

13/12/2011

SEGUNDA TURMA

**EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 427.574 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
EMBTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE  
ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO REIS  
EMBDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

**E M E N T A:** RECURSO EXTRAORDINÁRIO - **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS** COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO **QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE** NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - **CONSEQÜENTE INVIABILIDADE** DO RECURSO QUE A IMPUGNA - **SUBSISTÊNCIA** DOS FUNDAMENTOS **QUE DÃO SUPORTE** À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO **IMPROVIDO**.

- O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à **exclusiva** competência administrativa do Poder Executivo. **É que**, em tais matérias, o Legislativo **não se qualifica como instância de revisão** dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. **Precedentes**.

**Não cabe**, desse modo, ao Poder Legislativo, **sob pena** de grave **desrespeito** ao postulado da separação de poderes, desconstituir, **por lei**, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no **estrito** desempenho de suas **privativas** atribuições institucionais.

**Essa prática legislativa**, quando efetivada, **subverte** a função primária da lei, **transgride** o princípio da divisão funcional do poder, **representa** comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e **importa** em atuação "*ultra vires*" do Poder Legislativo, **que não pode**, em sua atuação político-jurídica, **exorbitar** dos limites **que definem** o exercício de suas prerrogativas institucionais.

A C Ó R D ã O

**Vistos, relatados e discutidos** estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Segunda Turma**, sob a Presidência do Ministro Ayres Britto, na conformidade da ata de

**RE 427.574 ED / MG**

julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em receber** os embargos de declaração como recurso de agravo, a que se **nega provimento**, nos termos do voto do Relator. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 13 de dezembro de 2011.

CELSO DE MELLO - RELATOR

13/12/2011

SEGUNDA TURMA

**EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 427.574 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**EMBTE.(S)** : **CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ FERNANDO REIS**  
**EMBDO.(A/S)** : **MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de **embargos de declaração** opostos a **decisão monocrática**, que, proferida em sede recursal extraordinária, **tem** o seguinte conteúdo (**fls. 340/341**):

"O **presente** recurso extraordinário **foi interposto** contra **decisão**, que, **proferida em sede** de fiscalização abstrata de constitucionalidade (**CF**, art. 125, § 2º), pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça local, **acha-se consubstanciada** em acórdão assim ementado (**fls. 235**):

'ENTIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA - DECLARAÇÃO POR DECRETO OU POR LEI - ALTERAÇÃO DA COMPETÊNCIA POR LEI MUNICIPAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AJUIZAMENTO POR MEIO DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO - ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADE - PRELIMINAR A SER REJEITADA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DE INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES POLÍTICOS - INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - REPRESENTAÇÃO REJEITADA.'

O Prefeito do Município de Belo Horizonte, **ao deduzir** o presente apelo extremo, **sustentou** que o

RE 427.574 ED / MG

Tribunal 'a quo' teria transgredido o preceito inscrito no artigo 2º, da Constituição Federal.

A análise dos autos evidencia que o acórdão mencionado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na apreciação da controvérsia em causa.

Com efeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 969/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA (RTJ 200/7), fixou entendimento que torna plenamente acolhível a pretensão ora deduzida pela parte recorrente:

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 313 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA.

É inconstitucional, por invadir a competência legislativa da União e violar o princípio da separação dos poderes, norma distrital que submeta as desapropriações, no âmbito do Distrito Federal, à aprovação prévia da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.'

Cabe registrar, finalmente, tratando-se da hipótese prevista no art. 125, § 2º, da Constituição da República, que o provimento e o improvimento de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos proferidos por Tribunais de Justiça em sede de fiscalização normativa abstrata têm sido veiculados em decisões monocráticas emanadas dos Ministros Relatores da causa no Supremo Tribunal Federal, desde que, tal como sucede na espécie, o litígio constitucional já tenha sido definido pela jurisprudência prevalecente no âmbito deste Tribunal (RE 243.975/RS, Rel. Min. ELLEN GRACIE - RE 334.868-AgR/RJ, Rel. Min. CARLOS BRITTO - RE 336.267/SP, Rel. Min. CARLOS BRITTO - RE 353.350-AgR/ES, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - RE 369.425/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RE 371.887/SP, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA - RE 396.541/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - RE 415.517/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO - RE 421.271-AgR/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES - RE 444.565/RS, Rel. Min. GILMAR MENDES - RE 461.217/SC, Rel. Min. EROS GRAU - RE 501.913/MG, Rel. Min. MENEZES DIREITO - RE 592.477/SP,

**RE 427.574 ED / MG**

Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI - **RE 601.206/SP**, Rel. Min. EROS GRAU, v.g.).

**Sendo assim**, e considerando as razões expostas, **conheço e dou provimento** ao presente recurso extraordinário (**CPC**, art. 557, § 1º-A).

.....

**Ministro CELSO DE MELLO**  
**Relator"**

**Inconformada** com esse ato decisório, opõe, a parte ora recorrente, os **presentes** embargos de declaração, **alegando**, em síntese, a ocorrência dos vícios a que se refere o art. 535 do CPC.

**Submeto**, à apreciação desta colenda Turma, os **presentes** embargos declaratórios.

**É o relatório.**

**RE 427.574 ED / MG**

V O T O

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):** Conheço, preliminarmente, **dos presentes** embargos de declaração como recurso de agravo (RTJ 145/664 - RTJ 153/834 - **AI 243.159-ED/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - **AI 243.832-ED/MG**, Rel. Min. MOREIRA ALVES - **Rcl 4.395-ED/SP**, Rel. Min. CEZAR PELUSO, v.g.).

**E**, ao fazê-lo, reconheço **que não assiste razão** à parte recorrente, **eis** que a decisão agravada **ajusta-se**, com integral fidelidade, **à diretriz jurisprudencial** que o Supremo Tribunal Federal **firmou** na matéria ora em exame, **inexistindo**, por isso mesmo, **motivo que justifique** o acolhimento da postulação recursal em causa.

Corretas, pois, as assertivas do Prefeito Municipal de Belo Horizonte, **quando**, nas razões do seu recurso extraordinário, sustenta que o acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, **ao reconhecer** que "*a iniciativa de lei regulamentadora da espécie, na falta de norma expressa constitucional, pode ser tanto do Prefeito quanto dos vereadores*" (fls. 249), **importou** em transgressão ao postulado constitucional da separação de poderes (**fls. 282**):

**RE 427.574 ED / MG**

"Ora, se a declaração de utilidade pública é ato administrativo, de competência executiva como afirmado no acórdão, não cabe ao Poder Legislativo editar leis sobre a matéria em comento, decidindo quem deve ou não ser agraciado com o título de 'utilidade pública'.

São colidentes as duas assertivas do referido acórdão: a primeira acolhendo a alegação exposta na peça inaugural de que a declaração de utilidade pública 'se insere no campo da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo' e a conclusão final segundo a qual não há invasão pelo Poder Legislativo na esfera do Poder Executivo."

O ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. FRANCISCO ADALBERTO NÓBREGA, **ao opinar** pelo provimento do recurso extraordinário em questão, **também afirma** que o acórdão impugnado em sede recursal extraordinária **ofendeu** o princípio **proclamado** no art. 2º da Carta Política (fls. 335):

"O cerne da questão gira em torno da possibilidade da Câmara Municipal de Belo Horizonte ter atribuição ou não de declaração de utilidade pública.

O acórdão concluiu que embora o ato de declaração de utilidade pública é tido como ato administrativo de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa de lei regulamentadora, na falta de norma constitucional, pode ser tanto do Prefeito como dos vereadores, não havendo inconstitucionalidade na Lei 8.107/2002.

Entendemos que o ato de declaração de utilidade pública é privativo do Chefe do Poder Executivo, não podendo lei municipal estabelecer o contrário."

**Impõe-se** registrar, **de outro lado**, que, **mesmo** que se revelasse superável o obstáculo anteriormente referido, **ainda assim**

**RE 427.574 ED / MG**

subsistiria um **outro** fundamento jurídico, **apto**, só por si, a **desqualificar** a validade constitucional da Lei Municipal nº 8.107/2002.

**Refiro-me** ao fato de que a Câmara Municipal de Belo Horizonte **incidiu** em ofensa ao **postulado constitucional da reserva de Administração**.

É que, como se sabe, **não cabe**, ao Poder Legislativo, **sob pena** de grave **desrespeito** ao postulado da separação de poderes, desconstituir, **por lei**, atos de caráter administrativo, emanados do Poder Executivo.

A desconstituição, **em sede parlamentar**, de tais atos administrativos **culminaria** por subverter a função primária da lei, que, nesse contexto, **passaria** a equiparar-se a uma **inadmissível sentença legislativa**, com evidente **insubmissão** ao modelo constitucional **que define**, em nosso regime político, o sistema de especialização e de limitação de poderes.

Na realidade, **e ressalvada** a hipótese **expressamente** prevista no art. 49, V, da Constituição - situação de todo **inocorrente** na espécie ora em exame -, **não se legitima**, na perspectiva do princípio da separação de poderes, **a intervenção do**



**RE 427.574 ED / MG**

**Parlamento**, promovida **com a finalidade heterodoxa** de invalidar, **concretamente**, atos administrativos que tenham sido praticados pelo Chefe do Poder Executivo, no estrito desempenho de suas **privativas** funções institucionais.

**Ainda** que o legislador **disponha** do poder de conformação da atividade administrativa, **permitindo-se-lhe**, nessa condição, **estipular** cláusulas gerais e **fixar** normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, **não pode**, o Parlamento, em agindo **ultra vires**, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional.

**Isso significa**, portanto, que **refoge**, ao domínio normativo da lei em sentido formal, veicular **deliberações parlamentares** que visem a desconstituir, **in concreto**, atos administrativos **regularmente** editados pelo Chefe do Poder Executivo.

**Vê-se**, desse modo, que a **intervenção normativa** do Poder Legislativo, **mediante lei**, em área constitucionalmente **reservada** à atuação administrativa do Poder Executivo, **qualifica-se** como procedimento **incompatível** com os padrões ditados pelo princípio da separação de poderes.

**RE 427.574 ED / MG**

**É que não se pode ignorar**, presente o contexto ora em exame, que, em tema de **desempenho concreto**, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, **incide** clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais **sofrem** as restrições derivadas do **postulado constitucional da reserva de Administração**.

A **reserva de administração - segundo adverte J. J. GOMES CANOTILHO** ("Direito Constitucional", p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) - **constitui** limite material à **intervenção normativa** do Poder Legislativo, pois, **enquanto** princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, **caracteriza-se** pela identificação, no sistema constitucional, de um **"núcleo funcional (...)** reservado à **administração contra as ingerências do parlamento"**, **por envolver** matérias, que, diretamente **atribuídas** à instância executiva de poder, revelam-se **insuscetíveis** de deliberações **concretas** por parte do Legislativo.

**Sendo assim**, e em face das razões expostas, **nego provimento** ao presente recurso de agravo, **mantendo**, em conseqüência, **por seus próprios fundamentos**, a decisão ora questionada.

**É o meu voto.**



**SEGUNDA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 427.574**

PROCED. : MINAS GERAIS

**RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO**

EMBTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO REIS

EMBDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

**Decisão:** embargos de declaração recebidos como recurso de agravo, a que se nega provimento, nos termos do voto do Relator. Decisão unânime. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. **2ª Turma**, 13.12.2011.

Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Mário José Gisi.

Karima Batista Kassab  
Coordenadora