

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.352.214 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S) : MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ADV.(A/S) : TIAGO FADEL MALGHOSIAN
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS
ADV.(A/S) : VAGNER MEZZADRI

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.823, DE 1º DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI O PROGRAMA “CONSUMO CONSCIENTE DA ÁGUA” PARA SER OBSERVADO NOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO E RECOMENDADO À POPULAÇÃO DE MODO GERAL. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 25 E 24, § 2º DA CARTA ESTADUAL. RECONHECIMENTO, ENTRETANTO, DE VÍCIO DE INICIATIVA NO ARTIGO 2º DA NORMA GUERREADA, POR INGRESSAR O LEGISLATIVO NA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO ALCAIDE, IMPONDO OBRIGAÇÕES NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 47, II, XIV E XIX DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA CITADA CARTA. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º DA LEI. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE”. (eDOC 4)

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 2º, 24, VI, 30, I e II, e 61, § 1º, do texto constitucional. (eDOC 6)

Nas razões recursais, insurge-se contra o acórdão que declarou a inconstitucionalidade parcial da lei municipal por invasão da competência privativa do Chefe do Executivo. Considera-se que a lei *objetiva tão somente exemplificar possíveis medidas tendentes a evitar o desperdício e incentivar o uso racional de água*. Segue aduzindo-se que *não há*

RE 1352214 / SP

qualquer comando impositivo ao Poder Executivo para que implante os equipamentos ali descritos, não havendo que se falar em imposição de obrigações na gestão administrativa.

É o relatório.

Decido.

A irresignação merece prosperar.

De início, verifica-se que a jurisprudência do STF é no sentido de admitir a interposição de recurso extraordinário em face de ADI estadual, cuja controvérsia consista no regramento básico do processo legislativo, inclusive no que toca à reserva de iniciativa legal, por se tratar de norma constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros.

Nessa linha, veja-se o seguinte julgado:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CF, art. 61, § 1º, II, a. EMENDA PARLAMENTAR DA QUAL RESULTOU AUMENTO DE DESPESA: INCONSTITUCIONALIDADE. I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal, entre as quais as que estabelecem reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos estados-membros. II. - Emenda de origem parlamentar de que decorreu aumento de despesa majoração de índice de aumento de vencimentos proposto pelo Chefe do Poder Executivo, de 4,39% para 94,39%: inconstitucionalidade. III. - ADI julgada procedente.” (ADI 1470, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 10.03.2006)

Noutro giro, o Tribunal de origem, ao infirmar a constitucionalidade da lei municipal 5.823/2019, que cria o programa “Consumo Consciente da Água”, consignou que a norma de iniciativa parlamentar **acarretaria imposições à administração pública**, por isso sua propositura seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado:

“(…)

Mas, no presente caso, há indevida invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Executivo, quanto à Administração do Município, verificada no artigo 2º da lei impugnada. Dos termos do artigo 47, incisos II, XIV e XIX da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da citada Carta, colhe-se que:

‘Art. 47 Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;...’

Ora ao atribuir ao Executivo as obrigações previstas no artigo 2º da lei em comento, no sentido de que ‘a Prefeitura adotará as medidas cabíveis para evitar o desperdício de água e controlar seu uso racional, como levantamento e correção dos vazamentos existentes, instalação de dispositivos redutores de consumo, captação e reutilização da água para ser empregada em outros depósitos, utilização de irrigação para jardins e, principalmente, execução de um programa de conscientização do corpo de funcionários.’, o Legislativo ingressa em tema de gestão da Administração, agindo, assim, ultra vires.

(…)

Violados, portanto, os antefalados dispositivos da Constituição Bandeirante ao ingressar a Edilidade em tema de iniciativa do Executivo, estabelecendo àquele Poder regras de conduta, matéria que se encontra, por reserva legal, sob o manto do Chefe do Executivo.

Quadra ressaltar que não trata a lei impugnada de proposição geral e abstrata inserida na competência da Câmara Municipal que é a de atuar com caráter regulatório, genérico e abstrato, como citado na lição suso colacionada. Cuida-se, isto sim, de ato específico e concreto da administração, descabendo

ao legislativo atuar na edição de norma com tal conteúdo.

(...)”

Assim, verifica-se que o entendimento firmado pelo Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta Corte, segundo a qual é constitucional lei ou emenda de autoria parlamentar na hipótese de a matéria vazada no instrumento legal não ser de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, ainda que ocasione aumento de despesas públicas.

In casu, a legislação impugnada versa sobre o programa “Consumo Consciente da Água”. Portanto, considerando que o diploma não cuidou da estrutura ou da atribuições de órgão da administração pública nem do regime jurídico dos servidores, o expediente parlamentar na espécie guardou compatibilidade com o que decidido pelo STF nos temas 686 e 917 da repercussão geral, cujos paradigmas são, respectivamente, o RE-RG 745.811, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 06.11.2013, e o ARE-RG 878.911, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJE 11.10.2016, assim ementados:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. **Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos.** Art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal. 4. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Artigos 132, inciso XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Artigos 2º e 63, I, da Constituição Federal. 5. Recurso extraordinário provido

para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência.” (grifei)

“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.” (grifei)

Nessa mesma toada, confirmam-se os seguintes precedentes de ambas as Turmas da Corte:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO CRIA ÓRGÃOS OU CARGOS PÚBLICOS E NÃO GERA DESPESAS AO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos. Precedentes. 2. Hipótese em que dissentir da conclusão adotada pelo Tribunal de origem exigiria uma nova apreciação do conjunto fático-probatório constante dos autos (Súmula 279/STF). 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo

interno a que se nega provimento.”(RE 1243591 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 06.03.2020)

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.026/2010 do Município de Americana/SP, que determina a proibição de utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), 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. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145). 4. O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, conforme consta da exposição de motivos ao projeto de lei que deu origem ao diploma combatido. 5. Agravo regimental não provido.” (RE 729731 ED-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 26.10.2017)

RE 1352214 / SP

Ante o exposto, dou provimento ao recurso (art. 932, V, “b”, do CPC c/c art. 21, §2º, do RISTF), para reformar o acórdão recorrido e, no mérito, julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Publique-se. Int..

Brasília, 15 de junho de 2022.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente