

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Processo Legislativo Municipal
Municipal Legislative Process

José Levi Mello do Amaral Júnior

Sumário

CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	2
Carlos Ayres Britto	
PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR POR FORÇA DE CONDENAÇÃO CRIMINAL NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	9
José Levi Mello do Amaral Júnior	
PODER NORMATIVO DAS CORTES CONSTITUCIONAIS: O CASO BRASILEIRO.....	16
Inocência Mártires Coelho	
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	29
José Levi Mello do Amaral Júnior	
PRIMEIRAS LINHAS SOBRE A OPÇÃO POLÍTICO-CRIMINAL DA DESERÇÃO MILITAR: A NECESSÁRIA CONTRIBUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Danilo Gustavo Vieira Martins	
IMPLICAÇÕES DO DIREITO AO VOTO AOS IMIGRANTES: AMEAÇA À SOBERANIA NACIONAL OU EFETIVAÇÃO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL?	58
Juliana Cleto	
CRIMEN, DESEMPLEO Y ACTIVIDAD ECONÓMICA EN CHILE.....	81
Sergio Zuñiga-Jara, Sofía Ruiz Campo e Karla Soria-Barreto	
O IMPACTO DE DIFERENTES TIPOS DE REPRESSÃO LEGAL SOBRE AS TAXAS DE HOMICÍDIO ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS	100
Adolfo Sachsida, Mário Jorge Cardoso de Mendonça e Tito Belchior Silva Moreira	
ANÁLISE DOS IMPACTOS DIRETOS E INDIRETOS DO PROGRAMA DE P&D DA ANEEL NO SETOR ELÉTRICO: DIFERENÇAS COM OS EUA.....	124
Igor Polezi Munhz, Alessandra Cristina Santos Akkari e Neusa Maria Bastos Fernandes dos Santos	
SHANGO UNCHAINED? STATE IN(CAPACITY), URBAN BIAS, AND THE POWER AFRICA INITIATIVE .	146
Tom Brower	
LEVANDO O ORÇAMENTO A SÉRIO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	179
Andre Bogossian	

ESTIMATIVA DE DEMANDA PELA FORMALIZAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL NO AGRESTE PERNAMBUCANO: UMA APLICAÇÃO DO MÉTODO DE VALORAÇÃO CONTINGENTE.....	200
Monaliza de Oliveira Ferreira e Kelly Samá Lopes de Vasconcelos	
IMPLICAÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA RENDA E ORGANIZAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES.....	221
Nádia Kunkel Sziwelski, Carla Rosane Paz Arruda Teo, Luciara de Souza Gallina, Fabiula Grahl e Cimara Filippi	
DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS E A POBREZA NO NORDESTE DO BRASIL.....	241
Nadja Simone Menezes Nery de Oliveira, Solange de Cassia Inforzato de Souza e Aricieri Devidé Junior	
EFEITOS COLATERAIS DA MINERAÇÃO NO MEIO AMBIENTE	264
Márcio Oliveira Portella	
PARTICIPAÇÃO POPULAR E ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL PARA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	278
Luciano Marcos Paes	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMAÇÃO E AVALIAÇÃO DE MAGISTRADOS: A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO JUDICIAL ATRAVÉS DAS ESCOLAS DE MAGISTRATURA.....	289
Flávio José Moreira Gonçalves	
RESENHAS	
SIMPLER: THE FUTURE OF GOVERNMENT, DE CASS SUSTEIN	316
Veyzon Campos Muniz	

Municipal Legislative Process

José Levi Mello do Amaral Júnior**

RESUMO

Este artigo é relativo ao processo legislativo nos municípios brasileiros. Ele descreve os direitos e responsabilidades dos municípios na relação com a Constituição, enumerando os poderes que são delegados a eles. A Constituição habilita os municípios a aprovarem a legislação que é expressamente permitida pelos poderes enumerados. Alguns poderes são compartilhados pelos Governos federal e local. O artigo argumenta que municípios podem adotar modos alternativos de criação do Direito local.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro. Municípios. Processo legislativo.

ABSTRACT

This paper is related to the legislative process in Brazilian municipalities. It describes the rights and responsibilities of municipalities in relationship to the Constitution, enumerating the powers delegated to the municipalities. The Constitution allows municipalities to enact legislation that is expressly allowed by the enumerated powers. Some powers are shared by the federal and local governments. The paper argues that municipalities can adopt alternative ways to create local law.

Keywords: Brazilian federalism. Municipalities. Legislative process.

1. MUNICÍPIOS NA FORMA FEDERATIVA DE ESTADO BRASILEIRA

A forma federativa de Estado brasileira tem uma peculiaridade: todos os seus Municípios também são entes federados¹, com igual dignidade federativa gozada pelos demais entes federados².

Em outras palavras, a federação brasileira, o conjunto total do Estado brasileiro, resulta do amálgama – indissolúvel – formado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Trata-se de antiga tradição que o processo constituinte de 1988 explicitou Almeida³.

* Artigo convidado.

** Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP. Procurador da Fazenda Nacional. Consultor-Geral da União. E-mail: jose.levi@usp.br

1 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Arts. 1º e 18. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

2 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 153-154.

3 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 96-97.

Disso resulta que os Municípios participam da repartição constitucional de competências entre os entes federados.

2. COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

Têm, portanto, competências enumeradas: (i) **materiais** (fazer ou cuidar concretamente de algo); e (ii) **legislativas** (legislar sobre determinado assunto), competências essas que são apenas deles, Municípios. Constam, em essência, do art. 30 da Constituição da República.

Ademais, participam: (iii) das competências **comuns**, que têm natureza material e comportam-se de modo cumulativo⁴; bem como (iv) das competências **concorrentes**, que têm natureza legislativa e comportam-se de modo não cumulativo⁵.

Claro, isso sem prejuízo de outras competências espalhadas ou esmiuçadas em diversas outras normas da Constituição da República, por exemplo, o art. 156 (impostos de competência municipal) e o art. 182 (política urbana).

Do exercício das competências municipais enumeradas e concorrentes decorre o campo temático próprio à lei municipal.

3. A LEI MUNICIPAL NO SISTEMA DE FONTES BRASILEIRO

No primeiro caso (exercício de competências legislativas enumeradas aos Municípios), decorre uma lei municipal que tem campo que lhe é próprio e peculiar, inclusive prevalecendo sobre eventuais leis federais e estaduais que, na prática, venham a pretender usurpar competência municipal, malferindo a repartição constitucional de competências. Não há que cogitar, aqui, hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais. Têm elas a mesma posição no sistema de fontes brasileiro.

No segundo caso (exercício de competências legislativas concorrentes por parte dos Municípios), decorre uma lei municipal que complementa moldura definida (e, logo, com observância aos respectivos limites estabelecidos) por uma lei nacional de normas gerais, que — do mesmo modo — também submete leis federais e estaduais. Aqui, sim, há hierarquia entre, de um lado, a lei nacional de normas gerais (expressiva da vontade do todo federativo) e, de outro lado, as leis federais, estaduais e municipais que, para (e no âmbito de) cada um desses entes, vêm a complementar a lei nacional de normas gerais⁶.

4 Constituição da República, art. 23. “A cumulativa existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência, ou por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-Membro. Claro está que, por um princípio lógico, havendo choque entre norma estadual e norma federal num campo de competência cumulativa, prevalece a regra da União.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1. p. 189). Prevalece, claro, no pressuposto de a competência legislativa correlata ser privativa da União ou concorrente de modo a atribuir à União as normas gerais, hipóteses essas que ocorrem na grande maioria dos casos do art. 23 da Constituição da República (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 116-118).

5 Constituição da República, art. 24, combinado com o art. 30, inciso II. A propósito (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 140-143). Comportam-se de modo não cumulativo porque implicam uma repartição vertical de competências: a União legisla normas gerais, deixando-se aos demais entes a complementação (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1. p. 189).

6 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 24, §§ 1º a 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015. Sobre o assunto, confira-se trabalho clássico: Ataliba, 1980, p. 58-76.

A lei municipal cumpre, no âmbito do Município, o princípio da legalidade⁷. Trata-se de realizar — também em face do Poder Público municipal — o ideal, próprio ao conceito de Estado de Direito, de que o cidadão é livre na medida em que ele próprio ou um representante seu para tanto eleito participa da formação da lei.

Assim, há um processo legislativo a ser observado também pelos Municípios. Encontra as suas linhas gerais no modelo constitucional de 1988, bem como no respectivo modelo constitucional estadual.

4. A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL: CONSTITUIÇÃO DO MUNICÍPIO

A sua disciplina específica deve constar da lei orgânica municipal, ou seja, deve constar do texto constitucional do Município, atendidos os princípios estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição do respectivo Estado⁸.

Sem dúvida, a lei orgânica municipal é a Constituição do Município⁹. Implica manifestação de poder constituinte **decorrente**, claro, insista-se, atendidos os princípios estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição do respectivo Estado¹⁰.

5. FASES DA ELABORAÇÃO DA LEI MUNICIPAL

Nesse contexto, o processo legislativo municipal deve refletir algumas características essenciais e estratégicas do processo legislativo da Constituição da República, bem como da Constituição do respectivo Estado, em regra diretamente vinculadas à lógica da organização dos poderes e às respectivas salvaguardas recíprocas.

Em suma, assim como se dá com o processo de formação da lei ordinária, espécie legislativa que revela o padrão do processo legislativo na Constituição da República, pode-se afirmar que o processo de formação da lei municipal “apresenta uma fase introdutória, a iniciativa, uma fase constitutiva, que compreende a deliberação e a sanção, e a fase complementar, na qual se inscreve a promulgação e também a publicação.”¹¹

5.1 Iniciativa

Segundo a melhor doutrina, “a iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia”¹².

7 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 5º, inciso II, combinado com o art. 37, *caput*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

8 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 29. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

9 Dois exemplos ilustram essa realidade. Primeiro, a Lei Orgânica do Município de Barbacena, Minas Gerais, expressamente se declara “Constituição” do Município. BARBACENA. Lei Orgânica do Município de Barbacena, de 08 de dezembro de 1990. Disponível em: <<http://www.barbacena.mg.gov.br/governo/leiorganicadomunicipio.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015. Segundo, a Constituição do Estado de Pernambuco dispõe, em seu art. 61, inciso I, alínea “P”, que compete ao Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente “a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição, ou de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica respectiva.” (PERNAMBUCO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=TEXTTOORIGINAL>>. Acesso em: 10 dez. 2015), ou seja, explicitamente reconhece como parâmetro de controle de constitucionalidade da lei municipal a “Lei Orgânica respectiva”.

10 “[...] não será absurdo falar num Poder Constituinte municipal, o que certamente arrepiará certos constitucionalistas sempre prontos a denunciar os ‘erros’ da Carta.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 154.

11 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 228.

12 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 228.

Transpondo-se a lógica do art. 61 da Constituição da República para o âmbito municipal, claro, com as devidas adaptações, devem ter iniciativa legislativa “geral” qualquer membro ou Comissão da Câmara de Vereadores, o Prefeito e os cidadãos do Município¹³.

Ademais, ainda seguindo o modelo do referido art. 61, certos assuntos deverão ser de iniciativa privativa do Prefeito. É o que entende o Supremo Tribunal Federal relativamente aos Estados:

as regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito — como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada — ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.¹⁴

Claro, essa compreensão também se aplica, ao natural, ao processo legislativo municipal. Logo, devem ser da iniciativa privativa do Prefeito as leis que: (i) fixem ou modifiquem os efetivos das guardas municipais; (ii) disponham sobre: (ii.a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii.b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (ii.c) criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública municipal, sem prejuízo de decreto autônomo municipal nos mesmos moldes daquele previsto pelo art. 84, inciso VI, da Constituição da República, ou seja, para dispor sobre: (ii.c.1) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e (ii.c.2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

A Constituição da República fixa, expressamente, uma iniciativa privativa das Câmaras Municipais: a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais¹⁵.

A iniciativa popular, sucedâneo de democracia direta, também deve ser objeto da lei orgânica municipal, precisamente pela participação popular que proporciona. Implica a possibilidade de projeto de lei ser apresentado à Câmara Municipal subscrito por determinado número de eleitores municipais (número esse a ser fixado pela lei orgânica). A rigor, as assinaturas coletadas devem ser conferidas e validadas. Porém, sobretudo para prestigiar projeto de iniciativa popular meritório, nada impede que um Vereador ou uma Comissão da Câmara de Vereadores subscreva o projeto para que siga ele tramitação regular sem maiores dificuldades iniciais. Importa prestigiar a substância de projeto fruto de cidadania participativa, tanto que o inciso IX do art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que “não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação”. Importa anotar que se trata de uma iniciativa geral, “já que não está adstrita a matérias determinadas. Pela lógica, todavia, não alcança as matérias reservadas”.¹⁶

5.2 Deliberação

É a fase principal do processo legislativo, porque “nela e por ela o Legislativo estabelece as regras jurídicas novas”.¹⁷

13 “rigorosamente falando, no Direito brasileiro ninguém possui realmente iniciativa geral. A designação vale simplesmente na medida em que significa propor direito novo sobre qualquer matéria (exceto as reservadas)” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 229).

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 279 AL*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 13 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14699547/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-276-al>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

15 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 29, inciso V. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

16 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 229.

17 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 233.

Diferentemente do processo legislativo próprio ao Congresso Nacional e a exemplo do que se dá no plano estadual, a deliberação no processo legislativo municipal é unicameral.

A Câmara Municipal poderá ter comissões permanentes e temporárias, com características análogas àquelas previstas pelo art. 58 da Constituição da República, cabendo-lhes discutir e, até mesmo, votar conclusivamente projeto de lei que dispensar, na forma do regimento interno da Câmara, a competência do Plenário, salvo se houver recurso subscrito por determinado número de membros da Casa¹⁸. Aplicado ao processo legislativo, o trabalho das comissões é denominado pela doutrina “subfase instrutória.”¹⁹

A possibilidade de apresentação de emendas parlamentares, a maioria (simples ou qualificada) para aprovação de um projeto de lei, o número de turnos de votação etc. são assuntos que a lei orgânica municipal poderá ferir, ficando os pormenores com o regimento da Câmara Municipal.

As emendas parlamentares formalizam as contribuições dos Vereadores aos projetos em tramitação. Cabe ao regimento da Câmara Municipal especificar a tipologia das emendas (aditivas, supressivas, modificativas, aglutinativas etc.), bem como prever, se for o caso, a possibilidade de apresentação de substitutivo ao projeto²⁰. Em princípio, cabe à emenda em qualquer projeto. Porém, em se tratando de matéria da iniciativa privativa do Prefeito, importa observar o que dispõe o art. 63, inciso I, da Constituição da República: a emenda será admitida, desde que não implique aumento de despesa (exceto no caso das proposições orçamentárias, nos termos e nos limites dos §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição da República)²¹. Dada a essencialidade da matéria orçamentária, inclusive porque inerente à harmonia entre os poderes, essas disposições expressam princípios que devem ser observados pelos Municípios.

A lei orgânica poderá adotar padrão: (i) de quórum para deliberação; e (ii) de maioria para aprovação, como fez o art. 47 da Constituição da República, *verbis*:

salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.²²

Na situação padrão e a teor dos respectivos Regimentos Internos e da prática das Casas do Congresso Nacional, em se tratando de projeto de lei ordinária, o parlamentar pode votar “sim”, “não”, “em branco” ou, simplesmente, registrar “abstenção”. Os votos em branco, bem como as abstenções, são computados para efeito de quórum²³, ou seja, ajudam a sustentar a sessão, diferentemente da ausência (incluída a presença não computada) ou da obstrução, que, no limite, podem derrubar a sessão por falta de quórum.

18 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 58, § 2º, inciso II. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

19 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 2012. p. 233.

20 Que, na prática, “nada mais é do que uma ampla **emenda** ao projeto inicial”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 2182-6/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Trabalhista Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 31 de maio de 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=421277>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

21 A propósito, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.114-7/SP. Esse precedente ainda exige pertinência temática entre o projeto de lei e a emenda a ele apresentada. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 3114 SP*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 24 de agosto de 2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/763435/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3114-sp>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

22 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

23 É o que dispõe, por exemplo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 183, § 2º. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2015.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

5.3 Sanção e veto

Parafraseando lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho²⁴, completa a fase constitutiva do processo legislativo municipal a apreciação pelo Prefeito do texto aprovado pela Câmara Municipal²⁵, resultando em sanção ou veto: “a sanção é que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei.²⁶” Prazo e modalidades de sanção (expressa ou tácita) e veto (total ou parcial, por inconstitucionalidade ou por interesse público) devem ser objeto de definição da lei orgânica municipal.

Com efeito, há uma lógica constitucional da sanção e do veto que se revela inerente à principiologia da organização dos poderes e, por isso mesmo, deve ser observada pelos entes federados: (i) “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea²⁷, porque, do contrário, o veto a palavras isoladas poderia, inclusive, inverter o sentido da deliberação parlamentar²⁸; (ii) o mero decurso de prazo implica sanção tácita, não veto (total) tácito²⁹, de modo a, justamente, prestigiar a deliberação parlamentar³⁰; e (iii) o veto no Direito brasileiro não é absoluto,³¹ mas, sim, sujeita-se à apreciação da Câmara Municipal e pode ser derrubado por ela³², pois é próprio da democracia que a última palavra sobre a formação das leis seja dos representantes eleitos do povo³³.

Enfim, importa registrar que a sanção não convalida vício de iniciativa, ou seja, a sanção (do Prefeito) não torna superada a inconstitucionalidade (formal) decorrente da usurpação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal. Trata-se de assunto que foi objeto de polêmica doutrinária³⁴ mas que parece pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não obstante exista julgado que aplica entendimento anterior (inclusive sumulado³⁵) por força de analogia com a possibilidade de emenda em matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, desde que não implique aumento de despesa³⁶.

5.4 Promulgação e publicação

A promulgação é uma chancela, um atestado de que o processo legislativo completou-se de modo regular e que, portanto, a lei existe³⁷. Tratando-se de processo legislativo de espécie legislativa passível de veto,

24 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

25 “Completa a fase constitutiva do processo legislativo a apreciação pelo Executivo do texto aprovado pelo Congresso Nacional.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 233).

26 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 236.

27 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 66, § 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

28 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 247-248.

29 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 66, § 3º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

30 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 236-237.

31 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 246-247.

32 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 66, § 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

33 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 1º, parágrafo único. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

34 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 237-244.

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 5*. A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=5.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

36 A propósito, o Voto-Vista do Ministro Moreira Alves na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 266-0/RJ. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 266 RJ*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, 18 de junho de 1993. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14707586/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-266-rj>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

37 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. t. 3. p. 177.

a promulgação ocorre juntamente com a sanção³⁸. Portanto, no processo legislativo municipal, cabe, em princípio, ao Prefeito, podendo passar ao Presidente da Câmara Municipal no caso de sanção tácita ou de derrubada de veto³⁹.

Por sua vez, a publicação tem por objetivo “fazer conhecida a lei”⁴⁰ e, a partir da vigência, obrigatória. Isso porque “a publicação é condição de eficácia do ato normativo”⁴¹ de modo que, “verificada essa condição, fixa-se o termo em que se há de tornar efetiva a eficácia do ato normativo”⁴².

Na prática do processo legislativo brasileiro, é usual fazer a vigência coincidir com a publicação⁴³. Por outro lado, em caso de omissão da lei acerca da sua própria vigência, aplica-se a *vacatio legis* padrão da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, qual seja, “quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”⁴⁴.

Fazer publicar as leis é competência privativa do Chefe do Poder Executivo⁴⁵. Na União, realiza-se por meio do Diário Oficial da União. Nos demais entes, pode ocorrer por meio de diário oficial próprio ou por meio de qualquer outra mídia que permita ampla divulgação, inclusive sítio eletrônico certificado na forma da Medida Provisória n. 2.200-2, de 24 de agosto de 2001 (como se dá com a versão eletrônica do próprio Diário Oficial da União⁴⁶).

6. ESPÉCIES LEGISLATIVAS NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

O processo legislativo na Constituição da República compreende a elaboração de sete espécies normativas primárias, ou seja, que encontram fundamento de validade diretamente na Constituição⁴⁷: emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, medida provisória, decreto legislativo e resolução⁴⁸.

A autonomia dos entes federados deveria permitir ampla liberdade de escolha acerca do próprio processo legislativo e respectivas espécies normativas primárias.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal impõe aos Estados e aos municípios diversos aspectos do processo legislativo da Constituição da República. É o que se dá, como já examinado, com a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O mesmo acontece com as próprias espécies normativas primárias. Isso porque o Supremo Tribunal Federal exige coincidência — tendo a Constituição da República como parâmetro — entre as matérias re-

38 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. t. 3. p. 177.

39 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 66, § 7º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

40 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. t. 3. p. 177.

41 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 274.

42 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 274-275.

43 O que se dá pela tradicional cláusula “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (que a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, art. 8º, recomenda reservar “para as leis de pequena repercussão”). BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

44 BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Art. 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

45 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 84, inciso IV. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

46 BRASIL. Imprensa Nacional. *Diário Oficial da União* [versão eletrônica]. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

47 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 223-226.

48 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 59. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

servadas à lei complementar⁴⁹ nas esferas federal, estadual e municipal:

a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário.⁵⁰

Esse mesmo entendimento foi aplicado pelo Supremo em circunstância análoga relativamente à Lei Orgânica do Município de Pedranópolis, São Paulo⁵¹.

Com efeito, a Corte, explicitamente, ainda considera vigente o princípio da simetria que decorria do art. 200 da Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969⁵². Ora, o princípio da simetria parece próprio à lógica centralista de um regime autoritário, mas de nenhum modo é compreensível em um contexto federativo democrático que se pretende amigo das autonomias locais. Na ordem constitucional vigente, seria mais natural o Tribunal reconhecer aos Estados e Municípios a livre definição sobre a adoção ou não da lei complementar, bem como que matérias seriam a ela reservadas, até porque inexistente na vigente Constituição da República disposição similar ao art. 200 da Constituição pretérita.

Por outro lado, em se tratando de lei delegada e medida provisória, o Supremo Tribunal Federal concede liberdade de escolha às Constituições estaduais: poderão optar por prever ou por não prever lei delegada e medida provisória. Vejam-se alguns exemplos. O art. 5º, § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo é rigoroso: “é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.”⁵³ Assim, o Direito Constitucional paulista exclui ambas as espécies. Por outro lado, os Estados do Goiás e de Minas Gerais conhecem prática de lei delegada. Indo além, as Constituições dos Estados do Acre, do Maranhão, da Paraíba, do Piauí, de Santa Catarina⁵⁴ e do Tocantins⁵⁵ permitem, aos respectivos Governadores, a edição de medida provisória.

49 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015. Art. 69: “As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.” Portanto, diferentemente do que se dá quando da votação da lei ordinária, votar “em branco” ou, simplesmente, registrar “abstenção equivale a votar “não”.

50 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 2872 PI*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Piauí. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado Piauí. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 01 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20624854/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2872-pi-stf>>. Acesso em: 10 dez. 2015. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1087 PI*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 01 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14704759/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1087-rj>>. Acesso em: 10 dez. 2015; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2314 RJ*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 25 de abril de 1995. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14751531/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2314-rj>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

51 BRASIL. Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário. *RE 383123 SP*. Segunda Turma. Recorrente: Prefeito Municipal de Pedranópolis. Recorrido: Presidente da Câmara Municipal de Pedranópolis. Relator(a): Min. Carmen Lúcia. Brasília, 04 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25313098/recurso-extraordinario-re-383123-sp-stf-inteiro-teor-151824983>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

52 “As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.” BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

53 SÃO PAULO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

54 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 2391 SC*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator(a): Min. Ellen Gracie. Brasília, 16 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759899/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2391-sc>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

55 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 425 TO*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Do Movimento Democrático Brasileiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 04 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773148/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-425-to>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Por sua vez, como visto, as leis orgânicas municipais devem observância aos princípios da Constituição da República e aos princípios da Constituição do respectivo Estado⁵⁶. Precisamente em razão de a Constituição paulista não contemplar a medida provisória, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo fulminou medidas provisórias editadas pelo Prefeito de Indaiatuba.⁵⁷ Por outro lado, há registro de Municípios paranaenses que preveem medida provisória.⁵⁸ Vale observar que, assim como a Constituição paulista, a paranaense também não adota a espécie.

Enfim, seja como for, para acolher a medida provisória, a lei orgânica deverá observar, ao menos, os seguintes princípios elementares que regem a espécie na Constituição da República: (i) edição apenas em caso de relevância e urgência⁵⁹; (ii) observância às limitações materiais da esfera federal aplicáveis à esfera local⁶⁰; (iii) submissão imediata à apreciação parlamentar para conversão em lei⁶¹, inclusive com a possibilidade de emendas parlamentares; e (iv) regime de prazos tão rigoroso quanto aquele adotado no plano federal^{62,63}.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Victor Nunes Leal⁶⁴ em obra clássica, afirma: “ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais.⁶⁵

Essa situação agrava-se com a imposição do princípio da simetria, que reduz, consideravelmente, o espaço de criatividade que deveria ser próprio à autonomia dos entes federados.

Não obstante as restrições dele decorrentes, encontram-se soluções político-institucionais originais e interessantes nas diversas esferas da federação brasileira. Porém, ainda assim, seria muito importante à evolução da cultura federativa pátria reconhecer aos municípios a possibilidade de adoção de inovações desvinculadas dos modelos federal e estadual, mormente no que se refere à mecânica de produção do próprio direito, ou seja, no que se refere ao processo legislativo local.

56 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 29. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

57 SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas provisórias: instrumento de governabilidade*. São Paulo: NDJ, 2003. p. 341-347.

58 CLÈVE, Clemerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 244.

59 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 62, *caput*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

60 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 62, § 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

61 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 62, *caput*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

62 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 62, §§ 3º, 4º, 6º e 7º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

63 Argumentação levada a efeito para avaliar os termos em que é possível a medida provisória estadual (AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: edição e conversão em lei, teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 209) e considerada correta em doutrina (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 890-891).

64 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

65 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 70.

8. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: edição e conversão em lei, teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ATALIBA, Geraldo. Regime constitucional e leis nacionais e federais. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 53/54, p. 58-76, 1980.
- BARBACENA. *Lei Orgânica do Município de Barbacena, de 08 de dezembro de 1990*. Disponível em: <<http://www.barbacena.mg.gov.br/governo/leiorganicadomunicipio.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2015.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Imprensa Nacional. *Diário Oficial da União [versão eletrônica]*. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 279 AL*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado de Alagoas. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 13 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14699547/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-276-al>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 2182-6/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Trabalhista Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 31 de maio de 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=421277>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 3114 SP*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 24 de agosto de 2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/763435/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3114-sp>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 266 RJ*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, 18 de junho de 1993. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14707586/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-266-rj>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 2872 PI*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Piauí. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado Piauí. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 01 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20624854/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2872-pi-stf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 2391 SC*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator(a): Min. Ellen Gracie. Brasília, 16 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759899/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2391-sc>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidades. *ADI 425 TO*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Do Movimento Democrático Brasileiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 04 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773148/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-425-to>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1087 PI*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 01 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346816>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2314 RJ*. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 25 de abril de 1995. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14751531/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2314-rj>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 383123 SP*. Segunda Turma. Recorrente: Prefeito Municipal de Pedranópolis. Recorrido: Presidente da Câmara Municipal de Pedranópolis. Relator(a): Min. Carmen Lúcia. Brasília, 04 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25313098/recurso-extraordinario-re-383123-sp-stf/inteiro-teor-151824983>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 5*. A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=5.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. t. 3.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=TEXTTOORIGINAL>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SÃO PAULO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Medidas provisórias: instrumento de governabilidade*. São Paulo: NDJ, 2003.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.