



CENTRO DE ESTUDOS SUPERIORES DE ITAITUBA-LTDA
FACULDADE DE ITAITUBA-FAI
CURSO DE BACHAREL EM DIREITO

CLEINIS REGINA RIBEIRO LIMA
LUCAS NAZARÉ PEREIRA
RAILANE ESMERALDA CRUZ FIGUEIRA

**A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE A INICIATIVA DE
VEREADORES EM PROJETOS DE LEI QUE GERAM DESPESAS
MUNICIPAIS: Estudo de Caso na Câmara Municipal de Itaituba/PA**

Itaituba – PA

2023

CLEINIS REGINA RIBEIRO LIMA
LUCAS NAZARÉ PEREIRA
RAILANE ESMERALDA CRUZ FIGUEIRA

**A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE A INICIATIVA DE
VEREADORES EM PROJETOS DE LEI QUE GERAM DESPESAS
MUNICIPAIS: Estudo de Caso na Câmara Municipal de Itaituba/PA**

Monografia de Graduação apresentada para obtenção
do título de Bacharel em Direito da Faculdade de
Itaituba.

Orientadora: Cristina Almeida Galvão, Esp.

Itaituba – PA

2023

FIGUEIRA, Railane Esmeralda Cruz; LIMA, Cleinis Regina Ribeiro; PEREIRA, Lucas Nazaré.

A jurisprudência do stf sobre a iniciativa de vereadores em projetos de lei que geram despesas municipais: estudo de caso na Câmara Municipal de Itaituba/PA: CLPL da FAI, 2023.

81 fls.

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Faculdade de Itaituba-FAI, Curso de Bacharel em Direito, Itaituba- Pará- BR-PA, 2023.

Orientadora: Prof.^a Cristina Almeida Galvão, Esp.

I Jurisprudência STF. Despesas Municipais. Câmara Municipal. Itaituba/PA. II Cristina Galvão. Faculdade de Itaituba- FAI. Itaituba-BR- Pará/2023

CLEINIS REGINA RIBEIRO LIMA
LUCAS NAZARÉ PEREIRA
RAILANE ESMERALDA CRUZ FIGUEIRA

**A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE A INICIATIVA DE
VEREADORES EM PROJETOS DE LEI QUE GERAM DESPESAS
MUNICIPAIS: Estudo de Caso na Câmara Municipal de Itaituba/PA**

Monografia de Graduação apresentada para obtenção
do título de Bacharel em Direito da Faculdade de
Itaituba.

Orientadora: Prof.^a Cristina Almeida Galvão. Esp.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____ **Nota:** _____
Prof.^a Cristina Almeida Galvão, Esp.

Avaliador(a) _____ **Nota:** _____
Prof.^a

Avaliador(a) _____ **Nota:** _____
Prof.^a

Resultado: _____ **Média:** _____

Data: ____/____/2023

Dedicamos esta pesquisa ao nosso maior refúgio e fortaleza, nosso Deus, que é nossa maior fonte de inspiração.

AGRADECIMENTOS

Cheguei até aqui porque o Senhor me sustentou e continua a me sustentar, levando-me até onde Ele deseja que eu vá. Toda a glória por esta conquista pertence a Ele;

Agradeço a minha mãe Iolanda Ribeiro, bem como aos meus tios e tias pelo carinho e compreensão, sei que sempre poderei contar com cada um, a vocês todo meu amor e respeito;

Ao meu irmão, Cleidon Ribeiro, por sempre acreditar nos meus sonhos. Amo você de forma incondicional;

Agradeço, em especial ao meu esposo, Etevaldo Lima, por todo apoio, compreensão, amor e enorme paciência que tem comigo todos os dias, em especial nesses últimos. Este sonho só está sendo possível, porque tive ao meu lado um grande homem. Obrigada, meu amor, por sempre me entender e nunca desistir de mim;

Aos meus amados filhos: Leandro Augusto, Elwis Alexandre e Filipe, presentes de Deus que trouxeram luz aos meus dias. Eu nada seria sem vocês.

Agradeço aos meus amigos de faculdade e agora da vida, Railane, Rael e Ricardo (o quarteto). Com certeza, o fardo se tornou mais leve por existirem pessoas em quem confio. E também aos poucos e bons amigos, esses sabem quem são, que estiveram ao meu lado em toda caminhada, e sempre torceram e acreditaram no meu potencial. A vocês meu eterno carinho;

Minha gratidão a minha professora orientadora, Cristina Galvão. Agradeço não apenas por ter aceitado orientar meu trabalho e me conduzir de maneira exemplar, mas também por representar um comprometimento com a educação e por demonstrar um respeito autêntico pelos acadêmicos. Minha admiração por você é eterna. Em seu nome, expresso meu agradecimento a todos os professores do curso de Direito que estiveram ao meu lado durante esta jornada;

Por último, mas de enorme relevância, gratidão a minha avó/mãe TERESA DOS REIS LIMA (in memoriam) que sempre me protegeu em vida, me deu a maior referência de perseverança e fé, com isso me tornei uma mulher forte. Saudades eternas.

Cleinis Regina Ribeiro Lima

AGRADECIMENTOS

Chegado o momento de conclusão da obra de minha vida: O Curso de Direito. É nele, e a partir dele, que poderei alçar voos altos e firmes;

Foi uma longa jornada, com muitos obstáculos pelo caminho, mas também com muitas gratas providências. Deus é a palavra que melhor pode descrever o sentimento e as oportunidades que eu tive nesse percurso. Portanto, em primeiríssimo lugar, agradeço ao PAI Celestial por tudo que aconteceu em minha vida, de modo geral e, em particular, durante o curso de Direito;

Agradeço imensamente à minha família, que sempre é o meu porto seguro, especialmente minha querida e amada mãe Benilda Ferreira Nazaré Pereira e meu amado e exemplar pai Ivonaldo Moura Pereira. Sem vocês, eu não teria chegado até aqui. Também agradeço às minhas irmãs Sabrina Nazaré Pereira e Samanta Nazaré Pereira, que compartilharam comigo muitas das minhas lutas. Quero que compartilhem também os bons resultados;

Durante o curso, muitos colegas tiveram presença marcante em todos os momentos de alegria, nos de aprendizado, e até os de desânimo e de tristeza também. Desses colegas, levarei para a vida, com muita gratidão, os aprendizados, a convivência, a companhia e as parcerias que se estabeleceram nesse longo período. Agradeço, assim, a todos os colegas da turma de Direito 2019, que juntos comigo, lutaram essa mesma batalha;

Foi dessas convivências que conheci o meu professor e amigo, Dr. Wellinton de Jesus Silva, que é, além de professor de Direito Administrativo, advogado com atuação na área pública e privada. Além do conhecimento acadêmico na graduação, deu-me a oportunidade de trabalho na área do direito e me acompanha desde que nos conhecemos, dedicando a mim todos os incentivos possíveis na luta da aprovação no Exame de Ordem, que, com muita felicidade, conquistei antes mesmo de finalizar o curso de Direito. Em nome dele, agradeço a todos os mestres que contribuíram para a minha formação;

Finalmente, agradeço à Faculdade de Itaituba, que a cada dia escreve na história de Itaituba sua contribuição para a disseminação do conhecimento e para a formação dos profissionais das mais diversas áreas acadêmicas.

A TODOS O MEU **MUITO OBRIGADO!**

Lucas de Nazaré Pereira

AGRADECIMENTOS

Agradeço primordialmente a Deus, minha maior força, inspiração e fortaleza nas realizações dos meus sonhos e projetos de vida;

Aos meu pais, Lúcia Maria da Costa Cruz e Raimundo Nonato de Sousa Figueira, por serem minha base aqui nessa Terra e por acreditarem no poder da educação;

Ao meu filho, amor da minha vida, Paulo Bernardo Figueira de Santana que me ensinou a amar verdadeiramente e de forma incondicional, que mesmo aos 9 anos de idade, entendeu minhas constantes ausências em busca de uma nova graduação;

Aos meus sete irmãos, Maria Rosilane Cruz Figueira, Regina Maria Cruz Figueira (*in memorian*), Raimundo Lucivaldo Cruz Figueira, Waldir Bernardo Cruz Figueira, Liciane Ágda Cruz Figueira, Líneker Bertino Cruz Figueira e Cleiton Sebastião Cruz Figueira, que dividem suas vidas comigo, me incentivam, me inspiram e nunca soltam a minha mão nas lutas diárias;

Aos meus avós, Terezinha da Costa Cruz (*in memorian*) e ao meu avô Joaquim da Conceição Cruz, que sempre me ensinaram as melhores lições de vida e serão sempre os maiores exemplos de amor, trabalho, honestidade, humildade, força e empoderamento que terei na minha vida;

Em nome do querido Wellinton de Jesus Silva, meu ex- aluno e hoje meu professor, quero agradecer a todos os docentes do curso de direito que não se limitaram em ser apenas bons professores e, em sua maioria, tornaram-se bons amigos;

A minha querida orientadora, Professora Cristina Almeida Galvão, por sua contribuição na condução desse trabalho e, sobretudo, por ser sempre luz no meu caminho desde nosso primeiro contato no curso de Direito;

Aos meus queridos amigos Cleinis Regina, Rael Rodrigues, Ricardo Tertulino, que comigo, formavam o quarteto no qual dividimos memórias, viagens, jantares, perrengues e uma amizade inigualável que tornou essa minha jornada acadêmica mais leve;

Por fim, agradeço a todos amigos e colaboradores que, direta ou indiretamente contribuíram com essa etapa tão especial na minha vida, que foram os meus 5 anos de graduação no Curso de Direito!

Railane Esmeralda Cruz Figueira

A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta. A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora.

Ferreira Filho

RESUMO

O estudo aborda a decisão do STF no RE 878.911/RJ, que estabeleceu diretrizes cruciais sobre a iniciativa de vereadores em projetos de lei com impacto financeiro municipal. Essa jurisprudência pacifica a ideia de que não configura usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo quando a legislação, ao gerar despesas, não trata da estrutura administrativa, atribuições dos órgãos ou regime jurídico dos servidores públicos, conforme o art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal. A disparidade entre a orientação do STF, que reconhece a legitimidade dos vereadores para propor projetos de lei com despesas municipais, e a prática nas Câmaras Municipais, frequentemente declarando essas leis com “vícios de iniciativa”, cria um conflito que impacta diretamente no legítimo trabalho dos edis em defesa do povo. Este cenário reflete um impasse no Parlamento Municipal em Itaituba, Pará, destacando um embate entre a posição consolidada pela Suprema Corte e a prática recorrente como os vereadores tratam essa questão na prática. O objetivo dessa pesquisa foi analisar a aplicação prática da jurisprudência do STF em projetos de lei pelos legisladores da Câmara de vereadores de Itaituba/PA, identificando os impactos desse entendimento em projetos sociais e programas de assistência dependentes de recursos municipais. A metodologia combinou revisão bibliográfica e pesquisa qualitativa descritiva, proporcionando insights sobre jurisprudência e segurança jurídica. A pesquisa qualitativa buscou uma análise detalhada, utilizando entrevistas com os vereadores como método principal. Conclui-se que diversos entendimentos sobre esses “vícios de iniciativa” geram instabilidade jurídica. Esse conflito é evidenciado na Casa de Leis do Município de Itaituba, resultando em prejuízos para toda sociedade local.

Palavras-chave: jurisprudência STF. Despesas Municipais. Poder Legislativo

ABSTRACT

The study addresses the STF decision in RE 878.911/RJ, which established crucial guidelines on the initiative of councilors in bills with municipal financial impact. This jurisprudence pacifies the idea that it does not constitute a usurpation of the competence of the Head of the Executive Branch when the legislation, when generating expenses, does not deal with the administrative structure, attributions of the bodies or the legal regime of public servants, in accordance with art. 61, § 1º, II, a, c and e, of the Federal Constitution. The disparity between the STF's guidance, which recognizes the legitimacy of councilors to propose bills with municipal expenses, and the practice in the Legislative Chambers, often declaring these laws to have "initiative defects", creates a conflict that directly impacts the legitimate work of the aediles in defense of the people. This scenario reflects an impasse in the Municipal Council of Itaituba, Pará, highlighting a conflict between the position consolidated by the Supreme Court and the recurring practice in which councilors deal with this issue in practice. The objective of this research was to analyze the practical application of STF jurisprudence in bills by councilors of the Chamber of Itaituba/PA, identifying the impacts of this understanding on social projects and assistance programs dependent on municipal resources. The methodology combined bibliographic review and descriptive qualitative research, providing insights into jurisprudence and legal certainty. The qualitative research sought a detailed analysis, using interviews with councilors as the main method. It is concluded that different understandings about these "initiative defects" generate legal instability. This conflict is evident in the Itaituba Chamber, resulting in losses for the entire local society.

Keywords: STF jurisprudence. Municipal Expenses. Legislative power

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	O vereador tem capacidade de iniciativa para apresentar projeto de lei que aumente despesa aos cofres públicos municipais?	61
QUADRO 02	O senhor (a) já foi contra algum projeto de Lei Municipal apresentado na Câmara Municipal de Itaituba que gera despesas para o Poder Executivo? Porque?	63
QUADRO 03	Se o (a) Senhor (a) já presenciou algum Projeto de Lei na Câmara Municipal de Itaituba que foi rejeitado por gerar despesas ao Poder Executivo, cite do que tratava o referido projeto.....	64
QUADRO 04	Como o senhor (a) analisa o dispositivo art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal que limita o Poder Legislativo em fazer projetos de leis que geram determinadas despesas aos Municípios?.....	65
QUADRO 05	Você tem conhecimento da decisão do STF no RE 878.911/RJ e como ela impacta a iniciativa de vereadores em projetos de lei municipais que envolvem despesas para o Executivo?.....	67
QUADRO 06	Na sua opinião, qual o motivo de haver polêmicas relacionadas aos Projetos de Leis que geram despesas para o Município?.....	68
QUADRO 07	Quais são os principais desafios enfrentados pela Câmara Legislativa de Itaituba/PA em relação à autonomia legislativa diante da divergência entre a jurisprudência do STF e sua aplicação prática?	70

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

LOA- Legislação Orçamentária Anual

PL- Projetos de Lei

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
2.1 AS FASES HISTÓRICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	18
2.1.2 Fase Imperial (1829-1889)	21
2.1.3 Fase Republicana (1889-1930)	21
2.1.4 Era Vargas e Ditadura (1930-1985)	22
2.1.5 Redemocratização e Atualidade-Nova República (1985-presente)	23
2.2 PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO INTÉRPRETE DA CONSTITUIÇÃO	24
2.2.1 Jurisprudência do STF no RE 878.911/RJ	28
2.2.2 Pontos e contrapontos dos efeitos da Jurisprudência no RE 878.911/RJ	30
2.3 SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES	32
2. 3.1 Processo Legislativo	36
2. 3.2 Projetos de Lei e Vícios de Iniciativa	38
2.4 CONCEITO DE DESPESAS PÚBLICAS E A CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEIS QUE AUMENTAM OS GASTOS DO PODER EXECUTIVO	43
2.5 A (IN)SEGURANÇA JURÍDICA GERADA POR DIVERGÊNCIAS ENTRE JURISPRUDÊNCIA DO STF E ENTENDIMENTO DOS VEREADORES	47
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	56
3.1 ABORDAGEM DA PESQUISA	56
3.2 LOCAL DA PESQUISA	57
3.3 PERFIL DOS ENTREVISTADOS	58
3.4 COLETA DE DADOS	59
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	61
4.1 ANÁLISE DA PESQUISA COM VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAITUBA/PA	61
5 CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	75
APÊNDICE	78

1 INTRODUÇÃO

As decisões emanadas pela mais alta Corte do país em regime de repercussão geral detêm uma força jurídica singular, caracterizada pela eficácia erga omnes e efeito vinculante, impondo-se como referência normativa para as demais instâncias do Poder Judiciário brasileiro. Este atributo significa que as teses estabelecidas pelo STF (Supremo Tribunal Federal) devem ser aplicadas de maneira uniforme em todos os casos análogos que venham a ser apresentados perante os Tribunais de Justiça. Além disso, os efeitos dessa decisão vinculam todas as instâncias da Administração Pública.

Nessa perspectiva, a eficácia erga omnes assegura que os efeitos da decisão do STF não se restrinjam apenas às partes envolvidas no caso específico julgado, mas se estendam a todos os cidadãos e instituições, criando, assim, um precedente normativo de abrangência nacional. Essa característica fortalece a segurança jurídica e a estabilidade do ordenamento jurídico, ao estabelecer diretrizes claras que orientam a aplicação da lei em situações análogas.

Sendo assim, o efeito vinculante, por sua vez, impõe uma obrigação aos Tribunais de Justiça de se pautarem pela tese fixada pelo STF ao julgarem casos semelhantes. Esse aspecto ressalta a importância da uniformidade nas decisões judiciais e contribui para evitar interpretações díspares sobre a mesma matéria, promovendo, assim, uma maior coerência e previsibilidade no sistema jurídico.

Nesse contexto, a decisão do STF no RE 878.911/RJ estabeleceu importantes diretrizes sobre a iniciativa de vereadores em projetos de lei que implicam despesas municipais, nas quais os vereadores em projetos de lei que acarretam despesas municipais, não configura usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo quando a legislação, mesmo gerando despesas, não aborda a estrutura administrativa, atribuições dos órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos, conforme o art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal.

No entanto, observa-se uma lacuna entre o entendimento da Suprema Corte e a aplicação prática dessa decisão pelos vereadores. Essa disparidade gera uma limitação na produção legislativa municipal, restringindo a atuação dos parlamentares e demandando uma análise aprofundada para compreender as razões por trás dessa discrepância e suas implicações.

Desse modo, essa questão evidencia um conflito na Câmara Legislativa do Município de Itaituba, Pará. Assim, o objetivo geral desse estudo consistiu em analisar a aplicação prática da jurisprudência do STF em projetos de lei pelos vereadores da Câmara Legislativa de Itaituba/PA, a fim de identificar os impactos que esse entendimento pelos vereadores pode gerar em projetos sociais e programas de assistência que dependem de recursos municipais.

Para isso, elencamos alguns objetivos específicos, tais como: Investigar as repercussões e implicações da decisão do STF no RE 878.911/RJ no âmbito do Município de Itaituba/PA; Compreender como os vereadores da Câmara Municipal de Itaituba entendem a decisão jurisprudencial do STF sobre projetos de leis que geram despesas ao Poder Executivo; Identificar o impacto da interpretação ampliativa do artigo 61 da CF/88 pelos vereadores da Câmara Municipal de Itaituba/PA; Identificar quais projetos foram vetados pela Câmara Municipal de Itaituba por possuírem “vícios de iniciativa”; Apresentar sugestões para aprimorar o entendimento e a aplicação das normas constitucionais relacionadas à iniciativa de vereadores em projetos de lei municipais que geram despesas.

Nesse viés, algumas questões norteadoras foram necessárias, a saber: Qual é o teor da decisão do STF no RE 878.911/RJ e como ela impacta a iniciativa de vereadores em projetos de lei municipais que envolvem despesas? Como os vereadores entendem a capacidade destes em apresentar projetos de leis que gerem despesas ao Poder Executivo? Quais são as possíveis alternativas e sugestões para harmonizar o entendimento e a aplicação da jurisprudência do STF relacionadas à iniciativa de vereadores em projetos de lei que geram despesas municipais?

É importante salientar que a carência de recursos municipais para projetos sociais e programas de assistência pode comprometer a inclusão social, prejudicar grupos vulneráveis e acentuar desigualdades na comunidade. Além disso, a dificuldade em aprovar projetos de interesse público pode desmotivar a participação cidadã, levando vereadores a hesitar na proposição de iniciativas relevantes diante da incerteza sobre sua viabilidade, gerada pela insegurança jurídica que essa disparidade de interpretação gera.

Essa conjuntura revela a necessidade de avaliar a aplicação prática da jurisprudência do STF pelos vereadores, na qual seja respaldada a autonomia legislativa na Câmara Municipal de Itaituba/PA, com a efetividade de políticas públicas que atendam às demandas da população, especialmente àquelas mais vulneráveis.

O método utilizado na pesquisa combinou uma revisão bibliográfica com uma abordagem qualitativa descritiva. A revisão bibliográfica proporcionou um embasamento legal e doutrinário sobre o trabalho doméstico, enquanto a abordagem qualitativa descritiva concentrou-se na elaboração detalhada por meio de entrevistas, sendo este o principal método de coleta de dados. Portanto, a metodologia adotada foi caracterizada como pesquisa qualitativa com abordagem descritiva.

Os principais autores que embasaram essa pesquisa foram Torres (2010), Araújo (2022), Toledo (2021), Siqueira (2017), Vieira (2002), Alencar (2015), Moraes (2011), Torre (2010), Silva (2014), Fernandes (2016), dentre outros autores renomados que tratam sobre a temática proposta nesse estudo.

Esse estudo foi estruturado da seguinte maneira: No primeiro capítulo foram percorridos objetivos, justificativa, questões norteadoras, e elencados os principais autores dessa pesquisa; No segundo capítulo, falamos das fases históricas e da importância do Supremo Tribunal Federal, da separação, independência e harmonia dos Poderes, conceito de despesas públicas e a constitucionalidade de projetos de leis que aumentam os gastos do poder executivo. Além disso, abordamos a (in)segurança jurídica gerada por divergências entre jurisprudência do STF e entendimento dos vereadores.

Por sua vez, no terceiro capítulo abordamos sobre a Metodologia adotada nesta pesquisa, citando as acepções teóricas sobre tipos metodológicos, perfil do entrevistado, local da entrevista, coleta de dados. Para finalizar, concluímos o trabalho abordando de forma geral os resultados da pesquisa e as conclusões referentes aos pressupostos teóricos discutidos ao longo do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 AS FASES HISTÓRICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A história do Supremo Tribunal Federal é vasta e multifacetada, abrangendo uma jornada que se entrelaça com os momentos cruciais da história brasileira. Desde sua origem até sua posição contemporânea como guardião da Constituição, o STF passou por transformações expressivas, desempenhando um papel fundamental no sistema jurídico e político do Brasil. (VIEIRA, 2002).

Baseado no modelo dos Estados Unidos, o Supremo Tribunal Federal foi planejado como o ápice do Poder Judiciário, porém, com responsabilidades que tinham uma natureza política significativa. Sua função incluía restringir a atuação dos Estados federados aos limites estabelecidos pela Constituição. De acordo com Vieira (2002):

Em julho de 1889, indo Salvador Mendonça, acompanhado de Lafayette Rodrigues Pereira, despedir-se de D. Pedro II, a fim de cumprir missão oficial nos Estados Unidos, ouviu do Imperador as seguintes palavras: 'Estudem com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Justiça de Washington. Creio que nas funções da Corte Suprema está o segredo do bom funcionamento da Constituição norte-americana. Quando voltarem, haveremos de ter uma conferência a este respeito. Entre nós as coisas não vão bem, e parece-me que se pudéssemos criar aqui um tribunal igual ao norte-americano, e transferir para ele as atribuições do Poder Moderador da nossa Constituição, ficaria esta melhor. Deem toda a atenção a este ponto (VIEIRA, p.1, 2002).

O autor acima citado afirma que o STF teve suas raízes no período imperial brasileiro. A Constituição de 1824 estabeleceu um sistema judicial que incluía a criação de um Supremo Tribunal de Justiça, que mais tarde se transformou no Supremo Tribunal Federal. Com a Proclamação da República em 1889, o tribunal foi reorganizado e renomeado como Supremo Tribunal Federal.

A qualificação "Supremo Tribunal Federal" foi oficialmente adotada na Constituição Provisória de 1890, por meio do Decreto n.º 510 de 22 de junho daquele ano introduziu a denominação "Supremo Tribunal Federal". Essa substituição ocorreu em substituição à designação anterior, que era a "Suprema Corte de Justiça", utilizada durante o período imperial.

Posteriormente, essa nomenclatura foi reafirmada no Decreto n.º 848, datado de 11 de outubro de 1890, que organizou a estrutura da Justiça Federal no Brasil.

Essa designação tem perdurado desde então como a mais alta instância do poder judiciário no país.

Conforme Moraes (2011) o Supremo Tribunal Federal (STF) tem uma rica história que reflete a evolução política, social e judicial do país ao longo do tempo. Desde sua criação, em 1890, o STF passou por diferentes fases que marcaram seu papel na interpretação da Constituição e na consolidação do sistema jurídico brasileiro. Porém foi estabelecido conforme o previsto na Constituição da República de 1891 (artigos 55 e 56) e foi inaugurado em 28 de fevereiro de 1891, quando conduziu sua primeira Sessão Plenária. Essa sessão inaugural foi presidida interinamente pelo Ministro Sayão Lobato, anteriormente à frente do Supremo Tribunal de Justiça do Império.

Proclamada a República e promulgada sua 1ª Constituição, em 1891, seu art. 55 da Constituição Federal de 1891 previa que “o Poder Judiciário da União terá por órgãos um STF, com sede na capital da República, e tantos juízes e tribunais federais, distribuídos pelo país, quanto o Congresso criar”; e, em seu art. 56, estipulava que o STF seria composto de 15 juízes, entre cidadãos de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado e nomeados pelo Presidente da República, sujeitando-se à aprovação ao Senado (MORAES, p.. 1352, 2011).

A concepção do Supremo como órgão de cúpula do Poder Judiciário se deu sob a inspiração da Suprema Corte Americana. A ele cabia limitar a atuação do Estado aos parâmetros estabelecidos na Constituição. Era composto por quinze juízes, nomeados pelo Presidente da República com posterior aprovação do Senado.

Após o período de redemocratização em 1946, seguido pelo golpe de 1964 que resultou na introdução da Constituição de 1967, e posteriormente à restauração da democracia, a Constituição atualmente em vigor, promulgada em 05/10/1988, enfatizou explicitamente a função principal do Supremo Tribunal Federal. Compete a este tribunal a guarda da Constituição da República Federativa do Brasil, com detalhes específicos dedicados a essa responsabilidade nos artigos 101 a 103 da Constituição. (MORAES, 2011).

O Brasil testemunhou diversos golpes de estado que resultaram na revogação e criação de múltiplas Constituições, interrompendo o ciclo natural do estado de direito durante períodos de exceção.

De acordo com Costa (2006) o Poder Executivo antidemocrático governava por decretos e ocasionalmente ignorava as regras e princípios constitucionais, chegando

ao extremo de dissolver o Congresso Nacional. Isso levou a situações frequentes de estado de sítio, injustiças e detenções ilegais de inúmeros cidadãos sem um processo legal adequado. Governos autoritários não respeitavam as decisões da mais alta corte de justiça, resultando em mudanças constantes tanto na composição quanto na estrutura do STF. Como resultado, o Poder Judiciário enfrentou consideráveis desafios, lidando com tantas afrontas e desrespeito ao próprio sistema jurídico ao longo da história nacional (COSTA, 2006).

Portanto, é evidente que o STF tem sido tanto um agente ativo quanto um sujeito passivo na história nacional, o que, por consequência natural, se entrelaça intimamente com a própria trajetória da Corte. Esta tem sido inevitavelmente envolvida e impactada pelas disputas políticas que ocorrem ao seu redor, sofrendo as consequências desses embates.

Além das mudanças políticas e constitucionais, o STF também passou por transformações tecnológicas e sociais significativas. A adoção de sistemas digitais e transmissões ao vivo das sessões ampliou a transparência e o acesso do público às atividades do tribunal. Além disso, decisões importantes em casos envolvendo direitos humanos, questões ambientais e políticas públicas demonstraram a sensibilidade do STF em relação às demandas sociais contemporâneas.

Em seu percurso histórico, o STF tem enfrentado desafios e evoluções que refletem a dinâmica e a complexidade da sociedade brasileira. Sua trajetória continua sendo fundamental na consolidação do Estado de Direito e na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

“De 1981 até os dias atuais, este Supremo Tribunal Federal perpassou seis constituições e testemunhou o amadurecimento cívico da nação brasileira. No entanto, mais do que testemunhar, este Tribunal, no exercício de suas funções judicantes e sempre em busca da pacificação de conflitos, catalisou a evolução político-institucional do país, portando-se como um vetor positivo de segurança jurídica e de proteção das liberdades humanas e garantias fundamentais. Firme nessa âncora, o Supremo Federal soube acompanhar e responder as demandas e os desafios de cada tempo, ressignificando ao longo das décadas o seu senso de missão. Se nascemos como um tribunal como um tribunal recursal, hoje caminhamos para nos tornarmos uma corte eminentemente constitucional. Se antes os processos judiciais eram folhas de papel encartadas numa capa de cartolina, hoje os autos são eletrônicos e julgamos os casos em sessões virtuais e por videoconferências sempre primando pela colegialidade. Igualmente, se antes apenas partes e advogados podiam falar perante a Corte, hoje o Tribunal se abriu à escuta ativa da sociedade brasileira, por meio de instrumentos como as audiências públicas os *amici curiae* e a Central do Cidadão. (MINISTRO LUIS FUCI, EX-PRESIDENTE DO STF)

Entretanto, considerando a importância atribuída ao papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal na análise realizada, é viável apresentar uma periodização alternativa, enfatizando a atuação do próprio tribunal.

Ao revisitar a narrativa política brasileira, é exequível adotar uma estruturação temporal que, na era republicana, considera os movimentos revolucionários e as restaurações democráticas como os pontos de ruptura entre os diferentes períodos. Nesse sentido, Carvalho (2017) descreve as fases distintas: a Imperial, a Republicana, a era Vargas e a ditadura, e a denominada Nova República.

2.1.2 Fase Imperial (1829-1889)

De acordo com Carvalho (2017) durante essa fase, o Supremo Tribunal Federal (STF) estava em seus estágios iniciais de consolidação. Sua criação ocorreu em 1829, sob a Constituição de 1824, tornando-se o órgão máximo do Judiciário no Brasil Imperial. No entanto, sua atuação nesse período era limitada e marcada por certa submissão aos interesses do poder central.

Inicialmente, o STF desempenhava um papel consultivo para o Imperador, focando principalmente em questões constitucionais e legais. Sua função estava mais vinculada à interpretação da Constituição e à resolução de litígios entre as diferentes esferas de poder.

Essa fase foi caracterizada por uma certa relutância do tribunal em se posicionar de forma mais independente, muitas vezes refletindo as vontades do governo central. Sua atuação estava mais restrita aos aspectos constitucionais, sem uma presença proeminente em questões sociais, civis ou administrativas.

Portanto, durante a fase Imperial, o STF ainda estava em um estágio de amadurecimento institucional, buscando seu papel dentro do sistema jurídico do país. A limitação de suas atribuições e a submissão aos interesses do poder central foram características marcantes desse período inicial da história do Supremo Tribunal Federal brasileiro.

2.1.3 Fase Republicana (1889-1930)

Na fase Republicana, o Supremo Tribunal Federal passou por transformações significativas, refletindo a transição do regime imperial para a República no Brasil.

Esse período foi marcado pela consolidação do STF como um órgão independente do Executivo e Legislativo, ganhando maior autonomia e poder dentro do sistema judicial. Carvalho (2017).

Com a promulgação da Constituição de 1891, o STF adquiriu uma estrutura mais definida e uma posição mais firme como guardião da Constituição. Além disso, ampliou suas atribuições, passando a lidar não apenas com questões constitucionais, mas também com temas ligados ao direito civil, penal e administrativo.

O tribunal começou a exercer um papel mais ativo na defesa dos direitos individuais e na interpretação da Constituição, consolidando sua posição como o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro. Sua independência em relação aos demais poderes fortaleceu sua capacidade de tomar decisões autônomas e imparciais.

Nessa fase, o STF também se consolidou como um defensor dos direitos fundamentais dos cidadãos, julgando questões de interesse público e contribuindo para o desenvolvimento do sistema jurídico brasileiro.

Logo, a fase Republicana foi marcada pela consolidação da independência do STF, sua atuação ampliada em diversas áreas do direito e o fortalecimento de sua função como guardião da Constituição e dos direitos individuais no Brasil.

2.1.4 Era Vargas e Ditadura (1930-1985)

Carvalho (2017) segue descrevendo essas fases e ao longo desse período da Era Vargas e a Ditadura Militar no Brasil, o Supremo Tribunal Federal enfrentou uma série de desafios e mudanças significativas em sua trajetória institucional.

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, marcou o início de um período de transformações profundas no país. Durante o Estado Novo (1937-1945), Vargas estabeleceu um governo autoritário, resultando em restrições às liberdades civis e políticas. Nesse contexto, o STF enfrentou pressões e intervenções do governo, comprometendo sua independência e autonomia. O tribunal teve sua capacidade de atuar como guardião da Constituição enfraquecida, com algumas de suas decisões sendo influenciadas pelo governo.

No decorrer da Ditadura Militar, que se iniciou com o golpe de 1964, o STF também enfrentou desafios consideráveis. Houve momentos de crise institucional em que o tribunal foi confrontado com a pressão para legitimar atos do regime militar. Isso

resultou em episódios nos quais sua independência foi questionada e sua capacidade de atuar como um contraponto ao poder executivo foi prejudicada.

Tudo isso fez com que o STF passasse por mudanças em sua composição, com substituições de ministros que, por vezes, refletiam interesses alinhados com o governo vigente. Essas alterações tiveram impactos na forma como o tribunal se posicionava diante de questões cruciais, muitas vezes resultando em decisões que geraram controvérsias e questionamentos sobre sua imparcialidade. Carvalho (2017)

Foi somente com o processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, que o STF iniciou um processo de recuperação de sua independência e legitimidade como guardião da Constituição. Com o restabelecimento do Estado de Direito e o fortalecimento das instituições democráticas, o tribunal começou a recuperar sua posição como um poder independente e autônomo no sistema jurídico brasileiro.

Essa fase foi marcada por um embate entre a preservação da autonomia do STF e a interferência dos poderes políticos dominantes, evidenciando os desafios enfrentados pelo tribunal em manter sua independência e atuar como guardião dos princípios constitucionais em períodos de instabilidade política e autoritarismo.

2.1.5 Redemocratização e Atualidade-Nova República (1985-presente)

Para Carvalho (2017) após o período de redemocratização do Brasil, a partir de 1985, o STF passou por transformações significativas que impactaram sua atuação e influência na sociedade brasileira.

Com o restabelecimento da democracia, o STF iniciou um processo de recuperação de sua independência e legitimidade como guardião da Constituição. O tribunal desempenhou um papel crucial na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e na interpretação da Constituição Federal de 1988, consolidando-se como um órgão independente e autônomo no sistema judiciário do país.

Nesse período, o STF expandiu seu escopo de atuação, abordando questões complexas e cruciais para a sociedade brasileira. Sua jurisprudência passou a incluir temas como direitos humanos, questões ambientais, políticas públicas e inclusão social, refletindo a evolução e as demandas da sociedade contemporânea.

Um aspecto marcante foi o fortalecimento do ativismo judicial, no qual o STF se posicionou de forma mais ativa em questões de grande relevância social, muitas

vezes ultrapassando o âmbito estritamente jurídico para lidar com temas sensíveis e de grande impacto na sociedade.

Contudo, essa atuação mais proativa também gerou debates e controvérsias sobre os limites e a adequação desse ativismo, levantando questionamentos sobre o equilíbrio entre o papel do tribunal na defesa dos direitos individuais e seu distanciamento das questões políticas.

Nesse contexto, o STF enfrentou desafios modernos, como a velocidade das demandas, a complexidade das questões abordadas e a amplificação de sua atuação na esfera pública, o que também gerou um aumento na sua exposição midiática e no escrutínio da opinião pública.

Em síntese, a fase de redemocratização e a atualidade do STF são marcadas pela consolidação de sua posição como guardião da Constituição e defensor dos direitos fundamentais, mas também por desafios decorrentes de sua atuação expandida e do papel mais ativo na esfera pública brasileira.

Uma vez que as diferentes fases do Supremo Tribunal Federal não apenas refletem a evolução do próprio tribunal, mas também a evolução do país como um todo, desde os seus primórdios até os dias atuais. O STF continua a desempenhar um papel vital na construção e manutenção de um sistema judicial robusto e na defesa dos princípios democráticos no Brasil.

2.2 PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO INTÉRPRETE DA CONSTITUIÇÃO

Após a redemocratização pós-1988, houve um fortalecimento significativo do papel institucional do Poder Judiciário. Isso se manifestou por meio de mudanças institucionais, como a expansão do acesso à Justiça, o reforço do Ministério Público e o aprimoramento dos mecanismos processuais para proteger os direitos dos cidadãos, tais como a ação civil pública, a ação popular e a ação de improbidade administrativa.

Essas transformações se uniram ao crescente despertar e engajamento da sociedade civil em relação aos seus direitos, elevando o Poder Judiciário a um papel proeminente no controle dos poderes políticos e na resolução de conflitos que dizem respeito à garantia desses direitos.

Vale lembrar que a fundação do STF ocorreu em um momento crucial da história brasileira, com a proclamação da República em 1889. Sua criação veio com a Constituição Provisória de 1890, estabelecendo-o como o guardião da Constituição e o árbitro máximo das questões constitucionais do país. Nesse período inicial, o tribunal enfrentou desafios significativos na consolidação de sua autoridade e jurisprudência.

A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo político que não se restringe apenas à vontade da maioria, mas impôs limites substanciais às decisões tomadas pelas maiorias em cada período, especialmente no que se refere à salvaguarda dos direitos fundamentais. Ela delineou assim uma parte essencial da vida política e social, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal a responsabilidade prática de garantir esses limites, como já discutido.

A Constituição concedeu ao Supremo Tribunal Federal um conjunto abrangente de competências e mecanismos decisórios, fortalecendo-o consideravelmente e iniciando um amplo e contínuo processo de concentração do poder de decisão em sua jurisdição.

Essa nova ordem constitucional acerca da estrutura e do funcionamento do Supremo Tribunal Federal, ao ampliar o acesso à jurisdição concentrada e abstrata e os poderes de decisão, estimulou a judicialização da política e das grandes questões sociais sob sua competência. Temas de grande relevância, normalmente deliberados e decididos pelo Legislativo e pelo Executivo, passaram a ser frequentemente interrogados no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Os cidadãos, após o período da Ditadura Militar, conceberam e elaboraram a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 com o propósito de prevenir o retorno de um regime autoritário. Ela foi direcionada para afirmar uma ampla gama de interesses, fortalecer a atuação do Poder Judiciário, fomentar a democratização da sociedade e integrar os excluídos, cujo número havia crescido nas duas décadas anteriores. Seu objetivo foi garantir direitos já conquistados e expandir suas prerrogativas. (COSTA, p. 15, 2006).

Destaca-se mais uma vez que foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a assumir um papel central nas discussões políticas do país. A Corte Suprema ganhou uma proeminência sem precedentes, assumindo não apenas as funções de Tribunal Constitucional, mas também reforçando seu papel político por meio das Emendas Constitucionais 3/1993 e 45/2005, além das Leis 9.868 e 9.882, ambas de 1999.

Essas mudanças contribuíram para transformar o STF em uma instituição única e singular quando comparada aos tribunais existentes em outras democracias, conferindo-lhe uma notoriedade e relevância inéditas. (FERNANDES, 2016).

O papel do Supremo Tribunal Federal como intérprete da Constituição é de extrema importância no contexto brasileiro, pois estabelece as bases para a aplicação das leis e dos princípios constitucionais. Essa função interpretativa do STF tem sido amplamente discutida e, muitas vezes, gera debates intensos na sociedade e na comunidade jurídica.

O Supremo Tribunal Federal (STF) realiza sua interpretação constitucional por meio de diversos métodos, notadamente a hermenêutica constitucional. Esta abordagem não se limita ao texto da Constituição, englobando também seus princípios, valores e contexto histórico-social. Além disso, o tribunal busca assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, promovendo a justiça e protegendo os direitos individuais e coletivos. (COSTA, 2006)

No exercício de sua função como guardião da Constituição, o STF garante a conformidade de todas as leis, atos normativos e ações com os princípios estabelecidos na Carta Magna. Esta responsabilidade é fundamental para assegurar a supremacia da Constituição sobre as demais normas jurídicas do país.

O Tribunal desempenha um papel crucial na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, sendo responsável por decisões que impactam significativamente na garantia e ampliação desses direitos. Muitas vezes, suas decisões são responsáveis por avanços importantes na legislação e na interpretação das garantias individuais. As decisões do STF estabelecem jurisprudência, criando precedentes para casos futuros. Esta influência direta nas decisões de tribunais inferiores orienta a aplicação das leis em todo o país. (COSTA, p. 32, 2006)

Atuando como mediador em conflitos institucionais, especialmente entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o STF desempenha um papel essencial. Sua intervenção é necessária para garantir o equilíbrio e a harmonia entre esses poderes, evitando crises políticas e assegurando o cumprimento das disposições constitucionais.

A interpretação constitucional realizada pelo STF não é estática, enfrentando o desafio de interpretar a Constituição à luz dos contextos sociais, políticos e culturais em constante transformação. Essa capacidade de adaptação é fundamental para a efetivação dos princípios constitucionais em tempos contemporâneos.

O Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, possui duas maneiras distintas de atuação. Primeiramente, ao decidir sobre casos concretos que são encaminhados, em sua maioria, por meio do recurso extraordinário, avaliando a constitucionalidade da norma a ser aplicada no caso em questão como uma questão preliminar ao julgamento.

Posteriormente, ao exercer o controle abstrato de constitucionalidade, decidindo se uma norma está em conformidade ou não com a Constituição. No último caso, quando declara a norma como não conforme à Constituição, ela é removida do ordenamento jurídico, tendo efeito vinculante e aplicação para todos.

Para Silva (2005) a relevância do STF dentro do sistema jurídico-político do Brasil, possui um papel crucial na interpretação da Constituição Federal e na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Ele aborda a importância do recurso extraordinário como uma via de acesso à Suprema Corte para questões de grande relevância constitucional, permitindo ao STF deliberar sobre temas fundamentais para a sociedade brasileira, influenciando significativamente a jurisprudência e a direção do ordenamento jurídico do país.

O Supremo Tribunal Federal não se limita a cassar a decisão violadora de uma questão federal. Não é um simples tribunal de cassação, nos moldes da maioria dos Tribunais Supremos dos países europeus, cuja função é, via de regra, cassar as decisões dos tribunais inferiores, quando dão provimento ao recurso de cassação. No nosso sistema, o Supremo Tribunal julga a causa; como no sistema português, cassa a decisão e aplica aos fatos materiais definitivamente apreciados no tribunal recorrido, o regime jurídico que os rege. (SILVA, p.17, 2005)

No entanto, o papel do STF como intérprete da Constituição também enfrenta críticas e desafios. Algumas críticas apontam para a possibilidade de ativismo judicial, onde o Tribunal pode ser acusado de ultrapassar seus limites e interferir indevidamente no Legislativo ou no Executivo. Além disso, a subjetividade na interpretação constitucional pode levar a decisões que refletem visões pessoais dos juízes, gerando questionamentos sobre a imparcialidade e a legitimidade das decisões.

O STF é incumbido de interpretar a Constituição em casos controversos, seja para resolver conflitos entre poderes, analisar a constitucionalidade de leis e atos normativos ou garantir direitos fundamentais dos cidadãos. Através da jurisprudência - decisões tomadas em casos anteriores que servem de referência para casos futuros

- o STF estabelece precedentes que orientam a aplicação da Constituição em situações diversas.

O Supremo Tribunal Federal exerce uma função contramajoritária ao interpretar a Constituição, muitas vezes protegendo direitos fundamentais e minorias, mesmo que isso vá de encontro à vontade da maioria expressa no legislativo."(MENDES, 2017)

Por vezes, o STF precisa ponderar valores e princípios constitucionais que podem entrar em conflito, como liberdade de expressão versus proteção da honra, direitos individuais versus interesses coletivos, entre outros. Nesses momentos, sua interpretação e argumentação são fundamentais para equilibrar esses interesses, mantendo a harmonia do sistema jurídico.

Ainda assim, o papel do STF como intérprete da Constituição é crucial para a estabilidade e evolução do ordenamento jurídico brasileiro. Suas decisões têm impacto não apenas no âmbito jurídico, mas também social e político, moldando o entendimento dos direitos e deveres dos cidadãos e das instituições do país.

É importante frisar que a atuação do STF como intermediário da Constituição é alvo de debates e críticas, já que suas decisões têm impacto significativo na vida política, social e jurídica do país. No entanto, sua função é essencial para assegurar a estabilidade democrática e a preservação dos fundamentos constitucionais, contribuindo para a manutenção do Estado de Direito no Brasil.

2.2.1 Jurisprudência do STF no RE 878.911/RJ

Até o ano de 2016, prevalecia no meio legislativo, especialmente respaldado entre a maioria dos procuradores municipais, o entendimento de que os vereadores não poderiam legislar de maneira a gerar despesas para o Executivo Municipal. No entanto, essa premissa, que carecia de fundamento, foi definitivamente revogada pelo Supremo Tribunal Federal durante a análise do Recurso Extraordinário nº 878911/RJ.

O caso envolveu um recurso extraordinário apresentado pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro contra a decisão do Tribunal de Justiça do Estado, que considerou inconstitucional a Lei Municipal nº 5.616/2013. Esta lei visava a instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas do Município. O Supremo Tribunal Federal, sob a

relatoria do Ministro Gilmar Mendes, proferiu uma decisão que reafirmou a jurisprudência da Corte.

A decisão do STF estabeleceu que não é inconstitucional uma lei municipal originada de iniciativa de vereador, desde que a matéria tratada não esteja no rol taxativo do art. 61, § 1º, II da Constituição Federal. Este rol é reproduzido obrigatoriamente nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria. Essa decisão da Suprema Corte ressalta que, mesmo que tais leis municipais estabeleçam novas despesas para o município, elas não devem ser consideradas inconstitucionais.

Essa decisão contribui para a clarificação da competência legislativa municipal e destaca a autonomia dos vereadores na proposição de leis, desde que respeitem os limites impostos pela Constituição Federal, especialmente no que se refere ao rol de matérias reservadas à iniciativa do chefe do Poder Executivo. Além disso, ela considera o princípio da simetria como fator determinante na interpretação da competência legislativa local, assegurando a uniformidade na estrutura normativa entre os diferentes entes federativos. Dito de outro modo, a decisão do STF em repercussão geral definiu o Tema 917 para reafirmar que:

Não 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 órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). (RE 878.911/RJ)

Dessa forma, ficou pacificado que, salvo as questões explicitamente delineadas nos mencionados dispositivos e suas equivalentes nos âmbitos estadual e municipal, todas as demais estão imunes à inconstitucionalidade formal subjetiva, referente ao vício de iniciativa. Isso ocorre porque a interpretação fornecida pela Suprema Corte é restritiva e não amplia a lista taxativa estabelecida pelo legislador constituinte.

Em outras palavras, a inconstitucionalidade formal subjetiva, relacionada ao vício de iniciativa, se aplica apenas às matérias expressamente previstas nos dispositivos constitucionais correspondentes a nível estadual e municipal. Qualquer outra questão não especificamente mencionada nesses dispositivos não é considerada passível de inconstitucionalidade formal subjetiva. A análise aponta para a abordagem restritiva da Suprema Corte, que não amplia o rol taxativo estabelecido

pelo legislador constituinte, restringindo assim o alcance desse tipo de inconstitucionalidade.

2.2.2 Pontos e contrapontos dos efeitos da Jurisprudência no RE 878.911/RJ

Considerando que há um conflito evidente entre o teor da Jurisprudência supracitada e da prática do Parlamento Municipal, alguns pontos e contrapontos são evidenciados para que essa questão seja vislumbrada sob várias óticas, possibilitando um entendimento mais abrangente e esclarecedor.

Nesse sentido, analisando de maneira exemplificativa, caso um membro do Poder Legislativo municipal decida apresentar um Projeto de Lei (PL) que proponha a implementação de campanhas educativas e a distribuição de bens de consumo específicos (tais como kits de higiene destinados a indivíduos em situação de rua), surge a possibilidade de defasagem entre tal proposta e a capacidade orçamentária do Município para suportar as obrigações financeiras decorrentes.

Nesse contexto, Carvalho (2017) corrobora com o entendimento de que o Poder Executivo não se encontra compulsoriamente compelido a efetivar o comando normativo, uma vez que a jurisprudência não impõe ao gestor municipal a obrigatoriedade de sancionar tais projetos, apenas os torna passíveis de implementação.

Logo, o gestor pode fundamentar seu veto, por exemplo, alegando a impossibilidade de contrair despesas desprovidas de correspondentes créditos orçamentários e financeiros. Nesse sentido, Carvalho (2017) sugere que há a possibilidade de inclusão no orçamento do ano subsequente das verbas referentes a esses projetos, incumbindo ao prefeito exercer o discernimento e avaliar a viabilidade social desses PL de maneira imparcial, independentemente de sua origem partidária, abstendo-se do uso rotineiro e banalizado do argumento "vícios de iniciativa".

Ainda convém lembrar que há um outro questionamento com relação aos pontos e contrapontos da aplicabilidade da Jurisprudência do STF, já existe um mecanismo no processo legislativo pelo qual o parlamentar pode submeter ao Chefe do Executivo tanto a demanda identificada quanto a solução que ele considera adequada para resolver o problema: trata-se do projeto de indicação.

Nessa situação, o parlamentar não apenas elabora a minuta do Projeto de Lei, mas também a encaminha ao Prefeito, destacando esse projeto como uma medida

necessária e expondo as razões para que o Chefe do Executivo respalde o Projeto e o envie (por sua própria iniciativa) à Assembleia Legislativa para ser analisado. Isso não representaria um mecanismo apto a solucionar, pelo menos em parte, essa controvérsia?

Soares (2022) colabora com essa questão afirmando que a preferência por apresentar Projetos de Lei (PL) em vez de Projetos de Indicação na Câmara Municipal está fundamentada na natureza e no alcance distintos dessas propostas. Os PLs possuem força normativa, tornando-se normas jurídicas obrigatórias quando aprovados, ao passo que os Projetos de Indicação são meramente sugestivos, carecendo de poder normativo.

A diferenciação estende-se à abordagem orçamentária, sendo que os PLs podem conter disposições relacionadas a despesas e fontes de recursos, conferindo-lhes maior abrangência no tocante a questões financeiras. Em contrapartida, os Projetos de Indicação geralmente carecem de vínculos orçamentários, sendo mais indicativos de ações a serem consideradas pelo Executivo.

Outro aspecto significativo é a aplicabilidade geral das propostas: PLs, uma vez aprovados, aplicam-se à sociedade ou a segmentos específicos, enquanto Projetos de Indicação possuem caráter sugestivo e orientativo, influenciando decisões sem criar regras vinculantes.

No âmbito do procedimento legislativo, PLs passam por todo o trâmite, sujeitos a comissões, debates e votações, sendo encaminhados ao Executivo para sanção ou veto. Já os Projetos de Indicação têm um processo legislativo mais simplificado, não exigindo frequentemente a sanção do Executivo.

Assim, ao optar por um PL, o legislador busca estabelecer normas com efeitos jurídicos amplos, enquanto um Projeto de Indicação é mais direcionado à expressão de ideias e sugestões, sem a mesma força normativa. A escolha entre eles depende dos objetivos específicos do legislador e da natureza da proposta em questão.

Por fim, há o questionamento entre teóricos relacionado à inserção de emendas aditivas pelos parlamentares em projetos de lei iniciados pelo Chefe do Executivo, nos quais envolvem a criação de despesas de competência exclusiva do Poder Executivo, taxadas conforme o artigo 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal.

Se a criação de despesas de competência exclusiva do prefeito for uma matéria que, deveria ser proposta exclusivamente pelo Executivo, a inserção de emendas

aditivas pelos parlamentares pode configurar um vício de iniciativa, uma vez que o Parlamento estaria agindo sobre uma matéria que não tem sua iniciativa reservada.

Essa ressalva é feita pela própria Jurisprudência do STF que esclarece “Não 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 órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). (RE 878.911/RJ)”.

Portanto, se qualquer Projeto de Lei e/ ou Emendas Aditivas envolverem competências exclusivas do Poder Executivo, ou seja, trata da organização administrativa, responsabilidades dos órgãos ou do estatuto legal dos funcionários públicos, há de se manifestar “vícios de iniciativa”, mas tão somente nesse contexto.

2.3 SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES

Desde tempos antigos, as pessoas têm se agrupado em comunidades, e para viabilizar a convivência entre indivíduos de interesses variados, normas foram estabelecidas. O Brasil elaborou mais de cinco constituições, moldadas pelas transformações ocorridas ao longo dos séculos. É notável que certas liberdades, restrições a certas práticas e os cenários sociais e políticos desde a independência até os dias atuais influenciaram a formação de todas as Constituições. (FERREIRA, p. 1, 2017).

É essencial destacar que a criação dessas normas para regular as interações entre pessoas não poderia ocorrer de forma arbitrária; era crucial atribuir essa responsabilidade a determinados indivíduos. A separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário desempenhou um papel crucial na resolução desses conflitos, trazendo harmonia.

O poder surgiu como uma forma de organizar as relações entre os membros de uma sociedade, equilibrando as liberdades individuais em prol da ordem social. Portanto, o poder é essencialmente um fenômeno social, inseparável da estrutura da sociedade. (FERREIRA, 2017)

A Constituição do Brasil consagra, como um dos princípios e garantias fundamentais, a separação de poderes, conforme expresso no artigo 2º, com o objetivo de salvaguardar o Estado Democrático de Direito. Essa separação busca

prevenir a atuação arbitrária de qualquer um dos Poderes e proteger os direitos fundamentais, buscando restringir o poder excessivo do Estado sobre os cidadãos.

É de suma importância mencionar também que a Constituição Federal estabelece a separação das funções do Estado como uma cláusula imutável, conforme evidenciado na análise do artigo 60, parágrafo 4º, III.

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais.

A separação, independência e harmonia dos poderes constituem um princípio fundamental em sistemas democráticos e de Estado de Direito. Esses conceitos, consagrados por Montesquieu, são essenciais para a organização e funcionamento adequado de um governo.

A separação dos poderes refere-se à divisão das funções estatais em três poderes distintos: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Cada um desses poderes possui atribuições específicas e independentes, não devendo haver concentração excessiva de poder em apenas um deles. O Legislativo é responsável por criar leis, o Executivo pela sua execução e administração, e o Judiciário pela aplicação e interpretação das leis. (CARVALHO, 2014)

Montesquieu propõe ainda uma divisão tripartite das funções estatais, onde ele delineia um dos componentes que se assemelha ao que atualmente conhecemos como Poder Judiciário. Embora não rotulado com esse termo específico na época, o filósofo sugere uma função que se refere à administração da justiça e da interpretação das leis, o que pode ser equiparado ao papel que hoje identificamos como judicial.

(...) o Poder Legislativo, que é o de fazer leis, por certo tempo ou para sempre, de corrigir ou ab-rogar as existentes; o Poder Executivo, das coisas que dependem do direito das gentes, isto é de fazer a paz ou a guerra, de enviar ou receber embaixadas, de manter segurança e de prevenir invasões; o poder de julgar ou o Poder Executivo das coisas dependem do Direito Civil, que se traduz no poder de punir os crimes ou de julgar os litígios entre os particulares.

Acrescenta Montesquieu ser essencial garantir a edição das leis e sua execução, de modo que fiquem orgânica e pessoalmente separadas, pois só assim será preservada a supremacia da lei ou um regime de legalidade, como edição de liberdade e segurança do cidadão. É que tudo estaria perdido se os três Poderes antes mencionados estivessem reunidos num só homem ou associação. (CARVALHO, p 161, 2014).

A convicção dele era de que a liberdade política só seria genuína se os Poderes Executivo e Legislativo não fossem concentrados nas mãos de um único indivíduo. Nessa configuração, havia sempre o risco de um monarca promulgar leis abusivas e autoritárias, consolidando o abuso de poder ao aplicá-las de forma unilateral. A necessidade de estabelecer normas que promovam a convivência pacífica na sociedade é o ponto de partida para o surgimento de instituições que assegurem a ordem estabelecida.

Essas instituições são fundamentais para a existência organizada de um grupo de pessoas na sociedade. Como resultado desse contexto, começam a emergir as primeiras ideias relacionadas aos poderes do Estado, assim como os fundamentos da divisão ou separação tripartite de poderes.

A Constituição de 1988 do Brasil inclui entre seus princípios fundamentais a ideia expressa no artigo 2º: "Os Poderes da União, Legislativo, Executivo e Judiciário, são independentes e atuam de forma harmoniosa entre si". Essa noção de independência e cooperação mútua entre os poderes é essencial na Constituição, inspirada na teoria da separação dos poderes elaborada por Montesquieu.

Segundo Araújo (2003) a separação dos poderes é evidente na medida em que a divisão das funções do Estado foi concebida para prevenir arbitrariedades. Essa prevenção só seria possível se cada órgão pudesse operar sem depender de autorização de outro, garantindo assim sua independência. Isso garantiria que nenhum poder exercesse controle absoluto sobre os outros, evitando a concentração de poder e possíveis abusos. Cada poder teria suas próprias competências e o dever de exercê-las de maneira independente, sem subordinação a outro poder.

A distinção entre a função legislativa, função executiva e função judicial não surgiu originariamente marcada pela pretensão de compreender e descrever exhaustivamente as funções do Estado, mas com um intuito claramente prescritivo e garantístico: a separação orgânico-pessoal daquelas funções eram impostas em nome da liberdade e da segurança individual (ARAÚJO, p. 272, 2003).

É essencial sublinhar que a independência dos Poderes está intimamente relacionada à norma que veda a delegação de atribuições, pois manter esse princípio se tornaria impossível caso um dos poderes pudesse delegar suas funções a outro a qualquer momento. Isso geraria uma considerável insegurança jurídica, uma vez que as funções do Estado ficariam expostas a pressões políticas, comprometendo sua

integridade. Importante notar que essa norma admite exceções, como no caso das leis delegadas.

Mencione-se, no entanto, a existência no âmbito da separação dos poderes, do princípio da tipicidade de competência e do princípio da indisponibilidade de competências. O primeiro significa que as competências dos órgãos constitucionais são aquelas expressamente numeradas na Constituição, e o outro traduz a ideia de que as competências constitucionalmente fixadas não podem ser transferidas para órgãos diferentes daqueles a quem a Constituição as atribuiu (CARVALHO, p. 183, 2010).

Conforme Silva (2006) a harmonia dos poderes diz respeito à interação saudável e ao equilíbrio entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Embora sejam independentes, é necessário que esses poderes cooperem e se relacionem de maneira construtiva para o bom funcionamento do Estado. Isso implica no respeito mútuo entre os poderes, evitando conflitos excessivos que possam prejudicar o funcionamento do sistema político.

Portanto, é de extrema importância esclarecer o entendimento contemporâneo das expressões "Poderes independentes e harmônicos". A "independência dos Poderes" se evidencia na medida em que a estruturação das funções estatais foi concebida para evitar abusos que somente seriam prevenidos caso cada órgão tivesse a capacidade de agir sem requerer autorização de qualquer outro órgão. Conforme, salienta Piçarra (1989):

A distinção entre a função legislativa, função executiva e função judicial não surgiu originariamente marcada pela pretensão de compreender e descrever exaustivamente as funções do Estado, mas com um intuito claramente prescritivo e garantístico: a separação orgânico-pessoal daquelas funções eram impostas em nome da liberdade e da segurança individual. (PIÇARRA, p.248, 1989).

Dessa forma, a Constituição destaca a relevância de ressaltar que, embora os poderes sejam autônomos, também possuem independência entre si. Nessa situação, Moraes (2002) discorre:

A Constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito. (MORAES, p. 13, 2002)

A independência se manifesta nas funções primordiais, e a harmonia é uma expressão dessa independência. Assim, ambas asseguram que nenhum poder se sobreponha hierarquicamente ou se subordine ao outro. Isso implica que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são completamente separados e sem interdependência, mas é crucial haver um equilíbrio entre eles, permitindo que operem no mesmo nível.

Em relação à independência, Silva aborda:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais. (SILVA, p.109, 2014)

Porém, na visão dessa teoria, a harmonia significa que cada um dos três poderes deve operar dentro dos limites das competências definidas entre si, atuando exclusivamente naquilo que lhes é próprio. Neste ponto específico, Silva destaca que:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito as prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos tem direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. (SILVA, p.109, 2014)

Portanto, nota-se que a separação dos poderes não é absoluta. Apesar de sua independência, eles operam em harmonia, o que significa que, embora os órgãos tenham autonomia para desempenhar suas funções distintas, é essencial haver um consenso entre eles para alcançar um equilíbrio. Apesar dessa disposição estar claramente prevista no ordenamento jurídico brasileiro, nem sempre é possível estabelecer a autonomia e regularidade entre os poderes na prática.

2. 3.1 Processo Legislativo

O processo legislativo, conhecido também como procedimento legislativo em certos estudos, consiste nas diretrizes que os parlamentares de todas as instâncias governamentais devem seguir durante a elaboração, redação e consolidação das leis. Essas diretrizes são aplicáveis não apenas aos legisladores, mas também ao Chefe

do Executivo nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. Tais normativas têm natureza constitucional, uma vez que estão estipuladas nas Constituições federal e estaduais, assim como nas Leis Orgânicas municipais. Além disso, possuem caráter regimental, visto que as normas referentes ao trâmite das proposições são estabelecidas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

“O processo legislativo jurídico é o conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento de elaboração das leis e atos normativos, quer gerais, quer individuais, pelos órgãos competentes, em consonância com a Constituição”. (BOBERG, 2008, p.52)

Ainda de acordo com Boberg (2008) o processo legislativo pode ser definido em termos gerais como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado e, em comentários à Constituição de 1988, como o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados pelos órgãos do legislativo, visando a formação das leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções e decretos legislativos”.

O processo legislativo constitui-se de uma sequência coordenada de ações preestabelecidas, executadas pelos órgãos legislativos com o propósito de criar leis em um sentido abrangente. Seu objetivo é a elaboração das normas legais conforme descritas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, assim como no artigo 25 da Lei Orgânica do Município de Itaituba (2020), por meio da análise e votação de propostas legislativas, conforme segue:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – medidas provisórias;
- VI – decretos legislativos;
- VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis

Art. 25. O processo legislativo compreende:

- I – emendas à lei Orgânica do Município;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – decretos legislativos;
- VI – resoluções.

É importante ressaltar, que o trecho mencionado no artigo 25 da Lei Orgânica do Município de Itaituba, que trata do processo legislativo, não incluem diretrizes para regular a criação, redação, modificação e unificação das leis por meio de Lei Complementar. Devido à falta de normas específicas sobre a técnica legislativa, o município seguirá obrigatoriamente as disposições estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 95, de 1998.

A Casa Legislativa, responsável pela criação das leis e normas, deve operar em conformidade com as diretrizes do processo legislativo, uma vez que a não adesão a essas normas permitirá o controle preventivo durante a elaboração das leis. Esse controle pode ser realizado, por exemplo, através do uso do mandado de segurança. Jampaolo (2008) afirma-se que o controle preventivo tem como objetivo dificultar ou impedir a implementação de leis que sejam inconstitucionais.

O controle preventivo se tornaria uma ferramenta de grande importância se utilizado para supervisionar a conformidade com a Constituição, já que evitaria que atos legislativos com defeitos entrassem em vigor no sistema jurídico. (JAMPAULO SILVA, p. 99, 2008).

Assim, o legislador, ao exercer suas responsabilidades, especialmente aquelas ligadas à criação de leis, é obrigado a seguir as diretrizes constitucionais do processo legislativo, as normativas regimentais presentes no Regimento Interno da instituição legislativa, além das normas vigentes sobre a técnica legislativa aplicada na elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

2. 3.2 Projetos de Lei e Vícios de Iniciativa

O projeto de lei representa a primeira ideia de introdução de um assunto ainda não regulamentado no âmbito jurídico. À medida que a sociedade percebe certas necessidades não atendidas, o vereador, como representante desse público no município, assume o papel de agente político e legislador, ao apresentar uma proposta que, uma vez sancionada, adquire caráter legal e se torna parte do sistema jurídico para regularizar essa necessidade identificada.

Segundo Santana (2012), um projeto é a proposta destinada a governar todas as leis municipais. No entanto, o autor também afirma que precedendo o projeto está o anteprojeto, uma peça repleta de dados que servirão como fundamento para o

projeto. Esses dados incluem pesquisas, consultas à comunidade e análises diretas do problema ou da necessidade, formando um conjunto de informações que orientarão o desenvolvimento do projeto.

Isso evidencia que o Processo Legislativo é multifacetado, pois constitui uma atividade social especializada na qual representantes da população criam as normas que a guiarão. Assim, percebe-se que esse processo engloba aspectos técnicos, políticos e jurídicos. Quanto a esses elementos, Lopes (2009) propõe a seguinte declaração:

O Processo Legislativo está ligado à elaboração de normas. Para que estas estejam adequadas ao ordenamento jurídico, precisam obedecer a condições do Direito. Porém, numa visão mais ampla, é uma ferramenta de agentes políticos para a consecução de seus objetivos ou os daqueles a quem representam. As especificidades técnicas existem para garantir a lisura dos procedimentos, embora se prestem ora ao jogo, ora às regras. Em termos de Processo Legislativo, o Direito foca no produto, a norma; a técnica concentra-se na produção, a elaboração; e a Política orienta-se aos agentes, os mandatários de Poder e o próprio povo que o origina (LOPES, p.25, 2009)

Com base na teoria de Saraiva (2019), pode-se inferir que o processo legislativo, incluindo o âmbito municipal, requer estar alinhado a procedimentos que estejam em conformidade com as disposições constitucionais, as quais devem estar contempladas na Lei Orgânica e também sujeitas às normativas estabelecidas no Regimento Interno da instituição legislativa.

Com o avanço do constitucionalismo, a iniciativa geral evoluiu para a privativa, excluindo certas áreas da competência geral. O art. 61, *caput*, da Constituição Federal enuncia a iniciativa geral:

A CF/88, em seu art. 61, *caput*, atribui competência à qualquer Deputado Federal ou Senador da República, Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, Presidente da República, STF, Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e cidadãos para que possam iniciar a elaboração de leis complementares e ordinárias. Existem diferentes tipos de iniciativas, de acordo com a matéria compete a determinada pessoa ou órgão a iniciação (TAVARES, 2019. p. 1).

Conforme o princípio da simetria, essa disposição constitucional se estende aos âmbitos estadual e municipal. De acordo com esse princípio, os diferentes níveis da federação devem estruturar-se de maneira coerente e em conformidade com o texto constitucional, aplicando-se a eles os princípios e direcionamentos estabelecidos na Constituição, dada sua supremacia.

Como aponta Branco (2009), decorre desse princípio a obrigatoriedade de observância das normas que refletem a inter-relação entre os Poderes por parte dos Estados.

A iniciativa pode assumir formas distintas, sendo uma delas a concorrente, caracterizada pela competência atribuída a mais de um indivíduo para dar início ao processo legislativo. Além disso, pode ser também privativa, situando-se quando apenas uma pessoa específica detém o poder de iniciar o processo legislativo. Como exemplificado no artigo 61, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, destaca-se a lei de iniciativa privativa do Presidente da República.

§1º - São iniciativa privativa do Presidente da Republica as leis que:

I - Fixem ou modifiquem o efetivo das forcas armadas;

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

b) Organização administrativa e judiciaria, matéria tributaria e orçamentaria, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) Organização do Ministério Publico e da Defensoria Publica da União bem como normas gerais para a organização do Ministério Publico e da Defensoria Publica dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) Criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração publica, observada o disposto no art, 84, VI;

f) Militares das Forcas Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração. Reforma e transferência para a reserva.

E pelo princípio da simetria a lei orgânica do município de Itaituba, enfatizar-se a lei de iniciativa do prefeito:

Art. 27. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão legislativa Permanente, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e casos previstos nesta lei Orgânica.

§ 1o. São de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que dispuserem sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta e a sua respectiva remuneração;

II - servidores públicos do município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais e órgãos da administração publica direta e indireta;

IV –o plano plurianual, a lei das diretrizes anuais e a lei orçamentária anual;

§ 2o. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara Municipal, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado do município, distribuído, pelo menos, por 02 (dois bairros) ou distritos, com não menos de 5% (cinco por cento) do eleitorado de cada um deles.

Para Franco (2013), os princípios constitucionais que norteiam a iniciativa de leis bem como a iniciativa geral e privativa devem ser fundamentais para que não haja distorções na técnica legislativa e consequentemente vícios formais no processo legislativo

Após a aprovação, que é o ponto focal, o projeto, uma vez assinado e percorrido os trâmites na casa legislativa, será encaminhado ao Poder Executivo para a decisão de sanção ou veto. Caso haja acordo, o Executivo sancionará; em caso de discordância, procederá com o veto.

É válido destacar que a responsabilidade de iniciar um projeto de lei pode ser exclusiva ou privativa, reservada apenas a um poder para determinadas áreas da legislação. Também pode ser concorrente, permitindo que qualquer um dos poderes inicie um projeto de lei. É fundamental ressaltar que ocorre um problema de origem quando um poder inicia um projeto de lei que deveria ser exclusivo de outro, caracterizando um vício de iniciativa.

Antes de discorrermos sobre o vício de iniciativa, é terminante esclarecer o conceito de vício, uma palavra que abrange várias explicações. Em primeiro lugar, podemos definir vício como algo defeituoso que torna um objeto ou ação impróprio para seu propósito original. Existem diversas categorias de vícios, mas nosso foco recai sobre o vício de iniciativa.

A iniciativa é a ação que inicia o processo legislativo, representando a proposição para a introdução de uma nova lei. Além disso, de acordo com Silva (2014) o poder de iniciativa refere-se a:

(...) é o poder de escolha da matéria e dos interesses que a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante a apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento. (SILVA, p 136, 2014)

De acordo com Dutra (2005), no processo legislativo, o controle de constitucionalidade se fundamenta em dois elementos: ação e inação. Isso significa que a inconstitucionalidade pode surgir tanto pela atuação direta do Estado, ao emitir uma norma que viola a Constituição, quanto pela ausência de ação estatal em situações em que é obrigado a agir.

Para Lenza (2015) O vício formal refere-se à violação do procedimento estabelecido para a elaboração de uma lei, ocorrendo durante a fase de construção

do projeto legislativo, seja no início ou ao longo do processo legislativo. Neste caso, não se trata da constitucionalidade do conteúdo da lei, mas sim da forma como essa lei foi elaborada. Este tipo de vício se desdobra em dois tipos: subjetivo e objetivo.

Ainda de acordo com Lenza (2015) O vício formal subjetivo está relacionado à etapa de início do projeto de lei, que é o foco de nossa análise. E está ligado à competência para iniciar o projeto de lei, podendo ser exclusiva, privativa ou concorrente, permitindo que qualquer um dos poderes proponha um projeto de lei.

Dessa forma podemos aduzir que: no vício formal ocorre que na fase de elaboração da lei, este subdivide-se em subjetivo e objetivo. O subjetivo está relacionado a competência para elaboração da lei se privativa, exclusiva ou concorrente. Já o vício objetivo ocorre nas demais fases do projeto de lei e que diz respeito ao conteúdo da norma.

Observa-se que dentro do procedimento legislativo, são identificados os vícios de iniciativa, tanto de natureza formal quanto material, conforme explicado por Lenza (2013).

Nesse sentido quando estudamos as regras sobre controle de constitucionalidade, apontamos que uma espécie normativa poderia apresentar um vício formal (subjetivo e objetivo) ou vício material, vícios estes caracterizadores da inconstitucionalidade. O vício formal, como já apontamos, diz respeito ao processo de formação da lei (processo legislativo), cuja macula pode estar tanto na fase de iniciativa (vício formal subjetivo) como nas demais fases de processo de formação da lei (vício formal objetivo, por exemplo, desrespeito ao quorum de votação). Já o vício material refere-se ao conteúdo da espécie normativa, a matéria por ela tratada. Em decorrência de todos esses detalhes é que se estabelece um controle prévio ou preventivo, realizado não só pelo Legislativo (Comissões de Constituição e Justiça), como, também, pelo Executivo (através do veto), sem falar é claro do controle repressivo ou posterior, cujo objeto é a lei ou ato normativo (já constituídos), sendo realizado de maneira difusa ou concentrada (lembrar que o controle de constitucionalidade no Brasil é jurisdicional misto) (LENZA, p. 386, 2013).

É relevante também abordar as atribuições desempenhadas pelos poderes públicos. A função atípica ocorre quando um órgão desempenha a função típica de outro órgão. Em contraste, a função típica refere-se àquela intrinsecamente realizada pela própria natureza do órgão. Por exemplo, o Legislativo exerce sua função típica ao legislar, mas assume funções atípicas de natureza executiva e jurisdicional.

O Executivo desempenha sua função típica de chefia de estado, governo e atos administrativos, enquanto também exerce a função atípica legislativa. Já o Judiciário

executa a função típica de julgar e funções atípicas de legislar e, em certos casos, de natureza executiva.

Quando há essa divisão clara e estabelecida, conforme expressa na Constituição Federal, torna-se problemático quando um dos legitimados invade a competência ou a prerrogativa de iniciativa do outro. Esse tipo de interferência é o que conhecemos como vício de iniciativa. A consequência desse vício é contaminar a norma, tornando-a inconstitucional devido ao vício de forma, resultando em efeitos de nulidade.

2.4 CONCEITO DE DESPESAS PÚBLICAS E A CONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEIS QUE AUMENTAM OS GASTOS DO PODER EXECUTIVO

Direcionamos nossa atenção para a análise crítica da constitucionalidade de projetos de lei que implicam em despesas para o Poder Executivo. Este ponto de inflexão torna-se crucial para compreendermos a interação entre os poderes e os limites legais na criação de normativas que afetam as finanças públicas. O ponto de partida indispensável consiste na elucidação do conceito de "despesa pública", um termo que requer atenção para o melhor entendimento sobre a temática que essa pesquisa propõe.

A fim de embasar essa pesquisa, é imperativo entender como a legislação vigente e os preceitos doutrinários do país definem o termo "despesa pública". Esse fundamento conceitual servirá como alicerce para avaliar a pertinência e a adequação dos projetos de lei em pauta, além de desvendar nuances cruciais que delineiam a viabilidade constitucional de propostas legislativas que impactam diretamente as responsabilidades financeiras do Poder Executivo.

Nessa perspectiva, Baleeiro (2001) afirma que o Estado Moderno apresenta características substancialmente distintas das formas iniciais de governo e Estados que surgiram. Atualmente, não mais se observa a prática de requisitar bens e serviços dos súditos, como ocorria nos grandes reinados ou no feudalismo, tampouco a colaboração espontânea e gratuita desses para com a administração pública.

Com o crescimento populacional e o avanço das conquistas democráticas, os indivíduos e seus bens tornaram-se intocáveis. Diante desse cenário, os Estados viram-se compelidos a estabelecer mecanismos reguladores para o funcionamento dos serviços públicos e o gerenciamento das despesas públicas.

Despesa pública designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de uma pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Pode também significar a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo. (BALEEIRO, p. 81, 2001)

Baleeiro (idem) ressalta que ainda persistem alguns procedimentos de prestação de serviços públicos que são isentos de custos, ou seja, não acarretam despesas públicas, a exemplo das funções desempenhadas por presidentes e membros de mesas receptoras e apuradoras de eleições, integrantes de júris e membros do Conselho Penitenciário. Contudo, é inegável que a gratuidade no exercício das funções públicas constitui uma exceção.

Para Harada (2010) a despesa pública pode ser entendida como uma parcela do orçamento destinada à distribuição e utilização das receitas para cumprir as obrigações administrativas. Ela consiste na aplicação dos recursos financeiros previstos no orçamento para atender às responsabilidades da administração pública. O referido autor ainda destaca que a despesa pública deve sempre se relacionar a um dispêndio associado a uma finalidade de interesse público, representando um interesse coletivo defendido pelo Estado.

Por sua vez, Torres (2010) fornece uma definição mais didática, considerando a despesa pública como a soma dos gastos realizados pelo Estado para a execução de obras e a prestação de serviços públicos. No setor público, o processo difere do setor privado, pois as necessidades da sociedade são primeiro definidas antes de determinar a forma de obtenção dos recursos financeiros necessários.

Nessa perspectiva, é crucial observar o funcionamento do setor público, uma vez que, ao contrário do setor privado, que ajusta as necessidades ao orçamento, no setor público as necessidades sociais são primeiramente identificadas para, então, definir os métodos de obtenção dos recursos financeiros necessários.

A despesa pública deve ser sempre precedida de uma previsão orçamentária, conforme vedação expressa no artigo 167, inciso II, da Constituição, que proíbe a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que ultrapassem os créditos orçamentários ou adicionais. Além disso, o administrador público deve aderir às autorizações contidas na lei orçamentária, uma vez que desvios de finalidade estão sujeitos a medidas repressivas, dependendo da gravidade.

Ademais, Harada (2010) contribui com essa abordagem afirmando que as despesas públicas podem ser classificadas com base em diversos critérios. Se considerarmos a periodicidade, podemos distingui-las em ordinárias e extraordinárias. As despesas extraordinárias destinam-se a atender necessidades especiais e imprevisíveis, ocorrendo esporadicamente, enquanto as despesas ordinárias referem-se às que são comuns no serviço público, repetindo-se ano após ano.

A discussão atual centra-se na constitucionalidade de projetos de lei elaborados pelo Poder Legislativo que resultam em aumento de despesas para o Poder Executivo. A indagação fundamental é se esse aumento de despesas, por si só, configura uma violação ao princípio da independência dos Poderes, tornando-o inconstitucional.

A jurisprudência estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) indica que não se pode considerar que todo e qualquer aumento de despesa não previsto na lei orçamentária constitua, automaticamente, uma violação ao princípio da Separação dos Poderes e da Independência e Harmonia entre eles.

Entender dessa maneira implicaria em limitar excessivamente o poder legislativo em sua função típica, chegando ao ponto de inviabilizá-la, pois todos os projetos de lei que acarretassem despesas ao Poder Executivo seriam, de antemão, considerados inconstitucionais ou passíveis de veto durante o processo legislativo. Nesse sentido, já no ano de 2007, algumas análises foram feitas a partir dessa observação, como podemos observar na jurisprudência abaixo:

(...) 2-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 de iniciativa parlamentar estão previstas em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. (STF – ADI 3394/AM – Governador do Estado do Amazonas – Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Rel. Min. Eros Grau – Tribunal Pleno - Data do julgamento: 02/04/2007 – Sem ênfases no original).⁵

Ao analisarmos a jurisprudência acima, torna-se claro que as restrições à iniciativa parlamentar impostas ao Poder Legislativo estão estritamente delineadas no artigo 61 da Constituição Federal, já citadas anteriormente. Além disso, é imperativo considerarmos a interpretação do termo "aumento de despesa" em relação ao

orçamento, bem como os benefícios que tal iniciativa pode proporcionar à coletividade. De acordo com Araújo (2022),

A abrangência da expressão "provocar aumento de despesa" deve ser avaliada no contexto específico. Em determinadas situações, sua incidência é facilmente identificada, como em um projeto de lei que propõe a criação de um novo órgão de segurança ou administração pública, estabelece a construção de escolas e creches, ou promove a criação de postos de saúde e hospitais. (ARAÚJO, p. 56, 2022)

Além disso, Toledo (2021) considera que é relevante salientar que a ausência de previsão orçamentária para a execução de projetos que acarretem aumento de despesas, ou seja, a falta de indicação de receita pública capaz de custear as despesas propostas no projeto, constitui um obstáculo para a realização do projeto no ano em questão.

Contudo, segundo o autor supracitado, não há impedimento para que ocorra um realocamento de recursos no orçamento do ano subsequente, viabilizando assim a concretização do projeto de lei. É importante notar que esse realocamento deve ser antecipadamente contemplado no próprio projeto de lei sob análise. Nesse sentido há uma jurisprudência do STF:

(...) 2 - a falta de previsão orçamentária, conforme precedente do STF (RTJ 137/1067) é obstáculo ao cumprimento da Lei no mesmo exercício, mas, não, no subsequente. (STF. ADI 1243- 6/MT. Governador do Estado do Mato Grosso – Assembléia Legislativa do Estado do Mato Grosso. Rel. Min. Sidney Sampaio. Tribunal Pleno. Data do julgamento: 17 agosto 1995).

Toledo (2021) considera que não podemos concordar que iniciativas como campanhas de educação no trânsito ou de saúde pública, como as antifumo e de prevenção a doenças, que são conduzidas por meio de cartazes, panfletos e palestras públicas, sejam impedidas de ocorrer devido ao potencial aumento de despesa para o Poder Executivo. Isso se deve ao fato de que, diante do orçamento, os custos associados a essas ações são insignificantes, especialmente quando consideramos os benefícios substanciais que proporcionarão à população.

Por conseguinte, sem iniciativas de prevenção de doenças aumentaria doenças evitáveis, sobrecarregando os sistemas de saúde e gerando custos elevados. A ausência de campanhas de educação no trânsito poderia reduzir a conscientização sobre práticas seguras, levando a mais acidentes e consequências adversas. As implicações sociais e econômicas de problemas de saúde e acidentes

podem ser substanciais, incluindo custos para o sistema de saúde e perda de produtividade devido a doenças e incapacidades.

Destacamos a relevante jurisprudência que trata de uma campanha de conscientização sobre o depósito de materiais recicláveis, ressaltando a importância legal e ambiental dessa iniciativa esclarecedora para a sociedade:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - PREVISÃO DE REALIZAÇÃO DE CAMPANHA PÚBLICA DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE DEPÓSITO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS - CONSTITUCIONALIDADE. - **Não é inconstitucional lei municipal**, de iniciativa do Legislativo local, que prevê a realização de campanha pública de conscientização sobre o depósito de materiais recicláveis por parte da Administração Municipal, **ainda que disso resulte aumento de despesas para o Executivo**, mesmo porque as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em 'numerus clausus' no artigo 61 da Constituição Federal, referindo-se apenas às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública. (TJMG -ADI nº 1.0000.08.476253-3/000 - COMARCA DE ITURAMA – Relator: Des. José Antonino Baía Borges).

Nesse caso, se o acórdão não apenas ordena a criação de uma campanha, mas também exige a criação de órgãos para facilitar a campanha, a contratação de funcionários, mesmo que temporários, para atuar na campanha, ou até mesmo a reestruturação administrativa de um setor, será responsabilidade do poder executivo municipal implementar essa legislação. É importante ressaltar, por fim, que o mero aumento de despesas não constitui, por si só, uma inconstitucionalidade.

2.5 A (IN)SEGURANÇA JURÍDICA GERADA POR DIVERGÊNCIAS ENTRE JURISPRUDÊNCIA DO STF E ENTENDIMENTO DOS VEREADORES

A Jurisprudência é a compilação de decisões judiciais que consolida uma interpretação específica do direito, buscando reunir os entendimentos de um tribunal. De acordo com Bobsin (2021), a consolidação visa assegurar que aqueles que a utilizam estejam em conformidade com a interpretação atualmente aceita. Contudo, nos Tribunais Estaduais, surgem casos em que decisões contrárias ao entendimento consolidado pela Corte Constitucional são proferidas, comprometendo o princípio da segurança jurídica.

Tal cenário gera incerteza sobre a possibilidade de um tribunal seguir o entendimento pacificado ou adotar um fundamento discordante dos precedentes. A

Jurisprudência não apenas garante a correta aplicação pelo juiz, mas também oferece aos advogados uma base sólida para fundamentar suas petições, assegurando uma argumentação robusta.

Além disso, proporciona ao magistrado um referencial conforme o pensamento jurídico predominante. Essa ferramenta permite ao advogado verificar a condução do juiz e se o direito do cliente está sendo adequadamente protegido. Nas palavras de Bobsin (2021):

Assim, a jurisprudência se torna de fundamental importância para a advocacia. Afinal, informa ao magistrado a linha que os tribunais vêm decidindo, de modo a comprovar que o direito de seu cliente acompanha a jurisprudência do judiciário. Além, é claro, de contribuir para uma petição bem elaborada, didática, clara e instruída. (BOBSIN, p. 56, 2021)

Nesse sentido, a relevância da jurisprudência se estende desde a mais alta instância do Poder Judiciário, como nossa Suprema Corte, até as diversas varas em todo o território nacional. Com essa influência abrangente, é possível assegurar a uniformidade na aplicação do direito, independentemente da localidade, proporcionando uma base jurídica coesa que contribui para a unidade do sistema jurídico e, por conseguinte, para a segurança jurídica em todo o país.

Ainda de acordo com Bobsin (2021) a jurisprudência desempenha um papel crucial na consolidação e aplicação de um entendimento comum, garantindo que o direito utilizado na capital de um Estado seja o mesmo aplicado no interior desse Estado. Nesse contexto, a importância fundamental da jurisprudência reside na garantia da segurança jurídica, um princípio intrínseco ao Estado de Direito.

Esse princípio visa proteger os direitos e deveres individuais, conferindo ao indivíduo segurança em relação ao Estado e aos outros, promovendo, assim, a autonomia do sujeito dentro do ordenamento jurídico. Portanto, a jurisprudência desempenha um papel essencial na preservação dos princípios fundamentais do Estado de Direito e na promoção da segurança jurídica em âmbito nacional.

Em sua obra Teoria Pura do Direito, Kelsen (1981) afirma que:

uma ordem jurídica relativamente centralizada segundo a qual a jurisdição e a administração estão vinculadas às leis – isto é, às normas gerais que são estabelecidas por um parlamento eleito pelo povo, com ou sem a intervenção de um chefe de Estado que se encontra à testa do governo são responsáveis pelos seus atos, os tribunais são independentes e certas liberdades dos cidadãos, particularmente a liberdade de crença e de consciência e a liberdade da expressão do pensamento, são garantidas. (KELSEN, p. 346, 1981)

Dessa maneira, a preservação da segurança jurídica não apenas decorre de sua menção na Constituição, mesmo que de forma não explícita, mas é uma diretriz que deve ser observada por ser inerente e fundamental ao Estado Democrático de Direito. Este princípio está intrinsecamente ligado à essência de nossa nação, figurando como um dos alicerces fundamentais de nossa República.

Camargo e Balarini (2012) contribuem com essa abordagem afirmando que para garantir a segurança social, é imperativo que situações análogas sejam decididas de maneira consistente, permitindo à sociedade antecipar expectativas de comportamento e agir com base em uma estimativa razoável das ações alheias. Muitos institutos presentes no ordenamento jurídico brasileiro têm origens no direito europeu, e a noção de segurança jurídica pode ser considerada análoga, já que esse conceito existia na Europa desde o século XVIII.

Logo, a segurança jurídica não é uma novidade em ordenamentos jurídicos de outros países, mas sim uma ideia em constante evolução ao longo do tempo. Em torno de 1790, percebe-se que a concepção de segurança física, vinculada à integridade pessoal e à proteção da propriedade, ainda não estava completamente desvinculada da noção de segurança jurídica. (CAMARGO E BALARINI, 2012)

Contudo, já se evidenciava que, nesse período, a segurança jurídica ganhava destaque e começava a se separar da segurança física, delineando assim as bases para seu desenvolvimento ao longo dos anos.

Uma nova perspectiva a respeito do entendimento sobre segurança jurídica – englobando a ideia de proteção à confiança – surgiu e solidificou quando o Estado liberal burguês deu lugar ao Estado social ou Estado-providência. A maior dependência da população em relação aos atos estatais e, por consequência, a maior ingerência do estado sobre a vida dos cidadãos fez com que a expectativa depositada pelas pessoas também precisasse ser protegida. Então, diante das mudanças estruturais e conjunturais que atravessaram a sociedade capitalista, as garantias instituídas não poderiam limitar-se a defesa do indivíduo contra o poder estatal, mas necessitavam abarcar a defesa do indivíduo – seus anseios, necessidades e expectativas – a partir da ação do poder estatal, sob pena de os ordenamentos jurídicos não servirem às sociedades que buscavam conformar. (CAMARGO & BALARINI, p, 06, 2012)

Logo, no nosso atual sistema jurídico, a segurança jurídica está estreitamente vinculada "ao entendimento e à salvaguarda da integridade psicológica, física e patrimonial, assim como à estrita noção de legalidade". (CAMARGO E BALARINI, p.32, 2012). Essa vinculação está intrinsecamente relacionada ao respeito pelos

direitos fundamentais, visando proteger os direitos subjetivos de cada indivíduo e garantindo, através do Direito, a proteção estatal a todos.

Em consonância com Siqueira (2017), no contexto brasileiro, a segurança jurídica foi progressivamente consolidada com a promulgação de leis infraconstitucionais, como a Lei 9.784, que regula o processo administrativo, além das Leis 9.868 e 9.882, que estabelecem diretrizes para o processo e julgamento de ações perante o Supremo Tribunal Federal. Esse aprimoramento ocorreu em consonância com o desenvolvimento da sociedade e o avanço da legislação, visando proteger e fortalecer ambos.

Assim, no cenário jurídico brasileiro, a segurança jurídica se consolida como um pilar essencial, não apenas garantindo a integridade e os direitos individuais, mas também evoluindo em conjunto com a sociedade e a legislação para proporcionar uma proteção robusta e efetiva.

Conforme Siqueira (2017), um exemplo que ilustra como a segurança jurídica aprimora a legislação de um país refere-se ao princípio da irretroatividade de uma lei. Isso ocorre quando uma nova legislação é estabelecida e há processos judiciais em andamento.

Nesses casos, para assegurar que as partes envolvidas não sofram prejuízos, os processos são julgados com base na legislação em vigor no momento em que a ação foi proposta. Essa abordagem garante que as partes tenham a certeza de que seus processos serão decididos conforme a legislação que estava em vigor no momento da instauração da lide, proporcionando estabilidade e previsibilidade às partes envolvidas.

Tanto a legislação quanto a jurisprudência seguem o princípio da irretroatividade, assegurando que uma nova interpretação jurisprudencial não retroaja para abranger situações passadas que foram interpretadas conforme as orientações vigentes à época dos eventos. A certeza de que um processo já em andamento será julgado de acordo com a legislação em vigor no momento de sua proposição é crucial para a segurança jurídica. (LOPES & TOMAZ, 2019).

Essa abordagem não apenas preserva a estabilidade proporcionada pela segurança jurídica, mas também garante que a aplicação da lei seja eficaz para o caso em julgamento, incorporando as alterações legislativas que ocorreram desde então. Assim, a segurança jurídica busca assegurar a máxima eficiência no julgamento de um processo ao garantir a aplicação da legislação vigente no momento

da propositura da ação. Lopes & Tomaz (2019) exemplificam essa questão da seguinte forma:

Veja-se, então, que o principal objetivo da previsão do referido princípio foi de evitar a retroatividade na mudança de entendimentos e de interpretações de órgãos e entidades administrativas. As mudanças de interpretação são inevitáveis. Ocorre que, a despeito disso, os administrados não poderão ficar ao livre dispor das alterações realizadas pela administração pública, de modo que elas apenas alcançarão os atos futuros e não passados, preservando-se a estabilidade social. (LOPES & TOMAZ, p. 06, 2019)

A importância do princípio da segurança jurídica se destaca por resguardar não apenas a aplicação da lei, mas também a estabilidade e a confiança na salvaguarda dos direitos diante da sociedade. Essa premissa assegura que, ao buscar justiça em qualquer questão perante o sistema judicial, haja proteção ao negócio jurídico.

Nesse sentido, o respeito às Súmulas e à Jurisprudência é crucial em nome da segurança jurídica, pois a não observância dessas orientações consolidadas comprometeria a confiança na proteção dos direitos perante a sociedade, resultando na quebra dessa garantia ao proferir uma sentença. Ao seguir os precedentes, não apenas se alinha com o entendimento vigente, mas também se promove um julgamento mais equitativo, uma vez que o uso desses referenciais, incluindo súmulas e jurisprudência, pode mitigar as consequências negativas nos processos judiciais.

Para Alencar (2015), a segurança jurídica, compreendida como a base apropriada para as decisões judiciais, é eficaz ao resolver os conflitos sociais e abordar os problemas apresentados. Ela não se concretiza meramente encerrando processos de maneira mecânica, através de soluções padronizadas, mas sim, enquanto garantia constitucional, assegura a evolução e o aprimoramento contínuo do sistema jurídico. Ela incorpora a noção de estabilidade e renovação, ajustando-se às demandas sociais e à expansão das áreas de especialização do Direito contemporâneo.

A melhoria constante é crucial para a preservação e progresso ao longo do tempo. Isso se aplica de maneira essencial ao sistema jurídico, cujo aprimoramento é fundamental para manter-se atualizado e em sintonia com a sociedade. Essa evolução é essencial para preservar os princípios fundamentais de um Estado Democrático de Direito, garantindo assim a eficácia máxima do sistema jurídico ao recorrer a precedentes em suas fundamentações. (ALENCAR, p. 14, 2015)

Dessa maneira, a segurança jurídica destaca-se como um dos princípios mais cruciais em nosso sistema legal. Ela confere estabilidade ao processo, assegura proteção às partes ao garantir que seus casos sejam julgados adequadamente e protege a legislação, garantindo sua aplicação correta. Em caso de alterações na legislação, a segurança jurídica assegura uma aplicação eficiente e apropriada ao caso concreto.

Embora se espere que um magistrado mantenha imparcialidade em relação a uma causa, frequentemente ouvimos a expressão "se a ação for distribuída para certo juiz, tenho chances de ganhar". Isso ocorre devido à parcialidade de alguns juízes que desconsideram entendimentos consolidados.

O aprimoramento do sistema jurídico, tornando-o mais substancial, não apenas o aperfeiçoaria, mas também reduziria a necessidade de recursos contra essas decisões. Isso resultaria em uma diminuição da carga processual nos tribunais, apesar da existência do duplo grau de jurisdição em nosso sistema judiciário.

Como mencionado por Marinoni (2013, p. 131), "O sistema do duplo grau e a independência do juiz singular decidir sem se vincular às decisões superiores, resulta em um sistema de descrédito do juiz de primeiro grau, pois não importando o que ele decidir o que valerá é a decisão do tribunal".

Portanto, cada processo resultaria em um recurso, sendo que, no âmbito do Tribunal Estadual, a decisão desse nível é que teria validade, invalidando, conforme descrito, a decisão de primeira instância. Se o juiz de primeira instância tivesse seguido os precedentes, é possível que não fosse necessário recorrer à decisão no Tribunal Estadual, pois a decisão já estaria em conformidade com os entendimentos recentes, permitindo sua execução sem ser prolongada no tempo por diversos recursos.

Nesse sentido, não é suficiente que o magistrado apenas revele convicção; é imperativo que ele fundamente sua decisão nos precedentes e, sobretudo, na legislação. A ausência desse respaldo resultaria em uma multiplicidade de recursos, sobrecarregando um sistema judiciário já saturado com inúmeros processos aguardando julgamento. Além disso, o não seguimento dos precedentes compromete a garantia da segurança jurídica, podendo prejudicar uma das partes envolvidas na disputa.

Tendo em vista a disposição de imparcialidade do magistrado, de seu dever de prestar a jurisdição de forma técnica e racional e da impossibilidade de praticar o *non liquet*, o magistrado deve decidir a lide, determinando não somente as razões de seu convencimento, mas estabelecendo, também, as razões pelas quais elas são corretas, à luz dos fatos e do direito. (SIQUEIRA, p. 40, 2017).

Assim, é imprescindível zelar continuamente pela segurança jurídica, não apenas para preservar a eficácia de uma decisão judicial, mas também para combater a insegurança jurídica, que, ao enfraquecer o sistema jurídico, compromete não apenas as decisões, mas também as próprias leis e sua capacidade coercitiva.

A relevância da segurança jurídica decorre do fato de que, sem ela, seria impossível garantir, por exemplo, a coisa julgada como algo imutável e indiscutível. Embora não seja um princípio expresso na Constituição, sua presença é implícita em vários artigos, como o inciso XXXVI do art. 5º, que estabelece que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Embora não esteja expressamente mencionada na Constituição Federal, a segurança jurídica encontra-se presente nos princípios da legalidade, do direito adquirido, da coisa julgada, do ato jurídico perfeito, na anterioridade em matéria penal e na irretroatividade da lei penal prejudicial. Assim, a segurança jurídica abrange tanto os atos normativos elaborados e impostos pelo Estado, por meio do Legislativo, como as decisões judiciais. (SIQUEIRA, 2017)

A segurança jurídica deve incorporar a necessidade de uma ordem jurídica estável, sendo essenciais dois elementos: a clareza na qualificação das situações jurídicas e a previsibilidade das consequências das condutas.

Os precedentes deveriam ter uma vinculação efetiva com os Tribunais, não se limitando apenas às súmulas vinculantes. Essa abordagem proporcionaria maior segurança às partes, pois os precedentes seriam seguidos, evitando julgamentos isolados pelos juízes. Além disso, garantiria a aplicação correta e atualizada dos entendimentos jurídicos, assegurando que os processos sejam julgados da melhor maneira possível.

Portanto, é incontestável que a principal motivação dos precedentes judiciais reside na concretização do princípio da eficiência e da segurança jurídica, buscando uniformizar as decisões judiciais. Em resumo, o Código de Processo Civil de 2015 aprimorou e implementou o sistema de precedentes com o intuito de agilizar a prestação jurisdicional, garantir a segurança jurídica aos jurisdicionados e

proporcionar maior estabilidade e coerência à atividade do poder judiciário visto que induzem à uniformidade e estabilidade da jurisprudência. (FOGAÇA, 2015).

Por conseguinte, a vinculação dos precedentes, visando a uniformização das decisões judiciais através da segurança jurídica, é um objetivo que devemos e podemos alcançar. Isso contribuirá para tornar nosso sistema jurídico mais eficiente e permitirá que os processos em tramitação sejam sempre julgados com base nos princípios fundamentais de nosso direito.

De acordo com Fogaça (2015), numerosas decisões emitidas nos Tribunais Estaduais destoam do entendimento consolidado e das súmulas dos Tribunais Superiores, resultando em uma abundância de recursos direcionados aos Tribunais Superiores e criando um entrave no sistema judicial. Além disso, muitas dessas decisões revelam-se desproporcionais aos casos concretos, gerando uma sensação de insegurança jurídica.

Essas contradições originam-se da falta de uniformização jurídica, uma vez que, embora haja uma estrutura no sistema judiciário, não existe uma imposição para que as decisões dos diversos Tribunais espalhados pelo país sigam os entendimentos consolidados e as súmulas.

Em diversos casos, essas decisões são proferidas com base no entendimento pessoal de um juiz ou em uma interpretação interna do Tribunal, desvinculadas dos entendimentos que orientam o ordenamento jurídico. Essa falta de alinhamento jurídico contribui para a multiplicação de recursos judiciais, sobrecarregando os Tribunais Superiores e dificultando o alcance de uma coerência no sistema judicial brasileiro. (FOGAÇA, p, 12, 2015)

É crucial reconhecer que a ausência de uma unificação jurídica impacta não apenas a eficiência do sistema judiciário, mas também a confiança dos cidadãos na justiça. A diversidade de interpretações jurídicas gera incertezas sobre o desfecho de casos similares e perpetua a sensação de imprevisibilidade nas decisões judiciais. Nesse contexto, a busca por uma padronização nas interpretações judiciais, alinhada aos entendimentos consolidados, não apenas fortaleceria a segurança jurídica, mas também simplificaria o processo de tomada de decisões, contribuindo para a celeridade e a eficácia do sistema judicial brasileiro.

Siqueira (2017) assevera que os precedentes judiciais, que correspondem às decisões judiciais anteriores que servem como orientação para casos futuros, desempenham um papel crucial ao criar um acervo de pesquisa e fundamentação

para decisões subsequentes. Esses precedentes representam a consolidação das decisões dos tribunais, permitindo que os juízes os utilizem como referência durante julgamentos.

Além disso, foram delineadas as distinções entre jurisprudência dos tribunais, súmula e súmula vinculante, destacando suas importâncias dentro do ordenamento jurídico e os benefícios de sua aplicação, assegurando que os juízes não decidam de maneira isolada e mantenham a coerência com o direito vigente.

É notável a existência de uma falta de segurança jurídica nas decisões proferidas pelos Tribunais Estaduais. Nestes casos, a aplicação dos precedentes vinculativos torna-se crucial, uma vez que a segurança jurídica é um dos princípios mais fundamentais do ordenamento jurídico. Ela garante estabilidade aos processos, protege as partes assegurando julgamentos corretos e preserva a correta aplicação da legislação. Desconsiderar a segurança jurídica resultaria em uma multiplicidade de recursos ao longo do processo, contribuindo para a morosidade do sistema judiciário já sobrecarregado. (SIQUEIRA, p. 43, 2017).

A relevância da utilização de precedentes, como discutido nesta monografia, evidencia que a estabilidade no Poder Judiciário está diretamente relacionada à concordância do ordenamento jurídico com as decisões proferidas. Embora as decisões devam se adaptar ao caso concreto, é essencial que haja consistência em todo o território, evitando disparidades em sentenças para casos idênticos em diferentes estados.

Portanto, é imperativo preservar a segurança jurídica para manter decisões justas e uniformes, evitando a necessidade de mobilizar todo o aparato jurídico devido a decisões que se desviam de entendimentos consolidados ou sumulados, proporcionando uma orientação clara para os Tribunais seguirem.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 ABORDAGEM DA PESQUISA

Esta pesquisa buscou analisar a aplicação prática da jurisprudência do STF em projetos de lei pelos vereadores da Câmara de Itaituba/PA, identificando os impactos desse entendimento em projetos sociais e programas de assistência dependentes de recursos municipais.

Para isso, utilizou-se uma metodologia que envolveu pesquisa bibliográfica, possibilitando a compreensão do arcabouço legal e de doutrinas que regem essa atividade, além de uma pesquisa qualitativa com abordagem descritiva, utilizando entrevista como principal técnica de coleta de dados.

Nesse contexto, é imprescindível uma abordagem teórica sobre a pesquisa bibliográfica que objetiva coletar informações e conhecimentos já produzidos e publicados sobre um determinado tema ou problema. Segundo Gil (2010), a pesquisa bibliográfica é uma das formas mais comuns de pesquisa, podendo ser realizada como um fim em si mesma ou como um passo preliminar em outras modalidades de pesquisa.

A pesquisa bibliográfica envolve a análise de fontes primárias e secundárias, tais como livros, artigos científicos, teses, dissertações, relatórios técnicos, entre outros documentos. Lakatos e Marconi (2010) destacam que a pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador estabelecer uma base teórica sólida para o seu trabalho, além de fornecer elementos para a construção do referencial teórico.

A pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, tem como objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno, sem interferir na situação observada. Esta abordagem é indicada quando se pretende descrever a complexidade do comportamento humano ou social, sem buscar explicá-lo ou generalizá-lo. (LAKATOS & MARCONI, p. 215, 2010).

Ainda de acordo com autores supracitados, na pesquisa bibliográfica com abordagem descritiva, o objetivo é descrever de forma detalhada um determinado fenômeno ou aspecto da realidade. Para isso, o pesquisador realiza uma revisão sistemática da literatura existente sobre o tema em questão, buscando identificar as características e particularidades do fenômeno em estudo.

Nesse contexto, a metodologia utilizada neste projeto de pesquisa foi a pesquisa qualitativa com abordagem descritiva. Segundo Gil (2010), a pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características de uma população, fenômeno ou situação. Para tanto, esse tipo de pesquisa utiliza técnicas de coleta de dados que permitem ao pesquisador descrever as características da realidade em estudo, tais como questionários, entrevistas, observação sistemática, entre outras técnicas.

3.2 LOCAL DA PESQUISA

Por determinação do então Governador da Província do Grão Pará, JOSÉ DE NAPOLES TELLO DE MENEZES, com ofício datado do dia 22 de julho de 1857, encaminhado à VILA FRANCA, foi instalada a CÂMARA MUNICIPAL DE ITAITUBA no período Monárquico com eleição realizada no dia 28 de julho de 1857.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAITUBA, foi instalada em 03 de novembro de 1857 pelo vereador Antônio Corrêa da Costa.

O Vereador mais votado foi Francisco Antônio Farias. Vereadores Eleitos para a 1ª. Legislatura; Antônio Corrêa da Costa; Bernardino Gomes de Oliveira; Silvério Albuquerque Aguiar; Francisco Antônio Farias; Matias Marinho de Nazaré; Joaquim Lourenço Cardoso; Joaquim Caetano Corrêa.; Manoel Pedro Ferreira Campos

A mesa Diretora da 1ª. Legislatura; Presidente: Joaquim Caetano Corrêa; 1º Secretário: Francisco Antônio Farias; 2º Secretário: Antônio Corrêa da Costa

Com a adesão de Itaituba à República em 06 de dezembro de 1.889, oficiada pelo então vereador Manoel Pedro Ferreira Campos, a Câmara Municipal foi dissolvida através do Decreto nº 103, de 13 de março de 1890, do Governo provisório do Estado do Pará, que em seguida, através do Decreto nº 104, da mesma data criou o Conselho de Intendência Municipal de Itaituba, sendo nomeado para presidir o Conselho, tomando posse no dia 23 de abril de 1.890, o senhor Bernardino Rodrigues de Oliveira.

Vereadoras Eleitos para a 2ª. Legislatura. (1904 'a 1912); José dos Santos Sampaio; Estevão José da Silva; João Paulo Carneiro; João da Matta Batista

A mesa Diretora da 2ª. Legislatura. Presidente: José Joaquim Lages; 1º Secretário: João Paulo Alves Batista; 2º Secretário: Benessenuto Augusto Bezerra

Após o ano de 1912 até 1948, não temos registro da composição do Poder Legislativo Municipal, uma vez que conforme depoimento de pessoas que participaram do processo político daquela época, os arquivos da Câmara Municipal foram extraviados em um incêndio, impossibilitando-nos, portanto, de colher tais informações.

PRESIDENTES QUE DIRIGIRAM A CÂMARA MUNICIPAL APÓS 1948; Benedito Corrêa de Souza 1948 a 1950; Adamor Antônio dos Santos 1951 a 1952; Luiz da Silva Franco 1953 a 1954; Antônio Elias Bechara 1955 a 1956; Teófilo Olegário Furtado 1957 a 1958; Antônio Gonzaga Barros 1959 a 1960; Francisco Xavier Lages de Mendonça 1965 a 1966; José Bentes de Souza 1967 a 1969; Ruy Barbosa de Souza Ferreira 1970 a 1971; Arlindo Pereira Braga 1977 a 1979; Francisco Gomes da Silva 1979 a 1981; Sebastião Teodomiro da Costa 1981 a 1983; Francisco Fernandes da Silva 1983 a 1985; Vilson João Schuber 1985 a 1986; José Alexandre Primo 1987 a 1988; Emilio Carlos Piccardo 1989 a 1990; Arquimedes Alves Mesquita 1991 a 1992; Luiz Fernando Sadeck dos Santos 1993 a 1994; Raimundo Santos Pimentel 1995 a 1996; Manoel Diomar Santos Figueira 1997 a 1998; João Batista Aguiar Bezerra 1999 a 2000; Euclides Alves da Costa Filho 2001 a 2002; Mário César Lima Aguiar 2003 a 2004; Raimundo Santos Pimentel 2005 a 2006; João Bastos Rodrigues 2007 a 2008; Hilton Alves de Aguiar 2009 a 2010; João Bastos Rodrigues 2011 a 2012; Wescley Silva Aguiar 2013 a 2014; Manoel Rodrigues de Sousa 2019 a 2020; Dirceu Biolchi 2021 a 2023.

3.3 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

O histórico dos vereadores entrevistados revela uma faixa etária predominante entre 37 a 65 anos. Dos 10 que responderam aos questionamentos, apenas uma é do sexo feminino. Notavelmente, 70% dos vereadores têm formação de nível superior.

Além das características demográficas, é digno de nota que todos os vereadores demonstraram empatia e um genuíno interesse na pesquisa. Esse aspecto destaca o comprometimento deles com as questões abordadas.

3.4 COLETA DE DADOS

A coleta de dados é uma etapa fundamental para o sucesso de qualquer estudo científico, e que a escolha das técnicas e instrumentos de coleta deve estar alinhada com os objetivos e hipóteses de pesquisa.

Gil (2010) apresenta diversas técnicas de coleta de dados, tais como entrevistas, questionários, observação, análise de documentos, entre outras. Ele destaca que a escolha da técnica mais adequada depende das características do objeto de estudo, dos objetivos da pesquisa e do tipo de análise que se pretende realizar.

Além disso, Gil (2010) enfatiza a importância de se considerar aspectos éticos na coleta de dados, tais como a privacidade e a segurança dos participantes da pesquisa. Ele também destaca a necessidade de se garantir a validade e a confiabilidade dos dados coletados, por meio da utilização de técnicas de amostragem adequadas e da aplicação de instrumentos bem elaborados e testados. Além disso, ele destaca a importância de se planejar cuidadosamente a coleta de dados, a fim de evitar erros e maximizar a eficiência do processo.

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se uma pesquisa qualitativa, utilizando entrevistas como principal técnica de coleta de dados. Marconi e Lakatos (2010) enfatizam que a escolha da técnica de coleta de dados mais adequada deve levar em consideração as características da pesquisa e do objeto de estudo, bem como os recursos disponíveis para a realização da pesquisa.

Na pesquisa sobre a aplicação prática da jurisprudência do STF em projetos de lei pelos vereadores da Câmara de Itaituba/PA, optou-se por utilizar a pesquisa por meio de questionários, uma vez que este instrumento é caracterizado por um conjunto de perguntas pré-elaboradas, que são aplicadas de forma padronizada a todos os entrevistados. No entanto, o entrevistador tem liberdade para explorar temas relacionados ao objeto de estudo.

Uma entrevista pode ser uma técnica de coleta de dados muito útil, especialmente em estudos qualitativos, pois possibilita o acesso a informações ricas e detalhadas sobre o objeto de estudo. Já o questionário permite a coleta de dados de forma estruturada e objetiva. A combinação dessas técnicas pode ser indicada para pesquisas que buscam compreender fenômenos complexos e multifacetados, permitindo a obtenção de informações mais ricas e detalhadas sobre o objeto de estudo. (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 204)

Para coletar os dados necessários, foram realizadas entrevistas com os vereadores da Câmara Municipal de Itaituba, por meio de questionários, feitos de forma presencial por entrevistadores. Foi estabelecido um roteiro estruturado para obter informações sobre as características socioeconômicas, motivações e desafios enfrentados pelas entrevistadas, no âmbito da decisão de aprovar ou não projetos de leis que geram despesas ao Poder Executivo.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 ANÁLISE DA PESQUISA COM VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAITUBA/PA

O estudo em questão tem o viés de examinar a efetiva implementação da jurisprudência do STF em propostas legislativas por parte dos vereadores na Câmara Municipal de Itaituba/PA, com o propósito de identificar as repercussões que a adoção desse entendimento pelos legisladores pode ocasionar em iniciativas sociais e programas de assistência que são dependentes de recursos provenientes do município.

Nesse contexto, apesar da Suprema Corte ter afirmado que a criação de leis por vereadores, mesmo gerando despesas, não invade a competência do chefe do Poder Executivo, na prática, surgem divergências entre legisladores e decisões dos Tribunais de Justiça. É crucial ressaltar que essa permissão está condicionada à ressalva de que a lei em questão não aborde a estrutura fundamental do Poder Executivo, órgãos públicos, suas atribuições, e o regime jurídico dos servidores municipais.

Quadro 01: O vereador tem capacidade de iniciativa para apresentar projeto de lei que aumente despesa aos cofres públicos municipais?

Vereador(a)	Relatos dos entrevistados
Vereador 01	Tem sim. Desde que não trate da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico dos servidores públicos.
Vereador 02	Lógico que sim, uma vez que temos a obrigação de legislar de acordo com as demandas do povo.
Vereador 03	Sem dúvida, aqui já foi apresentado alguns
Vereador 04	Sim, em políticas públicas, mas tem que indicar no LOA de onde viria o recurso.
Vereador 05	Não. As despesas são de responsabilidade do poder executivo, o prefeito, conforme determina a constituição.
Vereador 06	Não. A iniciativa é do poder executivo
Vereador 07	Não! Não, geralmente as despesas são de responsabilidades do poder executivo.
Vereador 08	O vereador pode apresentar Projeto de indicação que indica a necessidade e depende do Poder Executivo sancionar ou não.
Vereador 09	Sim. o vereador pode criar projetos gerem gastos, desde que não seja projeto que trate de uma matéria do chefe do executivo, da União ou do Estado. E que seja um projeto com um estudo sobre o impacto financeiro-orçamentário.
Vereador 10	Sim, o vereador tem a capacidade de elaborar um projeto de lei que aumente as despesas dos cofres públicos municipais.

De acordo com a pesquisa, 70% dos vereadores entrevistados respondem positivamente quando se questiona sobre a capacidade de iniciativa destes em apresentarem projetos de lei que gerem despesas aos cofres públicos municipais. Outros 30% acreditam que os projetos de lei que incidem gastos ao Poder Executivo, não podem ser apresentados pelo Poder Legislativo.

Há de se destacar, diante das divergências apresentadas no Poder Municipal de Itaituba/PA, as afirmações de Lopes (2020), na qual cita que no ano de 2016, uma crença predominante no âmbito legislativo, amplamente sustentada, especialmente entre a maioria dos procuradores municipais, consistia na ideia de que os vereadores não deveriam legislar de forma a acarretar despesas para o Executivo Municipal. No entanto, essa premissa sem fundamento foi finalmente revogada pelo Supremo Tribunal Federal durante a análise do Recurso Extraordinário nº 878911/RJ.

Não 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 órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). (BRASIL, 2016)

A partir da decisão do STF, é possível inferir que o parlamentar possui plena autoridade para legislar e gerar despesas para a Administração Municipal, desde que o tema não envolva a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, nem o aumento de remuneração.

Além disso, não é permitido abordar o regime jurídico dos servidores públicos, a criação de órgãos da administração, bem como editar leis que elevem salários, concedam reajustes, gratificações ou bonificações. Contudo, o vereador tem a prerrogativa de legislar sobre questões como a instalação de câmeras de segurança, a realização de exames, a distribuição de kits escolares e outras matérias, desde que não infrinjam a iniciativa privativa do prefeito.

De forma exemplificativa, se um vereador opte por criar uma lei que conceda um aumento de 30% aos servidores da Secretaria da Fazenda, estabeleça gratificações, bonificações ou aumente despesas de outros órgãos municipais, isso está proibido, pois efetivamente interfere na competência do prefeito, sendo passível de veto jurídico.

Por conseguinte, não há uma solução simplificada, mas é possível realizar uma reflexão ao redigir a lei que acarretará despesas para o executivo: essa medida afetará

a estrutura do executivo? Criará cargos ou funções na administração? Se a resposta for afirmativa, é crucial estar atento, pois provavelmente estará ocorrendo uma invasão na competência exclusiva do Executivo.

Quadro 02: O senhor (a) já foi contra algum projeto de Lei Municipal apresentado na Câmara Municipal de Itaituba que gera despesas para o Poder Executivo? Porque?

Vereador(a)	Relatos dos entrevistados
Vereador 01	Sim, porque o mesmo possuía vício de iniciativa, tratava-se competência privativa do poder executivo.
Vereador 02	Não, por que não há base legal para não aprovar um projeto dessa natureza.
Vereador 03	Nunca
Vereador 04	Sim. Porque não atende os interesses do povo por mais que eu represente o povo consultá-lo antes de votar.
Vereador 05	Sim. porque não é permitido ao vereador apresentar esses projetos. Se o projeto for apresentado pelo prefeito é legal e constitucional.
Vereador 06	Sim, inclusive como relator de comissão já de parecer contrario
Vereador 07	Sim porque muita das vezes não é permitido apresentar esses projetos, ou seja; alguns projetos por não ser legal institucional.
Vereador 08	Não. geralmente esses Projetos vem do Executivo, com o objetivo de beneficiar a população.
Vereador 09	Não, porque na politica tem que ter principio politico, acredito que se você pode colaborar com sugestões, que venha beneficiar a população é louvável.
Vereador 10	Não. Mas já tive projetos de leis negados por esta Casa e pelo Poder Executivo.

Quando foi questionado aos vereadores da Casa de Leis do Município de Itaituba se estes já votaram contra algum PL que gerariam despesas à gestão municipal, a resposta dos dez entrevistados ficou empate. 50% dos legisladores entrevistados responderam que não. Um dos edis citou que já teve projeto negado pela Câmara Municipal de Itaituba e pelo Poder Executivo por estar com “vício de iniciativa”, uma vez que acarretava despesas para o Município. Outros 50% afirmaram que sim, já votaram contra alguns projetos por estes serem de competência exclusiva do Município.

Sobre essa questão, Cardoso (2023) caso não haja conflito com a restrição prevista no artigo 61, §1º da Constituição Federal, já mencionada nesta pesquisa em vários momentos é provável que o projeto de lei seja considerado constitucional. Esta discussão tem ganhado destaque no atual cenário político devido ao aumento do

protagonismo conferido ao Poder Legislativo, juntamente com as emendas impositivas.

Com a jurisprudência do STF que resolveu essa questão e permitiu uma atuação efetiva para além das formalidades, como nomear ruas, emitir moções de aplausos ou conceder títulos de cidadão honorário, os vereadores, quando devidamente orientados e motivados, possuem o potencial de efetivamente aprimorar a qualidade de vida dos cidadãos, sem permitir que obstáculos impeçam a realização da vontade democrática.

Quadro 03. Se o (a) Senhor (a) já presenciou algum Projeto de Lei na Câmara Municipal de Itaituba que foi rejeitado por gerar despesas ao Poder Executivo, cite do que tratava o referido projeto.

Vereador(a)	Relatos dos entrevistados
Vereador 01	Criar cargos às estruturas dos órgãos municipais.
Vereador 02	Infelizmente sim, o projeto do cordão do girassol.
Vereador 03	Sim. O cordão do gira-sol – na ocasião foi reformulado e retornou para a câmara com as devidas emendas e foi aprovado.
Vereador 04	Não me lembro, mas sei que não deve ter, pois a maioria dos vereadores votam a favor do executivo.
Vereador 05	Distribuição de absorventes femininos para crianças carentes nas escolas públicas.
Vereador 06	Criação de programas, como da aquisição de compras de equipamentos.
Vereador 07	Não!
Vereador 08	Não.
Vereador 09	Não, os vereadores sempre foram sábios em criar projetos que só vem agregar entre os dois poderes. Os parlamentares tem consciência que o poder Executivo executa e o Legislativo legisla.
Vereador 10	Sim, inclusive meus e de outros colegas. Irei citar os meus: a) O uso do cordão de girassol para identificar os autistas de Itaituba; b) a distribuição de uniforme escolar para as famílias carentes; c) a instalação de câmeras de vigilância nas escolas municipais.

Quando questionamos se os parlamentares já presenciaram algum Projeto de Lei na Câmara Municipal que foi rejeitado por demandarem despesas do Município, 60% dos vereadores entrevistados responderam que sim, e citaram alguns projetos como o “cordão de girassol” que beneficiava crianças autistas do município de Itaituba, distribuição de absorventes, compras de equipamentos, distribuição de uniformes escolares para famílias carentes e instalação de câmeras de vigilância nas escolas.

Outros 40% dos vereadores entrevistados afirmam nunca terem visto nenhum Projeto de Lei rejeitado pelo motivo citado, porém, um dos edis afirmou que naturalmente a maioria dos vereadores votam apenas a favor do executivo. Outro vereador considera que os vereadores são sábios e, por isso, entendem que o Prefeito executa e os vereadores legislam.

O texto destaca que o vereador, como agente político, desempenha o papel de guardião da sociedade, indo além das sessões da Câmara para estar constantemente disponível, ouvindo e observando os problemas da sociedade em busca de soluções práticas.

No entanto, se o parlamentar legislar apenas considerando práticas políticas que beneficiem o executivo, a função legislativa é comprometida, prejudicando o interesse público. Cardoso (2023) menciona que a alegação de vício de iniciativa tornou-se comum entre os edis, sendo usada mesmo em projetos meritórios que vão contra a base aliada do prefeito, resultando em veto com base nessa justificativa

Quadro 04. Como o senhor (a) analisa o dispositivo art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal que limita o Poder Legislativo em fazer projetos de leis que geram determinadas despesas aos Municípios?

Vereador(a)	Relatos dos entrevistados
Vereador 01	Deveria ser competência também do legislativo uma vez que é quem representa as interesses do povo e que poderia fazer adequações as estruturas e orgaos municipais para melhor atender a população, eficiencia e eficácia.
Vereador 02	Projetos que visam beneficiar o povo não podem ser restringidos por gerar despesas.
Vereador 03	Nem todos parlamentares sejam vereadores ou deputados conseguem usar essa prerrogativa com responsabilidade e por isso esse cuidado é necessário caso contrário poderia tirar a prerrogativa do executivo. Para tanto existe o projeto de indicação. Hoje mesmo estou apresentando um projeto.
Vereador 04	Lá tem limitações, pois são de exclusividade do executivo. Importante é as políticas publicas que mesmo gerando despesas o vereador pode propor, desde que indique de onde virá o recurso.
Vereador 05	Limita muito a atuação do vereador, pois as despesas ficam somente sobre a responsabilidade do prefeito.
Vereador 06	Este dispositivo, prejudica muito o municipio, por que o parlamentar fica muito restrito em suas ações em defesa da população.
Vereador 07	O bom legislador deve seguir sempre as determinações que estão determinadas em leis. Então este parlamenta cumpre seu papel e sempre seguindo o que diz nossa constituição.
Vereador 08	Os municipios são entes federativos autonomos e que tem competencia para legislar sobre assunto de interesse local.
Vereador 09	De acordo com a Constituição Federal no art. 61 é de iniciativa das leis complementares e Ordinaria cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos deputados, do Senado ou Congresso Nacional, ao presidente da Republica. E, na forma prevista da constituição Federal, no seu inciso I, deixa claro que é de competência do presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos funções ou empregos públicos na administração direta e autarquia de aumento de sua remuneração.
Vereador 10	A limitação acontece quando o referido projeto de lei for de desencontro com o que diz o artigo 61, § 1º, II, a, c e e que trata da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a legislação que, mesmo gerando custos para a Administração, não aborda questões referentes à organização interna, funcionamento dos seus departamentos ou ao estatuto dos funcionários públicos.

Os vereadores manifestaram sua opinião sobre art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal que especifica o contexto em que é vetado ao Poder Legislativo apresentar determinados projetos de leis. Alguns vereadores aprovam as limitações impostas pela Constituição Federal uma vez, para eles, essa limitação é fundamental para evitar invasões nas prerrogativas do Poder Executivo, impedindo que os legisladores interfiram em decisões exclusivas desse poder. Essa perspectiva defende a ideia de manter uma clara separação de funções entre os poderes legislativo e executivo.

Por outro lado, há vereadores que expressam preocupação em relação a essas restrições constitucionais. Eles afirmam que, ao estarem mais próximos da comunidade, têm um entendimento mais direto dos interesses e necessidades locais. No entanto, esses vereadores se sentem limitados pela legislação, impedindo-os de realizar ações práticas que poderiam melhorar a vida da população. Em resumo, enquanto alguns veem a limitação como uma proteção para evitar conflitos de competência, outros a percebem como uma barreira que dificulta a capacidade dos vereadores de atenderem às demandas específicas e urgentes de suas comunidades.

Observamos que há um conflito na interpretação do dispositivo referido, uma vez, que a Constituição não estabelece um mandamento de que, a iniciativa parlamentar, para propor projeto de lei, seja condicionada à não geração de despesas. O texto esclarece que no §1º, II do Art. 61, há uma enumeração de assuntos que só podem ser regulamentados por iniciativa do Chefe do Executivo. Independentemente de gerar ou não despesas, os parlamentares não podem apresentar projetos de lei relacionados a:

A Constituição estipula que determinados temas são de competência exclusiva do Chefe do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos). Os vereadores não têm autoridade para legislar sobre a criação de cargos públicos, aumento salarial de servidores, regime jurídico e estabilidade de funcionários públicos, assim como a criação e extinção de órgãos ligados ao Poder Executivo. Essas restrições buscam manter uma clara divisão de poderes e limitar a atuação dos parlamentares em áreas específicas. (CARDOSO, p.14, 2023)

Muitos projetos de lei são rejeitados devido à alegação de que resultariam em gastos não previstos no orçamento, tornando-os assim inconstitucionais por implicar em despesas para o Poder Executivo. No entanto, essa justificativa é frequentemente aplicada de maneira generalizada e descontextualizada resultando na não aprovação de diversos projetos que poderiam trazer benefícios à população.

A análise aponta para a necessidade de uma abordagem mais criteriosa na avaliação dos PL, considerando não apenas as implicações financeiras, mas também os potenciais benefícios sociais, independentemente de questões políticas partidárias. Desse modo, haveria de se ter uma discussão mais aprofundada a respeito desse dispositivo constitucional, uma vez que uma interpretação baseada apenas em informações rasas, é prejudicial sobretudo para a população.

Quadro 05. Você tem conhecimento da decisão do STF no RE 878.911/RJ e como ela impacta a iniciativa de vereadores em projetos de lei municipais que envolvem despesas para o Executivo?

Vereador(a)	Relatos dos entrevistados
Vereador 01	Tenho sim, inclusive já venho fazendo alguns estudos sobre esse assunto há pelo menos 06 meses. Ela das subsídios para que o parlamento municipal não fique restrito na hora de legislar em prol dos interesses da sociedade.
Vereador 02	Temos conhecimento sim e baseado nela pretendemos legislar.
Vereador 03	Não revisei sobre o assunto.
Vereador 04	Sim! tenho pleno conhecimento desta decisão, porém Itaituba precisa ter uma mudança em comportamento por partes dos vereadores.
Vereador 05	Sim, entretanto não ainda não é adotado na maioria dos municípios.
Vereador 06	Sim, hoje o STF, esta legislando, ao inverso do seu papel o que prejudica num tudo o poder legislativo.
Vereador 07	Sim. No entendimento deste parlamento podem propor projeto que o executivo possa analisar a mobilidade.
Vereador 08	Não tenho conhecimento.
Vereador 09	Por isso que os poderes tem que caminhar de comum acordo e que venha beneficiar a população que nos colocou no poder para ter seus direitos garantidos sempre defendendo em base da constituição Federal. Esse projeto é de suma importância que dar mais segurança aos alunos, aos professores e funcionários que ali trabalham.
Vereador 10	Sim. quando tive meu primeiro projeto de lei negado, não conformado comecei a pesquisar sobre o assunto, foi então que me deparei com essa decisão do STF. Sei que mesmo com essa decisão, para que um projeto de lei que aumente despesas seja aprovado, ele passará por um processo legislativo que pode incluir debates, análises de viabilidade financeira e votações. Mas mesmo com a decisão do STF ainda encontraremos dificuldades para termos nossos projetos aceitos, ainda mais se você for vereador de oposição. Porém com essa decisão do Supremo Tribunal Federal muitos vereadores poderão ser influenciados a lutar pela sua autonomia legislativa e quem ganha com isso é a população.

Apesar de podermos inferir, com base nas questões anteriores, que uma parcela significativa dos vereadores sustenta a posição de que não devem formular PLs que acarretem despesas ao Poder Executivo, somente um legislador expressa explicitamente desconhecimento em relação à Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que contradiz tal perspectiva.

A análise das respostas dos parlamentares sugere que a jurisprudência consolidada serve como uma perspectiva otimista para que os projetos de lei que efetivamente contribuem para o bem-estar da população sejam apreciados pelo prefeito. Contudo, para os vereadores que se encontram em oposição à administração

municipal, a apresentação de projetos enfrenta obstáculos adicionais, uma vez que a alegação comum de vício de iniciativa tornou-se tão corriqueira que a avaliação da relevância dessas propostas para a população de Itaituba é negligenciada.

Nesse sentido, Santana (2021) considera que uma revisão mais aprofundada pode envolver a consideração de aspectos como a constitucionalidade, viabilidade financeira, e, principalmente, o impacto social das propostas. Além disso, a análise criteriosa busca evitar que argumentos comuns, como despesas não previstas no orçamento, sejam utilizados de maneira genérica e indiscriminada, impedindo a aprovação de projetos que poderiam efetivamente beneficiar a população.

Em última análise, a abordagem destaca a necessidade de um processo decisório mais informado, transparente e alinhado aos interesses da sociedade, promovendo uma legislação mais eficaz e capaz de atender às demandas e necessidades reais da população.

Quadro 06. Na sua opinião, qual o motivo de haver divergências relacionadas aos Projetos de Leis que geram despesas para o Município?

Vereador(a)	Relatos dos entrevistados
Vereador 01	Falta de interesse na grande maioria das vezes do poder executivo em atender as demanda da população que são apresentadas pelo parlamento municipal e que aos olhos do prefeito geram apenas despesas aos cofres públicos.
Vereador 02	O poder executivo usa como desculpa para não atender essas demandas.
Vereador 03	A possibilidade e a tranquilidade sobre os poderes tem harmonia e a cautela e responsabilidade sobre as finanças do municipio e principalmente respeitar o orçamento.
Vereador 04	Tem maioria do lado do prefeito e os mesmos não querem se indispor com ele.
Vereador 05	Motivo constitucional, a constituição não autoriza.
Vereador 06	Porque como o municipio é o responsavel pelas despesas do municipio cabe a ele a parte financeira.
Vereador 07	Nem todos os legisladores tem o entendimento em seguir as orientações jurídicas.
Vereador 08	O orçamento do município depende unicamente do executivo, sendo que o mesmo realiza todo o planejamento de despesa do município.
Vereador 09	Só há divergências quando os poderes não trabalham em harmonia. Quando não se respeita hierarquia, se o legislativo querer fazer o trabalho do executivo e não mostrar um estudo plausível sobre o projeto se tornará inconstitucional.
Vereador 10	No meu entendimento percebi que muitos colegas não reconhecem que podem fazer projetos de leis que gerem despesas ao município e também percebo que não querem se indispor com o executivo e acabam aceitando o parecer jurídico que tal projeto é inconstitucional por conter vício de iniciativa.

Ao ser questionado sobre a opinião dos vereadores itaitubenses alguns deles afirmam que o poder executivo, na maioria das vezes, demonstra falta de interesse em atender às demandas apresentadas pelo legislativo municipal. Essa atitude é

atribuída à visão do prefeito de que tais propostas legislativas gerariam apenas despesas adicionais para os cofres públicos e que não estão previstas no orçamento.

Grande parte dos entrevistados sugerem que há uma falta de harmonia entre os poderes executivo e legislativo, indicando que as divergências não estão necessariamente relacionadas ao mérito dos projetos, mas sobretudo por questões político-partidárias, em que o gestor municipal veta projetos valiosos somente pelo fato de o autor ser da bancada de oposição.

Essa visão levanta questões sobre a comunicação e colaboração entre os poderes, destacando a necessidade de um diálogo mais eficaz para superar a resistência do poder executivo em relação a propostas que envolvem gastos e que venham de legisladores de oposição. Além disso, há uma observação de falta de reconhecimento por parte desses colegas em relação à sua capacidade de propor tais projetos, possivelmente devido a preocupações em não entrar em conflito com o poder executivo.

A menção ao parecer jurídico que classifica projetos como inconstitucionais devido a vício de iniciativa sugere que essa justificativa é frequentemente utilizada como uma espécie de "caminho mais fácil" para evitar confrontos com o executivo. Isso pode indicar uma relutância por parte dos vereadores em desafiar o status quo e questionar a validade jurídica de suas propostas.

Por outro lado, as respostas de alguns vereadores revelam uma postura questionável ao concordar que apenas o poder executivo possui a prerrogativa de legislar e gerar despesas para o orçamento municipal.

Essa visão contradiz a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), Não 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 órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

Para Lopes (2020) a aceitação passiva dos edis quando os vetos dos projetos de lei são justificados corriqueiramente por “vícios de iniciativa” pelos prefeitos, causa prejuízos sociais, prejudicando a capacidade do Estado de promover o bem-estar coletivo.

A sociedade enfrenta prejuízos quando projetos significativos, respaldados constitucionalmente, são bloqueados. Esse impacto negativo vai além do setor legislativo, afetando especialmente aqueles em situação social desfavorecida.

Quadro 07. Quais são os principais desafios enfrentados pela Câmara Legislativa de Itaituba/PA em relação à autonomia legislativa diante da divergência entre a jurisprudência do STF e sua aplicação prática?

Vereador(a)	Relatos dos entrevistados
Vereador 01	A resistência do corpo jurídico da câmara e também da procuradoria geral do município que sem analisar a fundo as proposições apresentadas pelos parlamentares.
Vereador 02	Todos os projetos que geram despesas ao município são vetados, dificuldade maior que essa para legislar não há.
Vereador 03	A política é a arte de dialogar isso é fundamental, STF não pode interferir no devido respeito no que é a política de base e centro e oposição – ambos têm que ter responsabilidade
Vereador 04	A escolha de representantes do povo e não de representantes do prefeito. Vereadores que evoluam no conhecimento e saibam de seus direitos em propor projetos e que cobrem mudanças no entendimento que, hoje, prevalece em nosso legislativo.
Vereador 05	Coloca em choque os poderes legislativo e executivo, sendo difícil uma câmara vencer esses obstáculos constitucionais.
Vereador 06	O poder legislativo poderia ter mais liberdade com relação à parte financeira do município. O orçamento e de iniciativa do município, porém o legislativo só pode mexer em verbas que estão no orçamento, não podendo inserir um centavo.
Vereador 07	O principal desafio é a cobrança da população sobre o parlamento, querendo suas demandas, mas que pode executar é somente o executivo. e a população não entende.
Vereador 08	Quanto ao legislativo do município até o momento não tenho conhecimento que haja aplicações do STF em relação à prática exercida nesta Casa de Leis.
Vereador 09	São poderes diferentes em quanto um executa, o outro legisla, mas trabalhando em harmonia, em prol da população. A constituição Federal em seu artigo 1º, I, II, III, IV, V e no seu parágrafo único que todo o poder emana do povo.
Vereador 10	Um dos principais desafios é que as câmaras municipais ainda interpretam o art. 61 da CF de maneira ampliada, o que cria incertezas sobre quais projetos de lei podem ou não ser propostos pelos vereadores sem a autorização prévia do Executivo. Mas um fator que pesa muito é o interesse político e partidário, pois mesmo que o projeto de lei seja benéfico o executivo nunca aprovará um projeto de um vereador que não seja da sua base. E dessa forma seguimos como se não tivéssemos uma decisão tão importante para o poder legislativo.

Sobre o questionamento acima, alguns vereadores afirmam não ter conhecimento de aplicações específicas da jurisprudência do STF em relação às práticas do Legislativo municipal. Isso indica uma possível lacuna de informação ou falta de familiaridade com as decisões judiciais que poderiam orientar o exercício legislativo.

Nas palavras de Lopes (2020), há necessidade de os vereadores se manterem atualizados sobre a jurisprudência do STF, especialmente quando suas decisões têm relevância para as práticas legislativas locais. Isso sugere a necessidade de uma postura mais proativa em buscar informações jurídicas que possam impactar o exercício do mandato.

Além disso, há parlamentar na Câmara Municipal de Itaituba que se mostra preocupado com assertiva do prefeito, que veta de maneira sistemática os projetos oriundos dos vereadores que acarretam ônus financeiros aos cofres municipais,

suscitando um debate acerca das dinâmicas legislativas no município de Itaituba. Algumas autoridades legislativas expressam a convicção de que a atual restrição imposta, onde a iniciativa de proposições é exclusivamente vinculada ao Poder Executivo, configura uma dificuldade intransponível.

Este impedimento, argumentam os vereadores, restringe a capacidade de atender prontamente às demandas populares, uma vez que toda proposição está condicionada ao crivo do executivo e, este, tem uma resposta corriqueira e sem uma apreciação mais cuidadosa de um parecer jurídico.

Outra preocupação manifestada nas respostas dos vereadores é a pressão exercida pela população sobre os edis, evidenciando que os cidadãos têm expectativas em relação aos serviços, políticas e ações governamentais. Isso sugere que os eleitores buscam dos legisladores a resposta para suas demandas e anseios locais.

Dessa maneira, a falta de compreensão pode gerar frustrações e expectativas não atendidas, pois os cidadãos podem esperar ações imediatas do parlamento, mesmo quando a capacidade de execução é limitada e, para muitos vereadores da Câmara Municipal de Itaituba, praticamente impossível, uma vez que para vários edis, a capacidade de executar ações e implementar políticas concretas é restrita ao Poder Executivo, pois ignoram a decisão pacificada pelo STF, discurrida ao logo desse estudo.

Por conseguinte, um vereador afirma que, até o momento, ele não tem conhecimento de aplicações de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) na Câmara de Vereadores do município. A ausência de conhecimento acerca de decisões do STF que tenham impacto direto sobre as atividades legislativas municipais indica uma falta de informação ou acompanhamento das jurisprudências e interpretações constitucionais emanadas pela Corte Superior.

Siqueira (2019) apresenta algumas sugestões para harmonizar o entendimento e a aplicação da jurisprudência do STF relacionadas à iniciativa de vereadores em projetos de lei que geram despesas municipais. Compilamos algumas dessas diretrizes como proposta a serem aplicadas pelos vereadores na Câmara Municipal de Itaituba, abaixo relacionadas:

Capacitação e Treinamento: Realizar programas de capacitação e treinamento para vereadores, procuradores municipais e demais agentes legislativos,

visando aprofundar o conhecimento sobre a jurisprudência do STF e sua aplicação específica em projetos de lei com impacto financeiro;

Divulgação da Jurisprudência: Estabelecer mecanismos eficazes de comunicação e divulgação da jurisprudência do STF, garantindo que todos os vereadores tenham acesso às decisões relevantes e compreendam sua interpretação no contexto da iniciativa legislativa;

Assessoria Jurídica Especializada: Proporcionar assessoria jurídica especializada aos vereadores, assegurando a orientação adequada no que tange à compatibilidade de projetos de lei com a jurisprudência do STF, especialmente no que se refere a despesas municipais;

Diálogo Interinstitucional: Fomentar o diálogo entre o Legislativo municipal e o Poder Judiciário, promovendo reuniões e debates para esclarecimento de dúvidas e alinhamento de entendimentos, com o objetivo de evitar conflitos e divergências na interpretação da jurisprudência;

Revisão de Regimentos Internos: Avaliar e, se necessário, ajustar os regimentos internos das câmaras municipais, de modo a refletir de maneira clara e precisa as orientações da jurisprudência do STF em relação à iniciativa de vereadores em projetos de lei com impacto financeiro;

5 CONCLUSÃO

O pressuposto basilar dessa pesquisa é a decisão do Supremo Tribunal Federal, que ao afirmar que "não usurpa a competência exclusiva do chefe do Poder Executivo a lei que, mesmo gerando despesas para a Administração Pública, não trata da sua estrutura, atribuição de órgãos ou regime jurídico de servidores públicos", endossa a viabilidade de projetos de lei provenientes do Poder Legislativo, mesmo que resultem em despesas para o município.

Por meio da pesquisa com os vereadores na Câmara Municipal de Itaituba/PA, percebemos uma divergência de opiniões. Verificou-se que 70% dos vereadores entrevistados afirmam ter a capacidade de propor projetos de lei que gerem despesas para os cofres públicos municipais. Em contraste, os outros 30% acreditam que projetos que envolvam gastos para o Poder Executivo não devem ser apresentados pelo Poder Legislativo.

Compreende-se, portanto, que os conflitos acerca dessa temática na Casa de Leis de Itaituba/PA, deve-se ao fato de que nem todos os vereadores parecem estar cientes dessa jurisprudência, e alguns que afirmam conhecê-la contradizem-se ao dizer que o Legislativo não pode propor projetos de lei que gerem despesas para o Poder Executivo. Essa contradição pode indicar falta de informação uniforme entre os vereadores sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal, o que pode influenciar a coesão e a eficácia do trabalho legislativo em relação a propostas que envolvam despesas para o Executivo municipal.

Ademais, alguns parlamentares entrevistados revelam que as divergências não estão vinculadas ao mérito dos projetos, mas, principalmente, a questões político-partidárias. Eles sugerem que gestores municipais vetam projetos valiosos simplesmente pelo fato de o autor pertencer à bancada de oposição.

Essa percepção levanta preocupações sobre a comunicação e colaboração entre os poderes, sublinhando a necessidade de um diálogo mais eficaz para superar a resistência do poder executivo em relação a propostas de gastos oriundas de legisladores de oposição. Além disso, observa-se uma falta de reconhecimento por parte desses parlamentares em relação à capacidade de propor tais projetos, possivelmente devido a receios de conflitar com o poder executivo.

Alguns direcionamentos para a harmonização do entendimento e aplicação da jurisprudência do STF relacionadas à iniciativa de vereadores em PL com impacto

financeiro municipal, foram elencadas nessa pesquisa. As sugestões para o Parlamento Local incluem a realização de programas de capacitação e treinamento para aprofundar o conhecimento sobre a jurisprudência do STF, a criação de mecanismos eficazes de comunicação e divulgação das decisões relevantes para garantir o acesso de todos os vereadores à interpretação específica da jurisprudência.

Adicionalmente, sugere-se o fornecimento de assessoria jurídica especializada para orientar sobre a compatibilidade dos projetos com a jurisprudência, estimular o diálogo entre o Legislativo e o Judiciário para evitar conflitos, revisar os regimentos internos das câmaras municipais de forma a refletir clara e precisamente as orientações do STF.

Por fim, a aceitação passiva por parte dos vereadores destaca uma fragilidade no sistema legislativo, com implicações significativas para o bem-estar social. A alegação recorrente do gestor municipal de "vícios de iniciativa" como justificativa para os vetos pode resultar em prejuízos sociais substanciais, comprometendo a capacidade do Estado de promover o bem-estar coletivo.

No entanto, é necessário frisar que o Poder Executivo não está obrigado de maneira compulsória a executar a norma estabelecida, visto que a jurisprudência não impõe ao gestor municipal a necessidade de sancionar esses projetos; ela apenas os torna passíveis de implementação.

A situação é especialmente preocupante quando projetos relevantes, respaldados constitucionalmente, são bloqueados, afetando negativamente não apenas o setor legislativo, mas sobretudo aqueles em situação social desfavorecida. Esse padrão de aceitação passiva pode indicar a necessidade de uma revisão crítica do processo legislativo e da relação entre os poderes, visando fortalecer a eficácia das políticas públicas e garantir que as decisões estejam alinhadas com os interesses e necessidades da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, R. **O STF e o equilíbrio federativo: entre a descentralização e a inércia centralizadora.** Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC v. 37.1, jan./ jun. p. 35-50, 2017.

ALMEIDA, Djalмира Sá. **História do município de Itaituba: importância econômica e geopolítica na amazônia legal, na mesorregião do tapajós e no Estado do Pará,** Editora CRV, Parará, 2014

ARAÚJO, Marcelo Labanca C. de & RODRIGUES, Edilisse Maria de Almeida. **O ideal federalista na Revolução Pernambucana de 1817 e a construção do constitucionalismo brasileiro.** In: CAULA, Cesar et all. **Bicentenário da Lei Orgânica de 1817: um marco na história constitucional brasileira.** Belo Horizonte: Editora Forum, 2017.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: O princípio da simetria na jurisprudência do STF.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução a ciência das finanças.** Rio de Janeiro: Forense, 2021

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional,** 17a edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

BOBERG, José Lázaro. **Lei Ordinária & seu Processo Legislativo.** – 1.ed., 2002, 4.reimpr. – Curitiba: Juruá, p. 52, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988.** Brasília, Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 21, jun. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: www.stf.jus.br.<acesso em 16 de out de 2023>

CAMARGO & BALARINI. **Conheça as principais atribuições do prefeito.Tribunal Superior Eleitoral,** 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/conheca-as-principais-atribuicoes-do-prefeito>>Acesso em 11, mai. 2012.

CARVALHO, K. Gonçalves. **Desafios na Regulamentação das Despesas Legislativas Municipais.** Modernidade e Cidadania, 2021.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático.** 21. ed. rev., atual. e ampl – Belo Horizonte: Delrey, 2014.

COSTA, E, V. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania.** São Paulo: Unesp, 2007.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional** / Bernardo Gonçalves Fernandes - 8. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017

FERREIRA FILHO, **Manoel Gonçalves**. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001. HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Editora Atlas. 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Editora Atlas. 2010.

ITAITUBA (PA). Lei Orgânica (1990) **Lei Orgânica do Município de Itaituba – Pará**: redação dada pela Emenda nº 1 de revisão de 16 de setembro de 2020 – ed. atualizada – Itaituba: Câmara Municipal de Itaituba, 2020.

JAMPAULO JÚNIOR, João. **O Processo Legislativo - sanção e vício de iniciativa**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.,p. 99, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LOPES & TOMAZ. **Processo Legislativo Constitucional**. 2ª. Ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. 2ª. Ed. Salvador: Juspodivm, 2020

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Tradução de Cristina Muracho. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espírito-das-leis_completo.pdf. Acesso em: 22 maio 2020.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. **O Espírito das Leis**. 2a Edição. Trad.: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Agências Reguladoras**. In: MORAES, Alexandre de. **Agências Reguladoras** (Org.). São Paulo: Atlas S.A, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2011

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional** / - 8. ed. atualizada até a EC nº 67/10 - São Paulo: Atlas, 2011.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional - Um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: defesa das liberdades civis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

SANTANA, Jair Eduardo. **Processo Legislativo Municipal**. Bahia. Editora JAM Jurídica, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 a Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2005

SIQUEIRA, R. **O vereador e Câmara Municipal**. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 2016, p. 13. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/vereador6ed2016.pdf>> Acesso em 22, novembro. 2023

TOLEDO, Antônio EUFRÁSIO de. **A (in) constitucionalidade de projetos de lei que causam despesa ao Poder Executivo**. Faculdade De Direito De Presidente Prudente, 2021

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010

VIEIRA, O, V. **Supremo Tribunal Federal, jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

APÊNDICE



CENTRO DE ESTUDOS SUPERIORES DE ITAITUBA-LTDA
FACULDADE DE ITAITUBA-FAI
CURSO DE BACHAREL EM DIREITO

QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

01. O vereador tem capacidade de iniciativa para apresentar projeto de lei que aumente despesa aos cofres públicos municipais?

02. O senhor (a) já foi contra algum projeto de Lei Municipal apresentado na Câmara Municipal de Itaituba que gera despesas para o Poder Executivo? Porque?

03. Se o (a) Senhor (a) já presenciou algum Projeto de Lei na Câmara Municipal de Itaituba que foi rejeitado por gerar despesas ao Poder Executivo, cite do que tratava o referido projeto.

04. Como o senhor (a) analisa o dispositivo art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal que limita o Poder Legislativo em fazer projetos de leis que geram determinadas despesas aos Municípios?

05. Você tem conhecimento da decisão do STF no RE 878.911/RJ e como ela impacta a iniciativa de vereadores em projetos de lei municipais que envolvem despesas para o Executivo?

06. Na sua opinião, qual o motivo de haver polêmicas relacionadas aos Projetos de Leis que geram despesas para o Município?

07. Quais são os principais desafios enfrentados pela Câmara Legislativa de Itaituba/PA em relação à autonomia legislativa diante da divergência entre a jurisprudência do STF e sua aplicação prática?
