

VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Josiane Loyola Barreiro¹

Resumo

O vício de iniciativa no processo legislativo municipal tem se tornado cada vez mais comum, mais especificamente, nos casos em que o Legislativo propõe projetos de lei sobre matérias que são de competência exclusiva do Poder Executivo. A proposta apresentada é aprovada pela Câmara e enviada ao Executivo para ser sancionada ou vetada. Surgem questionamentos sobre o alcance da sanção do Prefeito Municipal em relação à usurpação de iniciativa reservada para apresentação de projetos de lei de competência exclusiva do Executivo, bem como, surgem dúvidas como se a sanção do projeto supriria a falta de iniciativa do Poder Executivo e se o projeto deflagrado poderia ser convalidado pela sanção do Executivo. A questão da iniciativa privativa foi focada pela jurisprudência e doutrina, que se basearam na vontade do chefe do Poder Executivo de aceitar, ainda que tardiamente, através da sanção ao projeto aprovado pela Câmara. Existem diversas correntes doutrinárias sobre o assunto: uns defendem a tese da convalidação, outros, pela não convalidação. A posição adotada pelos nossos Tribunais é no sentido da impossibilidade de aplicação da tese da convalidação, porque devem ser observadas as regras básicas do processo legislativo.

Palavras-chave: processo legislativo municipal; projeto de lei; iniciativa; sanção; vício de iniciativa ou de origem; inconstitucionalidade.

¹Advogada. Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (ANAMAGES) e Especialista em Direito Constitucional pela FDSM – Faculdade de Direito do Sul de Minas.

1- Introdução

Nos últimos anos, nossos Tribunais vêm decretando a inconstitucionalidade de centenas de leis, retiradas do ordenamento jurídico por vício de iniciativa, ou seja, que foram propostas por entes que não têm competência para sua elaboração.

Na maioria das vezes, a iniciativa é negligenciada por motivos políticos, pois o próprio parlamentar sabe que não tem competência para legislar sobre a matéria, porém, o faz por sua conta e risco, ignorando por completo a separação dos poderes.

Para melhor entendimento do assunto, necessário falar inicialmente sobre o Processo Legislativo na Constituição atual; princípios aplicados; espécies legislativas a nível local, previstas no art. 59, da CF/88; fases do processo legislativo, que compreendem a iniciativa, discussão e votação, sanção e veto, e, promulgação e publicação.

A Carta Magna delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando expressamente seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado pela CF/88, o ato restará inválido.

Definidos os conceitos relacionados ao tema, abordaremos sobre o “Vício de Iniciativa no Processo Legislativo Municipal”, de grande polêmica no mundo jurídico até hoje.

O presente trabalho se propõe a estudar sobre a hipótese de que o Poder Legislativo, usurpando iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, apresenta um projeto de lei, deflagrando o processo legislativo. A proposta é aprovada pela Câmara, e, posteriormente, enviada ao Prefeito, quando será sancionada, de forma expressa ou tácita. A questão colocada é: a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo? O projeto deflagrado pode ser convalidado pela sanção do Executivo?

Existem vários entendimentos doutrinários sobre o assunto, de um lado, autores defendem a tese da convalidação, onde a sanção supriria o vício de iniciativa; de outro, afirmam a não-convalidação do ato pela sanção do Executivo.

Assim, objetiva-se com o presente, demonstrar o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o assunto, buscando expor e direcionar um caminho viável a ser seguido e a melhor solução a ser aplicada.

2- O Processo Legislativo na Constituição Atual

A expressão processo legislativo², como preferem denominar os doutrinadores brasileiros, surgiu na CF/67, expressão mantida pela CF/88.

Na esfera municipal, o autor **Mario Jorge Rodrigues de Pinho** define o processo legislativo como

um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos³.

Nesse sentido, **Hely Lopes Meirelles** define o processo legislativo municipal:

(...) a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto.⁴

O processo legislativo municipal nada mais é do que um conjunto de preceitos contidos na LOM, obedecidas às regras constitucionais pelos critérios da simetria e exclusão, que regula o procedimento obrigatório para a Câmara de Vereadores e para o Executivo quando no exercício da função legislativa, que tem por finalidade a formação dos atos normativos oriundos da própria Lei Maior do Município.

Assim, o processo legislativo, inclusive o Municipal, desenvolve-se através de procedimentos que devem obedecer às regras constitucionais, as quais deverão constar em Lei Orgânica e submeter-se a disposições contidas no Código Interno do Legislativo, sob pena de controle do Judiciário.

É através do processo legislativo que a função legislativa aparece como uma atividade primacial e típica do Parlamento, qual seja, a de produzir leis.

Os procedimentos legislativos admitidos nos Parlamentos, por determinação constitucional e imposição regimental classificam-se em: procedimento legislativo ordinário; procedimento legislativo sumário, procedimento sumaríssimo ou regime de urgência e procedimentos especiais.

² Nomeada pela maioria dos autores estrangeiros como “procedimento legislativo”.

³ Guia Prático do Vereador, p. 65.

⁴ Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed., p. 661.

2.1- Princípios⁵

Existem vários princípios do processo legislativo municipal. Vejamos:

a) Princípio da Legalidade: deve haver observância de todas as normas jurídicas que disciplinam o processo legislativo, sejam decorrentes da CF, sejam por aquelas construídas pelo ente Federado. Em se tratando da esfera municipal, além das normas de repetição obrigatória da CF relativas ao processo legislativo, devem ser observados a LOM, o Regimento Interno e outras disposições legais específicas.

b) Publicidade: o processo legislativo deve ser transparente, devendo as deliberações da Câmara ser realizadas em sessão pública, inclusive com aprovação das atas na sessão imediatamente subsequente, ou publicação pela imprensa no respectivo Diário Oficial, o que possibilita o controle da sociedade e dos demais Poderes constituídos.

c) Finalidade: devem-se analisar cada caso separadamente, buscando a solução mais adequada para a situação e tendo sempre em mente o que é de interesse público⁶.

d) Impessoalidade: é também conhecido como **imparcialidade**; tem conteúdo negativo, pois afasta interesses estranhos ao interesse público, proibindo atos institucionais que configurem promoção pessoal de agentes políticos (art. 37, §1º, da CF), e conteúdo positivo, pois requer ponderação dos interesses em uma determinada situação na qual o Parlamento deve se manifestar. Com base nesse princípio, é que existe a abstenção do voto, que possibilita ao parlamentar, abster-se de votar em caso de situação excepcional, de caráter pessoal, que o vincula à questão analisada.

e) Moralidade: significa legislar bem, agir de boa-fé, com honestidade, de acordo com os bons costumes; exige uma conduta séria, leal, motivada e esclarecedora, mesmo que não haja previsão legal.

f) Continuidade: significa que as funções da Câmara devem ser plenamente exercidas, constituindo-se num dever-poder; todas as proposições sujeitas à deliberação do Plenário devem ser analisadas, seguindo-se o trâmite previsto no Regimento Interno, o que

⁵ Conf. entendimento do autor Giovanni da Silva Corralo, *in* O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas câmaras de vereadores, pp. 55-69.

⁶ Caso não seja de interesse público, o processo legislativo será nulo. Ex.: resolução aprovada pela Câmara autorizando a viagem de vereadores a um evento de cunho mais turístico do que de capacitação parlamentar, organizado por empresa que vise apenas lucro.

impõe limites à obstrução de determinadas matérias, já que a deliberação do Plenário é um imperativo às proposições que a requeiram, salvo as exceções previstas.

g) Eficiência: a Câmara deve dispor de meios que permitam que o processo legislativo ocorra com celeridade, rapidez e racionalidade de recursos; os prazos previstos em LOM e no Regimento Interno para a votação das matérias sujeitas à manifestação do Plenário devem ser observados.

h) Igualdade: este princípio atinge o próprio legislador, quando da criação de normas iguais aos cidadãos, veda-se o arbítrio e a discriminação, pois as escolhas devem ser fundamentadas e porque é vedada a diferenciação injustificada.

i) Proporcionalidade: assim como o princípio anterior, este também vincula o legislador local, pois ele deve ponderar de forma adequada a relação meio-fim decorrente do texto normativo em análise, especialmente quanto a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

j) Razoabilidade: deve ser feita uma análise da norma em relação às particularidades e singularidades; deve-se ter bom senso, ponderação, equilíbrio na decisão e na construção das normas jurídicas; transigência e tolerância são considerados importantes cerne de uma razoabilidade no processo legislativo, sem os quais não haveria Democracia.

l) Motivação: incide como condição de validade dos atos administrativos; as proposições devem ser fundamentadas, sendo que os motivos dispostos na motivação, sejam jurídicos ou fáticos, vinculam o gestor público, possibilitando um maior controle da ação administrativa.

m) Participação popular⁷: permite a interação da população e da sociedade no processo legislativo, contribuindo para a atuação parlamentar.

n) Participação das minorias⁸: para concretização deste princípio, é permitido aos vereadores: manifestar-se sobre as proposições dispostas na pauta e na ordem-do-dia (fase da discussão); a iniciativa de leis (fase da iniciativa); votar (fase da deliberação), garantindo a proporcionalidade na composição das comissões parlamentares, dentre outros.

⁷ Ex.: tribuna popular, plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, da CF).

⁸ Ex.: caso da constituição das Comissões Parlamentares de Inquérito.

2.2- Espécies Legislativas previstas na Constituição Federal de 1988

As espécies normativas no ordenamento jurídico brasileiro estão previstas no art. 59, da CF/88, como integrantes do sistema jurídico-normativo municipal, sem o que, não seria possível considerar o Município como um ente federado autônomo:

Art. 59- O processo legislativo compreende a elaboração de: I- emendas à Constituição; II- leis complementares; III- leis ordinárias; IV- leis delegadas; V- medidas provisórias; VI- decretos legislativos; VII- resoluções.”

No âmbito municipal, a Lei Orgânica Municipal – LOM – deverá conter previsão no sentido de que o processo legislativo compreenderá a elaboração destas normas principiológicas, assim como as regras procedimentais deverão estar inseridas no Regimento Interno da Câmara. Daí a afirmação de que o objeto do processo legislativo municipal, através de seu instrumental/procedimental, é a formação das várias espécies de atos normativos sobre determinadas matérias, consistentes em emendas à Lei Orgânica, Leis Complementares e Ordinárias ou Decretos Legislativos e Resoluções. Vejamos cada uma delas:

a) Emendas às leis orgânicas: destinam-se a aditar, suprimir ou alterar dispositivos da lei orgânica; deve ser apresentada por, no mínimo, 1/3 dos vereadores ou por proposição do Prefeito e será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em cada votação, o voto favorável da maioria de 2/3 dos membros da Câmara, com interstício mínimo de 10 dias entre cada uma; a emenda aprovada será promulgada pela Mesa da Câmara Municipal, com o número de ordem, atendendo-se sempre aos princípios constitucionais contidos na CF e na Constituição do respectivo Estado.

b) Leis Complementares⁹: aquelas que a própria LOM prevê como necessárias para sua complementação; não há hierarquia entre leis complementares e leis ordinárias; a CF determina para a aprovação das LC, a observância de *quorum* qualificado (ver art. 69, da CF), de maioria absoluta, e delimita seu campo material (requisição expressa da lei complementar para certas matérias).

⁹ Ex.: Código Tributário Municipal, Código de obras, Plano Diretor de Desenvolvimento, Lei de loteamento, Lei instituidora do regime único dos servidores públicos civis do Município, etc.

c) Leis Ordinárias: podem ser consideradas como o ato normativo que edita normas gerais e abstratas, o ato legislativo típico; destinam-se a todas as matérias que não são definidas como leis complementares; sujeitam-se ao processo legislativo ordinário, salvo disposição expressa que preveja o processo legislativo especial; para sua aprovação, é necessária a maioria dos parlamentares presentes – maioria simples, desde que haja o *quorum* necessário para a votação; na esfera municipal, essas leis são utilizadas para regular tema de competência privativa do Município, bem como de competência comum e suplementar.

d) Leis delegadas: possuem limites que devem ser observados por todos os entes federados, procedentes da CF (art. 68, da CF), inclusive pelos Municípios, vedando leis delegadas municipais sobre assuntos de competência exclusiva da Câmara, objeto de lei complementar, direitos individuais e legislação orçamentária, bem como a instituição ou aumento de tributos, como decorrência dos princípios constitucionais; em caso de delegação ao Executivo, a lei delegada municipal origina-se de um ato normativo editado pelo Prefeito, nos termos e limites da delegação da Câmara, que deve ser precisa e definir a matéria que for objeto da delegação, indicando prazo de duração; não pode ser genérica, nem por tempo indeterminado.

e) Medidas provisórias: devem ser observados os requisitos da relevância e urgência (art. 62, da CF); a Emenda Constitucional n. 32/2001 alterou este artigo, impondo limites mais rígidos ao uso das medidas provisórias; há limites positivos (urgência e relevância) e negativos (matérias sobre as quais não é possível a edição de medidas provisórias, expressas no §1º, do art. 62, da CF); tem força de lei, mas não devem ser idealizadas como leis; submetem-se a sanção e veto do chefe do Poder Executivo, pois devem ser submetidas à votação pelo Parlamento através de Projeto de Lei de conversão; em nível local, podem ser editadas as medidas provisórias, desde que previstas na LOM.

f) Decretos legislativos: destinam-se a regular matéria de competência exclusiva da Câmara, promulgada pelo Presidente da Mesa, não se sujeitando a sanção do Prefeito, produzindo efeito externo, por repercutir fora dela.

g) Resoluções: visa regular matéria de competência e do interesse interno exclusivo da Câmara; produz efeitos apenas internos e é promulgada pelo Presidente da Câmara; não é lei e sim deliberação político-administrativa; obedece ao processo legislativo da elaboração das leis, mas não se sujeita ao veto do chefe do Poder Executivo.

Todas essas espécies legislativas citadas dependem de manifestação do Plenário da Câmara, estando sujeitas ao processo legislativo e à respectiva promulgação, incorporando-se ao sistema normativo local.

2.3- Fases do Processo Legislativo

O processo legislativo se dá através de várias fases: iniciativa, discussão e votação, sanção e veto, promulgação e publicação¹⁰. Ei-las:

a) Iniciativa: é o ato pelo qual se origina e inicia o processo legislativo; poder ou faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão, e, após a CF/88, também à população, para apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo.

No âmbito municipal, a iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias compete ao chefe do Poder Executivo, membros da Câmara de Vereadores, à Mesa do Legislativo, às suas Comissões e cidadãos, através da iniciativa popular, observando-se os requisitos de lei. Deve haver previsão expressa na LOM, que por sua vez, deve observar o que dispõe a Constituição Federal e a do respectivo Estado-membro.

O nosso direito adota o sistema de iniciativa pluralística, tendo em vista que pode ser exercitada por diversos sujeitos. Entretanto, o rol previsto no art. 61, *caput*, da CF, é exaustivo, pois não comporta nenhuma exceção, devendo ser aplicado aos Estados-membros e Municípios. Assim, a propositura de qualquer projeto por pessoa que não esteja prevista no referido artigo, caracteriza o ato como inconstitucional, por vício de iniciativa.

A CF, em seu art. 61, §§, incisos e alíneas, diferencia iniciativa privativa de iniciativa concorrente.

A **iniciativa privativa (reservada ou exclusiva)** é a que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa; é intransferível; é exceção. A CF, em seu art. 61, §1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, que são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão.

¹⁰ Este o entendimento dos autores: José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, pp. 524-529 e Celso Ribeiro Bastos, Curso de Direito Constitucional, pp. 334-336, dentre outros.

As LOM's devem apontar como **matérias de iniciativa privativa do Prefeito**: aquelas que tratam de criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos municipais na Administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e emprego, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, entre outros.

Em suma: as matérias de competência reservadas ao Poder Executivo Municipal estão previstas no art. 61, § 1º, II, “a”, “b”, “c” e “e”, da CF/88.

Tem-se ainda, que as LOM's devem dispor como sendo de **competência exclusiva da Mesa da Câmara**: as leis ou resoluções que criem, alterem ou extingam cargos e serviços do Legislativo e fixem os respectivos vencimentos, bem como as que autorizem a abertura de créditos suplementares ou especiais através de anulação parcial ou total de sua dotação (art. 29, V e VI, da CF/88).

A emenda, como proposição acessória que é, é instrumento exclusivo dos membros e órgãos das Casas Legislativas (parlamentares). Assim, pode-se dizer que nem todo titular de iniciativa goza do poder de emendar.

Já a **iniciativa concorrente ou geral**¹¹ (art. 61, *caput*, da CF), aplica-se ao processo legislativo estadual e municipal; é a regra, sendo a competência que a CF garante a mais de uma pessoa ou órgão para apresentação de PL. No Município, essa iniciativa compete aos Vereadores, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e à população, na forma e nos casos previstos pela LOM. São considerados ainda, como de iniciativa concorrente, todos aqueles que a CF e a lei orgânica local não reservaram como sendo exclusivos ao Executivo e Legislativo.

Ressalte-se que a iniciativa legislativa, tanto a concorrente como a reservada, é princípio de observância obrigatória no processo legislativo da União, Estados-membros e Municípios.

b) Discussão e Votação: a discussão é a fase destinada ao debate sobre determinado projeto, visando à sua deliberação, onde poderá ser debatido o PL original e suas emendas;

¹¹ Ex.: Leis que alteram o plano diretor, que delimitam o perímetro urbano, leis para denominação ou redenominação de vias e logradouros, etc.

realiza-se no Plenário da Câmara, em sessão pública, devendo observar as normas regimentais sobre posturas, linguajar, tempo, questão de ordem, etc.; a discussão de cada proposição corresponderá ao número de votações a que for submetida, competindo ao Regimento Interno da Casa Legislativa estabelecer o número de turnos de discussão e votação e o interstício entre eles, sendo comum a tramitação em dois turnos, com interstício mínimo de 24 horas, considerando-se aprovados se obtiverem, em ambos os turnos, o *quorum* exigido ou votação superior a ele.

Com exceção das emendas à LOM, tem sido aceitável no processo legislativo municipal, que as proposições poderão ter um único turno de votação, em vista do princípio da economia processual e celeridade dos trabalhos legislativos, e ainda, com exceção das proposições que o Regimento Interno determine tramitação especial, pela complexidade da matéria.

Esta fase se divide em três momentos diferentes que se completam: pauta; comissões permanentes; e ordem-do-dia.

A **Pauta** é o momento onde ocorrem os debates das matérias que estão iniciando seu trâmite, de modo amplo, para posterior estudo técnico nas comissões.

As **comissões permanentes** atuam para dar parecer que possa nortear os debates finais e a votação na ordem-do-dia; abrangem uma representação proporcional dos vereadores e respectivas agremiações partidárias, possibilitando uma atuação focada nas suas atribuições e uma consequente qualificação da ação parlamentar; podem exercer os mais diversos instrumentos de participação popular no processo legislativo, como as audiências e as consultas públicas. Fundamentam-se em dois pontos principais: estudos técnicos aprofundados e no papel de articulação e mobilização da sociedade, a fim de conhecer diversos posicionamentos, que possibilita atuação imparcial.

E a **ordem-do-dia** é o momento final dos debates, antecedente a votação; é a última oportunidade que os vereadores têm para formar a convicção de seus companheiros e emitir seus posicionamentos; da mesma forma que a pauta, deve constar no Regimento Interno o limite de tempo para tanto, que pode ser prorrogado; podem ser apresentados argumentos, como resultados de audiência ou consultas públicas realizadas, pareceres das assessorias técnicas, das comissões, etc.

A **votação** é considerada a fase decisória do processo legislativo, onde o Plenário manifesta sua posição através do voto; completa o turno regimental da discussão e da tramitação da proposição; é através dela que o sistema normativo municipal é alterado, motivo pelo qual, a abstenção constitui uma situação excepcional.

De acordo com o resultado, a votação implica rejeição ou aprovação do projeto, caso aprovado, seguirá para o Executivo para sanção/veto ou promulgação e publicação pelo próprio Parlamento, o que dependerá da espécie legislativa; caso rejeitado, o projeto será arquivado e submetido às regras do art. 67, da CF.

c) Sanção e Veto: tanto a sanção como o veto são considerados instrumentos de controle de um Poder sobre o outro, do Executivo sobre o Legislativo e vice-versa, que traduz o sistema de freios e contrapesos consagrado na doutrina da separação dos Poderes.

Após o processo de votação das espécies legislativas que requerem a participação do Executivo¹² (projeto de leis ordinárias e complementares), serão os mesmos encaminhados para sanção/veto do Prefeito.

A sanção é ato pelo qual o chefe do Executivo (que possui competência exclusiva), demonstra sua concordância com a matéria aprovada pelo Legislativo; transforma o projeto aprovado em lei; pode ser **expressa** (quando o Prefeito a declara formalmente) ou **tácita** (quando decorre o prazo sem oposição de veto pelo Prefeito à proposição enviada, sendo que, neste caso, se a lei não for promulgada pelo Prefeito em 48 horas, caberá ao Presidente da Câmara promulgá-la, e, se este assim não o fizer, caberá ao vice-presidente da Câmara fazê-lo, no mesmo prazo, conforme determina o art. 66, § 7º, da CF).

O **veto** é forma de discordância, de julgamento ou de oposição formal do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo, remetido para sanção e promulgação; é forma de controle preventivo da constitucionalidade, podendo ser **total** (quando se refere a todo o texto) ou **parcial** (quando se refere a parte dele).

O Prefeito, após receber o projeto aprovado, tem o prazo de 15 dias para sancioná-lo ou vetá-lo. A sanção expressa, assim como a tácita, independe de motivação, pois expressa a manifestação do Prefeito com base nos próprios fundamentos utilizados pela Câmara.

¹² Ressalte-se que os decretos legislativos e as resoluções não admitem sanção, por disporem de assunto de competência exclusiva da Câmara, que não comporta participação do Executivo.

Já quando um projeto é vetado, que só pode ocorrer quando o mesmo for inconstitucional ou apresentar contrariedade ao interesse público (art. 66, § 1º, da CF), deverá ter motivação fundamentada, apontando-se a inconstitucionalidade e identificando a contrariedade ao interesse público, elementos constitutivos da sua validade.

O exercício do veto pelo chefe do Executivo, como uma forma de controle preventivo da constitucionalidade, tem caráter acessório e secundário, pois projetos de leis inconstitucionais podem ser sancionados pelo Prefeito, e o problema continua sem solução. Esses fatos ocorrem, na maioria das vezes, por motivos políticos, quando o Prefeito se sente pressionado a não tomar medida contrária, silenciando no momento do veto, dando causa a sanção e vício de iniciativa.

A sanção e o veto têm natureza jurídica de ato político, vez que representam posicionamento de governo, contaminado de discricionariedade política, que possibilita fazer escolhas no momento da aposição do veto.

Consumado o veto, a parte vetada é encaminhada novamente à Câmara, para apreciação; sendo que, somente pela maioria absoluta dos vereadores é que o veto do Executivo pode ser derrubado; não havendo o *quorum* de votação, o veto deve ser mantido, que significa a adição da expressão “vetado” no respectivo item.

Ressalte-se, por fim, que no caso de leis delegadas ao Executivo, com a dependência de aprovação final pelo Parlamento, ocorre a excepcionalidade de a aprovação legislativa se equiparar a sanção/veto.

d) Promulgação e publicação: essas duas fases são distintas e se complementam. A **promulgação** é considerada fase complementar do processo legislativo; é o ato que transforma o projeto em lei, declarada pelo Prefeito ou pelo Presidente da Câmara competente, passando a ter número e data determinada, estando apta a produzir efeitos. Depois de promulgada, a lei não poderá ser retirada do ordenamento jurídico, a não ser através da revogação ou da declaração de inconstitucionalidade; exige manifestação expressa, de forma diversa da sanção, que pode ser tácita. Já a **publicação** é a forma pela qual se dá conhecimento da promulgação da lei a todos que se obrigam a ela; é condição de

eficácia/vigência jurídica do ato normativo, prevista na LICC, que somente após a publicação, é que poderá ser exigida.¹³

3- Sanção e Vício de Iniciativa

Discute-se na doutrina e jurisprudência, sobre o alcance da sanção do Prefeito Municipal em relação à usurpação de iniciativa reservada para apresentação de projetos de lei.

O problema consiste na hipótese de que a Câmara Municipal, através de usurpação de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, apresenta um projeto de lei, deflagrando o processo legislativo. A proposta é aprovada pela Câmara e posteriormente, enviada ao Executivo, quando será sancionada, de forma expressa ou tácita.

Surgiram diversos questionamentos: a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo? O projeto deflagrado pode ser convalidado pela sanção do Executivo?

As correntes doutrinárias se posicionam de formas contrárias, umas entendem que a sanção supre o vício de iniciativa; outras afirmam a não-convalidação do ato pela sanção do Prefeito Municipal.

Daí, pois, o objeto deste estudo: demonstrar o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o assunto, buscando expor e direcionar um caminho viável a ser seguido e a melhor solução a ser aplicada.

3.1- A Tese da Convalidação

A questão da iniciativa privativa foi focada pela jurisprudência e pela doutrina, que se basearam na vontade do Prefeito Municipal em exercitar sua aceitação, ainda que tardiamente, através da sanção ao projeto aprovado pela Câmara.

Para **José Afonso da Silva**:

Ficamos, então, com aqueles que entendiam que a sanção supria a falta de iniciativa governamental para a formação de leis de iniciativa exclusiva do Executivo. A regra de reserva tem como fundamento pôr na dependência do

¹³ A nova lei deve ser publicada no órgão oficial do Município ou afixada em forma de edital na Portaria da Prefeitura (em Municípios pequenos onde não há imprensa oficial).

titular da iniciativa a regulamentação dos interesses vinculados a certas matérias. Não se trata de adotar aqui a tendência que distingue as cláusulas constitucionais em diretórias e mandatórias. Pois a regra de reserva é imperativa no que tange a subordinar a formação da lei à vontade exclusiva do titular de iniciativa. Ora, essa vontade pode atuar em dois momentos: no da iniciativa e no da sanção. Faltando a sua incidência, o ato é nulo; mas se ela incidir, com a sanção, satisfeita estará a razão da norma de reserva.¹⁴

Mais adiante, conclui:

Se não houvesse a possibilidade de recusar validamente a sanção, se esta fosse ato obrigatório, então, sim, a infringência da regra de exclusividade de iniciativa importaria em viciar irremediavelmente o ato legislativo. Caso o Executivo não queira a regulamentação pretendida pelo projeto adotado com infração da exclusividade, cabe-lhe o recurso do veto. Vetado o projeto, não há mais possibilidade de formar-se a lei proveniente de projeto gerado com desrespeito à regra de reserva. Ao Legislativo só cabe aceitar as razões dele, pois, se mantiver projeto em tais circunstâncias, a inconstitucionalidade surge inapelavelmente.

Em suma, os adeptos da tese da convalidação¹⁵ afirmam que a sanção supre a falta de iniciativa para a formação de leis de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal. Alega-se que o fundamento da regra de reserva, é colocar na dependência do titular da iniciativa, a regulamentação dos interesses vinculados a certas matérias, podendo manifestar sua vontade no momento da iniciativa e também no momento da sanção. Não havendo incidência, o ato será considerado nulo, caso contrário, com a sanção, a razão da norma de reserva estará satisfeita.

Entende-se que, se não houvesse a possibilidade de recusar a sanção, e se esse fosse um ato obrigatório, então, a infringência da regra de exclusividade de iniciativa importaria em viciar de forma irremediável o ato legislativo. Sendo assim, caso não seja da vontade do Prefeito a regulamentação sobre o que trata o projeto com infração da exclusividade, pode o mesmo utilizar-se do veto, pois, agindo desta forma, não há como o projeto ser transformado em lei. A Câmara deve aceitar as razões do veto, vez que, se mantiver o projeto, mesmo vetado, será considerado inconstitucional.

¹⁴ Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª ed., 2ª tir., São Paulo: Malheiros, 2007, pgs. 347/348.

¹⁵ Também podemos citar como adeptos desta tese, os autores: Themístocles Brandão Cavalcanti, *in* “Lei de aumento de vencimentos – Iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Ratificação e homologação” (parecer); Seabra Fagundes, *in* “Lei – Iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Delegação e usurpação de poderes” (parecer); e, Pontes de Miranda, *in* Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969, p. 624.

O Prefeito Municipal não pode sancionar projetos que violem as exigências formais da CF, porém, caso isto ocorra, o Prefeito estará agindo no exercício de uma competência legítima, incontestável, pois estará agindo no exercício de um poder político, não havendo o que ser feito, tendo em vista o princípio da independência dos poderes.

Entretanto, a lei pode convalidar desse vício, desde que o Prefeito, na fase final do processo de elaboração legislativa, dê seu consentimento pela sanção do projeto de origem de iniciativa do Legislativo, ou seja, o prefeito, na fase da sanção, pode convalidar o projeto, chamada “adesão sucessiva da vontade” ou “convalidação” ou “convalescimento”, sanando-se o vício de iniciativa.

Eis os fundamentos desta tese: a lei, como ato complexo, depende da vontade dos dois poderes: Legislativo e Executivo; existem dois momentos de manifestação da vontade do Executivo: quando da iniciativa e na sanção; exercitada a vontade no segundo momento, pela sanção, o ato estará ratificado pela adesão sucessiva da vontade¹⁶.

As correntes doutrinárias favoráveis a tese da convalidação, bem como a jurisprudência do STF, entendem que a sanção do Prefeito Municipal convalida a iniciativa usurpada.

Nesse sentido, o STF editou a **Súmula 5**, que diz: “A sanção supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

Em sentido contrário, argumentava-se que: o procedimento legislativo é pressuposto indeclinável da validade da lei; não basta, na lei, a configuração do ato complexo através da junção da vontade dos dois poderes em sua produção; diante de uma situação fática (aumento de vencimentos dos funcionários públicos, por exemplo), estaria o Executivo em dificuldade para se opor ao ato viciado.

O mestre **João Jampaulo Junior**, citando o posicionamento dos autores **Jardel Noronha** e **Odaléa Martins** (*in* Referências da Súmula do STF, pgs. 60/61), explica que o STF, entendendo insuficientes os argumentos da tese contrária à convalidação, fundamentou-se para consagrá-la, nos seguintes termos:

- (i) a ausência de veto pelo Chefe do Executivo, além de sancionar a lei tacitamente, estaria aderindo *a posteriori* ao critério da extensão: ‘a

¹⁶ Este o entendimento do autor João Jampaulo Junior, *in* O Processo Legislativo: Sanção e Vício de Iniciativa, p. 112.

ratificação tácita suprime a falta de iniciativa'; (ii) uma vez não vetada a proposta, deve ela ser considerada aprovada, não se podendo suscitar a falta de iniciativa: 'dar-se-ia *a posteriori* o que, a rigor, deveria se ter dado *a priori*'; (iii) não vetando a lei, e chegando ela à plena eficácia, o Executivo mostrou seu apoio ao ato do Legislativo: '*a ratificação também pode ser tácita; a ratificação não precisa ser expressa*'. A aprovação, ainda que tácita, do Executivo '*dispensaria a iniciativa dissentida*'.¹⁷

3.2- O Procedimento Legislativo e a Constituição Federal

A doutrina contrária à tese da convalidação, que defende a tese da *não convalidação* de projeto editado com iniciativa usurpada¹⁸, entende que o processo legislativo é pressuposto de validade da lei, tendo em vista a obrigatoriedade de observância ao princípio do devido processo legal. Essa afirmação pode ser extraída da própria CF, através do princípio do devido processo legal.

Interpretando a CF, pode-se afirmar que se o procedimento legislativo é pressuposto indeclinável da validade da lei, ele também é um procedimento necessário e obrigatório.

Os elementos do processo legislativo devem ser respeitados, inclusive no que diz respeito à complexidade do ato de formação das leis e às regras de competência reservada, sob pena de estabelecer uma antijuridicidade constitucional.

Tendo em vista o princípio da supremacia da Constituição, que adota um sistema de Constituição rígida, afirma-se que não pode ser invertida a aplicação de princípios obrigatórios, como o da competência reservada, para convalidar o ato posteriormente, mesmo que por vontade do Executivo, pois as normas particulares devem ser criadas de acordo com as normas dispostas na CF, que se sobrepõe a qualquer ato legislativo contrário a ela. Aliás, a validade de qualquer ato derivado da Constituição, depende de sua concordância com esta, sendo que toda lei contrária a ela, é nula e a ninguém obriga.

Devem ser observados os requisitos formais (do ponto de vista subjetivo, são aqueles que concernem ao órgão competente, de onde emana a lei; e, do ponto de vista objetivo, que dizem respeito à forma, prazo e rito prescrito para sua elaboração) e substanciais (que dizem

¹⁷ Ob cit., p. 114.

¹⁸ Podemos citar como defensores pela não-convalidação, entre outros: Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Municipal Brasileiro, p. 663; Caio Tácito, *in* Temas de Direito Público (Estudos e Pareceres), p. 1.047; Alexandre de Moraes, *in* Direito Constitucional, p. 402.

respeito aos direitos assegurados pela CF ou à inexistência de violação às garantias constitucionais) previstos na CF.

A Carta Magna se sobrepõe a qualquer ato legislativo que seja a ela contrário, sendo que a legislatura não pode modificar a CF por um ato ordinário.

Diante de um conflito entre lei ordinária e a CF, incumbe ao Poder Judiciário preferir uma em desfavor da outra. Daí a afirmação do autor **Celso Ribeiro Bastos**:

esposa a teoria que inevitavelmente deve ser dada à lei constitucional, que é superior a qualquer outro ato praticado sob sua vigência.¹⁹

Portanto, aceitar que a iniciativa usurpada pode ser convalidada pela sanção, seria admitir a validação de um ato nulo, o que afronta os princípios contidos na CF. Ressalte-se que, se o procedimento é estabelecido pela própria CF, deve ser analisada a hierarquia da Lei Fundamental, detentora da iniciativa fundante e ainda, que é a CF quem fundamenta a validade às normas infraconstitucionais, inclusive na sua elaboração, onde encontramos o postulado da supremacia da CF, que não pode, de forma alguma, ser afrontado.

Sobre a tese da convalidação, há ainda outros argumentos que merecem destaque, como a discussão sobre se o Poder Executivo poderia delegar ao Legislativo a iniciativa de projeto de sua competência reservada. A doutrina afirma que isso não seria possível.

Argumenta-se que o direito exercido pelo Executivo, ao deflagrar o processo de elaboração das leis, é uma função exercida em favor do Estado, não sendo possível invadir competência que, embora lhe tenha sido atribuída, não é sua.

O Executivo pode concordar em delegar uma função que lhe compete ao Poder Legislativo, porém, pela lógica da CF, esta delegação é proibida, a não ser em casos expressamente previstos.

Os autores contrários à tese da convalidação, afirmam a perplexidade na motivação da Súmula 5, do STF, que pelo seu fundamento, é o fato de buscar interpretação para a CF, através de outros ramos do Direito, como o civil ou o processual civil.

Afirmam que, querer comparar os casos da omissão de atos compulsórios que se apaga como na ausência de citação, pelo comparecimento da parte em juízo no tempo oportuno, ou

¹⁹ Curso de Direito Constitucional, 17ª ed., São Paulo, Saraiva, 1996, p. 356.

nos atos omissivos, posteriormente ratificados, com usurpação de iniciativa reservada convalidada por posterior sanção, é partir de premissa falsa; seria o mesmo que ignorar a supremacia da CF, que não admite interpretação de baixo para cima, pois a interpretação deve ser feita a partir da CF.

Assim, conclui-se que os argumentos jurídicos doutrinários favoráveis à tese da convalidação, bem como os argumentos da Súmula 5, do STF, não são aceitos como o melhor entendimento.

3.3- Iniciativa

Discorrer sobre a iniciativa significa no dizer do mestre **Giovani da Silva Corralo**

abordar o início do processo legislativo municipal. Em outras palavras: identificar os atores que podem iniciar o trâmite das espécies legislativas sujeitas à manifestação do Plenário, que poderão ser: (a) vereadores; (b) Executivo; (c) iniciativa popular.²⁰

Como já visto anteriormente, a iniciativa constitui a primeira das fases do processo legislativo; é responsável em deflagrar o processo legislativo, seguindo-se as demais fases, até a promulgação e publicação do projeto apresentado.

Cada fase está intimamente ligada à anterior, sendo sua existência, pressuposto necessário à ocorrência da seguinte, devendo ocorrer todas elas, sem qualquer alteração de sua colocação no tempo ou regredir em sua verificação, sob pena de invalidação, pois, se a iniciativa for inválida, da mesma forma o será a lei, mesmo que tenha sido sancionada posteriormente.

3.4- Usurpação de iniciativa

A CF delimita o poder de iniciativa legislativa, ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando de forma

²⁰ O Poder Legislativo Municipal. Malheiros, São Paulo, 2008, p. 81.

exclusiva, seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado, o ato restará inválido.

A usurpação de iniciativa pode ser considerada como vício de origem, vez que a violação a regra de reserva ou exclusividade do direito de iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da lei, que resta insanável até mesmo pela sanção e pela promulgação.

Para João Jampaulo Júnior:

A capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada (privativa) para determinados titulares, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção e promulgação de quem poderia oferecer o projeto – denomina-se vício de origem.²¹

Toda vez que a CF atribui competência reservada a um órgão ou pessoa, ela está negando a qualquer outro, a condição de titular da iniciativa, proibindo a deflagração do processo legislativo por agente diverso do indicado, que não possui competência em razão da matéria para tanto.

Assim, é correto afirmar que nas matérias de competência reservada (iniciativa privativa), o desencadeamento do processo legislativo será permitido para alguns e proibido para outros. A inobservância à CF quanto a esta regra acarretará vício de inconstitucionalidade.

Citemos como exemplo, a competência exclusiva que o Poder Executivo tem de exercer a iniciativa (privativa) para legislar sobre servidores públicos, de forma que, qualquer projeto de lei que disponha sobre servidores públicos, deve ser iniciado pelo Prefeito, sob pena de vício de inconstitucionalidade.

Em algumas matérias, a CF (art. 61, *caput*) definiu competência concorrente do Poder Executivo com outros órgãos e pessoas, inclusive aos cidadãos, por meio da iniciativa popular. Assim, na elaboração de uma lei, o Poder Legislativo assume uma posição dominante. Caso o Prefeito Municipal vetar o projeto de lei, este poderá ser recusado pelo

²¹ O Processo Legislativo Municipal, 2ª ed., Edit. Fórum, Belo Horizonte, 2009, p. 83.

Legislativo (que dará a palavra final) nos termos previstos pela CF. O que não ocorre nos casos de competência reservada (art. 61, § 1º, I e II, e alíneas da CF), uma vez que o Prefeito é quem decidirá, com base na oportunidade e conveniência, sobre o momento oportuno para iniciar um projeto de lei que seja de sua competência exclusiva, excetuando-se os casos de competência reservada vinculada.

De forma que, caso não sejam observadas as regras de competência para iniciativa do processo legislativo, o ato será considerado como vício de origem, por inconstitucionalidade, em vista de usurpação de iniciativa, e, uma vez colocado no mundo jurídico, este ato não poderá ter sua eficácia invalidada, pois em um primeiro momento, trata-se de proposição normativa válida, sendo que, o sistema é que irá decidir, através dos atos jurisdicionais que desaplicam o direito válido, por pressuposto condicionante de supressão de validade.

3.5- Sanção

A sanção, para **João Jampaulo Júnior**:

transforma o projeto aprovado pela Câmara em lei, ou como bem explica José Afonso da Silva, a 'sanção é, pois, a adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo'. Recebendo o projeto de lei na forma regimental a aprovação do Plenário, o Presidente da Edilidade o remeterá ao Chefe do Executivo no prazo legal previsto na respectiva Lei Orgânica (normalmente dez dias úteis), na forma de Autógrafo, que, concordando, sancionará e promulgará a lei dele decorrente em prazo de quinze dias úteis (art. 66, § 1º, CF). Pode-se afirmar que a 'sanção é ato legislativo de competência exclusiva do chefe do executivo'.²²

Para o mestre **Hely Lopes Meirelles**, a sanção:

é a aprovação pelo Executivo do projeto anteriormente aprovado pelo Legislativo. Pode ser expressa ou tácita: é *expressa* quando o prefeito a declara; é *tácita* quando deixa transcorrer o prazo sem opor veto à proposição que lhe é enviada pela Câmara.²³

²² O Processo Legislativo Municipal, 2ª ed., Edit. Fórum, Belo Horizonte, 2009, p. 106.

²³ Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 665.

A sanção constitui de grande relevância para o estudo do problema proposto, pois, depois de todo procedimento legislativo realizado de forma correta, o projeto de lei é encaminhado ao Poder Executivo para ser sancionado ou vetado.

Em síntese, a sanção pode ser definida como manifestação do Prefeito em determinado momento do processo legislativo, integrante do ato complexo para elaboração das leis, que convalida o ato com vício originário.

Sobre a regra de reserva, afirma-se que a sanção depende da vontade de seu titular, vontade que deve ser exercida no momento da iniciativa e na sanção.

Os adeptos à tese da convalidação da iniciativa usurpada, afirmam que a vontade do Prefeito, quando manifestada na sanção, tem o condão de convalidar a usurpação de competência reservada (vício de origem), sanando o “defeito” inicial.

Os contrários a essa tese defendem que a ratificação do projeto convalidando a iniciativa usurpada não é a solução mais adequada. Entendem que iniciativa e sanção são termos diferentes, que não se confundem nem no tempo, nem na essência, ocorrem em momentos autônomos e inconfundíveis, que se sucedem.

A iniciativa ocorre na primeira fase do processo legislativo, após o que, submete-se às formalidades dentro das Comissões Permanentes, seguindo-se para deliberação da Câmara, para, somente após, se aprovado, ser remetido ao Executivo para que manifeste sua concordância ou não. Desta forma, a sanção nunca poderá sanar eventual irregularidade do momento da discussão.

A essência da sanção seria aquiescer (e não iniciar) o processo legislativo válido, caso contrário, havendo vício de inconstitucionalidade em qualquer das fases do procedimento, a manifestação ocorrerá através do veto, convalidando assim, iniciativa usurpada pelo Legislativo, que lhe era proibida.

Quando da participação do Prefeito no processo de elaboração da lei, tem-se que, tanto no momento da sanção como no momento do veto, o projeto aprovado deve ser submetido à análise prévia de sua conformidade com o processo legislativo e o procedimento previsto na CF, se estiver em desconformidade com esta, a solução será o veto, conseqüentemente, a não-sanção.

Caso o Legislativo não exerça o controle preventivo da constitucionalidade, através da Comissão de Justiça, caberá ao Executivo que o faça por meio do veto (art. 66, § 1º, da CF),

não bastando simples concordância deste para convaler o projeto aprovado com vício de origem, devendo cuidar para que o projeto seja constitucional, de acordo com o princípio da legalidade.

Outro problema apresentado ocorre pelo fato de que, o Poder Legislativo pode vir a rejeitar o veto do Executivo e, caso este seja derrubado pelo Legislativo, que é quem dá a última palavra, a lei será promulgada e publicada normalmente, porém, estará maculada pela inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

Essa lei elaborada, mesmo afrontando a CF, será válida e produzirá seus efeitos e somente será retirada do sistema, se forem utilizados os meios próprios ou se for invalidada pelo Poder Judiciário, através de provocação.

3.6- Emendas a Projeto de Competência Reservada

As emendas são propostas de direito novo, apresentadas como acessórias ou secundárias de outras.

O art. 63, inc. I, da CF, rejeita a apresentação de emendas pelo Legislativo, que impliquem aumento de despesas nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, com exceção dos casos expressamente previstos. Veja-se:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I- nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º.

Proíbe da mesma forma, no inciso II, do mesmo artigo, o direito de emendar os projetos de resolução de organização dos serviços administrativos da Câmara.

II- nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Por outro lado, pode-se dizer que a CF permite a apresentação de proposições acessórias a qualquer projeto proveniente da iniciativa privativa, com exceção daquelas que comportem aumento de despesa. Entretanto, essa hipótese parece-nos um pouco afastada, ao

teor do que dispõe o art. 61, §1, II, da CF, vez que as matérias reservadas pelo constituinte ao Poder Executivo invariavelmente acarretarão aumento de despesas, se emendadas. Mas, existem exceções, como por exemplo, nos casos de emendas supressivas ou restritivas, porque não acarretam aumento de despesa.

Pela regra da simetria, entende-se que os mesmos princípios constitucionais aplicados à elaboração de atos normativos devem ser aplicados às propostas acessórias. De forma que, não é somente o aumento de despesas em projetos de iniciativa reservada que caracterizará afronta à CF.

3.7- Vício de Iniciativa na Jurisprudência

Nossos Tribunais têm decidido reiteradamente, pela decretação de inconstitucionalidade de leis municipais, por vício decorrente de usurpação de iniciativa, ou seja, em casos que contém vício de origem ou de iniciativa.

De forma que, a Súmula 5, do STF, há muito deixou de ser aplicada pela jurisprudência, ao contrário do entendimento de alguns autores. Em decorrência disso, em 1974, o STF se manifestou no sentido de que “A sanção não supre defeito de iniciativa”.

O STF não abordou as questões doutrinárias discutidas, mas buscou solucionar a questão por outros caminhos, argumentando sobre a diferença constitucional entre o sistema da época e o adotado pelo CF/67 e suas alterações. Nesse sentido, os fundamentos utilizados pelo Rel. Min. **Oswaldo Trigueiro**, na Repr. 890-GB, RTJ 69/627, onde argumentou-se:

Note-se a diferença entre o sistema anterior e o atual. Naquele, a Constituição apenas outorgava competência exclusiva ao chefe do Poder Executivo para a iniciativa de certas leis, e, se o Poder Legislativo interferisse nesse âmbito de atuação do Poder Executivo, entendia-se que este - que era o destinatário da norma - poderia abrir mão de sua prerrogativa, com sua concordância *a posteriori*. No sistema atual, o destinatário da proibição é o próprio Poder Legislativo, e a vedação da admissibilidade de emenda) o que implica que a emenda não pode ser sequer recebida para a discussão) se exaure no âmbito desse Poder Legislativo, sem possibilidade de convalidação do ato pelo Poder Executivo, já que a proibição àquele não é prerrogativa deste, embora a favoreça.²⁴

²⁴ No mesmo sentido: Repr. nº 1.051-1/GO, rel. Min. Moreira Alves, DJU, 15.5.81, p. 4.428.

Tem-se ainda, que o fato do Direito anterior não ter vedado ao poder de emendas para o Legislativo e na CF/67, alterada pela Emenda Constitucional de 1/1969, haver disposição expressa vedando a apresentação de emendas não se sobrepõe ao postulado da supremacia da Constituição e à obediência às regras do processo legislativo a serem seguidas na elaboração das leis.

Nossos Tribunais mantiveram esse entendimento por um bom tempo, porém, atualmente, o STF adota a posição de que é impossível a convalidação.

A tendência da jurisprudência do STF vem melhorando cada vez mais, no sentido de fundamentar a impossibilidade de convalidação, devendo os entes da Federação observar as regras básicas do processo legislativo federal, em especial, aquelas que tratam da iniciativa reservada e dos limites do poder de emenda parlamentar.

O augusto STF assim decidiu:

"São inconstitucionais dispositivos de Cartas Estaduais, inclusive Emendas, que fixem vencimento e vantagens, concedem subvenção ou auxílio, ou, de qualquer modo, aumentem a despesa pública, por ser da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis sobre a matéria". (ADin 199-0/PE, j. 22.04.98, Rel. **Min. MAURÍCIO CORRÊA**, in Rep IOB Set./98, 1/12656).

Por fim, o STF tem declarado inconstitucional o desrespeito às matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo, dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação de Poderes (RDA, 215:270-8; 188-139; RTJ, 159:736).

O eg. TJSP, da mesma forma, vem entendendo pela inconstitucionalidade de leis municipais onde projetos de lei de iniciativa de vereadores invadem matéria privativa do Executivo. Nesse sentido, o julgamento da ADI nº 14.749-0, j. 19.10.94, alegando que a norma constitucional relativa ao processo legislativo constitui norma-princípio e tem caráter de norma de observância impositiva para as três esferas governamentais, de modo que dela o Município não pode se afastar.²⁵

Nesse mesmo raciocínio, o entendimento do eg. TJMG, em casos de benefícios concedidos a servidores públicos municipais, por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria

²⁵ Igual teor: ADI nº 38.978-0, j. 8.10.97, *JUIS* – Jurisprudência Informatizada Saraiva, 17; ADIN nº nº 15.035-0/4; ADI nº 11.805-0; ADI nº 17.244-0/2.

relativa ao quadro de pessoal do Município, de competência exclusiva do Poder Executivo (criado de forma inconstitucional pelo Legislativo, por vício de origem):

TJMG: *“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE COBRANÇA - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - FÉRIAS-PRÊMIO - PREVISÃO EM LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO - CONCESSÃO DE BENEFÍCIO - AUMENTO DE DESPESA PARA O PODER EXECUTIVO - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - PROVIMENTO DA IRRESIGNAÇÃO - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 61, § 1º, "A", "B" E "C" DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ART. 66, III, "A", "B" E "C" DA CARTA ESTADUAL. O Poder Legislativo em observância aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes Públicos Estatais, não pode conceder benefícios a servidores do Poder Executivo Municipal, notadamente, **quando importar em aumento de despesas.**” (Proc. nº 1.0106.05.018124-2/001(1), ac. de 20/07/2006, Pub: 22/08/2006).*

No mesmo sentido:

ADIn 01: *“... são de iniciativa exclusiva do Executivo projetos de lei sobre matéria financeira e orçamentária e os que aumentam vencimentos ou despesas pública, como dispõe o art. 2º, § 2º, das Disposições Constitucionais Transitórias e Lei Complementar nº 3, de 28/12/72, art. 58, incisos I e III, do Estado de Minas Gerais, com sua posterior modificação.” (Cf. rel. Des. RUBEM MIRANDA, in JM 110/16).*

Na ADIn 541-3/PB, rel. **Min. MARCO AURÉLIO**, restou assentado que a *“Constituição Federal revela como princípio básico, a ser observado nas Constituições Estaduais, isto a teor do disposto no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que compete ao executivo a iniciativa das leis que aumentem a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos da Administração Direta e Autárquica – inciso II do art. 61 – sendo certo, ainda, que qualquer vantagem há de estar autorizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo, contar com a indispensável dotação – inciso I do art. 69.” (DJU 14.02.92, p. 1.165, Lex STF 162:28, RTJ 140:26).*

Na Adin 175-2/PR, o rel. **Min. OCTÁVIO GALLOTI** declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição do Estado do Paraná que consagravam direitos dos servidores públicos, v.g. licença especial, quinquênios e direito a creches para filhos de até seis anos de idade, *“por tratarem de matéria sujeira à iniciativa privativa do chefe do Poder*

Executivo (art. 61, § 1º, "c" e "d", da Carta Federal)." (DJU 08.10.93, p. 21.011, Lex STF 181:5, RTJ 150:3).²⁶

Assim, nossos Tribunais tem se manifestado de forma inequívoca, sobre a inconstitucionalidade de projeto de lei que trata de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, criado por iniciativa do Poder Legislativo, por vício de iniciativa (ou vício de origem), isto é, decorrente de usurpação de iniciativa.

4- Conclusão

Podemos concluir que o processo legislativo deve obediência à nossa Lei Maior - Constituição Federal -, pois é ela quem determina a competência legislativa e delimita expressamente o poder de iniciativa legislativa, dispondo sobre a competência em matérias de iniciativa reservada, indicando seus titulares. De forma que, se iniciada por titular diferente do indicado, o ato restará inválido e acarretará vício de inconstitucionalidade (vício de origem).

A Constituição Federal prevê princípios sobre o processo legislativo, os quais devem ser seguidos pelos Municípios e Estados. Em seu art. 59, prevê as espécies normativas, que constituem também o objeto do processo legislativo. Estudamos, de forma individual, cada uma das fases do processo legislativo.

Analisamos a discussão existente na doutrina e jurisprudência, bem como questionamentos que surgiram quanto ao alcance da sanção do Prefeito, em hipótese de projeto de lei apresentado pelo Legislativo, através de usurpação de iniciativa reservada ao primeiro.

²⁶ De igual teor: ADin 09: rel. Des. **AYRTON MAIA**, in JM 116/29; ADin 58 – *Barbacena*, rel. Des. **LÚCIO URBANO**, in JM 117/58; ADin 66 - *Ponte Nova* - 73, rel. Des. **LÚCIO URBANO**, in JM 116/47; ADin 49 – *Governador Valadares* – rel. Des. **FRANCISCO FIGUEIREDO**, in JM 119/33; ADin 50 – *João Monlevade* – rel. Des. **BADY CURTI**, in JM 119/36; ADin 119 – *Itaúna* – rel. Des. **RUBENS XAVIER FERREIRA**, in JM 119/49; ADin 23 – *Temóteo* – rel. Des. **CORRÊA DE MARINS**, in JM 120/32; ADin 65 – *Ipatinga* – rel. Des. **CAETANO CARELOS**, in JM 121/39; ADin 102, - *Brasópolis* – rel. Des. **RUBENS XAVIER FERREIRA**, in JM 121/62; ADin 111 – *Matozinhos* – rel. Des. **FRANCISCO FIGUEIREDO**, in JM 121/64; ADin 110 - *Teófilo Otoni* – rel. Des. **MONTEIRO DE BARROS**, in JM 123/54; ADin 30.597/9 – *Itatiaiuçu* rel. Des. **RUBENS XAVIER FERREIRA**, in JM 132/35; ADin 02: Rel. Des. **VAZ DE MELLO**, in JM 112/32; ADin 21: rel. Des. **BADY CURTI**, in JM 114/57; ADin 08: rel. Des. **SÉRGIO LÉLLIS SANTIAGO**, in JM 115/61; ADin 15: rel. Des. **PAULO GONÇALVES**, in JM 116/33; ADin 14, rel. Des. **LÚCIO URBANO**, in JM 119/27-28; ADin 276-7/AL, Rel. **Min. CELSO DE MELLO** (DJ 17.08.90, p. 7.869, Lex STF 144:8, RTJ 132: 1057), ADin 580-4/TO, Rel. **Min. FRANCISCO REZEK**, (DJ 27.03.92), p. 3.801, Lex STF 165:31, RTJ 138:431); *Min MOREIRA ALVES*, RTJ 92:1.014; *Min. CORDEIRO GUERRA*, RTJ 105:909).

De um lado, autores defendem a tese da convalidação, pela qual a sanção supre a falta de iniciativa para formação de leis de iniciativa exclusiva do Executivo, pois este pode manifestar sua vontade no momento da iniciativa e na sanção, o que convalidaria o projeto e sanaria o vício de iniciativa.

Por outro lado, autores defendem a tese da não-convalidação, argumentando que o processo legislativo é pressuposto de validade da lei. Aceitar que a iniciativa usurpada pode ser convalidada pela sanção, seria admitir a validação de um ato nulo, em afronta aos princípios da CF.

Da mesma forma, o Executivo não pode delegar ao Legislativo, iniciativa de projeto de sua competência reservada, pois o direito exercido é uma função exercida em favor do Estado, portanto, não seria possível invadir competência que, embora lhe tenha sido atribuída, não é sua, a não ser em casos expressamente previstos.

Depreende-se, que a ratificação de projeto convalidando a iniciativa usurpada não é a solução mais adequada, porque a sanção nunca poderá sanar eventual irregularidade do momento da discussão.

Se o projeto apresentado estiver desacordo com a Constituição Federal, a solução será o veto e não-sanção. Entretanto, o Legislativo pode vir a rejeitar o veto do Executivo e, caso este seja derrubado pelo Legislativo, a lei será promulgada e publicada normalmente, porém, será inconstitucional, por vício de iniciativa.

A jurisprudência de nossos Tribunais, que antes adota a tese da convalidação, mudou seu posicionamento, decidindo pela impossibilidade da convalidação de projeto editado com iniciativa usurpada, proposto por órgão sem competência sobre a matéria, pois as regras do processo legislativo devem ser observadas, de modo especial, que tratam da iniciativa reservada e limites do poder de emenda parlamentar.

Enfim, após estudos e pesquisas realizadas sobre o tema, concluímos que a solução mais adequada é a não convalidação de projeto de lei apresentado pelo Legislativo em matéria de competência reservada ao Executivo, por vício de origem, diante de sua inconstitucionalidade.

5- Referências

AGUIAR, Joaquim Castro e GONÇALVES, Marcos Flávio R. **O Município e o Processo Legislativo**. Rio de Janeiro/RJ: Ibam, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. “**Lei de aumento de vencimentos – Iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Ratificação e homologação**”. RDA 72/417-423.

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007.

CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal: Aportes Teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da Função Parlamentar nas Câmaras de Vereadores**. São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2008.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Manual Prático do Vereador: Teorias, Modelos, Formulários**. Bauru: Edipro, 1993.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Do Processo Legislativo**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

JUNIOR, João Jampaulo. **O Processo Legislativo: Sanção e Vício de Iniciativa**. São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2008.

_____. **O Processo Legislativo Municipal: Doutrina, Jurisprudência e Prática**. Belo Horizonte: Edit. Fórum, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MONTESQUIEU, Charles. **Do Espírito das Leis**. 2ª ed., Livro X.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 1ª ed., 2ª tir., São Paulo: Atlas, 1997.

PINHO, Mario Jorge Rodrigues de. **Guia Prático do Vereador**. Rio de Janeiro: IBAM, 3ª ed. rev. e atual., 1992.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**. 2ª ed., t. III. São Paulo, Ed. RT, 1972.

SEABRA FAGUNDES, M. “**Lei – Iniciativa do Poder Executivo – Sanção – Delegação e usurpação de poderes**”. In *Revista de Direito Administrativo – RDA* 72/423-427, ed. FGV, abril/junho, 1963.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª ed. ver. e atual. até a EC n. 53, de 19.12.96. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed., 2ª tir., São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TÁCITO, Caio. **Temas de Direito Público (Estudos e Pareceres)**. Vol. 2º. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.