

ESTUDO DE CASO – O PROCESSO LEGISLATIVO EM TERESÓPOLIS – INCONSTITUCIONALIDADES PRETÉRITAS E PROSPECÇÕES LEGÍSTICAS

CASE STUDY - THE LEGISLATIVE PROCESS IN TERESÓPOLIS – PAST UNCONSTITUTIONALITIES AND LEGAL PROSPECTS

**Fernando Rangel Alvarez dos Santos, Andressa Lima Quintanilha, João Matheus de Lellis Silva
Patricio**

RESUMO

A presente investigação teve por contexto analisar o processo legislativo, especialmente no Município de Teresópolis, nos últimos 05 anos, tendo por objetivo geral: analisar os motivos determinantes que conferem fundamento a declaração de inconstitucionalidade/constitucionalidade das leis municipais de Teresópolis, analisando pontualmente se o processo legislativo está ou não, na sua gênese, respeitando a Constituição da República. A metodologia envolveu a coleta de dados por meio de análise quantitativa, apurando o quantitativo de projetos de lei que tiveram o veto do Poder Executivo derrubado ou mantido. Na abordagem qualitativa, a partir dos dados acima pesquisados, analisaram-se as motivações das inconstitucionalidades constatadas, tanto por parte do Poder Executivo, como do Poder Judiciário, relacionadas ao processo legislativo (vício de iniciativa, vício material etc). A pesquisa encontra-se no estado da arte, não havendo percepções dos resultados por ora, todavia pretende-se perquirir, se possível, a criação de possíveis soluções procedimentais, sobretudo para possibilitar um diálogo entre os poderes constituídos.

Palavras-chave: controle de constitucionalidade; leis municipais; leis inconstitucionais

ABSTRACT

The context of this investigation was to analyze the legislative process, especially in the Municipality of Teresópolis, in the last 5 years, with the general objective: to analyze the determining reasons that provide basis for the declaration of unconstitutionality/constitutionality of the municipal laws of Teresópolis, analyzing specifically whether or not the legislative process is, in its genesis, respecting the Constitution of the Republic. The methodology involved collecting data through quantitative analysis, determining the number of bills that had the Executive Branch's veto overturned or maintained. In the qualitative approach, based on the data researched above, the motivations for the unconstitutionality found were analyzed, both on the part of the Executive Branch and the Judiciary Branch, related to the legislative process (initiative defect, material defect, etc.). The research is at the state of the art, with no perceptions of the results for now, however, the intention is to investigate, if possible, the creation of possible procedural solutions, especially to enable a dialogue between the constituted powers.

Keywords: constitutionality control; municipal laws; unconstitutional laws

INTRODUÇÃO

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é, segundo Luis Roberto Barroso (2016, p. 87) “ecclético, híbrido ou misto”, combinando o controle por via incidental e difuso (sistema americano). O citado autor menciona ainda (BARROSO, 2016, p. 75/76):

Nos Estados Unidos, como visto, o *judicial review* não teve assento expresso no texto constitucional, havendo resultado de uma construção jurisprudencial levada a efeito por John Marshall, em *Marbury v. Madison* (v., supra). O controle no sistema americano era — e ainda é — realizado no desempenho normal da atividade judicial, de modo incidental e difuso. No modelo europeu, ao revés, foram criados tribunais constitucionais, fora da estrutura ordinária do Poder Judiciário, com a função específica de guarda da Constituição, competência que exercem privativamente, de forma concentrada, embora o acesso à corte possa se dar de modo principal (ação direta) ou incidental. Nos dois sistemas, a consequência prática da declaração de inconstitucionalidade pela Suprema Corte ou pelo Tribunal Constitucional importa na paralisação da eficácia da norma, com alcance *erga omnes*, ou em sua retirada do sistema jurídico, atividade equiparada à de um legislador negativo (que não cria norma, mas pode suprimi-la).

A espécie de controle de constitucionalidade a ser investigada é a prévia, ou seja, aquele praticado pelo Chefe do Poder Executivo, no caso, do Município de Teresópolis.

A questão que se apresenta é a seguinte: investigar quais são as possíveis inconsistências em termos materiais e processuais do processo legislativo para aferir constitucionalidade/inconstitucionalidade das leis com o viés de aperfeiçoar a qualidade da deliberação parlamentar municipal para que a *novel* legislação goze de maior estabilidade e segurança jurídica.

Sob o **aspecto quantitativo** foram analisadas mais de 500 leis nos anos de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021. As leis de Teresópolis no período acima mencionado foram confrontadas com as decisões da Suprema Corte acerca de constitucionalidade das mesmas, sob vários aspectos (vício de iniciativa, leis autorizativas etc.). Após tal verificação, investigaram-se as leis que foram objeto de controle por parte do Poder Executivo por meio de veto. Devido à quantidade diminuída, não foram consideradas para os resultados, as leis

atacadas por instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade (Ações diretas na Suprema Corte e Representações de Inconstitucionalidades no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro).

INCONSTITUCIONALIDADES CONSTATADAS

Os resultados da pesquisa foram confrontados com decisões judiciais acerca de constitucionalidade das leis, tendo sido subdivididas nos itens a seguir:

1.1 Quanto à fonte de custeio:

Para fundamentar tal latente inconstitucionalidade, mencionam-se dois julgados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 4460/2004 QUE ISENTA DE PEDÁGIO AS MOTOCICLETRAS E SIMILARES NAS ESTRADAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -- NORMA EIVADA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAR NÃO SÓ O ART. 112, § 2º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, MAS, TAMBÉM, O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE - REPRESENTAÇÃO QUE SE ACOLHE, REJEITANDO-SE A PRELIMINAR ARGUIDA DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. De início, de se rejeitar a questão prévia suscitada, porquanto não há qualquer vedação no ordenamento em vigor quanto ao pedido formulado na presente Representação por Inconstitucionalidade. No mérito, realmente, a Lei Estadual nº 4460/2004 ofende o disposto no artigo 112, § 2º da Constituição Estadual que assim estabelece: “Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.” In casu, a norma impugnada concede gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio. Por outro lado, na hipótese, não se justifica o favorecimento, tão só, de uma categoria de usuários em detrimento das outras. Assim, a Lei Municipal teria que seguir a Lei Maior Estadual e não o fez. Não obedecido os mandamentos constitucionais suso transcritos, de se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4460/2004. Representação por Inconstitucionalidade, pois, que se tem como procedente, acolhendo-se como razões de decidir o Parecer da douta Procuradoria Geral da Justiça, rejeitando-se a preliminar arguida de impossibilidade jurídica do pedido.

Em relação à gratuidade sem fonte de custeio:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Gratuidade dos Atos Notariais Estabelecida pelos Incisos IV, V e VII do art.43 da Lei 3.350/99. **Alegação de Ofensa ao art.112, § 2º da Constituição Estadual por falta de indicação de fonte de custeio. Ocorrência por ter sido anteriormente declarado inconstitucional o disposto no § 2º do art.38 da própria Lei 3.350/99. Conforme reiteradamente decidido por este Órgão Especial, viola o disposto no § 2º do art.112 da Constituição Estadual lei que outorga gratuidade no serviço público sem indicação da fonte de custeio. Embora a Lei 3.350/90 tenha previsto a fonte de custeio para os atos cartoriais gratuitos por ela instituídos, essa previsão tornou-se inócua por ter sido declarado inconstitucional o § 2º do seu art.38. Procedência da representação.** (Órgão Especial do TJRJ – Representação de Inconstitucionalidade nº 22/2007 – Relator: Desembargador Sérgio Cavaliere Filho, julgado em 30/03/2009).

Dentre as leis de Teresópolis pesquisadas, percebem-se as seguintes situações, destacando-se, em geral, que os artigos de lei que tratam das despesas não mencionam as fontes:

LEIS	ASSUNTO	ARTIGO
3521	INSTITUI O PLANO MUNICIPAL DE CULTURA, NA CONFORMIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 3.343, DE 9 DE SETEMBRO DE 2014, ART. 43 INCISO I E ART. 44	Art. 8º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta das verbas orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário, e de outros recursos captados no decorrer da execução do Plano.
3525	AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A COLOCAR BRINQUEDOS E EQUIPAMENTOS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA EM PARQUES, PRAÇAS E DEMAIS LOCAIS PÚBLICOS DESTINADOS À PRÁTICA DE ESPORTES E LAZER.	Art. 7º As despesas de instalação correrão por conta de dotação do orçamento vigente e suplementação se necessário.
3534	ASSÉDIO MORAL - SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS	Art. 17. As despesas decorrentes da execução orçamentária da presente lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.
3700	CRIA GERENCIAMENTO MUNICIPAL DE LEITOS - (GML) NO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS.	Art. 2º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.
3750	PROÍBE A UTILIZAÇÃO, A QUEIMA E A SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ASSIM COMO DE QUAISQUER ARTEFATOS PIROTÉCNICOS DE EFEITO SONORO RUIDOSO NO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
3773	AUTORIZA O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL A CELEBRAR A CONTRATAÇÃO PARA CONCEDER OPORTUNIDADES DE ESTÁGIO A ESTUDANTES DE NÍVEL SUPERIOR, DE CURSOS PROFISSIONALIZANTES TÉCNICOS E ENSINO MÉDIO.	Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
3784	IMPLEMENTA O REGIME DE TEMPO INTEGRAL NAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO.	Art. 7º As despesas com a execução da presente Lei, correrão pelas dotações orçamentárias próprias do orçamento anual atribuído à Secretaria Municipal de Educação.
3859	DISPÕE SOBRE A REALIZAÇÃO DE CAMPANHA ANUAL PREVENTIVA ÀS ENFERMIDADES ADQUIRIDAS PELOS PROFISSIONAIS QUE ATUAM NO MBITO EDUCACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à custa de dotações próprias do orçamento vigente, suplementadas, se necessário.
3881	DISPÕE SOBRE A AJUDA ESPECIALIZADA E AMPARO A PESSOAS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA EM TODA A REDE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE, NO MBITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS	Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
3921	ESTABELECE POLÍTICA DE CONCESSÃO DE MICROCRÉDITO AOS GRUPOS QUE MENCIONA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 3º As eventuais despesas decorrentes desta Lei correrão à conta da dotação orçamentária própria, suplementar por créditos adicionais suplementares ou extraordinários.
4019	DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE MÁSCARAS DE PROTEÇÃO PARA O COVID-19 PELA REDE PÚBLICA MUNICIPAL, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 1º A Prefeitura de Teresópolis fornecerá junto ao uniforme escolar a todos os alunos da educação básica da rede municipal, máscaras de combate ao COVID-19, na forma determinada a seguir.
4050	ACRESCENTA NO TEXTO DA LEI Nº 3.219/2013, OS ARTIGOS ABAIXO RELACIONADOS, COMPLEMENTANDO A REDAÇÃO DA REFERIDA LEI QUE DISPÕE SOBRE A RESERVA DE VAGAS PARA BICICLETAS E INSTALAÇÃO DE BICICLETÁRIO EM PONTOS DE GRANDE FLUXO DA CIDADE NO MBITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias da Secretaria Municipal de Segurança Pública.

Percebe-se uma contínua repetição dos dispositivos nas normas, sem que o legislador atente para as reiteradas e anteriores disposições com latente inconstitucionalidade.

Quanto à imposição de deveres:

Em fundamentação de tal situação de possível inconstitucionalidade, mencionam-se dois julgados da Suprema Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade 4.908/RJ Relatora: Ministra Rosa Weber Requerente: Associação Nacional das Operadoras Celulares (ACEL) Interessados: Governador do Estado do Rio de Janeiro Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.295/2012, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE ATIVA. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. MÉRITO. FIXAÇÃO DE DEVER A PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE TELEFONIA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. OFENSA AOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO. 1. Não tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade entidade que represente mero segmento de categoria econômica. Precedentes. 2. Inobservância de normas de repartição de competência por lei estadual resulta em inconstitucionalidade, não em ilegalidade, com ofensa direta à Constituição da República. 3. É inconstitucional, por usurpação de competência material e legislativa da União, lei estadual que imponha dever a prestadoras de serviços de telecomunicações. 4. Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido.

No que tange às normas estaduais que subordinam a celebração de convênios à autorização prévia das Casa Legislativas, por ferir a separação de poderes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição

Federal. Precedentes: ADI n 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI n 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente. STF. Plenário. ADI 770 -MG, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 01/07/2002.

Acerca de Lei que impõe obrigações às concessionárias de serviços públicos, haverá repercussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.

1. **A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.**

2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

No que se refere à imposição de obrigações ao Poder Executivo:

Representação de Inconstitucionalidade. Lei n.º 1.388, de 11 de junho de 2012, do Município de Miracema, que institui a obrigatoriedade de envio de editais licitatórios ao Poder Legislativo Municipal e dá outras providências. Criação de atribuição, pela lei impugnada, de iniciativa parlamentar, para o Poder Executivo, e geração de despesas. Usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo e, em consequência, violação ao Princípio da Independência harmônica entre as funções essenciais do estado. Representação de Inconstitucionalidade que se julga procedente. **(0031198-94.2016.8.19.0000 - Des (a). Nildson Araújo da Cruz - Julgamento: 27/08/2018 - OE - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial);**

Da mesma forma, imposição deveres à iniciativa privada:

Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa. (...) Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. (ADI 451, rel. min. Roberto Barroso, j. 1 -8-2017, P, DJ de 9-3-2018).

LEI	EMENTA	TEXTO
3567	Proíbe o desligamento/corte de energia elétrica e água, pelas concessionárias do Município e dá outras providências.	Art. 1º Ficam proibidas as concessionárias de serviços de eletricidade e de água, no âmbito do Município, fazer desligamento/cortes de energia elétrica e água, às sextas-feiras, aos sábados, aos domingos, vésperas de feriados e no último dia anterior ao feriado, decorrentes da falta de pagamento.
3627	Dispõe sobre a obrigatoriedade da empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica e demais empresas ocupantes de sua infraestrutura a se restringir à ocupação do espaço público dentro do que estabelece as normas técnicas aplicáveis e promover a regularização e a retirada dos fios inutilizados, em vias públicas do Município de Teresópolis e dá outras providências	Art. 1º A empresa concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica no Município de Teresópolis, detentora da infraestrutura de postes, fica obrigada a preservar o uso do espaço público de forma ordenada em relação ao posicionamento e alinhamento, de todas as fiações e equipamentos instalados em seus postes, respeitando rigorosamente as normas técnicas aplicáveis, em particular em observância aos afastamentos dos mínimos de segurança em relação ao solo, em relação aos condutores energizados da rede de energia elétrica e em relação às instalações de iluminação pública, visando não interferir com o uso do espaço público por outros usuários, notadamente os pedestres.
3819	DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS DA COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO PELAS ATUAIS CONCESSIONÁRIAS CEDAE E ENEL.	Art. 2º No caso de corte de fornecimento, por atraso no pagamento do débito que originou o corte, a concessionária tem que restabelecer o fornecimento de energia elétrica ou água, sem qualquer ônus ao consumidor, no prazo máximo de 06 (seis) horas, após a comprovação da quitação do débito correspondente.
3820	INSTITUI NO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, O DIA MUNICIPAL DA FIBROMIALGIA, FILAS PREFERENCIAIS E VAGAS DE ESTACIONAMENTO PREFERENCIAL.	Art. 4º Ficam as empresas públicas, empresas de concessionárias de serviços públicos e empresas privadas obrigadas a dispensar, durante todo o horário de expediente atendimento preferencial aos portadores de fibromialgia.
4091	DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTO ELIMINADOR DE AR NA TUBULAÇÃO DO SISTEMA DE ÁGUA RESIDENCIAL OU COMERCIAL	Art. 2º Fica permitida ao consumidor a instalação de equipamentos ou aparelhos eliminadores de ar nos hidrômetros coletivo ou individual do sistema de abastecimento de água. § 2º. O procedimento de instalação deverá conter autorização da empresa concessionária de abastecimento e as despesas decorrentes da aquisição correrão a expensas do consumidor. Art. 4º As instalações de equipamentos e aparelhos eliminadores de ar poderão ser realizadas por técnico autônomo ou a própria empresa concessionária de abastecimento de água.
3791	DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE MATERIAL PUBLICITÁRIO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PÚBLICO E PRIVADO COM INTUITO DE COMBATER O BULLYING INFANTIL.	Art. 1º Fica instituída em caráter permanente a campanha de conscientização e combate ao bullying infantil nos veículos utilizados no transporte coletivo de estudantes públicos e privados no âmbito do Município de Teresópolis. Art. 3º Os veículos privados e municipais de transporte coletivo de estudantes, deverão manter no interior e na parte externa, publicidade com tamanho não inferior a 30 cm x 40 cm, tratando sobre a matéria.
3926	Ficam as instituições de ensino infantil, fundamental, médio e superior da rede privada municipal, obrigadas a reduzirem as suas mensalidades em 30% (trinta por cento) durante o período que durar o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus causador da COVID-19 e dá outras providências.	Art. 1º Ficam as instituições de ensino infantil, fundamental, médio e superior da rede privada municipal, obrigadas a reduzirem as suas mensalidades em 30% (trinta por cento) durante o período que durar o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus causador da COVID-19.

Quanto a dispor sobre a organização e atribuições dos órgãos da Administração Pública, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade (todas de iniciativa do Poder Legislativo):

O entendimento do Supremo Tribunal Federal tem sido no sentido de ser privativa do Poder Executivo tal prerrogativa:

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. (ADI 2857, rel. Ministro Joaquim Barbosa)

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (ADI 3254, rel. Ministra Ellen Gracie)

LEI	EMENTA	TEXTO
3523	DISPÕE SOBRE OS PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA REALIZAÇÃO DOS CONVÊNIOS PARA A CONSIGNAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS MEDIANTE DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO A SERVIDORES PÚBLICOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS, NA FORMA QUE MENCIONA.	Art. 1º Nos convênios firmados entre as instituições financeiras e o Município que tenham por objeto a consignação de empréstimos mediante quitação por meio de desconto em folha de pagamento deverá constar cláusula impedindo que as instituições financeiras realizem a negativação dos nomes nos órgãos de proteção ao crédito dos servidores públicos, bem como dos aposentados e pensionistas que tenham aderido ao contrato de concessão de crédito e tenham sido considerados inadimplentes nos casos em que o Município seja comprovadamente responsável pela falta de pagamento dos salários.
3544	DISPÕE SOBRE INSTITUIR NO MUNICÍPIO PROGRAMAS E DIRETRIZES QUE PROMOVAM A INCLUSÃO DAS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA.	Art. 1º Esta Lei institui no Município programas que promovam a inclusão das pessoas com Transtorno do Espectro Autista, e estabelece as seguintes diretrizes para sua consecução: VII - o Poder Executivo poderá estabelecer contratos de direito público ou convênios, e outros meios necessários, com pessoas jurídicas de direito público ou privado, com a finalidade de atender de forma progressiva o cumprimento desta Lei.
3816	DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE DE INSULINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 1º As farmácias, drogarias e demais estabelecimentos, que comercializam insulina, ficam obrigados a fornecer embalagem para transporte de insulinas que necessitem ser mantidas refrigeradas. Art. 2º A Administração Pública indicará órgão fiscalizador para o fiel cumprimento desta Lei.
3817	DISPÕE SOBRE IMPLANTAÇÃO DE VAGAS ESPECIAIS DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM LOGRADOUROS E ESPAÇOS PÚBLICOS DESTINADOS AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, OBRIGATORIAMENTE EM FRENTE A ESTABELECIMENTOS INSTITUCIONAIS, COMERCIAIS E DE SERVIÇOS, PÚBLICOS OU PRIVADOS NO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS.	Art. 5º O órgão municipal de trânsito responsável pelo Sistema de Vagas Especiais no Município de Teresópolis, poderá firmar convênio com entidades de direito público e privado para modernização do sistema visando a instalação de dispositivos eletrônicos e a aplicação de instrumentos da tecnologia da informação para monitoramento e controle das vagas.
3896	TRAZ A OBRIGATORIEDADE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REMETER AO PODER LEGISLATIVO A ÍNTEGRA DOS PROCESSOS DE COMPRA REALIZADOS MEDIANTE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM SITUAÇÕES DE DECRETAÇÃO DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA.	Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal de Teresópolis obrigado a remeter ao respectivo Poder, Legislativo Municipal, independentemente de solicitação, a íntegra dos processos de compras realizadas mediante dispensa de licitação, tendo esta se dado por fundamento a Declaração de Estado de Calamidade Pública no Município de Teresópolis, nos moldes do art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/1993.

1.4 Quanto às leis “autorizativas”:

Este aspecto é relevante, pois tanto o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em julgamentos de Representação de Inconstitucionalidade, como a Suprema Corte em ações de controle de constitucionalidade se manifestam no mesmo sentido.¹⁹

Remuneração de servidor

Direito Constitucional. Representação de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.598/2015. A norma impugnada autoriza o Poder Executivo a proceder à alteração pertinente na legislação municipal, que define a gratificação aos Guardas Municipais de Barra do Piraí, e dá outras providências. Alegação de inconstitucionalidade, uma vez que teria usurpado a competência do Chefe do Poder Executivo ao dispor sobre remuneração dos Guardas Municipais. A norma teria contrariado o princípio da separação de Poderes, previsto no art. 7º da Carta Estadual, haja vista que o Poder Legislativo expediu ordem direta ao Poder Executivo. A Lei deveria ser fruto de um projeto enviado pela Chefia do Poder Executivo. O artigo 112, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece que compete à Chefia do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre a remuneração dos servidores públicos. “É inconstitucional a lei que, de iniciativa parlamentar, conceda ou autorize conceder vantagem pecuniária a certa classe de servidores públicos” (ADI 3176, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, j. em 30/06/2011.) Procedência da representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.598/2015 do Município de Barra do Piraí.” Direta de Inconstitucionalidade - Des. Nagib Slaibi Filho – Julgamento: 29/10/2018 – OE – Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial.

Regime jurídico dos servidores públicos, inclusive no que tange à aplicação de sanções, está sujeita à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, conforme os artigos art. 61, § 1º, II, “c” da Constituição da República e o art. 112, § 1º, II, “b”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro

Também há discussão quanto a constitucionalidade de lei que autoriza/implementa campus universitário sem pedido da instituição de ensino:

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada.

2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida.” (destaca-se Pleno, ADIMC n.º 2.367-5/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, ac. unânime, j. 05.04.2001, DJU 05.03.2004)

Ainda, do voto do eminente Ministro Relator colhe-se o seguinte excerto, *in verbis*:

Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê de veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que seria ainda pior, que seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as conseqüências de ordem política daí derivadas. **A lei estadual, na verdade, seria inócua, se não fosse também inconstitucional. A razão é singela: não cabia ao Poder Legislativo autorizar o Poder Executivo a realizar aquilo para o que não detém competência constitucional e a proceder à instalação de campus universitário**, mesmo que se trate de Universidade anteriormente criada pelo Poder Público. A legitimação para tomar, ou não, esta decisão é tão-somente dela própria.” (sem grifos no original)

¹⁹ Foram trazidas apenas 06 leis, conforme quadro abaixo, todavia no objeto da pesquisa, todavia na pesquisa foram encontradas mais de 100 leis “autorizativas”, destacando-se as seguintes: 3547; 3548; 3556; 3559, 3663, 3670, 3695, 3697, 3698, 3699, 3707, 3708, 3279, 3753, 3768, 3770, 3776, 3777, 3783, 3787, 3794, 3795, 3797 (matéria administrativa), 3823, 3837, 3838, 3839, 3840, 3841, 3842, 3854, 3858, 3901 (o projeto de lei autoriza a regulamentar ao Executivo a regulamentar o Programa); 3909 (autoriza a criar programa), 3934, 3959, 3960, 3961, 3963, LC 288, 3967, 3968, 3979, 3980, 3982, 3997, 4021, 4025, 4026.

LEI	EMENTA	INICIATIVA	TEXTO
3547	AUTORIZA A FIRMAR TERMO DE PERMISSÃO DE USO A TÍTULO PRECÁRIO COM A EMPRESA MOVE ZONE COMÉRCIO E VENTOS LTDA.	Poder Executivo	Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar Termo de Autorização de Uso, a Título Precário, onerosa, com a empresa MOVE ZONE COMÉRCIO E EVENTOS LTDA, CNPJ nº 13.296.638/0001-63, que terá por objeto a utilização do espaço público denominado Parque de Exposições Municipal, com o objetivo de realizar o evento FEPORT - 2017, que será realizado nos dias 7, 8, 9 e 10 de setembro de 2017.
3663	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO, NO BAIRRO PARQUE ERMITAGE, DA FEIRA LIVRE DO PRODUTOR RURAL E ARTESANATO.	Poder Legislativo	Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar, no Município de Teresópolis, no Bairro Parque Ermitage a “Feira Livre do Produtor Rural e Artesanato”.
3794	Autoriza o Executivo Municipal a criar cartilha para divulgação, esclarecimento e informação quanto aos direitos assegurados no âmbito municipal às pessoas com TEA - Transtorno do Espectro Autista.	Poder Legislativo	Art. 1º Fica o Executivo Municipal autorizado a criar CARTILHA DE INFORMAÇÃO E ORIENTAÇÃO, quanto aos direitos assegurados no âmbito municipal às pessoas com TEA - Transtorno do Espectro Autista.
3797	AUTORIZA O MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, ATRAVÉS DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE À ASSINAR CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE.	Poder Legislativo	Art. 1º Fica autorizado o Município de Teresópolis, através do Secretário Municipal de Saúde, a participar de Consórcio Intermunicipal de Saúde com o objetivo de conjugação de esforços e recursos financeiros, tecnológicos e materiais humano dos municípios consorciados, com vistas à realização de atividades conjunta referente à promoção, proteção e recuperação da saúde da população dos municípios signatários no âmbito do SUS - Sistema Único de Saúde, observando o princípio da direção única cometida em cada ente federativo nos termos do § 1º do art. 10 da Lei Federal 8.080/90.
LC 273	Assegura a Revisão Geral Anual, em cumprimento ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal e ao artigo 2º da Lei Complementar nº 050/2004.	Poder Executivo	Art. 1º Fica reajustada em 3,92% (três vírgula noventa e dois por cento) a tabela de vencimentos dos servidores efetivos, comissionados, e aposentados da Câmara Municipal de Teresópolis, a partir de 1º de março de 2020, cumprindo o disposto no artigo 2º da Lei Complementar nº 050/2004.

Quanto a legislação de trânsito, acarretando inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. TRÂNSITO. MULTA PROVENIENTE DE INFRAÇÃO AFERIDA POR APARELHOS ELETRÔNICOS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (CF, ARTIGO 22, XI), E DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, SE AUTORIZADOS POR LEI COMPLEMENTAR FEDERAL (CF, ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO). 1. A Constituição Federal confere à União competência privativa para legislar sobre trânsito (CF, artigo 22, XI). 2. **Lei estadual que institui condições de validade das notificações de multa de trânsito. Necessidade de autorização de lei complementar federal ainda não editada** (CF, artigo 22, parágrafo único). 3. Medida cautelar deferida. Suspensão da vigência, com efeitos ex-nunc, da Lei n.º 10.553, de 11 de maio de 2000, do Estado de São Paulo. (ADI 2.328, Relator Ministro Maurício Correa. Pleno, julgado em 09/11/2000). (grifos nossos)

LEI	EMENTA	TEXTO
3791	DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE MATERIAL PUBLICITÁRIO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PÚBLICO E PRIVADO COM INTUITO DE COMBATER O BULLYING INFANTIL.	Art. 1º Fica instituída em caráter permanente a campanha de conscientização e combate ao bullying infantil nos veículos utilizados no transporte coletivo de estudantes públicos e privados no âmbito do Município de Teresópolis. Art. 3º Os veículos privados e municipais de transporte coletivo de estudantes, deverão manter no interior e na parte externa, publicidade com tamanho não inferior a 30 cm x 40 cm, tratando sobre a matéria.
3856	INSTITUI O “PROGRAMA PÉ NA FAIXA” QUE SERÁ IMPLEMENTADO PRÓXIMO AS FAIXAS DE PEDESTRES DAS VIAS PÚBLICAS ESPECIALMENTE NAS PROXIMIDADES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS-RJ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 3º As faixas de pedestres do programa deverão ter sinalização com placas com os dizeres “Pé na Faixa” em uma distância de no mínimo 10 metros da faixa de pedestre ali instalada. Parágrafo único. De forma gradual e progressiva, o Executivo Municipal deverá substituir as faixas de pedestres que não são elevadas com prioridade para as vias públicas onde haja maior fluxo de pedestres ou de veículos. Art. 4º O Poder Executivo, com recursos próprios e por meio de parcerias com a iniciativa privada, deverá realizar campanhas educativas visando à ampla divulgação do Programa Pé na Faixa. § 1º. A Secretaria de Educação do Município deverá realizar campanhas educativas visando à ampla divulgação do Programa junto às Escolas Municipais, Públicas e Particulares, como também centros municipais de educação infantil. § 2º. Os condutores de veículos deverão dar preferência aos pedestres tão logo estes iniciarem a travessia por uma faixa de pedestre, ou sinalizarem com as mãos que desejam fazer. § 3º. O parágrafo anterior somente terá validade em faixas de pedestres que não possui semáforos. § 4º. Os condutores de veículos e pedestres deverão fazer utilização adequada das faixas de pedestres nas vias públicas do Município.
3884	DISPÕE SOBREA OBRIGATORIEDADE DE TRANSPORTE PARTICULAR DE PASSAGEIROS POR APLICATIVOS TENHAM SEDE NO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 1º As empresas de transporte de passageiros por aplicativos ficam obrigadas a disponibilizarem, um SAC por meio telefônico, espaços físicos onde os usuários possam fazer suas reclamações. Art. 2º As empresas de transporte particular de passageiros por aplicativo ficam obrigados a manterem o endereço em local de fácil visualização em seu sítio eletrônico e no aplicativo. Art. 3º Durante todo o percurso contrato, as empresas disponibilizar um link direto de reclamação ou sugestão sobre qualquer comportamento adverso do motorista conveniado com aplicativo

Quanto os tombamentos por lei:

No julgado da ADI 1706 realizado em 09/04/2008 ficou decidido o seguinte:

O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no art. 2º da Constituição do Brasil.

Para a Suprema Corte não é necessária norma emanada de Poder Executivo para se instituir um tombamento.

LEI	EMENTA	TEXTO
3849	TOMBAMENTO DA IGREJA DE SANTA RITA, SITUADA NA ESTRADA DE SANTA RITA S/Nº, NO BAIRRO DE SANTA RITA, 2º DISTRITO DE TERESÓPOLIS.	Art. 1º Fica tombada, para efeito de preservação, em seu aspecto original exterior e interior, a IGREJA DE SANTA RITA, situada à Estrada Santa Rita, no Bairro SANTA RITA, de Teresópolis. Art. 2º Fica também tombada, para efeito de conservação e preservação ambiental e valor histórico, o PÁTIO DA IGREJA DE SANTA RITA, incluindo as SEPULTURAS, situadas no mesmo local.
3964	Dispõe sobre o tombamento das áreas utilizadas para as práticas de esportes, lazer e entretenimento por comunidades periféricas e rurais por período igual a cinco anos, para a criação de Espaços Desportivos Comunitários e dá outras providências.	Art. 1º Ficam as áreas que estão sendo utilizadas pelas comunidades periféricas e rurais, para a prática de esportes, lazer e entretenimento, consideradas bens culturais e desportivos por um período igual a cinco anos. Parágrafo único. As áreas referidas no caput serão tombadas sob a denominação de ESPAÇOS COMUNITÁRIOS DESPORTIVOS DE LAZER E RECREAÇÃO.

Quanto a criação de programas por parte do Poder Legislativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 4.103, DE 19/07/2012, DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO. Diploma legal que dispõe sobre a criação do Programa Permanente de Prevenção e Tratamento da Osteopenia e da Osteoporose no âmbito do Município de Nova Friburgo e dá outras providências, criando, assim, obrigação administrativa que recai sobre órgão do Poder Executivo municipal. Invasão da esfera de competência constitucionalmente reservada ao chefe do Poder Executivo, para propositura de lei que tenha por objetivo criar ou estabelecer atribuições de seus órgãos. Vício Formal. Violação ao princípio da separação dos poderes. Infringência dos artigos 7° e 112, § 1°, II, “d”, e 145, VI, todos da Constituição do Estado. Procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da lei inquirada.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI [ALAGOANA] N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1°, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.

A frequência de leis de iniciativa do Poder Legislativo que trata de instituição de programas é recorrente, todavia o manejo dos recursos públicos, ou seja, o controle orçamentário para despesas é do Poder Executivo, ainda que tenha se instituído por meio das leis orçamentárias.

LEI	EMENTA	TEXTO
3664	CRIA O PROGRAMA DE COMBATE AO ASSÉDIO SEXUAL NO TRANSPORTE COLETIVO.	Art. 1º Fica criado o Programa de Combate ao Assédio Sexual no Transporte Coletivo, com os seguintes objetivos:
3834	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE NÚCLEOS DE TERAPIA OCUPACIONAL DENTRO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS.	Art. 1º Ficam criados Núcleos de Terapia Ocupacional dentro das Escolas Públicas de Ensino no Município de Teresópolis.
3864	INSTITUI O PROGRAMA JOVENS CIDADÃOS NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, VISANDO A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA.	Art. 1º Fica instituído o programa Jovens Cidadãos nas escolas da Rede Municipal de Ensino visando a educação para a cidadania.
3980	INSTITUI O SISTEMA DE APOIO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO MBITO DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Art. 1º Institui o sistema de apoio às mulheres vítimas de violência doméstica, na execução de programas e projetos voltados a geração de emprego e renda, capacitação para o mercado de trabalho e promoção social no âmbito do Município.
4006	ESTABELECE MEDIDAS E PROCEDIMENTOS PARA OS CASOS DE VIOLÊNCIA CONTRA PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO OCORRIDOS NO MBITO DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE TERESÓPOLIS.	Art. 1º Em caso de violência contra profissional da Educação ocorrido no âmbito das Escolas Pública Municipal, serão adotadas as medidas e os procedimentos previstos nesta Lei.

Quanto a gestão dos contratos administrativos por iniciativa do Poder Legislativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. **Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.** 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

LEI	EMENTA	TEXTO
3797	AUTORIZA O MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS, ATRAVÉS DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE À ASSINAR CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE.	Art. 1º Fica autorizado o Município de Teresópolis, através do Secretário Municipal de Saúde, a participar de Consórcio Intermunicipal de Saúde com o objetivo de conjugação de esforços e recursos financeiros, tecnológicos e materiais humano dos municípios consorciados, com vistas à realização de atividades conjunta referente à promoção, proteção e recuperação da saúde da população dos municípios signatários no âmbito do SUS - Sistema Único de Saúde, observando o princípio da direção única cometida em cada ente federativo nos termos do § 1º do art. 10 da Lei Federal 8.080/90.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Foi possível observar na pesquisa algumas falhas ou imprecisões legislativas que se demonstram como sendo recorrentes, como por exemplo o uso da expressão “revogam-se as disposições em contrário” ou variações do mesmo texto, que afronta diretamente o previsto no art. 18, §1º do Decreto 9.191/2017²⁰, ou a não especificação da fonte de custeio, que em muitas vezes limita-se a indicar que se dará “por dotação orçamentária própria”, mas sem identificar de fato a origem das verbas necessárias.

Por outro lado, foram identificadas algumas questões de ordem material, geralmente importando em invasão de competência por parte do Legislativo, seja criando obrigações para o Executivo, seja por meio de leis autorizativas, que acabam por ser uma forma de imposição de obrigação ao Executivo, seja pela criação de programas, matéria de competência exclusiva do Executivo ou em alguns poucos casos até através de leis que tratam de matéria penal, como criação de penas restritivas de direitos ou tipificação de crimes, infração direta ao art. 22, inciso I da Constituição Federal²¹, como ocorre no caso da Lei nº 3.932/2020 que prevê que o seu descumprimento faz com que o Chefe do Poder Executivo Municipal incorra no crime previsto na Lei da Improbidade Administrativa, o que na prática resulta na criação de um novo tipo penal, ou a Lei nº 3.886/2020, que prevê que pessoas que comprovadamente cometeram maus tratos contra animais possam recuperar a guarda de seus animais ou obter a guarda de outros animais, o que é essencialmente uma pena restritiva de direitos. Em outros casos, um erro material pode acabar tornando a lei impossível de ser cumprida, a exemplo da Lei nº 4.012/2021 que dispõe sobre a criação do “botão do pânico” em transportes público com forma de combater o assédio a mulheres no transporte público: no seu artigo 1º a referida lei determina que a instalação do botão do pânico passa a ser obrigatória em todas as linhas municipais de ônibus e no artigo 2º a mesma lei dispõe sobre a possibilidade de criação de convênios para desenvolver o botão do pânico, ou seja, a lei obriga a instalação no transporte público de um dispositivo que ela mesma já aponta que ainda não existe.

As situações acima descritas podem acarretar a declaração de inconstitucionalidade das leis, atingindo o trabalho do vereador responsável pela redação do texto legal e da deliberação da Câmara, às vezes pelo que é uma simples falha técnica que pode ser facilmente sanada. Em outras situações, estes vícios podem refletir em transtornos para o cidadão que se veja contrariado por uma lei inconstitucional e precise enfrentá-la para simplesmente fazer valer um direito que já lhe foi concedido pela Lei maior. Assim é indispensável o aprimoramento legislativo nesse aspecto, como forma de preservação dos direitos da sociedade e inclusive do próprio trabalho do Legislativo.

Não raramente, as leis são claramente bem-intencionadas, no entanto, uma falha legislativa pode incorrer potencialmente em sua inconstitucionalidade ou até em sua ineficácia prática. Notoriamente, as situações acima descritas podem acarretar a declaração de inconstitucionalidade das leis, atingindo o trabalho do vereador responsável pela redação do texto legal e da deliberação da Câmara, às vezes pelo que é uma simples falha

20 Art. 18. A cláusula de revogação relacionará, de forma expressa, todas as disposições que serão revogadas. § 1º A expressão “revogam-se as disposições em contrário” não será utilizada. § 2º No caso de normas anteriormente alteradas, a revogação expressa incluirá os dispositivos modificados e os dispositivos da norma alteradora.

21 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

técnica que pode ser facilmente sanada. Em outras situações, estes vícios podem refletir em transtornos para o cidadão que se veja contrariado por uma lei inconstitucional e precise enfrentá-la para simplesmente fazer valer um direito que já lhe foi concedido pela Lei maior. Assim é indispensável o aprimoramento legislativo nesse aspecto, como forma de preservação dos direitos da sociedade e inclusive do próprio trabalho do Legislativo.

No que tange ao controle de constitucionalidade concentrado, ou seja, exercido por meio de instrumentos judiciais, seja por Ações Diretas de Inconstitucionalidade ou por Representação de inconstitucionalidade, pouco foi entrado para efeito considerável da pesquisa, como também controle por meio de vetos do Poder Executivo também não foi exercido significativamente em termos quantitativos. Quantitativamente não houve mais de 50 vetos em 581 leis pesquisadas, quando se percebeu frequente ocorrência de inconstitucionalidade nas normas mencionadas. A constatação mais evidente é a de que deve haver melhor controle, tanto de qualidade da matéria legislada, quanto de quantidade, pois a atividade legiferante é excessiva e desnecessária em determinados aspectos que podem ser normatizados por via de normativo infralegal.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Poder Executivo. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.908/RJ. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília (DF): **Dje** de 06 maio 2019. Acesso em: 01 jul. 2023.

BRASIL. Poder Executivo. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.908/RJ. Relatora: Ministra Elen Gracie. Brasília (DF): **Diário Oficial da União** de 20 set. 2002.

BRASIL. Poder Executivo. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 2733/ES. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília (DF): **Diário Oficial da União** de 02 fev. 2006.

BRASIL. Poder Executivo. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.908/RJ. Relatora: Ministra Carmen Lucia. Brasília (DF): **Dje** de 25 jun. 2010. Acesso em: 01 jul. 2023.

BRASIL. Poder Executivo. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.908/RJ. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília (DF): **Dje** de 12 set.

2008. Acesso em: 01 jul. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Órgão Especial do TJRJ – **Representação de Inconstitucionalidade nº 22/2007**. Relator: Desembargador Sérgio Cavalieri Filho, julgado em 30/03/2009. Disponível em www.tjrj.jus.br Acesso em: 01 jul. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Órgão Especial do TJRJ. **Processo 0042935-36.2012.8.19.0000** - Des. Nildson Araújo da Cruz - Julgamento: 27 ago. 2018. Disponível em www.tjrj.jus.br Acesso em: 01 jul. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Órgão Especial do TJRJ. **Processo 0031198-94.2016.8.19.0000** - Des. Sérgio Lúcio de Oliveira e Cruz - Diário de Justiça eletrônico do estado do Rio de Janeiro. Disponível em www.tjrj.jus.br Acesso em: 01 jul. 2023.

MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. **Portal da Prefeitura**. Disponível em www.teresopolis.gov.br Acesso em 01 jul. 2023.