



Número: **0807455-57.2024.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Francisco Borges**

Última distribuição : **29/05/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
25853704	05/12/2024 12:05	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Francisco Borges

Processo: 0807455-57.2024.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. Alexandre Miguel

Data distribuição: 29/05/2024 13:35:28

Data julgamento: 18/11/2024

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade deflagrada por Sua Excelência, o Prefeito do município de Porto Velho/RO, Sr. Hildon de Lima Chaves, suficientemente qualificado, nos termos do art. 88, IV, da Constituição Estadual, ante a lei municipal n. 2.940 de 15 de junho de 2022, promulgada pela Câmara Legislativa de Porto Velho, que "*Concede o Título de Utilidade Pública à Associação Cultural Nipo-Brasileira de Rondônia - NIKKEY*".

Em resumo, o autor alega que referida norma é formalmente inconstitucional, marcada pelo vício de iniciativa do processo legislativo, porquanto trata-se de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que a indigitada lei dispõe sobre a criação, organização estruturação e atribuição das Secretarias do Município e Órgãos do Poder Executivo, desafiando, por simetria constitucional, o disposto nos art. 84, VI, "a", da CF, e art. 39, §1º, II, "d", e 65, VII da Constituição do Estado de Rondônia, razão pela qual pede a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade da indigitada lei.

A inicial veio instruída com a lei impugnada e cópia do processo legislativo.

Instadas, a Câmara Municipal e a PGE se manifestaram pela improcedência do pedido da ação.

Lado outro, a PGJ se manifestou pela procedência do pedido.

Relatado.



VOTO

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

A questionada lei tem a seguinte redação:

“Art. 1º Concede-se o Título de Utilidade Pública a Associação Cultural Nipo-Brasileira de Rondônia — NIKKEY, associação de direito privado sem fins lucrativos, de duração indeterminada, fundada em 11 de dezembro de 1994, inscrita no CNPJ sob nº 84.745.207/0001-85, com sede no Município de Porto Velho — RO.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 15 de junho de 2022”. (D.O.M. 30/06/2022, Ed. 3253)

Depreende-se de todo o processo legislativo juntado aos autos que o PL n. 4320/2022, que deu origem à Lei 2.940/2022, teve como nascedouro a Câmara Municipal de Porto Velho/RO e, ao ser aprovado e encaminhado para sanção executiva, o projeto foi integralmente vetado pelo ora autor da ação, por vício de iniciativa.

De volta à Câmara Legislativa, o veto foi derrubado e a lei foi promulgada.

Pois bem. Analisando os dispositivos constitucionais invocados pelo autor, não vislumbro o alegado vício de iniciativa.

Com efeito, as normas constitucionais simétricas aventadas preconizam:

CF:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República.

VI - dispor, mediante decreto, sobre: organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

C.E:

Art. 39.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

VII- dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei.

No entanto, com todas as vênias a quem pense o contrário, entendo que o conteúdo versado na lei impugnada não se amolda a nenhuma das hipóteses constitucionais acima listadas, porquanto, o mero ato administrativo de declarar uma entidade privada como sendo de utilidade pública não interfere no funcionamento da administração municipal; não cria e tampouco estrutura qualquer



secretaria, de modo a exigir a reserva privativa ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei dessa natureza, mesmo que a entidade beneficiada com a outorga do título de utilidade pública passe a gozar de certos benefícios, como p. ex.: isenções fiscais (imunidade de impostos sobre o patrimônio, rendas e serviços); facilidades administrativas (dispensa de licitação em contratos firmados com o poder público, possibilidade de receber doações de bens e recursos públicos); isenção da taxa de contribuição patronal à Previdência Social; dedutibilidade do imposto de renda das contribuições de pessoas físicas e jurídicas às entidades públicas; permissão para realização de sorteios, etc.

Ainda que assim não fosse, não se pode olvidar da jurisprudência do STF (ARE n. 878911 – Tema 917), pela qual “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)”. Ou seja, malgrado a entidade passe a ser beneficiada, quanto a alguns aspectos fiscais – o que poderia ser compreendido como despesas reflexas - fato é que, efetivamente, a lei não interfere na estrutura orgânica do município, sob qualquer perspectiva.

Ademais, a outorga de Declaração/Título de Utilidade Pública, no âmbito do município de Porto Velho/RO vem regrada pela Lei n. 2.076/2013, que “*dispõe sobre a concessão de Título de Utilidade Pública a instituição de natureza privada e dá outras providências*”. Confirma-se o teor normativo:

[...] Art. 1º Poderão ser declaradas de utilidade pública as instituições sediadas neste Município, desde que sejam filantrópicas, beneficentes, de educação do ensino fundamental, médio e superior, de pesquisa científica ou de cultura, inclusive artísticas, bem como as associações de ação social, comunitárias, de moradores, recreativas, cultural ou esportivas, religiosas e maçônicas, que prestem, efetivamente, serviços ou benefícios que correspondam às suas finalidades.

Art. 2º A concessão de utilidade pública se fará através de Lei, devendo a entidade interessada, com finalidade de instruir a respectiva proposição legislativa, fazer prova de que:

I - é inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda - CNPJ, e com os estatutos devidamente registrados em cartório, nos termos do Código Civil Brasileiro.

II - permanece em efetivo e contínuo funcionamento há um (01) ano, com a exata observação de seus atos constitutivos que demonstrem suas áreas de atuação.

III - conste declaração, reconhecida em cartório, de que seus membros não são remunerados por qualquer forma e que os serviços são de relevante interesse público.

IV - que a entidade não tenha fins lucrativos e que não distribui lucros, excedentes operacionais, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto, auferido mediante o exercício de suas atividades, e os aplica integralmente na consecução do respectivo objetivo social e em caso de dissolução seu patrimônio será incorporado a de outra entidade congênere ou ao poder público.

V - qualificação completa dos principais representantes da entidade (Presidente, Vice-Presidente, Secretário Geral e Tesoureiro), com expedição de certidão de nada consta da Justiça Federal e Estadual.

VI - promove a educação ou exerce atividades culturais, filantrópicas ou beneficentes, ou de pesquisas científicas.

VII - a ausência de qualquer documento deverá ser suprida pelo proponente no prazo máximo de 30 dias, para que o projeto prossiga sua tramitação regimental.

Art. 3º As entidades sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública, salvo motivo de força maior ficam obrigadas a apresentar até o dia 30 de abril de cada ano, relatório circunstanciado dos serviços que houver prestado à coletividade, no ano anterior, devidamente comprovado, no demonstrativo da receita e da



despesa realizadas no período, ainda que não tenham sido assistidas pelo Poder Público, ficando sob o controle da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Art. 4º Poderá ser cassada a declaração de utilidade pública da entidade sem fins lucrativos que:

I - deixar de apresentar, no prazo máximo de dois anos consecutivos, o relatório a que se refere ao art. 3º desta Lei;

II - negar-se prestar serviços compreendidos em seus fins estatutários;

III - retribuir, através de qualquer forma, os membros de sua diretoria, ou lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores, ou associados.

Art. 5º O Poder Executivo poderá apresentar regulamentação ao presente Projeto de Lei, se assim achar necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário, em especial as Leis nº 1.623 de 06 de outubro de 2005, nº 1.686 de 28 de agosto de 2006 e a Lei nº 1.869 de 31 de março de 2010. [...]

Observe-se que o art. 2º da citada lei exige que os requisitos para a declaração de utilidade pública devem ser comprovados pela entidade interessada na propositura legislativa, sem especificar a iniciativa da propositura.

Além disso, o art. 5º ainda permite ao Poder Executivo fazer a regulamentação da Lei, no que achar necessário, denotando, assim, que a propositura inicial pode ser do Poder Legislativo.

Destarte, repiso, não houve no processo legislativo em questão, ao meu modo de ver, usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo municipal, a merecer a declaração de inconstitucionalidade formal da Lei n. 2.940 de 15 de junho de 2022.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Senhor Presidente. Rogando vênias aos demais, antecipo meu voto pela incerteza de estar presente na próxima sessão plenária, em face de compromissos assumidos como Diretor da Escola da Magistratura.

Pois bem, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho, objetivando o reconhecimento de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa nos termos do art. 88, IV, da Constituição Estadual, em face da Lei Municipal n. 2.940 de 15 de junho de 2022, promulgada pela Câmara Legislativa de Porto



Velho, que “Concede o Título de Utilidade Pública à Associação Cultural Nipo-Brasileira de Rondônia - NIKKEY”.

O eminente relator está julgando improcedente a ação, em síntese, sob o fundamento de que a outorga de Declaração/Título de Utilidade Pública, no âmbito do município de Porto Velho/RO vem regrada pela Lei n. 2.076/2013 e que o seu art. 2º exige que os requisitos para a declaração de utilidade pública devem ser comprovados pela entidade interessada na propositura legislativa, sem especificar a iniciativa da propositura.

Em que pese o entendimento exposto no voto, tem-se que esta Corte decidiu nos Autos da ADI n. 0807460-79.2024.8.22.0000, julgada em 21/10/2024, que cabe ao Poder Executivo Municipal a prerrogativa de avaliar e decidir sobre a conveniência e oportunidade para tais declarações, em conformidade com o interesse público e o cumprimento das normas constitucionais e legais.

Na oportunidade citou fragmento da decisão do STF, proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4052-SP, corroborando esse entendimento:

“De outro lado, cumpre ressaltar que **a declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa, tendo em vista que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa.** Também por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo de atribuições inerentes à função administrativa exercida pelo Governador do Estado”. (STF - ADI: 4052 SP 0001190-31.2008.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/07/2022) (destaquei).

Assim, à unanimidade, decidiu o plenário desta Corte, que o ato normativo impugnado, ao dispor sobre matéria tipicamente administrativa — a declaração de utilidade pública a entidades privadas —, o Poder Legislativo Municipal infringiu o princípio da separação de poderes (art. 7º da CE), deliberando sobre a organização da administração, usurpando a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 65, VII, da Constituição Estadual.

Naquela ocasião do julgamento da ADI n. 0807460-79.2024.8.22.0000, o Acórdão publicado dia 31/10/2024, restou assim ementado:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA CONCEDIDO A ENTIDADE FILANTRÓPICA. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DE PODERES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. INOBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE EDIÇÃO DO ATO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PEDIDO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho contra a Lei Municipal n. 2.938/2022, de iniciativa parlamentar, que concede o Título de Utilidade Pública à Comunidade Terapêutica Geração Eleita, uma instituição filantrópica sem fins lucrativos. O autor alega vício formal de inconstitucionalidade, sustentando que a matéria legislada compete privativamente ao Poder Executivo, dado seu caráter administrativo.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO



1.Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal n. 2.938/2022 padece de vício formal de inconstitucionalidade por tratar de matéria administrativa, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) determinar se a norma possui vício de inconstitucionalidade formal por falta dos pressupostos para a edição da declaração de utilidade pública.

III. RAZÕES DE DECIDIR

1.A concessão do título de utilidade pública a entidades filantrópicas constitui matéria de natureza administrativa, sujeita à competência privativa do Poder Executivo, conforme o princípio da separação de poderes (art. 7º da Constituição Estadual).

2.O processo legislativo que resultou na promulgação da lei impugnada não observou os requisitos legais necessários para a declaração de utilidade pública, como a apresentação de documentação comprovando a qualificação e regularidade da entidade, nos termos da Lei Municipal n. 2.076/13.

3.A ingerência do Poder Legislativo ao promulgar a norma representa uma violação ao princípio da "reserva de administração", segundo a qual decisões administrativas, como a concessão de utilidade pública, cabem exclusivamente ao Poder Executivo.

IV. DISPOSITIVO E TESE

1.Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Tese de julgamento:

1.A concessão de título de utilidade pública a entidades privadas é matéria essencialmente administrativa, de competência privativa do Poder Executivo, não podendo ser objeto de iniciativa parlamentar.

2.A inobservância dos pressupostos objetivos para a declaração de utilidade pública igualmente compromete a validade da norma.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 150, VI, "c"; CE/RO, arts. 7º e 65, VII; Lei Municipal n. 2.076/13.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI n. 4052/SP, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04.07.2022; TJ-SP, ADI n. 2178354-47.2022.8.26.0000, Rel. Aroldo Viotti, j. 22.03.2023. até aqui ok

E nessa oportunidade faço mais algumas considerações.

A primeira delas é salientar que a lei que determina regras para a concessão de utilidade pública deve ser feita pelo legislativo evidentemente. Contudo, aqui se trata de lei que concede o título de utilidade pública.

O segundo ponto é de que forma que se faz isso e conforme mencionado pelo douto procurador de Justiça, cabe ao Poder Executivo. Trago à lembrança o teor da revogada Lei n. 91 de 28 de agosto de 1935, que já disciplinava em seu artigo 2º, que a declaração de utilidade pública seria feita em Decreto do Poder Executivo.

Embora referida lei tenha sido revogada pela Lei n. 13.204/2015, enquanto vigente, a Lei n. 91 regulamentou e determinou expressamente a quem competia a declaração de utilidade pública e se na esfera federal cabia ao executivo, não haveria razões para que na esfera municipal fosse diferente.



O terceiro ponto a ser observado seria como se daria o cancelamento dessa declaração de utilidade pública no caso da entidade civil alterar ou deixar de cumprir os requisitos impostos pela legislação.

Como mencionou o procurador de Justiça, esse acompanhamento cabe inteiramente ao executivo, em típica atividade administrativa, de fiscalização e controle, pois tem o conhecimento para analisar se de fato a entidade civil está satisfazendo os requisitos para que mantenha o benefício, à medida que estas desenvolvem atividades de interesse público, que são prestadas da mesma forma e condições que o Estado deveria prestar.

A Lei Municipal 2.076/2013 trata das regras para a concessão do título de utilidade pública. Tratando das regras a serem observadas pelas entidades privadas, compete à Secretaria Municipal de Assistência Social (art. 3º), de onde deve começar todo o “processo” para reconhecimento de entidade filantrópica ou de utilidade pública.

Desse modo, dizer que se tal concessão é decisão sobre a organização da atividade administrativa do Estado, é ato administrativo reservado à Administração, que cabe tão somente ao Poder Executivo.

Portanto, é o Poder Executivo que está apto a fazer a concessão de referido título. E, portanto, se a lei municipal questionada interfere na organização interna do Poder Executivo, ao fazê-lo, fere o princípio da harmonia e separação de poderes.

No mesmo sentido está sendo trazida nessa oportunidade a ADI n. 0807453-87.2024.8.22.0000, em que se analisa ato normativo semelhante, propondo o Relator pela procedência da ação.

Dessa forma, considerando que o caso concreto se assemelha ao precedente citado e, observando-se o que dispõe o art. 927, inc. V, do CPC, peço vênia ao e. relator para divergir e julgar procedente a ação.

É como voto.

DESEMBARGADOR ALDEMIR DE OLIVEIRA

Peço vista dos autos.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Aguardo.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Aguardo.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Aguardo.



DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Aguardo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA DE MORAES

Aguardo.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Aguardo.

JUIZ CARLOS AUGUSTO TELES DE NEGREIROS

Aguardo.

JUIZ JOSÉ AUGUSTO ALVES MARTINS

Aguardo.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Aguardo.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Aguardo.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 18/11/2024



VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR ALDEMIR DE OLIVEIRA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 2.940, de 15 de junho de 2022, do Município de Porto Velho, que concedeu o título de utilidade pública à Associação Cultural Nipo-Brasileira de Rondônia - NIKKEY, inscrita no CNPJ n. 84.745.207/0001-85.

O autor sustentou, em síntese, que a verificação concreta do atendimento aos pressupostos e requisitos para a concessão do título de utilidade pública tem caráter exclusivamente administrativo, de modo que a matéria em questão só poderia ser objeto de tramitação legislativa por meio de proposta apresentada pelo próprio Chefe do Poder Executivo, pois se volta à organização administrativa.

A Câmara Municipal de Porto Velho apresentou informações sustentando a constitucionalidade formal da norma e requereu a improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia manifestou-se pela improcedência do pedido.

Nesta instância, a Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se pela providência do pedido.

Por ocasião do julgamento, o eminente relator, em seu voto, julgou improcedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade, sustentando que não houve usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo municipal.

Todavia, analisando os autos, peço vênia para apresentar voto divergente.

Inicialmente, destaco que a concessão do título de utilidade pública possui significativa importância, na medida em que reconhece oficialmente o desempenho de atividades de relevante interesse social por entidades filantrópicas, associações e outros.

Mas, não é somente isso, pois essa medida possui repercussão importante em outras áreas, permitindo maior reconhecimento e acesso a recursos, para que possam desempenhar as suas atividades de interesse público, tais como serviços sociais, culturais e educacionais.

Aliás, com a concessão do título de utilidade pública, são conferidos benefícios adicionais, como incentivos fiscais, acesso a recursos públicos e legitimidade social.

Na hipótese, a pretensão é a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 2.940, de 15 de junho de 2022, do Município de Porto Velho, que concedeu o título de utilidade pública à Associação Cultural Nipo-Brasileira de Rondônia – NIKKEY, *in verbis*:



Art. 1º. Concede-se o Título de Utilidade Pública à Associação Cultural Nipo-Brasileira de Rondônia – NIKKEY, associação de direito privado sem fins lucrativos, de duração indeterminada, fundada em 11 de dezembro de 1994, inscrita no CNPJ sob nº 84.745.207/0001-85, com sede no Município de Porto Velho – RO.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em seu voto, o eminente relator julgou improcedente a ação, em síntese, sustentando que o ato administrativo de declarar uma entidade privada como sendo de utilidade pública não interfere no funcionamento da administração municipal, e, ainda, que a medida é regulada pela Lei n. 2.076/2013, na qual não é especificada a iniciativa da propositura e que, em seu art. 2º, estabelece que os requisitos devem ser comprovados pela entidade interessada na proposição legislativa.

Ocorre, porém, que a concessão do título de utilidade pública é típico ato de natureza administrativa, não sendo possível atribuir ao Legislativo competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, essa prerrogativa está alinhada com a necessidade de analisar a finalidade pública dessas concessões, mormente quando a declaração de instituição como de utilidade pública possibilita o acesso a vantagens fiscais ou financeiras.

Na verdade, é até possível que o Poder Legislativo, de forma concorrente com o Poder Executivo, proceda à definição em caráter geral dos pressupostos para a declaração da utilidade pública, em que serão definidos os requisitos e critérios para a concessão, conforme a Câmara dos Vereadores desta Capital procedeu ao promulgar a Lei Municipal n. 2.076/2013.

Porém, a outorga desse título a entidade específica é atividade típica do Poder Executivo, pois depende da análise concreta da presença dos requisitos necessários para a sua concessão.

Nesse sentido, o julgamento da ADI n. 4.052-SP pelo c. STF, que, dentre outras matérias, concluiu pela inconstitucionalidade de artigo acrescido na Constituição do Estado de São Paulo, que estabelecia a competência exclusiva da Assembleia Legislativa daquele Estado para a iniciativa de leis que dispunham sobre a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.

Pela relevância, transcrevo trecho daquele julgado:

[...]



De outro lado, cumpre ressaltar que a declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa, tendo em vista que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Também por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo de atribuições inerentes à função administrativa exercida pelo Governador do Estado.

[...] (STF - ADI: 4052 SP 0001190-31.2008.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 04/07/2022)

Depois do julgamento realizado pela Excelsa Corte, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo enfrentou a matéria, concluindo ser de competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa da concessão do título de utilidade pública. A propósito, destaco os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.838, de 26 de maio de 2022, que declara a utilidade pública municipal a Associação Casabranquense de Cultura Physica e Esportes. Vício de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar interferindo diretamente nas atribuições do Poder Executivo.

Violação ao princípio da separação de poderes. Ocorrência. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Declaração de utilidade pública a instituições e entidades privadas correspondente a típica atividade administrativa, uma vez que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Art. 24, § 1º, item 4, da Constituição Estadual declarado inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI nº 4.052/SP. Inconstitucionalidade. Ação procedente. (TJ-SP - ADI:

21783354120228260000 São Paulo, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 16/08/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/08/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Catanduva n.º 5.643/15, que declara de utilidade pública a CAAB - Central das Associações Amigas de Bairro. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Todavia, texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e determina a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. STF, ADI 4.052-SP. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Modulação. Inadmissibilidade. Inexistência de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2241301-84.2015.8.26.0000 São Paulo, Relator: Tasso Duarte de Melo, Data de Julgamento: 26/07/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/07/2023)

No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:



CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI DISTRITAL Nº 2.485, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1999- DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE ASSOCIAÇÃO RECREATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. NOS TERMOS CONJUGADOS DAS DISPOSIÇÕES DO ART. 100, INC. VII, E 53, TODOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, BEM COMO DA LEI DISTRITAL Nº. 1.617, DE 18 DE AGOSTO DE 1997, QUE FOI REGULAMENTADA PELO DECRETO Nº. 19.004, DE 22 DE JANEIRO DE 1998, CONFERE-SE AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL COMPETÊNCIA PRIVATIVA PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO DE NORMAS DISTRITAIS QUE VENHAM A DISPOR SOBRE A DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE ASSOCIAÇÃO RECREATIVA, DAÍ A PRESENÇA DO REQUISITO ATINENTE AO FUMUS BONI IURIS; QUE, CUMULATIVAMENTE COM O PERICULUM IN MORA, O QUAL RESIDE NA POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E AO INTERESSE PÚBLICO, EM FACE DA RENÚNCIA DE RECEITAS PÚBLICAS OCASIONADAS PELA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA, ENSEJA A CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR PLEITEADA NO SENTIDO DE SUSPENDER A EFICÁCIA DA NORMA IMPUGNADA. (TJ-DF - ADI: 20040020002031 DF, Relator: VASQUEZ CRUXÊN, Data de Julgamento: 19/04/2005, Conselho Especial, Data de Publicação: DJU 05/07/2005 Pág. : 29 - destaquei)

Portanto, cabe ao Poder Executivo Municipal, com observância dos critérios de conveniência e oportunidade, conceder o título, mediante a verificação da presença dos requisitos e pressupostos estabelecidos na legislação.

Por fim, recentemente, a questão já foi objeto de análise por esta Corte, tendo o colegiado apresentando entendimento no sentido de que a concessão de título de utilidade pública a entidades privadas é matéria essencialmente administrativa, de competência privativa do Poder Executivo, não podendo ser objeto de iniciativa parlamentar, conforme julgado proferido na sessão realizada no dia 21/10/2024, da relatoria do eminente Desembargador Álvaro Kalix Ferro.

Observo que a ementa do voto em questão foi incluído na declaração antecipada apresentada pelo eminente Desembargador Alexandre Miguel, na Sessão do dia 04/11/2024, que, pela relevância, transcrevo novamente:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA CONCEDIDO A ENTIDADE FILANTRÓPICA. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DE PODERES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. INOBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE EDIÇÃO DO ATO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PEDIDO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho contra a Lei Municipal n. 2.938/2022, de iniciativa parlamentar, que concede o Título de Utilidade Pública à Comunidade Terapêutica Geração Eleita, uma instituição filantrópica sem fins lucrativos. O autor alega vício



formal de inconstitucionalidade, sustentando que a matéria legislada compete privativamente ao Poder Executivo, dado seu caráter administrativo.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei Municipal n. 2.938/2022 padece de vício formal de inconstitucionalidade por tratar de matéria administrativa, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) determinar se a norma possui vício de inconstitucionalidade formal por falta dos pressupostos para a edição da declaração de utilidade pública.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A concessão do título de utilidade pública a entidades filantrópicas constitui matéria de natureza administrativa, sujeita à competência privativa do Poder Executivo, conforme o princípio da separação de poderes (art. 7º da Constituição Estadual).

4. O processo legislativo que resultou na promulgação da lei impugnada não observou os requisitos legais necessários para a declaração de utilidade pública, como a apresentação de documentação comprovando a qualificação e regularidade da entidade, nos termos da Lei Municipal n. 2.076/13.

5. A ingerência do Poder Legislativo ao promulgar a norma representa uma violação ao princípio da "reserva de administração", segundo a qual decisões administrativas, como a concessão de utilidade pública, cabem exclusivamente ao Poder Executivo.

IV. DISPOSITIVO E TESE

1. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Tese de julgamento:

1. A concessão de título de utilidade pública a entidades privadas é matéria essencialmente administrativa, de competência privativa do Poder Executivo, não podendo ser objeto de iniciativa parlamentar. 2. A inobservância dos pressupostos objetivos para a declaração de utilidade pública igualmente compromete a validade da norma. (TJ-RO - Direta de Inconstitucionalidade: 0807460-79.2024.8.22.0000, Relator: Álvaro Kalix Ferro, Data de Julgamento: 21/10/2024 - destaquei)

Destarte, não vejo razão para modificar o posicionamento anteriormente adotado, concluindo pela existência de inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa.

Em face do exposto, reiterando a vênia ao eminente relator, e adiro a declaração de voto apresentada pelo eminente Desembargador Alexandre Miguel, voto no sentido de julgar procedente o pedido inserto na presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 2.940, de 15 de junho de 2022, por violação aos arts. 7º e 65, inc. VII, da Constituição do Estado de Rondônia, com efeito *ex tunc*.



É como voto.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Sem maiores elucubrações, peço vênia à douta relatoria para acompanhar a divergência.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Acompanho o voto divergente.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente, não há dúvida de que o ato legislativo que estamos tratando é relevante; no entanto, não é apenas pela relevância que se pode conceder a uma instituição o título de que se trata.

Além de ser um ato político, deve ser também um ato jurídico-administrativo, já que o envolvimento dos negócios públicos exige, por sua própria natureza, uma ação e uma atitude administrativa que cabe, portanto, ao gestor — que, no caso, seria o Prefeito — levantar os pressupostos e apresentar ao legislador a configuração do interesse público.

Por isso, acompanho, com a devida vênia ao relator, acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Acompanho o voto divergente.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Acompanho o voto divergente.



DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA DE MORAES

Acompanho o voto divergente.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Acompanho o voto divergente.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Acompanho o voto divergente.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

A questão aqui implica na concessão de um título de utilidade pública, como é o caso dos presentes autos, pois ela envolve, também, questões relacionadas a benefícios fiscais. Já tivemos precedentes: o Desembargador Álvaro Kalix cita esse entendimento neste Tribunal, e o Desembargador Aldemir de Oliveira reaviva essa jurisprudência do tribunal local.

Peço vênia ao eminente relator e a todos que o acompanharam, para acompanhar a divergência.

JUIZ CARLOS AUGUSTO TELES DE NEGREIROS

Acompanho o voto divergente.

JUIZ JOSÉ AUGUSTO ALVES MARTINS

Acompanho o voto divergente.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Acompanho o voto divergente.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL



Acompanho o voto do relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Como já dito pelo eminente relator, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO em face da Câmara Municipal de Porto Velho/RO, impugnando a Lei Municipal n. 2.940/2022, que “Concede o Título de Utilidade Pública à Associação Cultural Nipo-Brasileira de Rondônia – NIKKEY”.

O eminente relator julga improcedente, contudo, o eminente Desembargador Alexandre Miguel vota em sentido contrário, sustentando que a matéria contida na citada norma, seria de competência exclusiva do Chefe do executivo, a teor do julgamento da ADI n. 4052 do STF.

Analisando a questão, vejo que o precedente invocado pelo eminente Des. Alexandre Miguel não é aplicável ao presente caso.

Com efeito, para melhor exemplificação e didática, colaciono o julgado do STF em referência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.052 SÃO PAULO

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. O Governador do Estado de São Paulo insurge-se contra normas introduzidas na Constituição estadual que condicionam o exercício do Poder Regulador por ele titularizado, criam novas hipóteses de crimes de responsabilidade e atribuem à Assembleia Legislativa a iniciativa legislativa em matérias de sua competência.

Legitimidade ativa

2. Reconheço a legitimação ativa ad causam do Governador do Estado de São Paulo, nos termos do art. 103, V, da Constituição da República e do art. 2º, V, da Lei 9.868/99. Tenho por configurado o vínculo de pertinência temática entre o conteúdo das normas questionadas e as atribuições funcionais do Chefe da Administração Pública estadual por envolver os limites que conformam o exercício de suas funções.

Existência de controvérsia constitucional



3. *Reputo caracterizada situação de conflito direto entre as normas impugnadas e os parâmetros constitucionais invocados. Ao contrário do que sustentado pela Assembleia Legislativa paulista em suas informações, não há falar em ofensa reflexa ao texto constitucional em matéria de estruturação dos Poderes e de suas competências, uma vez que a própria Constituição Federal condiciona o exercício do poder constituinte decorrente derivado titularizado pelas Assembleias Legislativas estaduais à observância dos princípios de índole constitucional (ADCT, art. 11, caput).*

4. *Atendidos os demais requisitos formais, conheço da presente ação direta e aprecio o pedido.*

Mérito

5. *Para adequada compreensão da controvérsia, sintetizo os tópicos da Constituição paulista, modificados pela EC nº 24/2008, que foram objeto de impugnação pelo Governador do Estado de São Paulo:*

(a) estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III);

(b) definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade pelos Secretários de Estado e diretores de agências reguladoras (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º); e

(c) atribuição de iniciativa privativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4).

6. *Analiso pontualmente cada um dos temas submetidos a esta Corte.*

Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III)

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

.....

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada;”



7. *Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos legais que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei e regulamentação de disposições legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.*

Consabido competir, com exclusividade, ao Governador de Estado examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são próprias. Assim, qualquer norma que imponha prazo certo para prática de tais atos, configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública.

Nesse sentido, cito precedentes (ADI 127, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 29.11.2021, DJe 15.02.2022; ADI 1.448-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 15.5.1996, DJ 02.8.1996; ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 02.4.2007, DJ 15.8.2008). Vale transcrever, no ponto, ementas de julgados colhidos da jurisprudência desta Corte, a primeira delas de minha lavra:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.601/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. (...) ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA O PODER EXECUTIVO REGULAMENTAR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS CONSTANTES DE REFERIDO DIPLOMA NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º E 84, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

.....

3. *Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.*

4. *Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado precedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)*

“Ação direta de inconstitucionalidade. (...) Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. (...) Violação do postulado da separação dos Poderes.

Inconstitucionalidade.



.....

3. *É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao*

Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.

4. *Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente.” (ADI 179/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j.*

19.02.2014, DJe 28.3.2014)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.

- Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua.

(ADI 546/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 11.3.1999, DJ 14.4.2000)

8. *Na espécie, o art. 47, III, da Constituição paulista (na redação dada pela EC nº 24/2008) determina que as leis estaduais estipularão prazo para que o Governador do Estado expeça decretos e regulamentos para sua fiel execução, estabelecendo, ainda, o lapso temporal mínimo de 30 e máximo de 180 dias, para que cumpra essa atribuição, a evidenciar sua manifesta inconstitucionalidade, nos termos dos precedentes citados.*

9. *Desse modo, por configurarem manifesta interferência em aspecto inerente ao núcleo essencial das funções exercidas pelo Chefe da Administração Pública estadual, tenho por incompatíveis com o primado da separação dos poderes (CF, art. 2º) as expressões normativas “no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias” e “ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada”, inscritas no inciso III do art. 47 da Constituição paulista (na redação dada pela EC nº 24/2008).*



Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade pelos Secretários de Estado e diretores de agências reguladoras (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º);

‘Artigo 20 – Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

.....
XVI - requisitar informações dos Secretários de Estado, dirigentes, diretores e superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional, do Procurador-Geral de Justiça, dos Reitores das universidades públicas estaduais e dos diretores de Agência Reguladora sobre assunto relacionado com sua pasta ou instituição, importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas;

[...]

Artigo 52. (...)

§ 1º - Os Secretários de Estado responderão, no prazo estabelecido pelo inciso XVI do art. 20, os requerimentos de informação formulados por Deputados e encaminhados pelo

Presidente da Assembleia após apreciação da Mesa, reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito

§ 2º - Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, os Secretários de Estado respondem pelos atos dos dirigentes, diretores e superintendentes de órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional a eles diretamente subordinados ou vinculados.

§ 3º - Aos diretores de Agência Reguladora aplica-se o disposto no § 1º deste artigo.”

10. Vale registrar que o caput do art. 50 da Constituição paulista foi declarado inconstitucional por esta Suprema Corte, no julgamento da ADI 5.289, Rel. Min. Marco Aurélio. O dispositivo em questão ampliava o rol de pessoas sujeitas à imputação de crime de responsabilidade por renitência ao pedido de esclarecimentos formulado pela Assembleia Legislativa paulista. Entendeu-se configurada, naquele caso, a usurpação da competência legislativa da União no tocante à definição das hipóteses configuradoras de crimes de responsabilidade.



11. No caso, impugnam-se os §§ 1º, 2º e 3º do art. 50, que, além incluírem os diretores de agências executivas entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também ampliam o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal.

Com efeito, as normas constitucionais impugnadas equiparam às condutas tipificadas como crimes de responsabilidade fatos e comportamentos não previstos nem na Constituição Federal nem na Lei nº 1.079/50, quais sejam:

- (a) deixar de prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, mesmo havendo motivo justificador para a recusa ou justa causa para o não atendimento do pedido;
- (b) prestar informações, elaborando a resposta com desrespeito a parlamentar ou ao Poder Legislativo;
- (c) prestar informações, deixando de responder especificamente a cada questionamento feito;
- (d) prática das condutas anteriores (itens b e c) por subordinados e diretores de entidades vinculadas à pasta administrada pelo respectivo Secretário de Estado;

12. Ainda que se pudesse cogitar da possibilidade de tais situações subsumirem-se às hipóteses de crimes de responsabilidade previstas na Constituição Federal e tipificadas pela Lei nº 1.079/50, o fato juridicamente relevante é que os Estados-membros não dispõem de competência para legislar sobre o tema por se tratar de matéria sujeita à competência legislativa privativa da União, conforme o entendimento fixado por esta Suprema Corte no enunciado da Súmula Vinculante nº 46, que assim dispõe:

“Súmula Vinculante nº 46

A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.”

13. Essa diretriz reflete a orientação jurisprudencial firmada por esta Corte em sucessivos julgamentos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ARTS. 10, § 2º, ITEM 1; 48; 49, CAPUT, §§ 1º, 2º E 3º, ITEM 2; E 50. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO.



1. *Pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor, quando sobrevém a revogação da norma questionada em sua constitucionalidade. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 10, § 2º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo.*

2. *A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento das agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República).*

Precedentes. Ação julgada procedente quanto às normas do art. 48; da expressão “ou nos crimes de responsabilidade, perante Tribunal Especial” do caput do art. 49; dos §§ 1º, 2º e 3º, item 2, do art. 49 e do art. 50, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

3. *Ação julgada parcialmente prejudicada e na parte remanescente julgada procedente.”*

(ADI 2220, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe232 DIVULG 06-12-2011 PUBLIC 07-12-2011)

“ADI. DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ QUE SUBMETE O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO À FISCALIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA SOB PENA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE. PRINCÍPIO DA SIMETRIA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. *O art. 50, caput e § 2º, da Constituição Federal traduz norma de observância obrigatória pelos Estados-membros, que, por imposição do princípio da simetria (art. 25, CF), não podem ampliar o rol de autoridades sujeitas à fiscalização direta pelo Poder Legislativo e à sanção por crime de responsabilidade. 2. É competência privativa da União (art. 22, I, CF) legislar sobre crime de responsabilidade. Enunciado 46 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal.*

3. *Precedentes: ADI 3.279, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe 15/2/2012; ADI 4791, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2015; ADI 4792, Rel.ª Min.ª CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2015; ADI 2220, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 07/12/2011; e ADI 1901, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ 9/5/2003.*

4. *Ação direta julgada procedente.*



(ADI 5300, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 27-06-2018 PUBLIC 28-06- 2018)

“EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 41, caput e § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação das ECs nº 28/2002 e nº 53/2010. Competência legislativa. Caracterização de hipóteses de crime de responsabilidade. Ausência injustificada de secretário de Estado a convocação da Assembleia Legislativa. Não atendimento, pelo governador, secretário de Estado ou titular de fundação, empresa pública ou sociedade de economias mista, a pedido de informações da Assembleia. Cominação de tipificação criminosa. Inadmissibilidade. Violação a competência legislativa exclusiva da União. Inobservância, ademais, dos limites do modelo constitucional federal.

Confusão entre agentes políticos e titulares de entidades da administração pública indireta. Ofensa aos arts. 2º, 22, I, 25, 50, caput e § 2º, da CF. Ação julgada procedente, com pronúncia de inconstitucionalidade do art. 83, XI, “b”, da Constituição estadual, por arrastamento. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado que, como pena cominada, caracterize como crimes de responsabilidade a ausência injustificada de secretário de Estado a convocação da Assembleia Legislativa, bem como o não atendimento, pelo governador, secretário de estado ou titular de entidade da administração pública indireta, a pedido de informações da mesma Assembleia.”

(ADI 3279, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-033 DIVULG 14-02-2012 PUBLIC 15-02-2012

RT v. 101, n. 920, 2012, p. 615-623)

14. Há a ressaltar, ainda, que o § 2º do art. 50, além de usurpar a competência legislativa da União em matéria de direito penal (CF, art. 22, I), ainda estabelece hipótese de responsabilidade penal objetiva dos Secretários de Estado por comportamentos praticados por agentes públicos subordinados ou sujeitos ao seu poder de supervisão.

15. Imputa-se aos Secretários de Estado a prática de crime em razão de condutas realizadas por terceiros, sem nenhuma outra razão a não ser o simples fato dos integrantes do alto escalão administrativo estadual, em relação a tais pessoas, ocuparem posição de ascendência hierárquica ou



exercerem a tutela administrativa sobre suas atividades. Ao assim fazer, a Constituição paulista consagra o direito penal do autor e transgride os postulados que informam o princípio da legalidade (CF, art. 5º, XXXIX), notadamente o axioma que veda a punição de pessoas naturais mesmo quando ausente quaisquer elementos de dolo ou culpa em sua conduta: “nullum crimen sine culpa” (princípio da culpabilidade ou da responsabilidade pessoal). Vale destacar, no sentido da incompatibilidade da responsabilidade penal objetiva com o sistema constitucional brasileiro, precedente desta Suprema Corte da relatoria do Ministro Celso de Mello:

“HABEAS CORPUS” – (...) INEXISTÊNCIA, NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, DA RESPONSABILIDADE PENAL OBJETIVA – PREVALÊNCIA, EM SEDE CRIMINAL, COMO PRINCÍPIO DOMINANTE DO MODELO NORMATIVO VIGENTE EM NOSSO PAÍS, DO DOGMA DA RESPONSABILIDADE COM CULPA – “NULLUM CRIMEN SINE CULPA” – NÃO SE REVELA CONSTITUCIONALMENTE POSSÍVEL IMPOR CONDENAÇÃO CRIMINAL POR EXCLUSÃO, MERA SUSPEITA OU SIMPLES PRESUNÇÃO – O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA, TRATANDO-SE DE ATIVIDADE EM QUE HAJA DIVISÃO DE ENCARGOS OU DE ATRIBUIÇÕES, ATUA COMO FATOR DE LIMITAÇÃO DO DEVER CONCRETO DE CUIDADO NOS CRIMES CULPOSOS – ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO – INAPLICABILIDADE DA TEORIA DO DOMÍNIO DO FATO AOS CRIMES CULPOSOS – DOUTRINA – “HABEAS CORPUS” DEFERIDO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(HC 138637 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 10/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe255 DIVULG 21-10-2020 PUBLIC 22-10-2020)

16. Em suma: forte nos precedentes desta Suprema Corte, tenho por caracterizada a usurpação da competência legislativa da União (CF, art. 22, I), motivo pelo qual reputo inconstitucional a expressão normativa impugnada prevista no art. 20, XVI (“importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas”); no § 1º do art. 52 (“reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito”); assim como o inteiro teor dos §§ 2º e 3º do art. 50, todos da Constituição do Estado de São Paulo (na redação dada pela EC nº 24/2008).



Atribuição de iniciativa privativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4)

“Artigo 24. (...)

§ 1º – Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

.....

4 – declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.”

17. Como se vê, o dispositivo impugnado confere ao Poder Legislativo estadual iniciativa legislativa privativa para a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado. Ao assim fazê-lo, restringe a competência do Governador de Estado apenas à prerrogativa de sancionar ou não a lei editada pela Assembleia Legislativa paulista.

18. A prerrogativa de iniciativa legislativa integra o rol de instrumentos constitucionais destinados à estruturação do sistema de freios e contrapesos. Trata-se, portanto, de um contraponto ao princípio da separação, porque mitiga a independência e a autonomia de um dos Poderes em favor do outro. Por restringir os limites de atuação de um dos órgãos de Poder do Estado, o Supremo Tribunal Federal enfatizado que as exceções à autonomia dos Poderes somente podem decorrer de previsão expressa no próprio texto constitucional:

“II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal.

1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os ‘pesos e contrapesos’ adotados.

.....

3. Do relevo primacial dos ‘pesos e contrapesos’ no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República.”

(ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.4.2004)



Não cabe, portanto, ao legislador constituinte estadual, instituir vedação ao poder de iniciativa legislativa do Governador do Estado ou atribuir tal prerrogativa com exclusividade ao Poder Legislativo sem que essa limitação ao exercício das atribuições do Chefe do Poder Executivo estadual decorra de hipótese contemplada na própria Constituição Federal.

Assim já decidiu esta Suprema Corte, ao afirmar que “O constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes” (ADI 572, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 28.6.2006, DJ 09.02.2007).

Via de regra, 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” (CF, art. 61, caput). Somente nos casos excepcionados pela própria Constituição Federal haverá prerrogativa privativa para a propositura das leis. A adoção das linhas básicas desse modelo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11).

Nesse sentido, inúmeros precedentes desta Corte:

“(…) OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS.

- O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes.

(ADI 2867, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078)

“(…) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 2731, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00035 EMENT VOL-02107-01 PP-00198)



“I. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

(ADI 2434 MC, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2001, DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00155)

19. De outro lado, cumpre ressaltar que a declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa, tendo em vista que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Também por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo de atribuições inerentes à função administrativa exercida pelo Governador do Estado.

Conclusões

20. Ante o exposto, conheço da ação direta e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos seguintes dispositivos e expressões normativas da Constituição do Estado de São Paulo, todos na redação dada pela EC nº 24/2008: (a) as expressões normativas “no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias” e “ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada”, inscritas do art. 47, III; (b) as expressões normativas previstas no art. 20, XVI (“importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas”); no § 1º do art. 52 (“reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito”); assim como o inteiro teor dos §§ 2º e 3º do art. 52; e (c) a integralidade do item n. 4 do § 1º do artigo 24.

É como voto.”

Como se observa do julgado descrito, a ADI impugnada a Emenda

Constitucional nº 24/2008, da Constituição do Estado de São Paulo, cuja ação direta de inconstitucionalidade impugnou 3 pontos da referida emenda constitucional a seguir descritos:



- (a) estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III);
- (b) definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade pelos Secretários de Estado e diretores de agências reguladoras (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º); e
- (c) atribuição de iniciativa privativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4).

O último tópico, conectado ao presente caso, insere no seguinte esquadro normativo.

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, por via de emenda constitucional, estabeleceu que a iniciativa legislativa para projetos de lei que visem declaração de utilidade pública a entidades privadas, seria única e exclusivamente do Parlamento Paulista.

No julgamento pela Suprema Corte, asseverou-se que há usurpação de competência – pelo que afrontaria a Constituição da República – porquanto se trataria de competência concorrente, já que a matéria (declaração de utilidade pública a entidades privadas) também é de interesse do Executivo, na medida em que “a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos” e que “por esse” *por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo*”.

Em que pese a interpretação dada pelo eminente Des. Alexandre Miguel, não vejo no citado julgado o estabelecimento de que haja competência exclusiva ao chefe do executivo de tal matéria, mas sim, competência concorrente, de tal modo que haja permissivo constitucional para a promulgação dessas espécies de lei pelo parlamento, o que torna a lei objeto da presente ADI, perfeitamente constitucional sob o ângulo formal.

Ante o exposto, acompanho o eminente relator, pedindo vênias à divergência.

É o meu voto.



Ementa. DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. AÇÃO PROCEDENTE.

I. Caso em Exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho, questionando a constitucionalidade de lei municipal que declara utilidade pública de entidade privada, alegando vício de iniciativa legislativa.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a referida norma municipal é inconstitucional por violar o princípio da separação de poderes, ao invadir a competência privativa do chefe do Poder Executivo.

III. Razões de Decidir

3. A concessão do título de utilidade pública a entidades filantrópicas constitui matéria de natureza administrativa, sujeita à competência privativa do Poder Executivo, conforme o princípio da separação de poderes (art. 7º da Constituição Estadual).

4. Configurado o vício de iniciativa, a norma impugnada deve ser declarada inconstitucional, com efeitos *ex tunc*, para resguardar a ordem constitucional.

IV. Dispositivo e Tese

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

Tese de julgamento: "É inconstitucional a norma municipal que declara de utilidade pública entidade privada, por vício de iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 2º; Lei Orgânica Municipal de Porto Velho, art. 66.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI n. 4.406, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 13.06.2019.



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL, POR MAIORIA, VENCIDOS O RELATOR E OS DESEMBARGADORES KIYOCHI MORI, JORGE LEAL E GLODNER LUIZ PAULETTO.

Porto Velho, 18 de Novembro de 2024

Relator Des. Alexandre Miguel

RELATOR

