

**PROCESSO LEGISLATIVO - PROJETO DE LEI - PROMULGAÇÃO -  
PUBLICAÇÃO - AUSÊNCIA - NULIDADE**

**- No processo legislativo, a promulgação e a publicação da lei são atos essenciais para sua validade e eficácia no mundo jurídico, sem os quais a lei se torna nula de pleno direito.**

**- É vedado ao Poder Judiciário interferir no processo legislativo para ordenar ao Poder Legislativo ou ao Executivo que promulgue e publique determinada lei.**

APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0559.04.910511-2/001 - Comarca de Rio Preto - Relator: Des. DUARTE DE PAULA

**Acórdão**

Vistos etc., acorda, em Turma, a Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM CONFIRMAR A SENTENÇA, NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

Belo Horizonte, 10 de março de 2005. -  
*Duarte de Paula* - Relator.

**Notas taquigráficas**

*O Sr. Des. Duarte de Paula* - Vieram-me os autos em reexame necessário e recurso voluntário aviado pela Câmara Municipal de Santa Rita de Jacutinga contra a r. sentença proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Rio Preto, que, nos autos da ação ordinária proposta pelo Prefeito Municipal de Santa Rita de Jacutinga, Francisco Raimundo de Oliveira, julgou procedente o pedido inicial.

Em suas razões, a apelante aduz que as Leis Municipais nº 878/98 e nº 879/98 foram promulgadas em total desobediência à Emenda Constitucional nº 19/98, que prevê que a fixação dos subsídios deve ser feita de uma legislatura à outra, e, assim, com o objetivo de corrigir tal erro, foi elaborado o Projeto de Lei nº 01/00, que dis-

põe sobre a fixação dos subsídios dos agentes políticos para a legislatura de 2001/2004.

Sustenta que, após ser aprovado, o referido projeto foi encaminhado ao Chefe do Poder Executivo para sanção, promulgação e publicação. Afiança não ter tomado conhecimento da ausência de promulgação e publicação da lei, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2001, mas que a Constituição Federal não estipula prazo para que aquela seja promulgada e publicada, o que, portanto, poderá ser feito neste momento.

Requer, nesse contexto, que, caso seja considerada nula a legislação em vigor, não sejam aplicadas as Leis nº 878/98 e nº 879/98, notadamente inconstitucionais, tendo em vista que o valor dos subsídios nelas fixado não é compatível com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (fls. 174/178).

Conheço do apelo oficial e do recurso voluntário, presentes os pressupostos de sua admissibilidade.

No caso em análise, estamos diante de uma situação na qual, tendo ocorrido a sanção tácita da Lei nº 01/00, que dispõe sobre os subsídios dos agentes políticos do Município de Santa Rita do Jacutinga, pelo Chefe do Poder Executivo, este não a promulgou nem a publicou, o que também não foi feito pelo Presidente da Casa Legislativa.

Nesse contexto, a questão dos autos cinge-se à validade da referida norma no mundo jurídico, pelo que, antes de adentrar no mérito do recurso, necessário fazer algumas considerações sobre o processo legislativo.

Processo legislativo é um conjunto de atos preordenados visando à criação de normas de Direito. Esses atos são: iniciativa legislativa, emendas, votação, sanção e veto; promulgação e publicação.

Em linhas gerais, a iniciativa legislativa é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. As emendas são proposições apresentadas como acessórias a um projeto de lei. Já a votação é o ato coletivo de decisão do Poder Legislativo, que se toma por maioria de votos (maioria simples, maioria absoluta ou maioria qualificada).

No que se refere à sanção, é ato político de competência exclusiva dos Chefes do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) e consiste na sua adesão ou aquiescência ao projeto aprovado pelo Legislativo. Trata-se de uma prerrogativa assegurada a esses agentes políticos pelo ordenamento constitucional, a qual não comporta delegação. É por intermédio dela que o projeto se transforma em lei.

No Direito Constitucional brasileiro a sanção pode ser expressa ou tácita. A primeira se verifica quando o Chefe do Poder Executivo, observando o prazo legal, assina o projeto e, assim, manifesta seu assentimento. A segunda ocorre quando a mencionada autoridade deixa esgotar-se o prazo sem assinar a proposição de lei, hipótese em que o seu silêncio configura a sanção tácita.

Assim, se o Presidente da República, o Governador do Estado ou o Prefeito Municipal não veta determinado projeto de lei no prazo de 15 dias úteis, isso significa que o projeto foi sancionado e se converteu em norma jurídica, apenas dependendo de ato posterior para ter eficácia, a saber, a promulgação publicada.

A promulgação também é ato de natureza política, cujo objetivo é atestar sole-

nemente a existência da lei para a produção de seus efeitos. É um requisito indispensável à eficácia do ato normativo, que atesta a sua executoriedade.

Normalmente, a promulgação é ato de competência do Chefe do Poder Executivo. Entretanto, no caso de sanção tácita ou de rejeição de veto pela Casa Legislativa, se a lei não é promulgada por ele dentro do prazo legal, cabe ao Presidente do Legislativo fazê-lo.

Se a sanção é uma faculdade inerente aos Chefes do Poder Executivo, que podem concordar ou não com o projeto aprovado pelo Legislativo, a promulgação reveste-se de caráter obrigatório. É que, a partir do momento em que ocorre a sanção tácita, há a transformação do projeto em norma jurídica. Ora, se já é lei, não há alternativa senão o dever de promulgá-la.

Se a autoridade do Executivo não promulgou a lei dentro do prazo constitucional, o Poder Legislativo passou a assumir a responsabilidade pela proclamação solene de sua existência. Assim, nota-se ser a promulgação mais um dever que uma faculdade, pois a autoridade competente para tanto não pode ignorar um processo perfeito e acabado que resultou na confecção da norma jurídica.

Já a publicação é o ato pelo qual se dá conhecimento do conteúdo da lei aos seus destinatários, tornando-a obrigatória. Enquanto a lei não for publicada no Diário Oficial, ela não tem validade nem pode ser exigido seu cumprimento. A partir da data em que a lei é publicada no órgão competente, ocorre o início de sua vigência, estando apta a produzir efeitos.

A matéria relativa à publicação de lei foi regulada pela legislação civil, que determina no art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro:

Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

Verifica-se, portanto, que a publicação da lei é requisito indispensável à sua validade e eficácia,

bem como à obrigatoriedade de observância de seus preceitos. A divulgação oficial do conteúdo do ato legislativo deve ser feita pelo mesmo órgão responsável por sua promulgação.

A respeito do tema elucida JOSÉ AFONSO DA SILVA, *verbis*:

A publicação constitui tão-só um instrumento pelo qual se transmite a promulgação (que concebemos como comunicação da feita da lei e do seu conteúdo) aos destinatários da lei. É meio pelo qual se notifica a estes o ato promulgatório. Por isso é que dissemos que a publicação integra a promulgação, como um de seus elementos instrumentais. (...) Há, portanto, obrigação de publicar decorrente da obrigação de promulgar. A autoridade que emitir o ato de promulgação tem que providenciar imediata publicação (*Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional*. São Paulo, 1964, p. 226-229).

*In casu*, a Lei nº 01/00, que dispõe sobre os subsídios dos agentes políticos do Município de Santa Rita de Jacutinga, contém vícios insanáveis, que retiram sua eficácia e validade no mundo jurídico, quais sejam ausência de promulgação e publicação. Assim, outra solução não existe, senão a de aplicar as Leis Municipais nºs 878/98 e nº 879/98, que anteriormente regulavam a matéria.

Impossível a solução encontrada pela apelante de, nos presentes autos, se determinar a realização da promulgação e publicação da combatida norma, tendo em vista que, aí sim, se estaria ferindo a Emenda Constitucional nº 19/98, já que a atual legislatura estaria promulgando e fixando seu próprio subsídio. Ademais, não cabe ao Judiciário interferir no processo legislativo, com o fim de validar ato normativo viciado.

Coadunando de tal entendimento, o excelso Supremo Tribunal Federal, ao examinar o Recurso Extraordinário nº 62.683, que teve como Relator o Ministro Osvaldo Trigueiro, firmou a seguinte jurisprudência:

Não cabe ao Poder Judiciário interferir no processo legislativo a fim de promulgar texto

em lei. (...) O Poder Judiciário não pode intervir no processo de elaboração das leis. Sem dúvida, incumbe-lhe dizer se uma lei é constitucionalmente válida ou não. Mas não lhe é permitido ordenar ao Poder Legislativo que promulgue determinada emenda, nem ordenar ao Poder Executivo que sancione determinado projeto.

Tal decisão afastou a possibilidade de o juiz determinar ao órgão ou à autoridade competente (do Executivo ou Legislativo) que proceda à promulgação da lei, por tratar-se de assunto estranho ao Poder Judiciário, não sendo lícita a interferência do órgão jurisdicional para exigir do Chefe do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, se for o caso, a promulgação do ato normativo.

A posição do Pretório Excelso é, pois, compatível com o princípio da independência e harmonia dos Poderes, deixando a tarefa de promulgar a norma ao órgão detentor de competência constitucional para a sua efetivação.

Por fim, no que se refere à alegada inconstitucionalidade das Leis nºs 878/98 e 879/98, anoto não ter sido reconhecida pelo Poder Judiciário, pelo que devem ser utilizadas até que lei posterior que obedeça aos trâmites legais regule a matéria.

Dessa forma, declara-se a nulidade do Projeto de Lei nº 01/02 e o direito do autor de perceber seus subsídios com base na Lei nº 879/98.

Pelo exposto, confirmo a r. sentença, em reexame necessário, prejudicado o recurso voluntário.

Custas, *ex lege*.

O Sr. Des. Isalino Lisbôa - De acordo.

O Sr. Des. Fernando Bráulio - De acordo.

**Súmula - EM REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMARAM A SENTENÇA, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.**

-:-:-