



**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA
PARLAMENTAR QUE ACARRETEM AUMENTO DE GASTOS PARA O PODER
PÚBLICO MUNICIPAL: UM ESTUDO DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

**THE (IN)CONSTITUTIONALITY OF BILLS OF PARLIAMENTARY INITIATIVE
THAT CAUSE INCREASE IN EXPENDITURE FOR MUNICIPAL PUBLIC
AUTHORITIES: A STUDY OF THE DECISIONS OF THE SUPREME FEDERAL
COURT**

Jonas Caron¹

O presente trabalho centra-se em examinar, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a (in)constitucionalidade da apresentação de projetos de leis que acarretem em aumento de gastos para o Poder Público Municipal, através da iniciativa de membros do Poder Legislativo. Salienta-se que a preservação da democracia em um país está atrelada à divisão das funções estatais, a fim de evitar a concentração do poder em apenas um órgão ou indivíduo. No Brasil, esses órgãos classificam-se em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, os quais, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF), devem ser harmônicos e independentes entre si, como condição para a preservação do Estado Democrático de Direito.

O artigo 61, §1º, inciso II, da CF, dispôs de modo taxativo o rol de matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo, ou seja, listou os temas que são reservados de forma exclusiva ao Presidente da República. Tais regras, em razão do princípio da simetria constitucional, também são aplicáveis, obrigatoriamente, no âmbito local, aos Prefeitos Municipais. Ao estabelecer-se a iniciativa privativa (reservada ou exclusiva), confia-se a apenas um órgão, agente ou pessoa a possibilidade da apresentação de projetos de leis sobre determinadas matérias.

¹ Advogado e consultor jurídico da Associação de Vereadores do Vale do Taquari (AVAT). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Pós-Graduado em Direito Público. E-mail: <jcaron@universo.univates.br>.



Hodiernamente, ainda subsiste muita controvérsia doutrinária e jurisprudencial sobre a necessidade de conferir interpretação restritiva ou ampliativa a esse rol constitucional de competências privativas do Executivo, especialmente quando da prolação de decisões de primeiro e segundo grau de jurisdição em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, por meio das quais, frequentemente, é questionada constitucionalidade de projetos de leis de origem parlamentar. Nesse contexto, surge o seguinte questionamento: projetos de leis de iniciativa parlamentar, que geram aumento de gastos para o Poder Público Municipal, são constitucionais?

O objeto do presente trabalho é eminentemente dogmático, pois busca-se analisar o alcance e o conteúdo do dispositivo constitucional acima indicado, analisando-se, sob um prisma teórico, as hipóteses que estão ou não contidas na restrição veiculada. Assim, visando-se responder ao questionamento, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, pois realiza-se uma análise geral – a tripartição dos poderes e as competências legislativas privativas do Executivo – para o particular – buscando identificar a correta interpretação para os dispositivos constitucionais relacionados ao tema – até a conclusão.

Quanto ao método de procedimento, utiliza-se o hermenêutico, que possibilita a correta interpretação dos textos e análise das ações, o que se mostra relevante, pois permite a concretização do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, especialmente no âmbito do poder local. Utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, com amparo em diversas obras clássicas que tangenciam a matéria objeto de estudo. E, por fim, verificaram-se julgados paradigmas do STF.

Como objetivos específicos, elencam-se três: primeiro, expõe-se a teoria da tripartição de poderes no atual Estado Democrático de Direito. Para Locke (1993), o poder legislativo não é somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado e inalterável nas mãos em que a comunidade uma vez colocou. Também não pode existir qualquer ação de quem quer que seja, concebida por qualquer maneira ou amparada por qualquer poder que seja, ter força e a obrigação da lei se não tiver o aval do legislativo escolhido, o qual representa o genuíno consentimento da sociedade.

Segundo, estuda-se o conceito e o rol das iniciativas legislativas privativas (ou reservadas) e a iniciativa legislativa concorrente no âmbito do poder local. 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 refogem à sua maior especialidade. Assim, prossegue o referido autor, caso tal possibilidade fosse ofertada ao Legislativo, poderia este poder deliberar de maneira desastrosa, por falta de conhecimento.

Daniel Sarmiento (2012), em posição similar, ressalta que os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) têm em seus quadros servidores com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área. Ferreira Filho (2009) afirma que o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar ao seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.

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. É plenamente compreensível o argumento da conveniência de atribuir a iniciativa de determinadas matérias ao Executivo, por ter com elas mais contato, mas a afirmação de que a atribuição do poder de iniciar no Legislativo geraria leis absurdas significa se utilizar do argumento *ad terrorem*².

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.

Por fim, à luz do atual entendimento do STF, foca-se no estudo da competência do Poder Legislativo Municipal para a apresentação de propostas legais que geram despesa ao Poder Executivo Municipal. Em idêntico sentido ao ensinamento de Canotilho, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu³ que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação

2 Argumentos usados numa discussão jurídica para impressionar por meio do terror.

3 STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.



ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

Na mesma esteira de raciocínio, Vieira Junior (2007) sustenta que a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública. Após muita divergência doutrinária e jurisprudencial⁴ a respeito da matéria, a Suprema Corte evoluiu⁵ sua jurisprudência para a compreensão de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61, §1º, II, da CF, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Assim, não é possível que se admita interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Raciocínio diverso implicaria no esvaziamento da esfera de atuação do Poder Legislativo Municipal no tocante à idealização e implementação de políticas públicas locais.

Uma decisão paradigmática, que contribuiu fortemente para a pacificação do tema objeto do presente estudo, foi a decisão proferida pelo STF no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, proveniente de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, deflagrada pelo Prefeito do Rio de Janeiro/RJ com a intenção de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.616/2013 (de origem parlamentar) do Município do Rio de Janeiro/RJ.

A lei acima mencionada (Lei nº 5.616/2013) determinava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. No caso em tela, a proposta surgida na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro/RJ não criou ou alterou a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local e nem tratou do regime jurídico dos servidores públicos municipais. Por essa razão, a Suprema Corte assentou, em caráter de repercussão geral, que não houve qualquer vício de

4 Nesse sentido, cita-se o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

5 ARE 878911 RG / RJ.



inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Tal decisão recolocou os membros do Poder Legislativo em sua institucional posição de centralidade no contexto de idealização e implementação de políticas públicas na esfera local.

Em notas conclusivas, atualmente, o STF, após alterar e evoluir sua própria jurisprudência, assentou o entendimento de que projetos de lei que não criam ou estruturam qualquer órgão da Administração Pública local, não estão inseridos nas hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar, as quais constituem *numerus clausus*. Dessa forma, um projeto de lei de origem do Poder Legislativo, mesmo que estabeleça a criação de uma nova política pública municipal ou, de qualquer outro modo gere despesas ao Poder Público, deve ter sua constitucionalidade reconhecida, desde que não vise o redesenho de órgão do Executivo.

Palavras-chave: Iniciativa privativa. Poder Executivo. Poder Legislativo. Rol taxativo.

Keywords: Private initiative. Executive power. Legislative power. Tax roll.

REFERÊNCIAS

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 mai. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, RE 878.911-RJ, 29.09.2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310486098&ext=.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1224.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387.

SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros ÉticoJurídicos. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp->



content/uploads/2012/09/AProtecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf. Acesso em: 09 mai. 2022.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. O Supremo Tribunal Federal e o Controle Jurisdicional da Atuação do Poder Legislativo: uma visão panorâmica e comentada da jurisprudência constitucional. Brasília: Senado Federal, 2007, p. 260.