GERAM DESPESAS AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: UM ESTUDO SOBRE O ATUAL ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Jonas Caron¹

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 61, §1º, II, estabeleceu o rol de matérias cuja iniciativa legislativa está na esfera de competências privativas do chefe do Poder Executivo Federal (Presidente da República). Essa regra deve ser aplicada, em moldes idênticos, nos âmbitos estadual e municipal, em atenção ao princípio da simetria. O presente trabalho centra-se em examinar a (in)constitucionalidade formal de projetos de lei de iniciativa parlamentar que acarretam despesas ao poder público municipal, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Trata-se de pesquisa qualitativa, realizada por meio de método dedutivo e de procedimento técnico-bibliográfico e documental. As reflexões partem da apresentação de noções históricas e conceituais sobre a teoria da tripartição de poderes, atribuindo ênfase à compreensão do atual Estado Democrático de Direito, perpassando pelo estudo dos institutos da iniciativa legislativa privativa (ou reservada) e da iniciativa legislativa concorrente. Ao final, direciona-se a pesquisa à análise da jurisprudência do STF, de modo a perquirir se deve-se conferir interpretação restritiva ou ampliativa ao dispositivo constitucional que limita a atuação legislativa do parlamento, mensurando-se qual é o nível de participação constitucionalmente permitido ao Poder Legislativo Municipal no processo de idealização e implementação de política públicas.

PALAVRAS-CHAVE: iniciativa privativa; Poder Executivo; Poder Legislativo; rol taxativo.

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva apresentar um breve estudo acerca da interpretação mais adequada ao art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal de 1988 (CF), que estabelece o rol de temas pertencentes à esfera de competência legislativa privativa do chefe do Poder Executivo. Hodiernamente, ainda subsiste controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre a necessidade de conferir interpretação restritiva ou ampliativa à lista de competências reservadas ao Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos.

¹ Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. (2018). Pós-graduado em Direito Público pela Escola Superior Verbo Jurídico (2016). Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Taquari (2015/A). Integrante do grupo de estudos "Gestão Local e Políticas Públicas no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UNISC. Advogado, professor e consultor jurídico. E-mail: jcaron@universo.univates.br

Essa realidade de incertezas também paira no cotidiano das Câmaras de Vereadores, onde, com muita frequência, encontra-se enraizada a ultrapassada e equivocada compreensão de que parlamentares não podem apresentar projetos de lei que gerem despesas ao Poder Público. Não obstante o Supremo Tribunal Federal (STF) já ter proferido decisão paradigmática responsável pela alteração e evolução de sua jurisprudência – Recurso Extraordinário com Agravo (ARE nº 878.911/RJ) –, com a consolidação da matéria e a clara delimitação das possibilidades e limitações do poder de iniciativa legislativa dos parlamentares, subsiste certa resistência ou incompreensão do tema por parte de alguns magistrados, assessores jurídicos, vereadores e prefeitos.

Trata-se de pesquisa qualitativa, baseada no método de procedimento bibliográfico e documental, com consulta a diplomas legais e obras doutrinárias, tendo-se aplicado o método de abordagem dedutiva, visto que se parte de dados gerais – premissa maior –, suficientemente constatados, inferindo-se uma verdade particular – premissa menor – não contida nas partes examinadas, ou seja, busca-se chegar a conclusões mais restritas do que o conteúdo estabelecido pelas premissas maiores.

Na primeira seção desse estudo, partir-se-á de breves reflexões que apresentarão noções históricas e conceituais acerca da teoria da tripartição de poderes, no contexto do atual Estado Democrático de Direito. Na segunda seção, analisar-se-á o instituto da iniciativa privativa (ou reservada) do chefe do Poder Executivo Municipal e as possibilidades de iniciativa concorrente. Ao final, na terceira seção, procurar-se-á estabelecer uma interpretação adequada da Carta Magna, para verificar, à luz da jurisprudência do STF, se é vedada a um parlamentar a propositura de quaisquer projetos de lei que gerem despesa ao poder público ou, ainda, não lhe sendo vedado, quais são as condições e limitações impostas para que essa prerrogativa seja exercida dentro dos limites constitucionais.

TEORIA DA TRIPARTIÇÃO DE PODERES NO ATUAL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A história da tripartição ou separação de poderes confunde-se com a história do desenvolvimento da limitação do poder político, cujo objetivo é estabelecer um sistema de exercício equilibrado do poder, por meio de uma repartição de

competências. Considerando-se que a busca pela organização estatal antecede a própria noção de organização política, pode-se afirmar que a teoria da separação dos poderes, compreendida enquanto instrumento de limitação do poder, emerge na Grécia e Roma Antigas. Como marco teórico dessa teoria, tem-se Aristóteles, o qual evidenciou, em sua obra *A política*, o que, genericamente, seria uma tripartição de poderes estatais, denunciando o perigo e a ineficiência que podem marcar a concentração exclusiva do poder.

A conhecida separação de poderes baseia-se na divisão do poder pelo critério funcional, que consiste na distinção das funções estatais (legislação, administração e jurisdição), por meio de três órgãos autônomos entre si. Essa divisão restou esboçada, inicialmente, por Aristóteles, e detalhada, posteriormente, por John Locke, na obra intitulada *Segundo tratado de governo civil*, que também reconheceu três funções distintas. Assim, finalmente, consagrou-se na obra *O espírito das leis*, de Montesquieu, a divisão e distribuição clássica, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (MORAES, 2015).

Desde o marco temporal acima referido, todas as constituições ocidentais passaram a prever um esquema de divisão de poderes, ressalvadas as peculiaridades de cada governo. A Constituição Federal de 1988 – objeto específico de estudo do presente artigo – já em seu preâmbulo apresenta a instituição do Brasil, por meio da Assembleia Nacional Constituinte, como um Estado Democrático, que visa assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a segurança, o bem-estar, a liberdade, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e sem preconceitos, assentada na harmonia social (BRASIL, 2022).

A atual Carta Magna também deixa consignada a incorporação do princípio da separação dos poderes quando, no art. 2º, ao referir-se aos princípios fundamentais, expressa que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. No âmbito federal, o Poder Legislativo é bicameral, exercido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. O Executivo possui como forma de governo o presidencialismo, com chefia una por parte do Presidente da República, que exercerá, ao mesmo tempo, as funções de chefe de Estado e de chefe de governo. O Poder Judiciário, por sua vez, é o responsável pela jurisdição (BRASIL, 2022).

Podem ser passíveis de críticas alguns exageros ou desequilíbrios do legislador constituinte. Por exemplo, a atribuição de protagonismo excessivo do chefe do Poder Executivo por meio de medidas provisórias com força de lei e o vultoso acúmulo de matérias reservadas ao legislador federal, por força da repartição de competências. Mas, registradas essas ressalvas, a limitação do poder no Brasil demarcou uma importante evolução. Conforme lição de Chimenti (2006), cada um dos Poderes exerce predominantemente sua função típica e, excepcionalmente, funções atípicas, dinâmica conhecida como interpenetração dos poderes.

Exemplificativamente, tanto o legislativo quanto o judiciário exercem atipicamente funções administrativas – ou executivas – quando concedem férias aos seus servidores, preenchem os cargos de suas secretarias etc. Outro fenômeno que merece atenção na presente pesquisa é a cooperação legislativa entre os órgãos constitucionais brasileiros, consolidada no instituto da iniciativa reservada. Tal ordenação reformula a clássica teoria da separação dos poderes e estabelece novas estruturas para o exercício do poder político, pois se fixa um entrelaçamento no transcurso do processo legislativo entre as atividades desenvolvidas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.

No âmbito do processo legislativo, essa relação entre o Executivo e o Legislativo ganha grande importância nos regimes democráticos pluralistas, onde se revela uma tendência de perda da centralidade do Parlamento. Nota-se que os debates políticos não ocorrem mais apenas no âmbito do Poder Legislativo, mas, essencialmente, fora dele, mediante complexa rede de instâncias de decisão e espaços de discussão, por meio das quais inúmeras decisões e acordos são levados a efeito. A estrutura política do Estado condiciona o governo a realizar intervenções no processo legislativo, como forma de viabilizar a realização do projeto político governamental (BOBBIO, 1998).

Entretanto, essa participação deve ser estudada com cautela, tendo em vista que quanto mais forte for o Poder Executivo e maior for a posição de autoridade que goza perante o Parlamento, tanto mais a iniciativa de origem parlamentar tornar-se-á uma atividade residual. É válido perceber que o Poder Executivo também pode exercer influências em qualquer proposição ou matéria, por meio de intervenções diretas ou indiretas. Indiretamente, pode influenciar recorrendo à sua base de apoio parlamentar, a qual pode trabalhar em favor da aprovação ou reprovação de projetos. Diretamente, o próprio chefe o Executivo pode declarar qual é a sua vontade política,

apresentando emendas, retirando suas próprias proposições, entre outras possibilidades (BOBBIO, 1998).

O poder de agenda do Executivo não reside tão somente na capacidade de propor leis em sentido amplo. Os poderes de veto ou sanção são outros elementos relevantes no processo legislativo e prerrogativas exclusivas do Executivo. Vestígios das antigas monarquias e da superioridade inquestionável do rei sobre o Parlamento, o veto ou a sanção não são meras ratificações ou confirmações de uma lei já nascida, mas a concordância concedida pelo Executivo ao projeto aprovado nas Câmaras. Em suma, existem duas vontades legislativas concorrentes, cuja manifestação conjunta e uníssona é pressuposta para o nascimento da lei (SILVA, 1964).

Refletir sobre a teoria da tripartição de poderes, especialmente no atual contexto político, social e econômico do Brasil, é medida imprescindível e urgente, sob pena de viabilizar o corrompimento irremediável do Estado Democrático de Direito. Não há como deixar de perceber a profunda crise estabelecida entre o Poder Executivo Federal e o Poder Judiciário, intensificada por eventos como o que se envolveu o deputado Daniel Silveira (PTB-RJ), condenado pelo Supremo Tribunal Federal a oito anos e nove meses de prisão e à perda do mandato por manifestações e atos antidemocráticos. O aprofundamento da crise institucional mostrou-se ainda mais sensível após a concessão da graça constitucional (ou indulto individual)² pelo Presidente da República em favor do referido deputado, com fulcro no art. 84, XII, da Constituição Federal.

Em meio a esse cenário de instabilidade, é importante a intensificação da produção e publicização de pesquisas científicas com abordagem focada na aferição dos limites e possibilidades da atuação de cada um dos Poderes da República. Especificamente, em relação à abordagem proposta pelo presente trabalho, cabe registrar que o estudo aprofundado acerca da capacidade do Poder Legislativo de

² Art. 1º Fica concedida graça constitucional a Daniel Lucio da Silveira, Deputado Federal, condenado pelo Supremo Tribunal Federal, em 20 de abril de 2022, no âmbito da Ação Penal nº 1.044, à pena de oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pela prática dos crimes previstos: I - no inciso IV do *caput* do art. 23, combinado com o art. 18 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983; e II - no art. 344 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Art. 2º A graça de que trata este Decreto é incondicionada e será concedida independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Art. 3º A graça inclui as penas privativas de liberdade, a multa, ainda que haja inadimplência ou inscrição de débitos na Dívida Ativa da União, e as penas restritivas de direitos.

protagonizar o processo de idealização e implementação de políticas públicas é tema que merece maior atenção por parte do ambiente acadêmico.

OS INSTITUTOS DA INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA (OU RESERVADA) E DA INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE

Para atender aos variados anseios e às necessidades da sociedade, o poder público precisa tomar decisões com potencial de atender a essas carências identificadas. Essas decisões são denominadas de Políticas Públicas, por envolverem demandas de ordem pública, com ampla abrangência e estruturadas por meio de um processo decisório em que são levadas em consideração variáveis complexas que produzam efeitos reais (CASTRO; AMABILE; GONTIJO, 2012).

No Brasil, a formulação e a promoção de políticas públicas encontram-se na esfera de responsabilidade do Estado, que é o garantidor dos direitos básicos dos cidadãos, compreendido de forma conglobada com a atuação dos Três Poderes instituídos na República. No entanto, esse encargo vem sendo cada vez mais compartilhado entre a sociedade civil que busca espaços de participação no processo decisório por meio de vários mecanismos, tais como o orçamento participativo e os conselhos de políticas (CASTRO; AMABILE; GONTIJO, 2012).

A titularidade da iniciativa legislativa e os limites para seu exercício são temáticas que suscitam polêmica no ambiente político. Compreender o tema exige esforço teórico e reflexão apurada, principalmente para elucidar o verdadeiro papel atribuído ao Estado e os limites da iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, como condição elementar para demarcar os limites constitucionais da atuação parlamentar. E essa demarcação clara somente é viabilizada mediante a sistematização dos precedentes judiciais que enfrentaram questionamentos acerca da (in)constitucionalidade formal de atos normativos por supostos vícios de iniciativa.

Se há dúvidas sobre a extensão dos denominados princípios sensíveis (de reprodução obrigatória no âmbito local), é pacífica no Supremo Tribunal Federal (STF) a necessidade de reprodução em nível local do modelo federal de separação de funções. Também é uníssono o entendimento de que as regras do processo legislativo federal – dentre elas, a previsão constitucional de cláusulas de reserva de iniciativa – devem ser reproduzidas nos âmbitos estadual e municipal, notadamente após a adoção do caso paradigmático julgado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)

216-MC/PB, em 23 de maio de 1990. Com efeito, estabelece a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

[...]

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

[...]

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

O instituto da iniciativa reservada tem por escopo assegurar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção ou a seu interesse preponderante. No entanto, é necessário observar que mesmo em caso de sanção de lei em cuja origem constatou-se usurpação de iniciativa reservada, não há que se falar em superação da inconstitucionalidade, tendo em mente que no âmbito do Supremo Tribunal Federal esta questão já se encontra pacificada, por meio de reiterados pronunciamentos que afirmam tratar-se de vício insanável (FERREIRA FILHO, 2017). A jurisprudência da Suprema Corte é nesse sentido:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL. ART. 70, §2º, CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. VÍCIO DE INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. SANÇÃO DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO PROCESSUAL DO VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. INCIDÊNCIA DA REGRA DO ART. 27 DA LEI 9.868/99. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SITUAÇÃO DE TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. 1. Sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo. O processo legislativo encerra a conjugação de atos complexos derivados da vontade coletiva de ambas as Casas do Congresso Nacional acrescida do Poder Executivo. Precedentes. 2. Os limites da auto-organização política não

podem violar a arquitetura constitucional estruturante. O processo legislativo encerra complexo normativo de edificação de espécies normativas de reprodução obrigatória. Nesse sentido, a interpretação jurídica adscrita ao art. 25 da Constituição Federal (ADI 4.298, ADI 1.521, ADI 1.594, ADI 291). 3. Norma originária de conformação do processo legislativo estadual com vigência há mais de três décadas. A modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para a tutela adequada da confiança legítima que resultou na prática de atos com respaldo em autoridade aparente das leis publicadas e observa a boa-fé objetiva enquanto princípio geral de direito norteador das decisões judiciais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com atribuição de modulação dos efeitos da decisão. (ADI 6337, Tribunal Pleno, rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 24/08/2020 e publicação no DJE em 22/10/2020).

Uma prática muito frequente para burlar as regras que fixam as competências reservadas são as chamadas leis meramente autorizativas, as quais, sem impor nenhuma obrigação de atuação ou dever regulamentar, limitam-se a autorizar o chefe do Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, uma vez que já estão dentro da competência funcional desse Poder. Trata-se de artimanha destinada a granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, padecendo de vício de inconstitucionalidade, por quatro razões: 1) apresenta vício formal de iniciativa, pois invade competência privativa do Executivo; 2) usurpa a competência material do Executivo, sendo irrelevante se sua finalidade é apenas autorizar; 3) fere o princípio constitucional da separação de poderes, ponto elementar da ordenação constitucional brasileira (BARROS, 2007).

A iniciativa geral ou concorrente, prevista no artigo 61 da CF, confere ao Poder Legislativo, ao Presidente da República, aos cidadãos e aos órgãos superiores a competência e a possibilidade de deflagrarem o processo legislativo. A iniciativa privativa ou exclusiva, por sua vez, evidencia-se quando a proposição de determinada espécie legislativa ou matéria cabe apenas a um órgão do Estado. O elemento fundamental da iniciativa exclusiva é alcançar ao seu titular a oportunidade e conveniência de propor determinado direito relativo às matérias que lhe foram reservadas (FERREIRA FILHO, 2017).

Para Martins (1995), a administração da coisa pública, não raras vezes, demanda conhecimento que o Legislativo não tem e conferir a este Poder o direito de apresentar quaisquer projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre temas que não estão dentro do conjunto de suas especialidades.

Assim, prossegue o referido autor, caso tal possibilidade fosse ofertada ao Legislativo, poderia este Poder deliberar de maneira desastrosa, por falta de conhecimento, prejudicando-se a Administração Pública.

Ainda, de acordo com as lições de Martins (1995), destaca-se que o rol de competências privativas se deve ao fato de que sobre determinadas matérias o Poder Executivo tem melhor visão do que o Legislativo, por geri-las. Uma vez registradas as citações acima, é preciso, contudo, discordar do argumento de que o Legislativo é, total ou relativamente, ignorante sobre assuntos internos do Executivo. No entanto, Canotilho (2003) esclarece que é preciso analisar as hipóteses de iniciativa privativa – especialmente as que subtraem a iniciativa ao Legislativo – em sintonia com o princípio hermenêutico da conformidade funcional, de modo que o intérprete não pode chegar a um resultado que subverta, anule ou perturbe o esquema organizatório funcional delimitado constitucionalmente.

A COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA A APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS LEGAIS QUE GERAM DESPESA AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, SEGUNDO O ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A presente seção destina-se a promover um cotejo analítico da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as hipóteses de iniciativa privativa do chefe do Executivo, as quais não constituem a regra do processo legislativo. Pelo contrário, devem ser visualizadas como exceção, pois o comum é a possibilidade de proposição legislativa pelos membros do Congresso Nacional, no uso privativo da iniciativa comum, conforme disposto no art. 61, *caput*, da Constituição Federal. Existem inúmeros precedentes em que a Suprema Corte abordou a interpretação do art. 61, § 1º, da CF, com posicionamentos distintos, ora pela validação de diplomas estaduais provenientes do Legislativo e que impunham a adoção ou implementação de uma política pública, ora pela declaração de sua inconstitucionalidade.

A primeira decisão a ser estudada é a que foi proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.417/SP³, no bojo da qual se conferiu uma interpretação

³EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da

extremamente ampliativa da restrição contida no art. 61, § 1º, II, alínea “e”, da CF. Não obstante o dispositivo determinar que seja de iniciativa privativa do Presidente da República os projetos de lei que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, a interpretação expandida dos ministros assentou que qualquer matéria pertinente à Administração Pública encontrava-se na esfera de competência exclusiva do chefe do Executivo.

Posteriormente, em uma segunda fase da jurisprudência do STF, assume posição de destaque a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.808/RS⁴, por meio da qual se analisou a constitucionalidade de lei do Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu o Polo Estadual de Música Erudita na região do Vale do Caí, obrigando o governador do Estado a incluir no orçamento dotação para a execução da determinação legal.

Naquela oportunidade, o relator do processo, ministro Gilmar Mendes, manifestou-se pela inconstitucionalidade total da norma, por violação ao art. 165, III, da CF, por obrigar o Executivo a destinar anualmente dotação orçamentária para o cumprimento do disposto na lei e, fundamentalmente, por contrariedade ao art. 61, § 1º, II, alínea “e”, pois cabia ao governador a iniciativa de lei que dispusesse sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias e de órgãos da administração pública.

Note-se que, nessa decisão, a interpretação do dispositivo que determina a reserva de iniciativa já é menos extensa em relação à que foi alcançada na ADI nº 2.417/SP, e o próprio relator demonstra cautela em não conferir interpretação ampliativa às hipóteses de iniciativa exclusiva do Executivo, reconhecendo que uma

entidade. Iniciativa de lei pela Assembleia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, “e”). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Diário da Justiça. Seção 1. 05/12/2003. ADI 2417 / SP - SÃO PAULO.

⁴ EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Polo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 2808/RS - RIO GRANDE DO SUL. Diário da Justiça. Seção 1. 17/11/2006.

interpretação ampliada da reserva de iniciativa pode resultar no esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito das unidades federativas.

Em uma terceira fase, o STF passa a considerar constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, ganhando notoriedade o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (AgR no RE) nº 290.549/RJ⁵. Nessa oportunidade, travou-se discussão em torno de lei que criava um programa intitulado “Rua da Saúde”, sendo que, em decisão monocrática, o ministro Dias Toffoli negou seguimento do recurso extraordinário interposto pelo município do Rio de Janeiro, por meio do qual se buscava a declaração de inconstitucionalidade da lei. O município agravou da decisão, a qual foi analisada pela Primeira Turma, que, por quatro votos a um, negou provimento ao recurso.

O relator afirmou que a criação do programa instituído por meio da lei em questão tão somente tinha a intenção de fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, deixando-se estabelecido no próprio texto legal que a implantação, a coordenação e o acompanhamento do programa ficariam a cargo do órgão competente do Poder Executivo, a quem incumbiria, igualmente, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa. Outra decisão relevante foi a tomada na ADI nº 3.394/AM⁶, por meio da qual o pleno do STF declarou constitucional lei que criava programa de gratuidade de testes de maternidade e paternidade, já que a lei atacada não criava ou estruturava qualquer órgão da administração pública local.

⁵EMENTA. Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado “rua da saúde”. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. 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. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. Agravo regimental no Recurso Extraordinário 290.549 – Rio de Janeiro. Órgão julgador: primeira turma do STF. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 28/02/2012.

⁶EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. [...] 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [...] ADI 3394. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Eros Grau. Julgamento: 02/04/2007. Publicação: 15/08/2008.

A decisão mais relevante e didática para a finalidade do presente estudo foi a tomada no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE nº 878.911/RJ), por meio da qual o STF fixou a tese de que não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de seus servidores públicos. Leia-se, abaixo, a ementa do mencionado aresto:

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 RJ, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, Repercussão Geral, DJe de 11-10-2016).

Assim, percebe-se que a atual jurisprudência do STF não veda ao Legislativo a apresentação de projetos de lei sobre políticas públicas, demonstrando que a interpretação mais adequada ao sistema constitucional brasileiro e, especificamente, ao art. 61, § 1º, II, da CF, é a que não esvazia a esfera de competências legislativas do Parlamento com interpretações distorcidas do texto constitucional, incorrendo no erro de afirmar que todo e qualquer projeto de lei de gere despesas ao poder público encontra-se na lista de competências privativas do chefe do Executivo.⁷

⁷ No mesmo sentido: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. A Lei 5.978/2015, do Município do Rio de Janeiro, ao estabelecer a instituição de Cadastro Municipal de Imóveis que se destinam a aluguel para fins religiosos, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais. A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo Interno a que se nega provimento (RE 1298077 AgR, Relator(a): Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 15/03/2021). AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - Norma de origem parlamentar que determina a fixação de placa educativa, por não criar, extinguir ou alterar órgão da Administração Pública, não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG/RJ, Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que “[N]ão usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS), por exemplo, no julgamento da ADI 70083099556, já reproduziu entendimento idêntico ao firmado pelo STF 878.911/RJ, assentando que a Lei Municipal nº 6.704/2019, do município de Pelotas/RS – de iniciativa do Legislativo – é constitucional, mesmo que imponha a instalação de câmeras de segurança nas escolas da rede pública municipal. Outra decisão recente, julgada em 14 de abril de 2022 pelo TJ/RS, nos autos da ADI 70085433266, também amparada na tese consolidada pela Suprema Corte, reafirmou a compreensão de que as hipóteses de competência privativa do chefe do Poder Executivo devem ser interpretadas de maneira restritiva.

Efetivamente, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, motivo pelo qual deve ser interpretada em sentido estrito. A interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Presidente da República – e dos Governadores e Prefeitos, em razão do princípio da simetria – a tarefa de propor projetos de lei sobre a criação e extinção de órgãos e Ministérios da Administração Pública. Dessa forma, se a proposição não promover a criação de um novo órgão ou o redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, não pode ser considerada como violadora da norma constitucional.

CONCLUSÃO

Propôs-se a pensar, por meio deste trabalho, sobre a possibilidade, ou não, de parlamentares apresentarem propostas legais que gerem despesas ao poder público municipal, promovendo-se um estudo sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, fundamentalmente acerca da correta interpretação do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal. Assim, iniciou-se a investigação com uma excursão histórica sobre a teoria da separação dos Poderes, buscando-se melhor compreensão do atual arranjo institucional brasileiro. Lembrou-se que o entendimento contemporâneo da teoria da separação de poderes emana das lições de Montesquieu. Buscou-se fixar bases mais claras, especialmente, para as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo.

órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1338645 AgR, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 26/01/2022).

Após, objetivou-se investigar o instituto da iniciativa privativa (ou reservada) do chefe do Poder Executivo Municipal e as possibilidades de iniciativa concorrente, para ao final procurar-se estabelecer adequada interpretação da Constituição Federal, verificando, à luz da jurisprudência do STF, se é vedado a um parlamentar a propositura de quaisquer projetos de lei que geram despesas ao poder público ou, ainda, caso lhe seja permitido, quais são as condições e limitações impostas para que essa prerrogativa seja exercida dentro dos limites da Carta Magna.

Chegou-se à compreensão de que as matérias sujeitas à iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente, e, portanto, na ausência de previsão constitucional específica, a qualquer um dos legitimados é facultada a deflagração do processo legislativo. Não está eivado de inconstitucionalidade qualquer projeto de lei proposto pelo Legislativo que trate sobre políticas públicas, pois o Parlamento também tem a prerrogativa de concretizar os direitos fundamentais sociais, devendo-se realizar uma interpretação do art. 61, § 1º, II, da CF compatível com a prerrogativa do legislador de formular políticas públicas, sob pena de esvaziar-se a função legislativa do Parlamento. Naturalmente, veda-se ao parlamentar, apenas, a apresentação de propostas visando o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições ou novos órgãos.

REFERÊNCIAS

BARROS, Sérgio Resende de. “Leis” autorizativas. **Revista Mestrado em Direito**, Osasco, ano 7, n. 1, p. 243-253, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Decreto Presidencial. Graça constitucional a Daniel Lucio da Silveira. **Diário Oficial da União**: Edição 75-D, Seção 1 – Extra D, p. 1, 21 ab. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-de-21-de-abril-de-2022-394545395>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ – Rio de Janeiro**. Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 29 de set. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310486098&ext=.pdf>. Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.808/RS – Rio Grande do Sul**. Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 17 nov. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur7653/false>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.417/SP – São Paulo**. Relator: Maurício Corrêa. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 05 dez. 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur13975/false>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ – Rio de Janeiro**. Relator: Dias Toffoli. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 29 mar. 2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur206733/false>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.394/AM – Amazonas**. Relator: Eros Grau. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 15 agos. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur87666/false>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6337/MG – Minas Gerais**. Relatora: Rosa Weber. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 22 out. 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=6337&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 21 jul. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012. Disponível em: https://editora.uemg.br/images/livros-pdf/catalogo-2012/2012_DICIONARIO_DE_POLITICAS_PUBLICAS_VOL_1.pdf. Acesso em: 22 maio 2022.

CHIMENTI, Ricardo Cunha *et al.* **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70083099556, Tribunal Pleno**. Relator: Jorge Luís Dall'Agnol. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 30 abr. 2020. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 20 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085433266, Tribunal Pleno**. Relator: Marcelo Bandeira Pereira. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 14 abr. 2022. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 20 jul. 2022.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. *In*: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (org.). **Direitos sociais. Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.