

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 673.681 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
RECTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM
ADV.(A/S) : SANDRA MARIA PALMIERI FELIZARDO E
OUTRO(A/S)

EMENTA: Lei municipal contestada em face de Constituição estadual. Possibilidade de controle normativo abstrato por Tribunal de Justiça (CF art. 125, § 2º). Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente. A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ 164/158-161, v.g.). A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente. Relações entre a lei e o regulamento. Os regulamentos de execução (ou subordinados) como condição de eficácia e aplicabilidade da norma legal dependente de regulamentação executiva. Previsão, no próprio corpo do diploma legislativo, da necessidade de sua regulamentação. Inocorrência de ofensa, em tal hipótese, ao postulado da reserva

constitucional de administração, que traduz emanação resultante **do dogma da divisão funcional do poder.** **Doutrina. Precedentes.** **Legitimidade da competência monocrática** do Relator para, *em sede recursal extraordinária, tratando-se* de fiscalização abstrata **sujeita** à competência originária dos Tribunais de Justiça (**CE**, art. 125, § 2º), **julgar** o apelo extremo, **em ordem, até mesmo,** a declarar a inconstitucionalidade **ou** a confirmar a validade constitucional do ato normativo impugnado. **Precedentes** (**RE** 376.440-ED/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, **Pleno**, *v.g.*). **Recurso extraordinário conhecido e provido.**

DECISÃO: O **presente** recurso extraordinário **foi interposto** contra decisão que, **proferida** *em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade* (**CE**, art. 125, § 2º) *pelo Órgão Especial* do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, **acha-se consubstanciada** *em acórdão assim ementado* (fls. 105):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.814/2009, DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, QUE DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA COMERCIALIZAÇÃO, NA TROCA E NO DESCARTE DE ÓLEO LUBRIFICANTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO, JÁ QUE CRIA OBRIGAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. DIPLOMA QUE IMPLICA AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO.

OFENSA AO PRINCÍPIO DA PRIMAZIA. IMPOSSIBILIDADE DE DIVIDIR A LEI EM PARTES VÁLIDAS E PARTES INVÁLIDAS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO PROCEDENTE." (grifei)

A parte ora recorrente, ao deduzir o presente apelo extremo, sustentou que o Tribunal "a quo" teria transgredido preceitos inscritos na Constituição da República.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO, ao opinar pelo provimento do recurso extraordinário em questão, formulou parecer do qual destaco o seguinte fragmento (fls. 218/219):

"Com efeito, o município de Mogi Mirim tem competência legislativa e administrativa para promover a defesa do meio ambiente e zelar pela saúde dos cidadãos, nos termos do art. 23, II, VI e VII, da CF/88, podendo, nestes temas, regular a matéria ou suplementar a legislação federal, em face do peculiar interesse na preservação efetiva destes bens.

Assim, a Lei Municipal 4.814/09, de iniciativa parlamentar, tratando de matéria de interesse local, mostra-se constitucional, ressalvados, entretanto, os dispositivos que criaram obrigações ao Poder Executivo, porquanto invadiram a esfera da atividade típica da administração.

Neste sentido, descabida a declaração de inconstitucionalidade integral do texto legal, que se apresenta plenamente válido na parte que respeita o princípio da separação dos poderes, nos termos referidos."
(grifei)

Sendo esse o contexto, passo a examinar o presente recurso extraordinário. E, ao fazê-lo, entendo assistir plena razão ao parecer da douta Procuradoria-Geral da República, cujos termos adoto como fundamento da presente decisão, valendo-me, para tanto, da técnica da

RE 673681 / SP

motivação “*per relationem*”, **reconhecida** como plenamente compatível com o texto da Constituição (**AI 738.982/PR**, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – **AI 809.147/ES**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **AI 814.640/RS**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **ARE 662.029/SE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **HC 54.513/DE**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **MS 28.989-MC/PR**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RE 37.879/MG**, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI – **RE 49.074/MA**, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI, *v.g.*):

*“**Reveste-se** de plena legitimidade jurídico-constitucional **a utilização**, pelo Poder Judiciário, **da técnica** da motivação ‘*per relationem*’, **que se mostra compatível** com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. **A remissão** feita pelo magistrado – **referindo-se**, expressamente, **aos fundamentos** (de fato **e/ou** de direito) que deram suporte **a anterior** decisão (**ou**, então, **a pareceres** do Ministério Público, **ou**, ainda, **a informações** prestadas por órgão apontado como coator) – **constitui meio apto** a promover **a formal incorporação**, ao ato decisório, **da motivação** a que o juiz se reportou **como razão de decidir. Precedentes.**”*

(**AI 825.520-AgR-ED/SP**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impende assinalar, no ponto, *por relevante*, **que o Supremo Tribunal Federal**, examinando a matéria ora em julgamento, **consagrou** diretriz jurisprudencial que torna acolhível a pretensão recursal em análise (**ADI 3.338/DF**, Red. p/ o acórdão Min. EROS GRAU – **RE 474.922-segundo-AgR/SC**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, *v.g.*):

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. 1. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL. PRECEDENTES. (...). 3. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”

(**AI 856.768-AgR/MG**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

Cumprе destacar, *por oportuno*, **ante a inquestionável procedência** de suas observações, **a seguinte passagem** do voto do eminente Ministro

AYRES BRITTO **proferido** por ocasião do julgamento plenário da ADI 3.338/DF, **em sentido que confere plena legitimidade constitucional** ao diploma normativo local ora questionado:

“(...) além de a Constituição conferir a competência material aos Estados e Municípios para ‘proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas’ (art. 23, VI), ela, Constituição Federal, também na matéria, confere a competência de ordem legislativa, expressamente, art. 24, inciso VI.” (grifei)

Essa mesma compreensão do tema **é também perfilhada por autorizado magistério doutrinário** (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 81/82, item n. 14, 9ª ed., 2011, Malheiros; CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 219/220, item n. 4.2, 2012, Saraiva; PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 442/444, item n. 3, 2013, Malheiros), **como se depreende da expressiva lição de PAULO DE BESSA ANTUNES** (“Direito Ambiental”, p. 110/111, item n. 2.3, 15ª ed., 2013, Atlas):

“O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

***Parece claro**, na minha análise, **que o meio ambiente está incluído no conjunto** de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo*

*certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. **É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente.** Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal.” (grifei)*

Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro.

Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política **traduzem**, na concreção de seu alcance, a **consagração constitucional**, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento **de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Trata-se – consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO) **com apoio** em douta lição expendida por CELSO LAFER (“A reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras) – **de um típico direito de terceira geração** (ou de **novíssima** dimensão), **que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano.**

Tal circunstância, por isso mesmo, justifica a especial obrigação – **que incumbe** ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defender e de preservar essa magna prerrogativa **em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos**

intergeracionais marcados *pelo desrespeito* ao dever de solidariedade na **proteção** da integridade *desse bem essencial de uso comum de todos quantos* compõem o grupo social.

Vale referir, neste ponto, **até mesmo** em face da **justa preocupação** revelada pelos povos e pela comunidade internacional **em tema** de *direitos humanos*, **que estes**, em seu processo de afirmação e consolidação, **comportam diversos** *níveis de compreensão e abordagem*, que permitem distingui-los *em ordens, dimensões ou fases sucessivas* resultantes de sua evolução histórica (RTJ 164/158-161, v.g.).

Nesse sentido, é de assinalar que os direitos de terceira geração (ou de **novíssima** dimensão), **que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos**, genericamente, e de modo difuso, **a todos** os integrantes dos agrupamentos sociais, **consagram** o *princípio da solidariedade* e **constituem**, por isso mesmo, **ao lado** dos denominados *direitos de quarta geração* (como o direito ao desenvolvimento e o direito à paz), **um momento importante** no processo de expansão e de reconhecimento dos direitos humanos, **qualificados** estes, *enquanto valores fundamentais indisponíveis*, como **prerrogativas impregnadas de uma natureza essencialmente inexaurível**, **consoante proclama** autorizado magistério doutrinário (CELSO LAFER, “Desafios: ética e política”, p. 239, 1995, Siciliano).

Cumpr **rememorar**, bem por isso, **na linha** do que vem de ser afirmado, **a precisa lição** ministrada por PAULO BONAVIDES (“Curso de Direito Constitucional”, p. 481, item n. 5, 4ª ed., 1993, Malheiros), **que confere** particular ênfase, **entre os direitos de terceira geração** (ou de **novíssima** dimensão), **ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado**:

“Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século

*enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. **Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.*** (grifei)

A preocupação com a preservação do meio ambiente – **que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor das gerações futuras** (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 123/124, item n. 3.2, 13ª ed., 2005, Malheiros) – **tem constituído**, por isso mesmo, objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, **ultrapassando a província meramente doméstica** do direito nacional **de cada** Estado soberano, **projetam-se** no plano das **declarações internacionais**, que refletem, em sua expressão concreta, **o compromisso** das Nações **com o indeclinável respeito** a esse direito fundamental que assiste a **toda** a Humanidade.

A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), **passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional** (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, “Direito Ambiental Internacional”, 2ª ed., 2002, Thex Editora), **particularmente** no ponto em que se reconheceu **ao gênero humano o direito fundamental** à liberdade, à igualdade e **ao gozo de condições de vida adequada**, em ambiente que lhe permita desenvolver **todas** as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Extremamente valioso, sob o aspecto ora referido, o douto magistério expendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Direito Ambiental Constitucional”, p. 69/70, item n. 7, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros):

“A ‘Declaração de Estocolmo’ abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um ‘direito fundamental’ entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de ‘direitos a serem realizados’ e ‘direitos a não serem perturbados.

.....
O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: ‘a qualidade da vida’.” (grifei)

Dentro desse contexto, emerge, com nitidez, a ideia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais (pelos Municípios, inclusive), qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Polícia do Meio Ambiente”, “in” Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, “A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira”, “in” Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, **refletindo**, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido **não ao indivíduo** identificado em sua singularidade, **mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído** à própria coletividade social.

O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, **tal como se qualifica** o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **constitui**, portanto, uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, **como precedentemente enfatizado**, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional, **como enfatizado** por autores eminentes (JOSÉ FRANCISCO REZEK, “Direito Internacional Público”, p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros).

São todos esses motivos *que têm levado* o Supremo Tribunal Federal a **consagrar**, em seu magistério jurisprudencial, o **reconhecimento do direito de todos à integridade do meio ambiente e** a competência **de todos** os entes políticos **que compõem** a estrutura institucional da Federação em nosso País, **com particular destaque para os Municípios, em face** do que prescreve, *quanto a eles*, a própria Constituição da República (art. 30, incisos I, II e VII, c/c o art. 23, incisos II e VI):

“A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

– **Todos têm direito** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Trata-se** de um típico direito **de terceira** geração

(ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe ao Estado e à própria coletividade a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e das futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

– A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, entre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

– O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

.....
– É lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).”

(ADI 3.540-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Resulta claro, desse modo, em face do que venho de expor, que o acórdão ora impugnado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na análise da matéria em referência, especialmente se se considerar que o Município, também ele, dispõe de competência para legislar e editar normas de proteção ao meio ambiente e de defesa da saúde dos cidadãos.

Acentuo, de outro lado, que não vislumbro qualquer eiva de inconstitucionalidade nos parágrafos únicos dos arts. 1º e 8º do diploma legislativo municipal em causa, que se limitaram a explicitar o dever-poder do Executivo de regulamentar as leis, como condição, até mesmo, de sua própria aplicabilidade, eis que – como ninguém o desconhece – há situações em que as leis “não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é ‘conditio juris’ da atuação normativa da lei”, operando o regulamento, nessa específica hipótese, “como condição suspensiva da execução da norma legal, deixando seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo” (HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 137/138, item n. 6, atualizado por DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO, 39ª ed., 2013, Malheiros).

Não se desconhece que a atividade regulamentar primária tem assento na própria Constituição, que confere ao Poder Executivo, em cláusula extensível a todas as unidades da Federação (DIOGENES GASPARINI, “Direito Administrativo”, p. 92/93, II, item n. 1, 1989, Saraiva; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 296, item n. 4.3, 2008, JusPODIVM; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 355, VII, item n. 16, 29ª ed., 2012, Malheiros, v.g.), competência para “expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (CF art. 84, IV).

Desse modo, a mera referência, em texto normativo, ao dever de regulamentar a lei editada, mesmo quando desnecessária tal providência, não transgride o postulado constitucional da reserva de administração, cujo sentido e alcance já foram definidos pelo Supremo Tribunal Federal (RE 427.574-ED/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES.

– 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.”

(**ADI 2.364-MC/AL**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Dúvida poderia surgir **se** a norma legal – mas este **não é** o caso dos autos – **houvesse estabelecido prazo** para o Chefe do Poder Executivo **editar** o decreto **consubstanciador** do regulamento de execução, **pois**, em tal situação, **há autores que sustentam a inconstitucionalidade** de leis que estipulem prazos **para efeito** de formulação de regulamentos executivos **ou de execução**, **como observa** DIOGENES GASPARINI (“**Poder Regulamentar**”, p. 118/120, item n. 12, 2ª ed., 1982, RT), **muito embora** outros doutrinadores eminentes **entendam plenamente legítima** a definição, **em lei**, de prazo razoável para regulamentá-la (ROQUE ANTONIO CARRAZZA, “**O Regulamento no Direito Tributário Brasileiro**”, p. 112, item n. 5.2.1, 1981, RT), **vislumbrando alguns**, até mesmo, **na omissão** de referido prazo, **inconstitucionalidade** do próprio diploma legislativo, **como adverte** JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (“**Manual de Direito Administrativo**”, p. 61, item n. 2.2, 25ª ed., 2012, Atlas):

“A ausência, na lei, de fixação de prazo para a regulamentação afigura-se nos inconstitucional, uma vez que não pode o Legislativo deixar ao exclusivo alvedrio do Executivo a

prerrogativa de só tornar a lei exequível quando julgar conveniente. (...).” (grifei)

É importante destacar, na linha do pensamento doutrinário (EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO, “A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”, vol. 1/49-50, item n. 25, 2ª ed., 1995, Renovar; ORLANDO GOMES, “Introdução ao Direito Civil”, p. 48, item n. 24, 3ª ed., 1971, Forense; AMÍLCAR DE ARAÚJO FALCÃO, “Introdução ao Direito Tributário”, p. 49/53, 5ª ed., Forense, v.g.), que, muitas vezes, a plena eficácia e a integral aplicabilidade das leis **dependem** da colaboração do Poder Executivo, **que atua, expressamente autorizado** por norma constitucional (CE, art. 84, IV), mediante edição **dos denominados regulamentos executivos ou de execução, como salienta** CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA (“Instituições de Direito Civil”, vol. I/84, item n. 17, 23ª ed., Forense):

*“Por outro lado, quando uma lei **depende** de regulamentação, **não entra** em vigor **antes** que o Poder Executivo **baixe** o decreto nesse sentido.” (grifei)*

Essa **mesma** visão sobre o tema *já havia sido exposta* por CLOVIS BEVILAQUA (“Código Civil Comentado”, vol. I/97, item n. 4, 7ª ed., 1944, Francisco Alves), **cujo magistério, a propósito das leis dependentes de regulamentação, enfatiza que a edição** do concernente decreto regulamentar **atua como verdadeira condição de aplicabilidade e executoriedade** de tais diplomas legislativos:

*“Se, para a execução da lei, for necessário regulamento, somente depois da publicação deste, ela se tornará obrigatória, porque os seus dispositivos **dependem** desse complemento. Se apenas uma parte da lei **depende** do regulamento, somente a essa parte se aplica a regra.” (grifei)*

RE 673681 / SP

Esta própria Suprema Corte, por sua vez, já se pronunciara em igual sentido, assinalando, no julgamento do RE 9.920/MG, Rel. Min. RIBEIRO DA COSTA, que “(...) A lei, cuja execução **depende** de regulamento, **somente se torna obrigatória, a partir do ato regulamentador**” (grifei).

Cabe registrar, por oportuno, que esse magistério jurisprudencial vem sendo observado pelos Tribunais em geral, **notadamente** pelo E. Superior Tribunal de Justiça (**REsp 855.175/RS**, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, v.g.), cujos julgados **têm acolhido essa mesma orientação**:

*“4. **Distinção entre eficácia e vigência.** No caso de leis que necessitam de regulamentação, sua eficácia opera-se **após a entrada em vigor do respectivo decreto ou regulamento.** O regulamento **transforma** a estática da lei em condição dinâmica. (...)”*

(**REsp 408.621/RS**, Rel. Min. LUIZ FUX – grifei)

Por tal motivo, não vejo como manter a pronúncia de **inconstitucionalidade emanada**, nesse ponto, do E. Tribunal de Justiça local.

Cumpre observar, finalmente, **tratando-se** da hipótese prevista no art. 125, § 2º, da Constituição da República, que o provimento e o não provimento 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. AYRES BRITTO – **RE 336.267/SP**, Rel. Min. AYRES 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.

RE 673681 / SP

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

Mostra-se importante lembrar que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, *em recentíssimo julgamento* (**RE 376.440-ED/DE**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), **realizado** em 18/09/2014, **reafirmou** essa orientação jurisprudencial, **reconhecendo a possibilidade** de o Ministro Relator da causa, **tratando-se** de ação direta de inconstitucionalidade **sujeita** à competência originária dos Tribunais de Justiça (**CF**, art. 125, § 2º), **julgar, monocraticamente, o pertinente** recurso extraordinário, **inclusive para declarar, até mesmo, a própria ilegitimidade constitucional** do diploma normativo local, **desde** que idêntica controvérsia **já tenha sido apreciada** por esta Corte Suprema **em outros** processos.

Sendo assim, pelas razões expostas, e considerando o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, **conheço** do presente recurso extraordinário, **para dar-lhe integral provimento** (**CPC**, art. 557, § 1º-A), **em ordem a confirmar a inteira validade constitucional** da Lei nº 4.814, de 07/08/2009, **editada** pelo Município de Mogi-Mirim/SP.

Publique-se.

Brasília, 05 de dezembro de 2014.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator