



instituto brasileiro de
administração municipal

206
4

PARECER

Parte integrante do Parecer n.º 192/2016 Unal. 30/11/2016 Relator
--

Nº 3246/2016

- PG – Processo Legislativo. Aposição de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa de vereador para deste fazer constar o prazo da "*vacatio legis*". Exercício do poder regulamentar. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da possibilidade da aposição de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa de vereador para deste fazer constar o prazo da "*vacatio legis*".

O consulente perquire, outrossim, qual o fundamento legal para que o Chefe do Poder Executivo venha a expedir decreto regulamentar sobre a matéria.

A consulta vem acompanhada da LOM e do Regimento interno da Casa Legislativa.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que as regras gerais sobre o processo legislativo da Constituição Federal, constantes dos arts. 59 ao 69, são de observância obrigatória pelos entes federados.

Nesse toar, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara Municipal adequam o trâmite do processo legislativo às peculiaridades locais, sempre com a devida observância das normas



gerais da Lei Maior. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal possui diversas decisões, como na Adin nº 872-2/RS - Medida cautelar. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 03.06.93, ac. un., in DJU de 06.08.93, p. 14092.

JOSÉ AFONSO DA SILVA define o processo legislativo como sendo "o conjunto de atos (iniciativa, discussão, emenda, votação, sanção e veto) realizado pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos" (Curso de Direito Constitucional Positivo; Ed. Malheiros; 1996).

São fases do processo legislativo: a iniciativa, com a apresentação do projeto de lei ao Poder Legislativo; a deliberação parlamentar, com a discussão e votação do projeto de lei pelo Legislativo; a deliberação executiva, com a sanção ou o veto conferido pelo Chefe do Executivo; a deliberação parlamentar sobre a manutenção ou não de eventuais vetos apostos e a fase complementar, que inclui a promulgação e publicação da lei.

Terminado o processo de sua produção a norma é válida, porém, salvo se houver expressa previsão no corpo da lei, a mesma terá vigência 45 dias após a sua publicação na forma do art. 1º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Decreto lei nº 4657/1942).

Portanto, a vigência é o atributo da norma jurídica que, em um determinado tempo e espaço, é destinada a produzir efeitos no mundo jurídico, de modo cogente. No período de "*vacatio legis*" a lei existe, é válida, mas ainda não está vigendo.

Em cotejo, há de se considerar que a LC nº 95/98 (que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis) determina em seu art. 8º que a vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua

publicação" para as leis de pequena repercussão.

Desta sorte, procedendo uma interpretação sistemática da LC nº 95/98 e da LINDB, a lei deve trazer em seu bojo o início de sua vigência. Todavia, sendo ela omissa, começará a vigorar 45 dias após a sua publicação.

Tecidas estas considerações, decerto, perfeitamente factível a aposição de emenda, desde que observados os ditames regimentais quanto aos prazos e formas, para fazer constar o prazo de *vacatio legis*.

Em prosseguimento, relativamente à regulamentação da lei pelo Chefe do Executivo são cabíveis as considerações que passamos a aduzir.

Prima facie, como não nos fora dado conhecer o teor do projeto de lei que se pretende emendar, cumpre alertar que o art. 2º da Constituição Federal encartou o postulado constitucional da separação dos poderes, o qual veda interferências indevidas de um poder sobre os outros. Logo, caso o projeto de lei verse acerca de matéria reservada a iniciativa do Chefe do executivo ou, de alguma forma, venha a impor ônus ou obrigações a agentes e órgãos do Executivo não possuirá o condão de validamente prosperar.

Pois bem, mais especificamente com relação ao exercício do poder regulamentar, temos que, por ocasião da edição das leis, o Poder Legislativo (e também o Executivo, quando este deflagra o processo legislativo) nem sempre possibilita a sua execução imediata. Em assim sendo, compete à Administração Pública estabelecer os mecanismos de complementação das leis indispensáveis à sua efetiva aplicação, exercendo o poder regulamentar.

Aliás, sobre o tema, pedimos vênias para reproduzir as lições que seguem:

"Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando." (José dos Santos Carvalho Filho. *In*: Manual de Direito Administrativo. 17ª edição. Ed. Lumen Juris. 2007. p. 46).

"(...) pode-se conceituar o regulamento em nosso Direito como ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública." (Celso Antônio Bandeira de Mello. *In*: Curso de Direito Administrativo. 32ª edição. Ed. Malheiros. 2015. p.351).

Portanto, uma vez editada a lei é prerrogativa conferida à Administração o exercício do Poder Regulamentar.

Dentro do contexto apresentado, não se revela factível a aposição de emenda para fazer constar no projeto de lei a imposição de prazo para o Executivo regulamentar a lei. Quanto à impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer prazo certo para tomada de providências por parte do Executivo, o STF decidiu da seguinte forma:

"Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o



instituto brasileiro de
administração municipal

princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.3" (STF, ADI 3394, 02.04.07, Min. Eros Grau). (Grifos nossos).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2016.