

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

EUDES VITOR BEZERRA

TERESA HELENA BARROS SALES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Eudes Vitor Bezerra; Teresa Helena Barros Sales. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-198-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2025, sob o tema geral “Direito, Governança e Políticas de Inclusão”. Trata-se da oitava experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

A publicação reúne pesquisas que analisam os desafios contemporâneos enfrentados pela democracia constitucional brasileira, com especial atenção ao papel das instituições do sistema de justiça. Os trabalhos abordam temas como a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamentos paradigmáticos, a legitimidade e os limites do controle de constitucionalidade, a reputação judicial em contextos de crise como o 8 de janeiro de 2023, e propostas de reformas institucionais, como o mandato fixo para ministros. Além disso, discutem-se os mecanismos de freios e contrapesos entre os Poderes, a influência das fake news e do backlash político na jurisdição constitucional, e a função deliberativa das cortes constitucionais, em perspectiva comparada com a Suprema Corte dos EUA.

O grupo também incorpora estudos que ampliam o debate sobre justiça democrática, incluindo temas como o acesso à justiça, a justiça ambiental, a política antimanicomial, os impactos das tecnologias de vigilância, a igualdade de gênero nas eleições, e a participação popular em regiões vulneráveis, como a Amazônia. São exploradas ainda abordagens teóricas sobre o bloco de constitucionalidade, o constitucionalismo digital, e as tensões históricas entre segurança jurídica e soberania democrática. Em comum, os trabalhos buscam refletir criticamente sobre os caminhos institucionais para a promoção da equidade, da inclusão e da proteção das liberdades fundamentais no Brasil contemporâneo.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Eudes Vitor Bezerra

Teresa Helena Barros Sales

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE GOIANO DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE GOIÂNIA POR VÍCIO DE INICIATIVA

THE CONSTITUTIONAL REVIEW BY THE COURT OF JUSTICE OF GOIÁS OF THE MUNICIPAL LEGISLATIVE PROCESS IN GOIÂNIA DUE TO A DEFECT IN INITIATIVE

Gustavo Alberto Silva Coutinho ¹
Mariana Barbosa Cirne

Resumo

Os Tribunais de Justiça realizam controle de constitucionalidade sobre o vício de iniciativa das leis municipais. O princípio da simetria, de um lado, pode ensejar uma interpretação restritiva da competência dos vereadores. O tema 917 do Supremo Tribunal Federal (STF), por outro lado, pode garantir uma interpretação ampliada da mesma competência. Necessário, ante este contexto, estudar como os Tribunais Estaduais interpretam o vício de iniciativa no seu controle de constitucionalidade. Este artigo analisa como o Tribunal de Justiça do Goiás julgou, de 2018 a 2023, as ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis de autoria de vereadores de Goiânia por usurpação de iniciativa privativa do Prefeito. Após uma revisão de literatura sobre a autonomia municipal e a sua atuação legislativa, conjugada com levantamento normativo da Constituição Estadual do Goiás e a da Lei Orgânica de Goiânia, foi feita uma análise jurisprudencial de 35 acórdãos do Tribunal de Justiça de Goiás. A pesquisa concluiu que 97% das ações de controle foram propostas pelo Prefeito e que 60% delas foram julgadas procedentes. Apesar de identificar que o vício de iniciativa é, em regra, acolhido pelo TJGO, constatou-se que há uma tendência de restrição do uso do vício de iniciativa pautada na tese de repercussão geral 917. O controle de constitucionalidade parece agora fortalecer a atuação parlamentar municipal no embate entre poderes com o prefeito.

Palavras-chave: Processo legislativo municipal, Controle de constitucionalidade, Reserva de iniciativa, Tema de repercussão geral 917, Separação de poderes

Abstract/Resumen/Résumé

State Courts of Justice exercise constitutional review over municipal laws based on defects in the legislative initiative. The principle of symmetry, on the one hand, may lead to a restrictive interpretation of the powers of city councilors. On the other hand, Topic 917 of the Federal Supreme Court (STF) may allow for a broader interpretation of such powers. In this context, it is necessary to examine how State Courts interpret the defect of initiative in their constitutional review proceedings. This article analyzes how the Court of Justice of Goiás adjudicated, from 2018 to 2023, direct actions of unconstitutionality filed against laws

¹ Assessor jurídico da Câmara Municipal de Catalão/GO, mestre em Gestão Organizacional pela Universidade Federal de Goiás, doutorando em Direito Constitucional pelo IDP, currículo Lattes <http://lattes.cnpq.br/1056398817518945>. E-mail gustavocoutinhoadv@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-4441-1825>

proposed by councilors of Goiânia for encroaching upon the Mayor's exclusive legislative initiative. Following a literature review on municipal autonomy and legislative activity, as well as a normative survey of the State Constitution of Goiás and the Organic Law of Goiânia, a jurisprudential analysis was conducted on 35 decisions of the Court of Justice of Goiás. The research concluded that 97% of the constitutional actions were filed by the Mayor, and 60% of them were upheld. Although the defect in initiative is generally accepted by the Goiás Court of Justice, a trend has been observed toward limiting the use of this defect, based on the general repercussion thesis established in Topic 917. Constitutional review now appears to strengthen the role of municipal legislators in the power struggle with the Mayor.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal legislative process, Constitutional review, Exclusive initiative, General repercussion topic 917, Separation of powers

INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 alçou os Municípios à condição de membros autônomos da Federação, com competências de se autogerir e exercer função legiferante própria (Souza, 2021; Maurano, 2010). Por outro lado, a Constituição reservou determinadas matérias à iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, o que em geral foi reproduzido nas diversas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais (Lois, 2009a).

No processo legislativo municipal, a reserva de iniciativa do Poder Executivo tem sido usada para questionar a constitucionalidade de leis municipais de iniciativa de vereadores (Cavalcante Filho, 2021). Aplica-se aqui o controvertido princípio da simetria que foi imposto aos Estados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Liziero, 2019). Não se tem, contudo, muitas pesquisas³ que se proponham a fazer essa análise do vício de iniciativa, menos ainda no caso da competência municipal. Com a pretensão de contribuir com este debate, esta pesquisa elegeu o Tribunal de Justiça do Goiás e o processo legislativo de Goiânia, sua capital, para estudar este fenômeno, considerando a sua Constituição Estadual e a lei orgânica.

Diante deste contexto, a pergunta que desafia esta pesquisa é a seguinte: o Tribunal de Justiça do Goiás, no exercício de controle de constitucionalidade concentrado de leis municipais de Goiânia em face da Constituição estadual, realiza interpretação extensiva ou restritiva sobre a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo municipal?

Para respondê-la, o trabalho foi dividido em três partes. Na primeira delas, a pesquisa se inicia por uma contextualização teórica da autonomia municipal e do processo legislativo municipal, passando pela análise da norma constitucional estadual goiana e da lei orgânica municipal de Goiânia quanto à iniciativa de leis municipais por chefes do Poder Executivo e por membros do Poder Legislativo local. A metodologia utilizada foi a de revisão bibliográfica, utilizando método de pesquisa teórico qualitativo. O marco teórico que orienta esta pesquisa reconhece a autonomia municipal e respeita suas atribuições de autogoverno, autolegislação, auto-organização e autoadministração, essenciais ao funcionamento da federação brasileira (Maurano, 2010; Gonçalves, 2010). Em seguida, foi apresentada a metodologia para alcançar o objetivo geral do trabalho que foi identificar os julgados favoráveis aos Prefeitos Municipais em ações diretas de inconstitucionalidade contra leis municipais de autoria parlamentar. Na terceira parte, os resultados da pesquisa quantitativa

³ Um dos poucos exemplos encontrados foi o trabalho de Tomio, Robl Filho, Kanayama, 2015, mas que discute o tema a partir de um debate sobre o federalismo.

e qualitativa foram apresentados, a partir da análise jurisprudencial de 35 acórdãos, para identificar uma tendência de julgamento do Tribunal de Justiça no exercício de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais.

A pesquisa busca compreender o controle de constitucionalidade como importante instrumento de separação de poderes no intuito de equilibrar a relação de forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo municipais.

2 A AUTONOMIA MUNICIPAL E SUA ATUAÇÃO LEGISLATIVA: UM ESTUDO A PARTIR DO ESTADO DO GOIÁS E DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

A Constituição da República de 1988 elevou o Município à condição de membro autônomo da Federação, ao lado dos Estados e do Distrito Federal (Souza, 2021). Esse fato se evidencia da análise do conteúdo do artigo 1º da Constituição, o qual declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal e é reforçado pelo art. 18, que dispõe que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”(Brasil, 1988)

O Município é uma entidade política cuja existência é designada como necessária pela Constituição e tem autonomia evidenciada por rendas próprias (art. 156) e participação na distribuição de receitas (arts. 158 a 162). O Município também tem suas competências estabelecidas diretamente no art. 30 da Constituição Federal, o que lhe confere autonomia em relação à União e aos Estados-membros na atuação administrativa e legislativa (Maurano, 2010).

Contudo, essa posição do Município como ente autônomo da Federação já recebeu severas críticas, como a formulada por José Afonso da Silva (2003), para quem o fato de possuir autonomia político-constitucional não faz do Município uma entidade federativa, uma vez que ele não é essencial ao conceito da federação brasileira. Para o autor, a República ser formada pela união indissolúvel dos Municípios não faz sentido. Ocorre que esta interpretação doutrinária não foi adotada pelo STF, que reiteradamente reconhece a autonomia municipal, ampliando continuamente a sua competência legislativa (Maurano, 2010). O fato é que a Constituição de 1988 dotou os Municípios de autonomia em relação a Estados e União e, nesse contexto, o Poder Legislativo municipal ganhou proeminência na sua função legiferante. Conforme Kleiton Gonçalves (2010), essa função advém da autonomia política conferida aos Municípios pela Constituição de 1988.

Isso também se dá porque a Constituição de 1988 ampliou a atuação da Câmara Municipal ao atribuir ao Município competência para legislar sobre “assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (Brasil, 1988, art. 30; Sousa, 2021). Além disso, o Município também pode legislar sobre as matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 1988, art. 23); instituir tributos (Brasil, 1988, art. 156); fixar taxas e contribuição de melhoria (Brasil, 1988, art. 145); deliberar sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (Brasil, 1988, art. 165); dispor sobre política urbana (Brasil, 1988, art. 182).

No Município, a função legislativa é exercida pela Câmara Municipal com a participação do Poder Executivo, a cujo chefe é conferida a iniciativa exclusiva de diversas matérias, tais como organização administrativa, criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, fixação ou aumento de suas remunerações, plano plurianual, matérias orçamentárias e diretrizes orçamentárias.

A Constituição da República não trata especificamente das matérias cujo processo legislativo seja de iniciativa exclusiva do Prefeito (Lois, 2009b). A Constituição do Estado de Goiás, que será objeto desta pesquisa, também não o faz. Esta se limita a declarar que compete privativamente ao Prefeito iniciar o processo legislativo na forma e nos casos nela previstos (Goiás, 1989, art. 77, II). A Constituição estadual, por sua vez, trata da competência do Governador do Estado e, nesse caso, exclui os eventuais projetos de lei que tratem da polícia militar e defensoria pública. Além disso, explica que essa competência se restringe aos servidores públicos estaduais e à criação e à extinção de secretarias e de outros órgãos da administração estadual e orçamento (Goiás, 1989, arts. 20 e 37).

Resta, portanto, o que estiver previsto na Lei Orgânica do Município a respeito de iniciativa legislativa privativa do Prefeito. No caso do Município de Goiânia, objeto do presente estudo, a Lei Orgânica atribui ao Prefeito Municipal a iniciativa de leis que tratem de organização administrativa e matéria orçamentária, servidores públicos municipais e órgãos da administração municipal (Goiânia, 1990, art. 89). Além disso, em projetos de lei de iniciativa privativa do Prefeito, não se admite aumento de despesas, ou seja, não pode um vereador propor emenda a um projeto de autoria do Prefeito e de sua iniciativa exclusiva que resulte em aumento de despesa para o Município.

A esse respeito, não se pode olvidar, ainda, do chamado princípio da simetria das normas constitucionais, segundo o qual, no caso de questões federativas sem solução constitucional evidente, aplicam-se aos demais membros da Federação as disposições constitucionais que se referem à União. Com esse argumento, concentra-se as competências na União (Liziero, 2019). No presente caso, os limites da iniciativa privativa do Presidente da República para a propositura de leis se aplicariam, por analogia, aos Governadores estaduais e aos Prefeitos.

Deve-se, contudo, pontuar que a simetria das normas constitucionais não é um princípio constitucional nem formal, nem implícito e nem hermenêutico, mas uma prática argumentativa e analógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais estaduais para resolver eventuais lacunas ou indeterminações da legislação local (Leoncy, 2011). Isso permite, então, que a análise aqui empreendida tenha uma abertura interpretativa interessante de ser objeto de estudo.

Portanto, a partir de tal raciocínio é possível concluir que, com exceção das matérias previstas expressamente na Lei Orgânica do Município, quaisquer outras adstritas ao interesse local ou que suplementem a legislação federal ou estadual poderão ser objeto de iniciativa legislativa de vereadores. Além deles, assim como na Constituição da República e na do Estado de Goiás, em geral as Leis Orgânicas de Municípios também preveem a iniciativa popular das leis municipais.

Outro problema reside na definição do que seja interesse local do Município.

Em julgado recente, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, declarou que o “interesse local” previsto na Constituição é de “difícil conceituação” (Brasil, 2022). O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, em obra a quatro mãos com o professor João Trindade Cavalcante Filho (2021), considera a indefinição do conceito apenas aparente, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal já sedimentou jurisprudência sobre temas que se caracterizam como interesse local dos Municípios. Entretanto, há que se ressaltar que o Município, dada a complexidade da vida em comum das pessoas que residem em seu território, é ambiente de vários outros assuntos ainda não enfrentados pela Suprema Corte e, quanto a esses assuntos, não há definição sobre serem, ou não, interesse local.

Em obra mais robusta, organizada por Costa Machado e Ferraz (2021), de análise detalhada dos dispositivos da Constituição da República, Antônio Sérgio Pacheco Mercier, ao analisar o inciso I do artigo 30 da Constituição, declara que a expressão interesse local deve ser interpretada a partir de dois parâmetros: fisicamente, a área territorial ou espaço

físico do Município; e materialmente, tudo que possa trazer benefício à comunidade residente no Município, ou seja, qualquer tipo de interesse público no âmbito territorial do Município. Mais uma vez, todavia, como se avalia se um determinado interesse de pessoas residentes em um Município é público?

Por sua vez, Georges Abboud (2023) se manifesta a respeito do tema dizendo que o que importa para definição de interesse local do Município é o direito a ser protegido localmente e considera tal mandamento constitucional impassível de qualquer definição abstrata e de natureza de princípio constitucional. A indefinição do conceito, portanto, persiste e certamente demanda pesquisa mais aprofundada e rigorosa no futuro, fazendo-se, contudo, aqui uma escolha de analisar a competência reservada municipal.

Voltando à função legiferante do Município, tem-se que o Prefeito também participa do processo legislativo municipal ao exercer seu poder de veto. Este pode ser total, atingindo a integridade da lei aprovada, ou parcial, devolvendo ao Legislativo apenas a parte vetada, mantendo incólume o restante da lei aprovada (Cirne; 2019). Conforme a Constituição da República, se for parcial o veto deverá abranger o texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea (Brasil, 1988, art. 66, §2º). Tal disposição visa evitar que o veto parcial atinja expressões ou palavras que, se suprimidas, alterem o sentido da lei (Maurano, 2010).

Tanto a Constituição da República quanto a Constituição do Estado de Goiás preveem a possibilidade dos respectivos chefes do Poder Executivo vetarem total ou parcialmente as leis aprovadas pelo Legislativo, mas as duas últimas não reproduzem a limitação da Constituição da República acerca do veto parcial. Novamente, caberá ao intérprete a análise: nesse caso, existe simetria entre a norma constitucional federal e a legislação estadual e municipal? O certo é que, em geral, os limites do veto parcial presidencial se aplicam a Governadores e Prefeitos.

No caso do Presidente da República, a Constituição ainda admite sua participação no processo legislativo por meio da edição de medidas provisórias (Brasil, 1988, art. 62). O Supremo Tribunal Federal já admitiu a possibilidade de Governadores de Estado editarem medidas provisórias, desde que haja previsão expressa do instituto na Constituição estadual, em razão do já mencionado “princípio da simetria” (Brasil, 2002; Brasil, 2006). Por tal raciocínio e tendo sido o Município elevado à condição de membro autônomo da Federação, é de se concluir que os Prefeitos também poderiam editar medidas provisórias nas mesmas condições. Entretanto, a Constituição do Estado de Goiás não prevê a possibilidade de o Governador editar medidas provisórias e nem a Lei Orgânica do Município de Goiânia o faz.

A respeito do controle de constitucionalidade concentrado de leis municipais, tem-se que a Constituição da República trata, no artigo 102, das competências do Supremo Tribunal Federal. Entre elas, destaca-se o processamento e julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o processamento e julgamento de ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (Brasil, 1988, art. 102, I, a). Portanto, o Supremo Tribunal Federal, por exclusão, não tem competência para realizar controle de constitucionalidade concentrado de leis municipais. Essa interpretação já foi feita pelo próprio Supremo na ação direta de inconstitucionalidade nº 508/MG, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, com a conclusão de que: “O ordenamento constitucional brasileiro admite Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, em face da Constituição estadual, a serem processadas e julgadas, originariamente, pelos Tribunais de Justiça dos Estados (artigo 125, parágrafo 2º da C.F.)”. (Brasil, 2003).

Logo, o controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais é exercido pelos Tribunais de Justiça dos Estados, conforme previsão do artigo 125, § 2º, da Constituição da República (Brasil, 1988). Todavia, o controle concentrado, nesse caso, está restrito a leis e atos normativos estaduais e municipais em face das Constituições Estaduais (Tomio, Robl Filho, Kanayama, 2015).

Nesse contexto, cabe a pergunta: ao exercer o controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais os Tribunais de Justiça dos Estados o fazem de maneira mais restritiva ou extensiva quanto ao poder de iniciativa dos vereadores?

Como uma resposta mais sólida a essa questão demandaria uma pesquisa mais abrangente, o que não se propõe fazer no presente trabalho, foi necessário fazer um recorte. É possível obter um vislumbre da resposta ao realizar um levantamento de jurisprudência de somente um dos Tribunais Estaduais em exercício de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais de iniciativa de vereadores, num período específico, a fim de identificar uma tendência. Exatamente por isso, como será apresentado em seguida, foi recortado o objeto de pesquisa no Estado de Goiás e na sua capital Goiânia.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA: ESCOLHENDO AS DECISÕES PARA ANALISAR O VÍCIO DE INICIATIVA DE PESQUISA

O método de pesquisa utilizado foi o hipotético-dedutivo, na medida em que se elegeu uma hipótese que pode ser confirmada ou não. Nesse sentido, a hipótese central é de que os Tribunais de Justiça dos Estados, no exercício de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais, tendem a dar interpretações mais extensivas no que concerne à iniciativa privativa de leis de autoria dos Prefeitos Municipais, restringindo as matérias de leis de iniciativa de vereadores.

Para tanto, fez-se uma pesquisa jurisprudencial apenas do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no exercício de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais quanto ao Município de Goiânia, capital do Estado, de iniciativa legislativa de vereadores. A pesquisa estudou os últimos 5 anos, ou seja, desde 1º de dezembro de 2019 até 30 de novembro de 2023. A delimitação dos parâmetros da pesquisa do Estado de Goiás e sua capital se justificam, primeiro, por ser um Estado intermediário e representativo para esta pesquisa; segundo, por ser a capital o Município mais populoso de Goiás e, conseqüentemente, que possui a Câmara Municipal integrada pela maior quantidade de vereadores no Estado, 35 atualmente; terceiro, porque dada a finalidade do presente trabalho, que se propõe ser um indicativo de elementos para futuras pesquisas, e o tempo utilizado para sua realização, uma base de dados muito grande seria inviável para ser analisada e apresentada em período tão curto. A mesma razão justifica a escolha do período de análise da pesquisa (5 anos). Já a escolha da data final do período delimitado se deu por ser o último mês encerrado na ocasião do levantamento dos dados, que se deu em 13 de dezembro de 2023.

Para levantamento de dados foi usada a ferramenta de busca de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, disponível na internet no endereço <<https://projudi.tjgo.jus.br/ConsultaJurisprudencia>>. A consulta foi realizada no dia 13 de dezembro de 2023. No campo para digitação dos termos de pesquisa, foram inseridas as seguintes expressões, entre aspas: “ação direta de inconstitucionalidade”, “lei municipal”, “iniciativa” e “Goiânia”. As expressões entre aspas foram separadas pela letra minúscula “e”, pois isso indica à ferramenta de busca que aquelas expressões devem ser buscadas exatamente como estão escritas entre aspas e que os resultados devem conter todas as expressões entre aspas. No campo “instância”, foi selecionada a opção “Tribunal”. No campo área, foi selecionada a opção “todas as áreas”. No campo para informação de órgão ou matéria, escolheu-se a opção “Órgão Especial”, pois no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás é esse órgão que exerce controle concentrado de constitucionalidade. O campo

“número do processo” foi deixado em branco e no campo “data de publicação” foram informadas as datas eleitas no recorte de pesquisa. A busca retornou 201 resultados.

Em seguida, realizou-se uma análise superficial do conteúdo do inteiro teor dos acórdãos dos processos que figuraram no resultado da busca, a fim de identificar quais deles se referiam a ações diretas de inconstitucionalidade de leis municipais propostas por vereadores de Goiânia e que analisaram tal iniciativa em face da Constituição do Estado de Goiás. Após essa análise, chegou-se a uma amostra de 33 acórdãos com essas características. Os dados dos acórdãos foram entabulados em ordem cronológica crescente, levando em consideração os seguintes aspectos: data de publicação do acórdão, número do processo, decisão (procedente, procedente em parte ou improcedente) e número da lei municipal impugnada.

Percebeu-se, após análise dos dados entabulados, a alta incidência do Tema 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal como fundamento jurídico das decisões que julgaram as ações diretas de inconstitucionalidade improcedentes, repetiu-se a consulta com os mesmos parâmetros, mas mudando as palavras-chave entre aspas da busca, que passaram a ser “tema 917”, e mudando as datas da pesquisa, que foram fixadas entre 29 de setembro de 2016 (data da publicação da tese de repercussão geral) e 30 de novembro de 2023 (data final do período definido para pesquisa. Essa nova busca retornou um total de 21 resultados, dos quais apenas 2 novos foram identificados em relação à busca anterior. Em razão disso, essas 2 novas ações diretas de inconstitucionalidade também foram entabuladas junto com as demais julgadas improcedentes. A amostra da pesquisa, então, conta com 35 decisões. Os resultados apresentados adiante são provenientes da análise de tais dados entabulados. Eis a tabela com a amostra analisada:

	PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO	PROCESSO	JULGAMENTO	LEI IMPUGNADA
1.	2/12/2019	ADI 5101745.19.2017.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.020/2017
2.	18/6/2020	ADI 5410285.12.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.323/2019
3.	30/6/2020	ADI 5223422.45.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.292/2018
4.	28/7/2020	ADI 5083531.09.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.267/2018
5.	17/8/2020	ADI 5263035.72.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.128/2018
6.	17/8/2020	ADI 5262342.88.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.122/2018
7.	14/12/2020	ADI 5223422- 45.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.292/2018

	PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO	PROCESSO	JULGAMENTO	LEI IMPUGNADA
8.	2/2/2021	ADI 5302280-90.2019.8.09.0000	Improcedente	Lei Municipal 10.172/2018
9.	26/2/2021	ADI 5177679-75.2020.8.09.0000	Procedente	Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Goiânia 078/2019
10.	1/3/2021	ADI 5262661-56.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.129/2018
11.	2/3/2021	ADI 5265852-75.2020.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.414/2019
12.	4/3/2021	ADI 5078783.31.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 9.975/2016
13.	11/3/2021	ADI 5288150-95.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.095/2017
14.	25/3/2021	ADI 5265485-51.2020.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.420/2019
15.	9/5/2021	ADI 5083579-65.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.205/2018
16.	10/5/2021	ADI 5265929.84.2020.8.09.0000	Parcialmente procedente – declaração de inconstitucionalidade de partes da lei impugnada	Lei Municipal 10.320/2019
17.	10/6/2021	ADI 5265766-07.2020.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.413/2019
18.	3/11/2021	ADI 5265742.76.2020.8.09.0000	Improcedente	Lei Municipal 10.279/2018
19.	18/11/2021	ADI 5352656-12.2021.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.164/2018
20.	15/12/2021	ADI 5668260-71.2020.8.09.0000	Improcedente	Lei Municipal 10.489/2020
21.	14/2/2022	ADI 5668256-34.2020.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.463/2020
22.	14/2/2022	ADI 5668262.41.2020.8.09.0000	Parcialmente procedente	Lei Municipal 10.493/2020
23.	16/2/2022	ADI 5668267-63.2020.8.09.0000	Improcedente	Lei Municipal 10.496/2020
24.	19/2/2022	ADI 5302413-35.2019.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.265/2018
25.	31/8/2022	ADI 5607321-62.2019.8.09.0000	Improcedente	Lei Municipal 10.738/2019
26.	3/10/2022	ADI 5044050-34.2022.8.09.0000	Improcedente	Lei Municipal 10.592/2021
27.	3/10/2022	ADI 5044050-34.2022.8.09.0000	Improcedente	Lei Municipal 10.592/2021
28.	23/11/2022	ADI 5627602-05.2020.8.09.0000	Improcedente	Lei Municipal 10.462/2020
29.	24/11/2022	ADI 5257067-56.2022.8.09.0000	Procedente	Lei Municipal 10.631/2021
30.	25/11/2022	ADI 5328658-78.2022.8.09.0000	Improcedente	Lei complementar 345/2021
31.	27/1/2023	ADI 5136330-24.2022.8.09.0000	Procedente	Lei municipal 10.643/2021
32.	23/2/2023	ADI 5603694-45.2022.8.09.0000	Improcedente	Lei municipal 10.795/2022

	PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO	PROCESSO	JULGAMENTO	LEI IMPUGNADA
33.	23/3/2023	ADI 5273430-21.2022.8.09.0000	Improcedente	Lei municipal 10.644/2021
34.	15/6/2023	ADI 5136330-24.2022.8.09.0000	Procedente	Lei municipal 10.643/2021
35.	27/10/2023	ADI 5200860-37.2022.8.09.0000	Parcialmente procedente (interpretação conforme a Constituição)	Lei municipal 9.528/2015

Fonte: elaboração própria

Explicados os passos metodológicos dados, passa-se em seguida aos resultados.

4. O TJGO E A MITIGAÇÃO DO VÍCIO DE INICIATIVA

Dado o objeto do presente trabalho, são apresentados a seguir os resultados obtidos da análise de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás em controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais daquele Estado e que tiveram iniciativa de vereadores e em que tal iniciativa foi examinada à luz da Constituição estadual, nos últimos 5 anos. A pretensão deste estudo foi analisar o eventual vício de iniciativa.

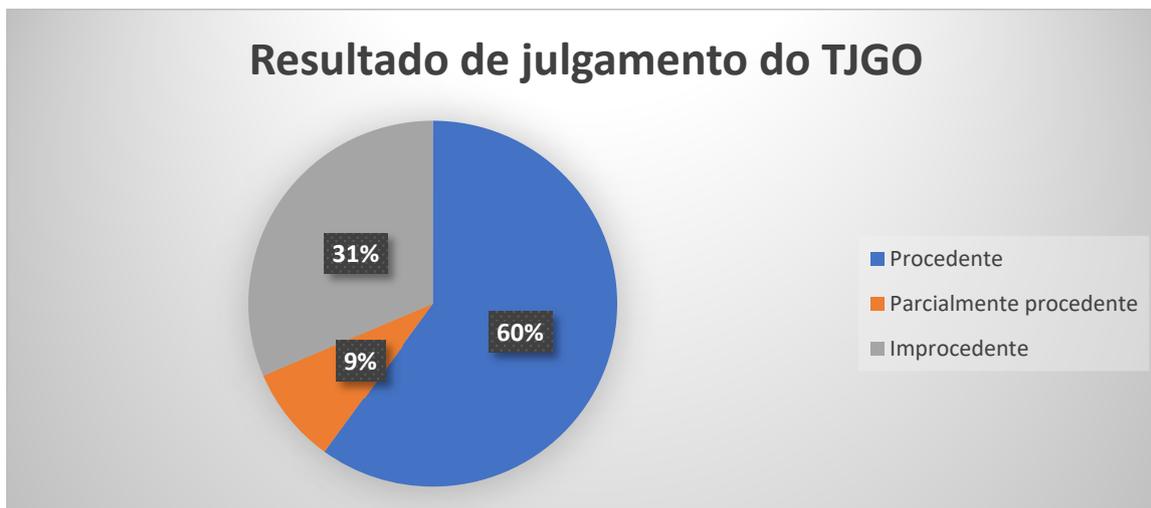
Como informado na descrição da metodologia, aplicados os parâmetros para delimitação da amostra de acórdãos para análise, chegou-se a um total de 35 acórdãos. Desse total, quase todas as ações diretas de inconstitucionalidade analisadas, 34, são de autoria do Prefeito Municipal à época da propositura. Isso parece demonstrar que o uso do argumento do vício de iniciativa é bastante manejado pelo chefe do Poder Executivo municipal. Apenas 1 delas foi proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de Goiás. Logo, é possível afirmar, a partir da amostra analisada, que os Prefeitos normalmente são quem questiona judicialmente a constitucionalidade de leis de iniciativa de vereadores. Isso representou 97% das ações propostas nos últimos 5 anos.



Fonte: elaboração própria

Além disso, em todas as 35 ações analisadas os fundamentos jurídicos do pedido são as matérias de iniciativa exclusiva do Governador previstas na Constituição do Estado de Goiás. Naquela Carta, tais matérias estão relacionadas no artigo 20, §1º, com redação dada pela Emenda Constitucional 45 de 2009, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2011 (Goiás). Logo, no período analisado tal dispositivo da Constituição estadual já tinha sua redação atual.

Do total de ações diretas de inconstitucionalidade analisadas, 21 foram julgadas procedentes, 3 foram julgadas parcialmente procedentes e 11 foram julgadas improcedentes. É possível afirmar, então, que a partir desses dados, existe, ou existia até determinada data, como se verá adiante, uma tendência do Tribunal de Justiça de Goiás de atender à demanda dos Prefeitos Municipais e reconhecer a inconstitucionalidade de iniciativa de leis municipais propostas por vereadores, uma vez que isso se verificou em 60% dos casos.



Fonte: elaboração própria

Entre os casos julgados procedentes ou parcialmente procedentes, alguns fundamentos jurídicos das decisões são mais constantes. De um total de 24 ações, 14 tiveram como fundamento o inciso V, do artigo 77, da Constituição do Estado de Goiás; 9 o inciso I do mesmo artigo; 4 o inciso II; 2 o inciso VII; e 1 o inciso VIII (Goiás, 1989). O artigo 77 da Constituição estadual é o que relaciona as competências privativas do Prefeito Municipal, as quais são relacionadas em seus incisos. O inciso V deste artigo, mais recorrente na amostra, trata da competência para “dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal” (Goiás, 1989); o inciso I trata da competência para “exercer a direção superior da administração municipal” (Goiás, 1989); o inciso II, destaque-se, trata de “iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição”

(Goiás, 1989); o inciso VII “celebrar convênios, consórcios, acordos, contratos e outros ajustes do interesse do Município” (Goiás, 1989); e o inciso VIII “enviar à Câmara Municipal [...] projetos de lei dispendo sobre: a) plano plurianual; b) diretrizes orçamentárias; c) orçamento anual; d) plano diretor;” (Goiás, 1989). Saliente-se que o artigo 77 não trata de competência legislativa do Prefeito, mas apenas de competência administrativa.

O dispositivo que dispõe sobre a iniciativa legislativa privativa do prefeito é o artigo 20, § 1º, o qual equivale, na Constituição estadual, ao artigo 61, § 1º, da Constituição da República (Brasil, 1988). De todas as 24 ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes ou parcialmente procedentes, apenas 7 tiveram como fundamento o artigo 20, §1º, da Constituição do Estado de Goiás e 6 delas especificamente na alínea “b” do mencionado dispositivo, que trata dos servidores públicos do Estado, não do Município. O dispositivo equivalente a esse na Lei Orgânica do Município é o artigo 89, o qual só fundamentou uma das decisões de procedência (ADI 5265485-51.2020).

Associados a esses fundamentos jurídicos, foi possível identificar na amostra, também, decisões que reconheceram inconstitucionalidade de iniciativa com fundamento no artigo 2º da Constituição do Estado de Goiás, o qual trata da separação de poderes (8 decisões), sempre em conjunto com o já mencionado artigo 77.

A partir dessas informações e de uma análise do mérito das leis objeto das ações, é possível tecer algumas outras reflexões. Por exemplo, entre as decisões que reconheceram a inconstitucionalidade de iniciativa de lei propostas por vereadores com fundamento no artigo 77, incisos I e V da Constituição estadual, uma das leis determinava a reserva de percentual mínimo de equipamentos de esporte e lazer para alunos com deficiência nas escolas públicas do Município de Goiânia (ADI 5262342.88.2019). Outra, criava programa de atenção à saúde das pessoas portadoras de epilepsia no Município de Goiânia (ADI 5083579-65.2019). Outra, criava campanha permanente de combate ao assédio e à violência sexual (ADI 5265766-07.2020). Uma delas impunha obrigação para as empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo de passageiros de Goiânia disponibilizarem veículos suficientes para que o tempo de espera dos usuários nos pontos de ônibus seja razoável (ADI 5302413-35.2019). Outras duas, ainda, davam direito a toda gestante portadora de deficiência auditiva ser acompanhada de intérprete de LIBRAS durante as consultas médicas de pré-natal (ADIs 5136330-24.2022 e 5136330-24.2022). Tais matérias, realmente, usurpam a competência do Prefeito de exercer a direção superior da administração municipal

ou de dispor sobre as atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal? Não são apenas políticas públicas criadas pelos vereadores para melhorar a vida das pessoas que residem no Município?

João Trindade Cavalcante Filho (2013) já alertava que a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, prevista no artigo 61, §1º, da Constituição, deve ser interpretada de maneira restritiva, dada a prerrogativa do Poder Legislativo de concretizar direitos fundamentais sociais por meio da formulação de políticas públicas. O mesmo raciocínio pode ser aplicado, no presente caso, à Constituição do Estado de Goiás em relação às leis municipais de iniciativa parlamentar.

Isso se evidencia, principalmente, a partir da análise, na amostra pesquisada, do conteúdo das decisões das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas improcedentes. Do total de 11 decisões, todas foram prolatadas entre 2 de fevereiro de 2021 e 23 de março de 2023. Dessas 11, 2 tiveram como fundamento jurídico da decisão o artigo 64 da Constituição do Estado de Goiás, o qual reproduz o artigo 30 da Constituição da República e trata das matérias legislativas de competência dos Municípios. Já as outras 9 decisões tiveram como fundamento jurídico o Tema 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, que fixou a seguinte tese: “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).” Percebe-se, então, que a edição do tema 917 foi um divisor de águas no tema do vício de iniciativa.

Tal tema de repercussão geral adveio do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 878911, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, a qual tratou de “competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.” (Brasil, STF, 2016) Ou seja, a simples formulação de políticas públicas por membros do Poder Legislativo, ainda que resulte em criação de despesa para a Administração, não usurpa iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, em linha com o já destacado raciocínio de Cavalcante Filho (2013). Logo, *mutatis mutandis*, lei de iniciativa de vereador que formula política pública a ser implementada pelo Município não usurpa iniciativa legislativa privativa do Prefeito Municipal.

Pode-se afirmar que esse passou a ser o fundamento jurídico das decisões de ações diretas de inconstitucionalidade que o Tribunal de Justiça de Goiás passou a adotar no

controle de constitucionalidade concentrado de leis municipais de iniciativa de vereadores, a partir de 2021, como se evidenciou na amostra pesquisada, embora a tese de repercussão geral tenha sido fixada em 2016.

Entre 1º de dezembro de 2019 e 1º de fevereiro de 2021, todavia, já em período posterior à fixação da tese de repercussão geral tema 917, foram julgadas procedentes 7 ações diretas de inconstitucionalidade, das quais 4 tratavam de formulação de políticas públicas por vereadores. É o caso da ADI 5101745.19.2017, que declarou inconstitucional lei que proibia corte do fornecimento de água nos imóveis onde residam pessoas com deficiência; ADI 5083531.09.2019, cuja lei analisada instituía programa de convivência entre crianças e idosos; ADI 5263035.72.2019, cuja lei declarada inconstitucional instituía programa para instalar bicicletas ergométricas geradoras de energia em todas as praças que possuem zeladoria do município de Goiânia, com a finalidade de armazenar a energia gerada pelo uso das bicicletas em baterias, utilizando-a para iluminação das próprias praças e logradouros; e a já mencionada ADI 5262342.88.2019, que declarou inconstitucional lei que obrigava a reserva de percentual mínimo de equipamentos de esporte e lazer para alunos com deficiência.

A despeito disso, considerando apenas o período compreendido entre 2 de fevereiro de 2021 (data a partir da qual o Tribunal de Justiça passa a fundamentar decisões no Tema 917) e 30 de novembro de 2023 (data final do período analisado), tem-se um total de 28 decisões, das quais 2 foram julgadas improcedentes com fundamento no artigo 64 da Constituição Estadual e 9 foram julgadas improcedentes com fundamento no Tema 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, como já destacado, 14 foram julgadas procedentes e 3 foram julgadas parcialmente procedentes. Apenas nesse recorte, tem-se um julgamento de procedência de 60% do total de ações diretas de inconstitucionalidade, o que, comparado com o percentual de procedência (parcial e total) do total da amostra examinada (68,58%), parece indicar uma tendência de queda da quantidade de julgamentos de improcedência de ações diretas de inconstitucionalidade de leis de iniciativa de vereadores a partir da adoção, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, do tema 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal como fundamento jurídico para análise de constitucionalidade da iniciativa de tais leis.

Há que se observar, no futuro, se essa tendência se mantém, o que poderá se fazer em outros estudos, assim como uma comparação entre jurisprudências da mesma natureza, mas de diferentes Estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do contexto teórico apresentado e dos dados obtidos na pesquisa jurisprudencial descrita, é possível tirar algumas interessantes conclusões.

A primeira é a de que embora a Constituição da República tenha reservado aos Municípios capacidade de produzir as próprias leis, o conteúdo material de tais normas ainda é nebuloso entre os teóricos, especialmente na definição do que seja interesse local do Município, o que demanda a realização de estudos teóricos mais aprofundados.

Outra conclusão possível é a de que os Tribunais de Justiça, no exercício de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais, tendem a restringir a iniciativa legislativa de vereadores em benefício dos Prefeitos, especialmente quando tais leis tratam de implementação de políticas públicas que possam gerar despesas para a Administração dos Municípios. Esse parece ser um desdobramento da separação de poderes no âmbito municipal.

Por outro lado, também se pode concluir que essa tendência tem diminuído, especialmente após a fixação da tese de repercussão geral do tema 917 do Supremo Tribunal Federal, o qual entendeu 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”.

O estudo do Tribunal de Justiça do Goiás mostra que o Prefeito é o principal agente do controle de constitucionalidade estadual, com 97 % da propositura das ações. Ao analisar a procedência destas demandas, percebe-se que no início, o vício de iniciativa era um argumento acolhido pelo Tribunal. A amostra demonstrou que 60% dos casos foram julgados procedentes. Ocorre que, após o reconhecimento do precedente qualificado do STF que ampliou a atribuição dos vereadores (tema 917), a pesquisa perdeu uma mudança na jurisprudência, com a ampliação das atribuições dos vereadores. Houve, aqui, um interessante achado de retomada de força do Poder Legislativo em detrimento do Poder Executivo municipal.

Como a presente pesquisa se restringiu a uma base de dados delimitada a um dos Tribunais de Justiça estaduais, uma de suas cidades e a um período de apenas 5 anos, há necessidade de ampliar a base de dados pesquisada para verificar se as conclusões do presente estudo se confirmam, o que se pode fazer no futuro.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Constituição Federal Comentada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI nº 425/TO**. Adoção de medida provisória por Estado-membro. Possibilidade. Arts. 62 e 84, XXVI, da CF. EC 32, de 11-9-2001, que alterou substancialmente a redação do art. 62. (...) Inexistência de vedação expressa quanto às medidas provisórias. Necessidade de previsão no texto da Carta estadual e da estrita observância dos princípios e limitações impostas pelo modelo federal. Rel. Ministro Maurício Corrêa, julgado em 4.9.2002, DJ, p. 19, 19.9.2003

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 508/MG**. Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, em face da Constituição Federal: Cabimento admitido pela Constituição do Estado de Minas Gerais, que atribui competência ao Tribunal de Justiça para processá-la e julgá-la. Inadmissibilidade. Requerente: Procurador Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Sydney Sanches, 12 de fevereiro de 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97796/false> . Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI nº 2.391/SC**. 1. Não obstante a permanência, após o superveniente advento da Emenda Constitucional 32/01, do comando que confere ao Chefe do Executivo Federal o poder de adotar medidas provisórias com força de lei, tornou-se impossível o cotejo de todo o referido dispositivo da Carta catarinense com o teor da nova redação do art. 62, parâmetro inafastável de aferição da inconstitucionalidade argüida. Ação direta prejudicada em parte. 2. No julgamento da ADI 425, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.12.03, o Plenário desta Corte já havia reconhecido, por ampla maioria, a constitucionalidade da instituição de medida provisória estadual, desde que, primeiro, esse instrumento esteja expressamente previsto na Constituição do Estado e, segundo, sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela Constituição Federal, tendo em vista a necessidade da observância simétrica do processo legislativo federal. Rel. Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno, julgado em 16.8.2006, DJ, p. 20, 16.3.2007.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878911 RG/RJ – Rio de Janeiro. **Tema 917**. Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. Relator: Gilmar Mendes, 29 de setembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11828222> . Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. STF – Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 6912/MG**. Constitucional. Federalismo e respeito às regras de distribuição de competência. Lei

estadual 23.797/2021 de Minas Gerais. Saneamento básico. Isenção de tarifa. serviços de interesse local. Competência dos Municípios. Contrato de concessão. Equilíbrio econômico financeiro. Requerente: Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE. Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97796/false> . Acesso em: 13 dez. 2023.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas. Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, fev. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243237/TD122-JoaoTrindadeCavalcanteFilho.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em 13 dez. 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa. A relevância jurídica dos vetos presidenciais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 105-126, out./dez. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/56/224/ri_v56_n224_p105 Acesso em: 3 jun. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O veto parcial no Direito brasileiro. **Revista de Direito Público – RDP**. São Paulo. v. 4, n. 17, p. 33–37, jul./set., 1971.

GOIÂNIA. 1990. Lei Orgânica do Município de Goiânia de 1990. **Diário Oficial [do] Estado de Goiás**. Goiânia, GO, 5 abr. 1990. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103152/constituicao-estadual . Acesso em: 13 dez. 2023.

GOIÁS. 1989. Constituição do Estado de Goiás de 1989. **Diário Oficial [do] Estado de Goiás**. Goiânia, GO, 5 out. 1989. Disponível em: <https://transparencia.camaragyn.go.gov.br/files/Legislacao-compilada/Lei-Organica-do-Municipio-de-Goiania.htm> . Acesso em: 13 dez. 2023.

GONÇALVES, Kleiton. **Controle de constitucionalidade do direito municipal: principais aspectos e relevância de seu estudo diante da posição do município como célula integrante do pacto federativo**. São Paulo: Neófito, 2010.

LEONCY, Léo Ferreira. “**Princípio da simetria e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente**”. 2011. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/T.2.2011.tde-03092012-143741. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Leo_Ferreira_Leoncy_parcial_tese.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

LIZIERO, L. A Simetria Que Não É Princípio: Análise E Crítica Do Princípio Da Simetria De Acordo Com O Sentido De Federalismo No Brasil. **Direito da Cidade**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 392–411, 2019. DOI 10.12957/rdc.2019.38725. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=0ed2085a-c67c-3092-bbbd-8263f054d506>. Acesso em: 9 abr. 2025.

LOIS, Cecília Caballero (Coord. Acad.). **Separação de Poderes – Vício de Iniciativa**. Série Pensando o Direito, n. 14, versão publicada. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), 2009a.

LOIS, Cecília Caballero. Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 11, n. 94, p. 01-50, 2009b.

MACHADO, Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). **Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**./Adriana Zawada Melo, Antônio Sérgio Pacheco Mercier ... [et al.]. 12. ed. Santana de Parnaíba [SP]: Manole, 2021.

MAURANO, Adriana. **O poder legislativo municipal**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Manual didático de direito constitucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, CELINA et al. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**, p. 86-124, 2021. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=CELINA+et+al.+Desafios+da+federa%C3%A7%C3%A3o+brasileira%3A+descentraliza%C3%A7%C3%A3o+e+gest%C3%A3o+municipal.+Capacidades+estatais+municipais%3A+o+universo+desconhecido+no+federalismo+brasileiro%2C+p.+86-124%2C+2&btnG=#d=gs_qabs&t=1689336280787&u=%23p%3DVS12Rn3NxBIJ. Acesso em: 1 jul. 2024.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto; KANAYAMA, Rodrigo Luis. CONSTITUCIONALISMO ESTADUAL E CONTROLE ABSTRATO E CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA: EFEITOS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) ESTADUAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 12, n. 5, p. 87–110, 2015. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2015.v12i5.2948. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2948> . Acesso em: 9 abr. 2025.