

O Vício de Iniciativa em Leis Municipais: Uma Análise Doutrinária e Jurisprudencial à Luz do Tema 917 do STF

Edson Rodrigues Veloso¹
Érica Di Gênova²

Resumo: O presente artigo se propõe a abordar a inconstitucionalidade formal subjetiva, ou vício de iniciativa, de leis propostas por vereadores e que versam sobre matérias de competência privativa do Chefe do Executivo para propositura do projeto de lei. A análise se aprofunda com as lições de juristas como José Afonso da Silva, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso e Gilmar Mendes, conectando a teoria constitucional à decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da Repercussão Geral. Demonstra-se que a usurpação da prerrogativa de iniciativa é um vício insanável, não passível de convalidação pela sanção do Prefeito, por violar o núcleo do princípio da separação dos poderes.

Palavras-chave: Vício de Iniciativa; Doutrina Constitucional; Tema 917 STF; Separação de Poderes; Inconstitucionalidade Formal.

¹ Diretor do Departamento de Assistência Judiciária e Defesa do Consumidor na Prefeitura de Diadema (2000/2012), especialista em Direito Constitucional, atualmente é Procurador do Município de Diadema.

² Procuradora do Município de Diadema.

Sumário

1. Introdução.....	3
2. A natureza do vício de iniciativa e a simetria constitucional.....	3
3. A insanabilidade do vício e a irrelevância da sanção.....	3
4. A pacificação da matéria pelo Supremo Tribunal Federal.....	4
5. Conclusão.....	5
6. Referências bibliográficas.....	7

1 INTRODUÇÃO

A arquitetura constitucional brasileira assenta-se sobre o princípio da separação dos poderes, pilar que não apenas distribui funções, mas estabelece um complexo sistema de freios e contrapesos (checks and balances). Dentro desse sistema, as regras de iniciativa legislativa são cruciais para o equilíbrio do poder exercido pelo Legislativo e o Executivo. Neste sentido, a usurpação dessa prerrogativa no âmbito municipal é uma fonte perene de litígios constitucionais, cuja solução foi definitivamente pacificada pelo Supremo Tribunal Federal com o julgamento que levou ao reconhecimento e publicação do Tema de Repercussão Geral - Tema 917.

Este artigo visa analisar o tema, não apenas pela ótica jurisprudencial, mas também com o suporte da mais abalizada doutrina constitucional brasileira, demonstrando como a teoria e a prática jurisdicional convergem para a mesma conclusão, qual seja, o vício de iniciativa praticado pelos membros do Poder Legislativo ao deflagrar o processo de produção de leis é um defeito de origem que não pode ser sanado com a sanção do Chefe do Poder Executivo.

2 A NATUREZA DO VÍCIO DE INICIATIVA E A SIMETRIA CONSTITUCIONAL

O processo legislativo é composto por fases estabelecidas na Constituição Federal (art. 59 e seguintes), sendo a iniciativa do projeto de lei o ato que deflagra o processo legiferante. A Carta Política, contudo, não confere essa faculdade de forma irrestrita aos membros do parlamento de sorte que, para certas matérias, visando garantir o equilíbrio entre Legislativo e Executivo, a Lei Maior estabelece uma reserva de temas para o Chefe do Executivo, conferindo-lhe legitimidade exclusiva para propor projeto de lei. Conforme a clássica lição doutrinária, o desrespeito a essa prerrogativa gera a inconstitucionalidade formal subjetiva, pois o vício reside no sujeito que deu início ao processo (SILVA, 2023).

Essa reserva de iniciativa, prevista no artigo 61, §1º da Constituição Federal, para o Presidente da República, aplica-se compulsoriamente aos governadores e aos prefeitos, em virtude do princípio da simetria. Trata-se de uma norma central do modelo federativo, que impõe a observância das linhas mestras da organização dos poderes da União aos estados e municípios (MORAES, 2022). Assim, matérias atinentes à organização administrativa, ao regime jurídico de servidores e à criação de despesas para a municipalidade são de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo local (MEIRELLES, 2021).

3 A INSANABILIDADE DO VÍCIO E A IRRELEVÂNCIA DA SANÇÃO

Uma vez constatado o vício, surge a questão sobre a possibilidade de sua convalidação pela sanção do Chefe do Poder Executivo. A resposta da doutrina e da jurisprudência é uniformemente negativa. A sanção é um ato de aquiescência política com o conteúdo do projeto, mas não possui força para retroagir e validar uma fase processual que nasceu nula (FERREIRA FILHO, 2020).

A prerrogativa de iniciativa é irrenunciável e indisponível. Logo, permitir que a sanção a convalidasse seria o mesmo que autorizar o Chefe do Executivo a abrir mão de uma competência que a Constituição da República lhe outorgou como um poder-dever, essencial à governabilidade e ao planejamento administrativo (BULOS, 2021).

Vale destacar que, sob a ótica do neoconstitucionalismo, a separação de poderes é um princípio com densa carga normativa, cujo desrespeito não configura mera irregularidade, mas um atentado à própria estrutura constitucional (BARROSO, 2020). Nesse contexto, o controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário atua como a principal ferramenta para corrigir essas distorções e garantir a supremacia da Constituição Federal (MENDES, 2022).

4 A PACIFICAÇÃO DA MATÉRIA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A controvérsia acerca da possibilidade de saneamento do vício de origem com a sanção do Chefe do Executivo foi definitivamente encerrada com o julgamento do Recurso Extraordinário 1.256.576, paradigma do Tema 917 de Repercussão Geral, no qual o STF fixou tese vinculante que, *a contrario sensu*, confirma a inconstitucionalidade de lei oriunda de iniciativa parlamentar que trate da estrutura ou atribuição de órgãos da Administração ou do regime jurídico de servidores. Especificamente, a tese fixada pelo STF foi a seguinte: *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”*.

Vale destacar que a jurisprudência da Suprema Corte, anterior e posterior ao Tema 917, é uníssona em afirmar a insanabilidade do vício. Desta forma, no curso do processo legislativo, eventual sanção do Chefe do Executivo não tem o condão de convalidar o vício de inconstitucionalidade formal de iniciativa.

Dado o efeito vinculante da Tese 917, os tribunais estaduais vêm decidindo pela invalidação de normas municipais, mesmo quando os Prefeitos tenham sancionado os projetos de lei aprovados com vício de iniciativa:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DE LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CAMPO ALEGRE DO FIDALGO-PI - AUMENTO DE DESPESA - COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VICIO FORMAL DE INICIATIVA - PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E INDENPENDENCIA E HARMONIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIADE RECONHECIDA, À UNANIMIDADE. 1. Trata-se, in casu, de controle posterior concentrado de constitucionalidade de ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, o que destina a este órgão plenário processar e julgar a presente ação de inconstitucionalidade, nos exatos termos do art. 125, § 2º da CF/88 c/c o art. 123, III,” da CE/PI e o art. 81, I do RITJPI; 2. Com efeito, lei municipal que dispõe sobre plano de cargo, remuneração e desenvolvimento funcional dos servidores públicos, a despeito de implicar em aumento de despesa ao ente gestor, reserva-se à iniciativa do Executivo. Eventual sanção do prefeito não convalida o vício de iniciativa de vereador que a macula, como no caso. Precedentes; 3. Tal premissa decorre do princípio da simetria, segundo o qual os entes federados devem manter relação simétrica com os preceitos jurídicos constitucionais, a exemplo do processo legislativo municipal, como na hipótese, sob pena de afronta aos princípios da independência e harmonia dos Poderes; 4. Ação Direita de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente, à unanimidade.”

(TJ-PI - ADI: 00043263520178180000 PI, Relator.: Des . Pedro de Alcântara Macêdo, Data de Julgamento: 05/02/2018, Tribunal Pleno)

Em suma: a sanção do projeto de lei não convalida o vício de iniciativa – vício formal subjetivo, conforme entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal no caso de afronta à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre organização administrativa e regime jurídico de servidores.

5 CONCLUSÃO

A análise do vício de iniciativa em leis municipais, amparada pela doutrina e pela jurisprudência, revela uma profunda coerência entre a teoria constitucional e a prática jurisdicional. A reserva de iniciativa do Chefe do Executivo não é um formalismo vazio, mas uma exigência fundamental, uma forma de concretização do princípio da separação dos poderes que, um dos pilares da República Federativa, conforme lecionam os mais importantes constitucionalistas do país.

Conclui-se, portanto que o projeto de lei de origem parlamentar que invade a esfera de competência do Presidente, Governador ou Prefeito nasce com um vício de inconstitucionalidade formal subjetivo, vício este que é de

natureza insanável. Neste sentido, a sanção do projeto de lei pelo Chefe de Executivo - ato de mera concordância política - não é juridicamente capaz de convalidar a nulidade de origem. Tal entendimento pacificado pelo STF no Tema 917 reafirma a força normativa da Constituição Federal e reforça o papel da Corte Suprema como guardiã da nossa Lei Maior, restabelecendo o equilíbrio entre os Poderes da República.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.