



CÂMARA MUNICIPAL DE
CAMPINAS

PARLAMENTO JOVEM

- ▶ Artigo 2º da Constituição Federal - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

CAMPINAS

PODER LEGISLATIVO



Câmara Municipal de Campinas
(*legislar e fiscalizar*)

PODER EXECUTIVO



Prefeitura Municipal de Campinas
(*administrar*)

Art. 5º da Constituição Federal - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

O que é lei?

- ▶ Expressão da vontade geral (*conteúdo*).
- ▶ Documento que resulta do processo legislativo (*forma*).

- ▶ Artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 - **A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação.** Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos. (destaques adicionados)

Artigo 59 da Constituição Federal. 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.

O que é processo legislativo?

- ▶ “O processo legislativo é o **conjunto de atos** cujo objetivo é a **elaboração da lei.**” (SILVA, Virgílio Afonso da. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021. p. 522; destaque adicionado)
- ▶ Principais regras que orientam o *processo legislativo* estão previstas na Constituição Federal, Lei Orgânica de Campinas e Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

Art. 30 da Constituição Federal. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

Art. 24 da Constituição Federal. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito **tributário**, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**; [...]

V - produção e **consumo**;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente** e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [...]

XV - proteção à infância e à juventude; [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. [...]

- ▶ **Competência suplementar dos Municípios**: “O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, **embora não podendo contradita-las**, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988.”

(MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 37ª ed., São Paulo: Atlas, 2021. p. 370)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.

[...] 2. **Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo.** Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. [...] (STF; ADI 6602, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021; grifamos)

Competência legislativa em *matéria ambiental*:

Tese relativa ao tema de repercussão geral 145 do STF. O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)

Ementa: [...] 1. **O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). [...] 5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.) [...] (STF; RE 586224; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. LUIZ FUX; Julgamento: 05/03/2015; Publicação: 08/05/2015; grifamos)

Competência legislativa sobre *direitos do consumidor*:

- ▶ Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO EM QUESTÕES QUE EVIDENCIAM O INTERESSE LOCAL. [...] 9. Verifica-se que, na espécie, **o Município, ao contrário do que alegado na petição inicial, não invadiu a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para a edição de normas geral ou suplementar atinentes aos direitos do consumidor** (CF, art. 24, V e VIII). Em realidade, o legislador municipal atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, I e II, da Constituição Federal. 10. Com efeito, a legislação impugnada na presente Ação Direta atua no sentido de **ampliar a proteção estabelecida no âmbito do Código de Defesa do Consumidor**, o qual, apesar de apresentar amplo repertório de direitos conferidos ao consumidor e extenso rol de obrigações dos fornecedores de produtos e serviços, não possui o condão de esgotar toda a matéria concernente à regulamentação do mercado de consumo, sendo possível aos Municípios o estabelecimento de disciplina normativa específica, preenchendo os vazios ou lacunas deixados pela legislação federal (ADI 2.396, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 1º/8/2003). [...] (STF; RE 1181244 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-265 DIVULG 04-12-2019 PUBLIC 05- 12-2019; grifamos)

- ▶ Notem bem: reconhecer que o Município é competente para legislar sobre determinada matéria **não significa que pode estabelecer qualquer coisa** (inconstitucionalidade material).
- ▶ Incompatibilidade com as Constituições Federal e/ou Estadual torna a lei municipal inválida (inconstitucional). Essa incompatibilidade pode existir até mesmo por ofensa ao princípio da razoabilidade, de modo que o legislador municipal deve avaliar com cuidado se o projeto de lei apresentado é razoável.

- ▶ Ementa: FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI FEDERAL 10.029/2000. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA NORMAS GERAIS NA PREVISÃO DE PRESTAÇÃO VOLUNTÁRIA DE SERVIÇOS AUXILIARES NAS POLÍCIAS MILITARES E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR (CF, ARTS. 22, INCISO XXI E 144, §7º). CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE NA FIXAÇÃO DE LIMITES DE IDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. [...] 3. É incompatível com a Constituição a limitação máxima de idade para a prestação de quaisquer serviços voluntários na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar. Inconstitucionalidade material da expressão “e menores de vinte e três anos”, constante do inciso I do art. 3º da Lei Federal 10.029/2000, **por ausência de razoabilidade**. [...] Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (STF; ADI 4173, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-038 DIVULG 22-02-2019 PUBLIC 25-02-2019; destacamos)

- ▶ “O princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, no Brasil, tal como desenvolvido por parte da doutrina e, também, pela jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, é o produto da conjugação de ideias vindas de dois sistemas diversos: (i) da doutrina do devido processo legal substantivo do direito norteamericano, onde a matéria foi pioneiramente tratada; e (ii) do princípio da proporcionalidade do direito alemão. [...] Trata-se de um parâmetro de avaliação dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Mais fácil de ser sentido que conceituado, o princípio habitualmente se dilui num conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão bastante subjetiva. **É razoável o que seja conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso;** o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar. [...]” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015. pp. 289- 293; destacamos)

INICIATIVA PARLAMENTAR

- ▶ Ainda que o Município seja competente para legislar sobre determinada matéria, há casos em que os projetos apenas podem ser apresentados pelo Prefeito Municipal (artigo 61, §1º da CF).

Artigo 61 da Constituição Federal. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que: [...]

II - disponham sobre:

- a) **criação de cargos**, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, 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 Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI; [...] (destaques adicionados)

▶ Art. 45 da Lei Orgânica de Campinas - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - **criação e extinção de cargos** e funções na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública** direta, indireta e fundações;

III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos **servidores**.
(destaques adicionados)

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (STF; ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10- 2016; destacamos)

- ▶ **Tema 917** - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.
- ▶ **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).
- ▶ Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

Inexistência de vício de iniciativa em matéria tributária

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. **Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária.** 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (STF; ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013; destacamos)

PRERROGATIVA DE APRESENTAR EMENDA A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO

- ▶ Requisitos: (a) pertinência temática; (b) não aumentar despesa.
- ▶ “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2583, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-164 DIVULG 25-08-2011 PUBLIC 26-08-2011 EMENT VOL-02574-01 PP-00001; destacamos)