



INICIATIVA PRIVATIVA DE PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: UM ESTUDO SOBRE O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Luighi Ferrer Rocha Bezerra¹

Pedro de Oliveira Alves²

RESUMO

Na presente pesquisa, discute-se a interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a incidência de regras da iniciativa privativa das leis às Propostas de Emenda à Constituição nos âmbitos nacional e estadual. Para tal, mediante estudo das ADIs 2.966 e 3.848, consulta-se a possibilidade de emenda constitucional de iniciativa parlamentar tratar sobre assuntos que, em caso de propositura de projeto de lei, teriam iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Conclui-se haver invalidação à simetria do processo legislativo, já que é adotada a regra da iniciativa reservada para as emendas às Constituições Estaduais, mas não à Constituição Federal.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Emendas Constitucionais. Iniciativa Privativa. Constituições Federal e Estaduais. Supremo Tribunal Federal.

¹ Analista de Processo Legislativo da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Pós-Graduado em Direito Público pela Escola Brasileira de Direito.

² Advogado e professor universitário, Pós-Doutorando na Faculdade de Direito de Vitória, Doutor e Mestre em Direito pela UFPE.

1 INTRODUÇÃO

A atividade legislativa em um ordenamento jurídico é não só o principal elemento norteador do direito positivo, mas também o componente de adequação do próprio Estado Democrático de Direito, pois toda atuação estatal deve estar vinculada às normas jurídicas. As leis, em sentido amplo, são, portanto, a principal baliza para a estabilidade dos regimes democráticos.

A Constituição, enquanto norma máxima, é, nesse cerne, orientadora vital do processo legislativo, visto que é no texto constitucional que estão inseridas as regras de procedimento no capítulo destinado ao Poder Legislativo. Pelo texto constitucional e pelos esforços jurídico-dogmáticos em torno deste, são construídas orientações e limites ao trabalho do legislador tanto no aspecto infraconstitucional como na reforma constitucional.

Neste artigo, realiza-se um conjunto de reflexões em torno de uma discussão polêmica que envolve diferentes posições na doutrina, nas Comissões de Constituição e Justiça das casas legislativas e também na jurisprudência do STF: quais devem ser os limites da iniciativa privativa (reservada) no procedimento especial das Propostas de Emenda à Constituição (PECs), segundo a tradição dogmática brasileira?

A hipótese discutida é a posição atual e recente do Supremo Tribunal Federal, que tem admitido a aplicação das regras restritivas da iniciativa reservada para o processo legislativo das emendas constitucionais no âmbito estadual. Após todas as reflexões produzidas neste estudo, pretende-se corroborar ou refutar tal hipótese a partir do exame de seus fundamentos e das consequências jurídicas visualizadas.

Não se discutirá, portanto, todas as fases e os procedimentos possíveis no processo legislativo brasileiro. Delimitando-se ao problema específico da pesquisa, resta examinar a fase da iniciativa, que é uma das fases mais importantes de todo o processo, tendo em vista ser este o momento que dá início à tramitação dos projetos. Além disso, é a falha nessa etapa que enseja boa parte das declarações de inconstitucionalidade de normas que tramitaram pelo Congresso Nacional ou pelas Assembleias Legislativas, por vício formal de não atendimento aos pressupostos de iniciativa de matérias que necessitam de proposição por uma autoridade ou órgão específicos.

Metodologicamente, o artigo aplica o raciocínio hipotético-dedutivo formulado por Karl Popper, na medida em que pretende delimitar um problema específico e desafiar a hipótese

interpretativa da jurisdição constitucional brasileira em termos comparativos com outras opções hermenêuticas. Para isso, são adotadas técnicas de pesquisa jurisprudencial e bibliográfica.

Concentra-se a discussão, assim, em determinar se as hipóteses e as matérias determinadas pela Constituição Federal para o processo legislativo de leis ordinárias e complementares também devem aplicar-se ao procedimento de proposição das PECs. Isso porque o STF já enfrentou essa temática em diversas oportunidades no julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), mas as soluções adotadas persistem em gerar controvérsia no âmbito legislativo.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo oferecer análise adequada sobre os pressupostos que ditam as diretrizes da iniciativa reservada (também chamada neste trabalho de “iniciativa privativa”) no processo legislativo brasileiro, a oponibilidade desta limitação formal às PECs e os recentes julgados do Supremo Tribunal Federal na matéria, sendo o estudo assentado na verificação da conformidade entre as ideias apresentadas no âmbito federal e no estadual.

Para isso, a pesquisa inicia com a discussão mais ampla sobre as características da fase de iniciativa do processo legislativo (tópico 2). Posteriormente, enfrenta a questão de saber se a iniciativa parlamentar pode ser amplamente adotada no procedimento de Propostas de Emenda Constitucional (PECs) mesmo quando se trata de matérias consideradas reservadas em outras espécies normativas (tópico 3).

2 FASE DE INICIATIVA DA PRODUÇÃO NORMATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Neste primeiro momento, o estudo apresenta o atual estado da arte sobre as características principais da fase de iniciativa no processo legislativo brasileiro (tópico 2.1). Em seguida, passa ao exame específico e detalhado da iniciativa legislativa reservada no ordenamento jurídico nacional (tópico 2.2). Ao fim, também promove reflexões sobre a identificação de potenciais vícios formais por violação à reserva de iniciativa (tópico 2.3).

2.1 A FASE DA INICIATIVA LEGISLATIVA NO CONTEXTO

O processo legislativo, conceituado essencialmente como o agrupamento de regras e atos preordenados que proporciona a feitura, a substituição e a mudança de espécies normativas (Fernandes, 2017, p. 1053), extrai seu fundamento jurídico dos arts. 59 a 69 da Constituição Federal.

Conforme apontado anteriormente, esse processo legislativo é próprio do Estado Democrático de Direito e está intimamente ligado à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse mesmo sentido, Uadi Lammego Bulos (2014, p. 1172) argumenta que todo processo de elaboração normativa deve ocorrer à luz do devido processo legislativo e do princípio constitucional da legalidade, com a finalidade de proteger as liberdades dos indivíduos.

Delimitado doutrinariamente e destrinchado pelos regimentos internos das casas legislativas, o procedimento comum é a faceta do processo legislativo para a tramitação das espécies normativas básicas, como a lei ordinária. É, portanto, o padrão no ordenamento jurídico, de forma que o estudo dos demais atos normativos é feito por comparação, visto ser este o rito mais completo (Cavalcante Filho, 2017, p. 28).

Nesse sentido, o procedimento comum pode ser visualizado em três etapas: fase da iniciativa, fase constitutiva (composta por todos os momentos de deliberação parlamentar e sanção ou veto do Executivo) e fase complementar (promulgação e publicação para aquisição de eficácia).

A fase de iniciativa, cujo estudo é o escopo deste artigo, deflagra o processo legislativo e atua como “mola propulsora” do procedimento de criação das normas (Pacheco, 2013, p. 27), mobilizando a casa legislativa a debruçar-se sobre o projeto apresentado. Figura, portanto, como o poder de provocar o Congresso Nacional, a Assembleia Legislativa do ente federado ou a Câmara Legislativa do Distrito Federal para que haja deliberação sobre a proposta (Cavalcante Filho, 2017, p. 50).

Em determinadas matérias legislativas, o constituinte brasileiro optou por estabelecer uma prerrogativa de iniciativa legislativa. Ou seja, decidiu reservar o poder de iniciar o processo legislativo naquelas temáticas para órgãos específicos que não pertencem ao Poder Legislativo. Por essa razão, a iniciativa é classificada em parlamentar ou extraparlamentar. Segundo Bernardo Rohden Pires (2012, p. 274), a iniciativa reservada é uma garantia constitucional que permite um equilíbrio institucional entre os poderes e uma ampliação de novos atores no processo legislativo. É o caso, por exemplo, da reserva de iniciativa legislativa ao Supremo

Tribunal Federal para dispor sobre o Estatuto da Magistratura (Lei Complementar), nos termos do art. 93 da Constituição Federal.

Ressalte-se, ainda, que a iniciativa extraparlamentar não se encontra reduzida a órgãos do Executivo. Na Constituição Federal de 1988, também é possível visualizar a iniciativa popular como importante mecanismo democrático.

Em alguns casos, a iniciativa será classificada como “comum” ou conjunta, na medida em que qualquer um dos legitimados poderá propor projeto da espécie normativa. Por outro lado, em algumas matérias específicas, o constituinte brasileiro opta por tornar a iniciativa concorrente e, em outros casos, iniciativa privativa (ou reservada). Segundo Cecília Caballero Lois, esse sistema constitucional de iniciativas legislativas permite a seguinte conclusão:

(a) na ausência de previsão constitucional específica, qualquer um dos co-legitimados está apto a deflagrar o Processo Legislativo; (b) as matérias sujeitas à iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente (inclusive as correlatas restrições ao poder de emenda parlamentar) (ADI 973-MC, RE 140.542); e, (c) a cláusula de reserva pretende preservar o juízo político de oportunidade para a instauração de Processo Legislativo para a alteração do status quo normativo (Lois, 2009, p. 17).

Neste estudo, será focado o problema em torno da aplicação da iniciativa reservada.

2.2 INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA OU PRIVATIVA

No processo legislativo constitucional brasileiro, a iniciativa reservada integra a fase preliminar do procedimento e opõe-se à iniciativa concorrente e à iniciativa geral ou comum. Na primeira, a oportunidade de deflagrar o processo é concedida a mais de uma autoridade especificada nas normas, já na segunda, a provocação cabe e à iniciativa geral ou comum, na qual a provocação cabe indistintamente a qualquer uma das autoridades legitimadas para tal.

Com isso, a iniciativa reservada insere-se no ordenamento como sendo aquela em que a Constituição estabelece que determinada matéria específica somente poderá ser suscitada por uma única autoridade particularizada (Cavalcante Filho 2017, p. 51). Essa especificação é feita justamente levando em consideração o conteúdo material da norma em potencial que será levada ao Congresso Nacional para apreciação.

No contexto brasileiro, a iniciativa reservada pode ser encontrada desde o texto da antiga Constituição de 1934, por meio dos parágrafos de seu art. 41. Com o fortalecimento do Poder Executivo durante o Estado Novo, a medida foi ampliada na Carta de 1937. Desde então, com modificações, a reserva de iniciativa legislativa tornou-se algo sempre presente no constitucionalismo brasileiro.

Nota-se que essa particularidade poderá ensejar tanto uma iniciativa extraparlamentar quanto parlamentar³, visto que a própria Constituição Federal estipula, em seus arts. 51 e 52, as matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente. Nesse sentido, além das Casas Legislativas, cumpre observar que a iniciativa reservada tem seu rol exaustivo delimitado também aos Tribunais, ao Ministério Público e, principalmente, ao Presidente da República.

Com fito no aprofundamento das questões que serão destiladas a seguir, é fundamental compreender o papel da iniciativa reservada e suas razões de ser. Impende destacar, de início, que, conforme leciona Clèmerson Merlin Clève (1993, p. 95), a história parlamentar revela que cabia apenas e tão somente ao governo a provocação do Poder Legislativo para a edição de novas normas, através da apresentação de projetos.

Com o tempo, as transformações dos poderes políticos e a consolidação da teoria constitucional construíram um modelo dinâmico de relação entre os poderes políticos. Não uma separação rígida, que não seria desejável nem necessária, mas uma ordenação constitucional para proteção dos indivíduos contra o arbítrio (Nascimento, 2004, p. 62-65). Nessa nova faceta, atribuiu-se ao Chefe de Estado a participação no processo legislativo unicamente com o poder de veto dos atos normativos (Ferreira Filho, 1995, p. 138).

Verificada a implausibilidade prática dessa distinção quase absoluta entre o teórico Executivo e o Parlamento, o constitucionalismo moderno interveio no processo legislativo de forma a conformar interesses. De tal forma, a iniciativa comum⁴ é tomada como regra e reconhece, de tal forma, a pluralidade de participantes nos procedimentos de formação das leis (Ferreira Filho, 1995, p. 203).

³ Iniciativa parlamentar é aquela que parte de membro do Congresso Nacional ou de Casa Legislativa estadual, municipal ou distrital. Por outro lado, a iniciativa extraparlamentar é aquela que diz respeito a autoridade ou órgão diverso, que não se encontra na estrutura formal do Poder Legislativo.

⁴ Também chamada de iniciativa concorrente, é aquela na qual cabe a mais de um ente em concorrência a possibilidade de deflagrar o processo legislativo. Nesse viés, qualquer legitimado poderia concorrer para a apresentação de uma proposição ao Congresso (Fernandes, 2017, p. 1057).

Congregando, portanto, o ideal democrático de participação no processo legislativo com o também constitucional princípio da separação entre os Poderes, cria-se a reserva de iniciativa na elaboração das normas. Desta feita, a possibilidade de inovar no ordenamento jurídico em determinadas matérias ficaria condicionada à vontade do titular daquela iniciativa reservada (Ferreira Filho, 1995, p. 59).

Quanto à *ratio* da iniciativa reservada enquanto instituto do processo legislativo constitucional brasileiro, dois autores trazem visões complementares sobre o tema. Nesse sentido, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1995, p. 144), a reserva de poder a algumas autoridades para provocar a edição de normas sobre determinadas matérias resguarda a proteção da autonomia do certo Poder em assuntos que lhe dizem respeito e também preza pelo equilíbrio nas finanças públicas.

Por outro lado, Ives Gandra da Silva Martins (1995, p. 387) defende que a iniciativa reservada tem por razão de existência o fato de que, em certas matérias, os Poderes Executivo e Judiciário possuem melhor visão, *expertise* e estratégia do que o próprio Legislativo. Segundo o autor, determinados assuntos exigem que haja um maior conhecimento das necessidades que a norma viria a suprir a partir da sua edição, fato que justificaria o apontamento de iniciativa para a esfera que lida com tal matéria em seu trato diário ou, ainda, quando se tratar de organização interna do Poder.

Apesar da relevância do argumento em torno da *expertise* dos órgãos para propor leis de seu interesse, também é preciso reforçar que o modelo constitucional decidiu encarregar o Parlamento da atividade legiferativa por entender que este teria satisfatório arranjo de informações, contando com adequado corpo de assessores e legitimado para decidir compromissos sociais aos olhos da opinião pública, submetendo-se ao controle democrático-eleitoral (Silva Filho, 2003, p. 45-47). Assim, é preciso tentar, ao máximo, respeitar a opção constituinte, inclusive quando se trata de emendas à Constituição tanto ao nível nacional como no âmbito dos Estados.

2.3 VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Após as análises preliminares acerca do papel da iniciativa reservada no ordenamento jurídico pátrio, é fundamental estudar o vício suscitado pelo descumprimento deste mandamento constitucional. Esses vícios podem gerar, de forma geral, De forma geral, os vícios

que acometem as normas geram inconstitucionalidades, que podem ser de natureza material⁵ ou formal⁶.

Considerando ser um vício oriundo do desrespeito de uma regra posta no processo legislativo constitucional, verifica-se que será inadequado um projeto de lei proposto por autoridade ou órgão diferente daquele definido como competente segundo o texto constitucional. Por se tratar hipoteticamente de uma norma já aprovada no Congresso Nacional, a lei eivada do vício de iniciativa deve ser reconhecida como uma inconstitucionalidade por ação.

Finalizando esta breve classificação, a lei ou ato normativo que enfrenta este defeito no processo formativo é considerada também uma inconstitucionalidade formal do tipo subjetiva, já que houve desrespeito à pessoa ou órgão que deveria ter iniciado o trâmite procedimental. Houve, nesse caso, uma usurpação de competência.

No ordenamento jurídico brasileiro, as normas que guardam incompatibilidade material ou formal com a Constituição podem ser combatidas através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, desde que posteriores à edição da Lei Fundamental. Nesse sentido, consoante observado nas estatísticas do Supremo Tribunal Federal⁷, ainda a maioria das ADIs intentadas na Corte dizem respeito a vícios referentes à violação de competência ou de iniciativa para lidar com a matéria objeto do ato normativo.

Portanto, como conclusão, a consequência prática do desvio de iniciativa no processo legislativo é a necessidade de expurgar a norma eivada do vício do ordenamento jurídico brasileiro, através de seus mecanismos de controle de constitucionalidade.

⁵ A inconstitucionalidade material, também chamada pela doutrina de nomoestática, “refere-se ao conteúdo do ato normativo. É materialmente inconstitucional todo ato normativo que não se ajusta ao conteúdo dos princípios e regras da Constituição” (Cunha Jr., 2012, p. 239).

⁶ A inconstitucionalidade formal, também chamada pela doutrina de nomodinâmica, é “aquela que envolve vício no processo de produção das leis, editadas em desconformidade com as normas previstas constitucionalmente no que tange ao modo ou à forma de elaboração” (Fernandes, 2017, p. 1085). Além disso, nesse contexto, o vício pode envolver desde o descumprimento de regras de competência previstas na CF/88 para a produção do ato até a inobservância dos requisitos de relevância e urgência nas medidas provisórias, além das regras gerais do processo legislativo constitucional.

⁷ Dado obtido por meio do canal de atendimento Corte Aberta, do Supremo Tribunal Federal, disponível no link <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html>. Acesso em 10 de maio 2023.

3 O PROBLEMA DA PROPOSIÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL NAS MATÉRIAS DE INICIATIVA PRIVATIVA DE LEIS

Neste segundo momento, o estudo verifica a polêmica aplicação das regras de iniciativa reservada ao procedimento especial das emendas constitucionais nos âmbitos federal e estadual. Uma vez compreendido o instituto da iniciativa reservada, com suas nuances e justificativas constitucionais, chega-se ao mérito, de fato, do presente trabalho. Afinal, a restrição da iniciativa privativa (reservada) vale também para as Propostas de Emenda à Constituição?

Para isso, este tópico encontra-se dividido em dois momentos: primeiro, a discussão sobre a suposta violação da iniciativa reservada para a proposição de PECs no âmbito federal (tópico 3.1); depois, são refletidos os problemas do atual entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a suposta violação da iniciativa reservada na proposição de PECs estaduais.

3.1 A INAPLICAÇÃO DA INICIATIVA RESERVADA NA PROPOSIÇÃO DE PECS DE ÂMBITO FEDERAL

O art. 61, §1º, da Constituição Federal, delimita como hipóteses taxativas para a iniciativa reservada do Presidente da República, em suma, as normas que disponham sobre a estrutura do Poder Executivo, principalmente no tocante à criação e modificação de seus órgãos, bem como matéria relativa aos servidores públicos. Ademais, consta também desse rol a iniciativa quanto a temas relativos às Forças Armadas e organização do Ministério Público e Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

O que se discute, tomando como exemplo, seria o questionamento se seria inconstitucional o caso hipotético de uma Proposta de Emenda à Constituição que visasse a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública apresentada por membro do Congresso Nacional.

Nesse primeiro momento, foram estudadas apenas as hipóteses deferidas ao Presidente da República, tendo em vista serem as mais abrangentes e conflitantes com a autonomia do Congresso Nacional em sua atuação legiferante.

Nesse sentido, é importante discutir sobre a amplitude desse rol. João Trindade Cavalcante Filho (2017, p.53) defende que, sendo a atividade legislativa atribuição típica do

Congresso Nacional, aos parlamentares deve ser sempre concedida a possibilidade de iniciativa, exceto quando houver previsão constitucional prevendo expressamente o contrário.

Assim, nessa linha, considerando que a iniciativa privativa do Presidente da República e de outros órgãos constitui exceção, dever-se-ia interpretar o rol das matérias que ensejam essa particularidade como uma lista taxativa e com interpretação restritiva (Cavalcante Filho 2017, p. 53).

Inclusive, é exatamente nesse sentido que o próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu na ADI n.º 724 (STF, 1992, p. 70)⁸, nos seguintes termos:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

Isso leva a crer que, por uma questão organizacional e de lógica estrutural, não se pode ampliar, por meio da via interpretativa, o alcance e as hipóteses dos dispositivos que determinam que certas leis só podem ser propostas por autoridades específicas.

É justamente essa a visão do Ministro Gilmar Mendes em sua obra, ao afirmar o seguinte:

Em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa. A iniciativa privativa visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado (Mendes; Branco, 2021, p. 1.992).

Houve a discussão, no plano constitucional, acerca da necessidade de aplicação da regra de iniciativa reservada às PECs. Destaca-se, nesse sentido, que no art. 61, §1º, que define o rol de matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, a expressão adotada foi “leis”. Aplicando a interpretação restritiva já trazida à baila, por lógica não haveria que se falar em emendas à Constituição obedecendo essa regra.

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI-MC nº 724/RS. Plenário. Min. Celso de Mello. j. 07/05/1992. DJe publ. 27/04/2001.

Nesse viés, destaca-se que, nos termos do art. 60 da Constituição Federal de 1988, são legitimados para a propositura de Proposta de Emenda à Constituição: pelo menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, o Presidente da República ou mais da metade das Assembleias Legislativas (desde que haja manifestação em cada uma delas de maioria simples de seus respectivos membros).

De forma acertada, o STF já se manifestou sobre a inexistência de necessidade de atender à iniciativa reservada nas PECs que pretendam reformar a Constituição Federal. De forma contundente, a ADI n.º 5.926/DF (STF, 2016, p. 57)⁹, ajuizada contra a EC n.º 74/2013, de iniciativa parlamentar, que conferia autonomia às Defensorias Públicas do Distrito Federal e da União, foi julgada nos seguintes termos:

É possível que emenda à Constituição Federal proposta por iniciativa parlamentar trate sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º da CF/88.

As regras de reserva de iniciativa fixadas no art. 61, § 1º da CF/88 não são aplicáveis ao processo de emenda à Constituição Federal, que é disciplinado em seu art. 60.

Assim, a EC 74/2013, que conferiu autonomia às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal, não viola o art. 61, § 1º, II, alínea “c”, da CF/88 nem o princípio da separação dos poderes, mesmo tendo sido proposta por iniciativa parlamentar.

Ainda no seio da mesma Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo julgamento se alongou por anos, a Relatora Ministra Rosa Weber proferiu o seguinte voto na sequência:

No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expreso no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos.

Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal. (STF, 2016, p. 3).

⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n.º 5296 MC/DF. Plenário. Min. Rosa Weber. j. 18/05/2016. DJe publ. 26/11/2020 (Informativo n.º 826).

O primeiro ponto que merece ser destacado nessa argumentação é que inexistente previsão constitucional para aplicar tais regras no processo legislativo de emendas à Constituição, pois aquele rol de iniciativa reservada é excepcional e restritivo.

Em segundo lugar, por uma consequência lógica, acaso houvesse a definição da iniciativa reservada à reforma da Constituição Federal, fatalmente as normas constitucionais que tratam sobre o Ministério Público e o Poder Judiciário seriam imutáveis. Isso relaciona-se ao fato de que essas instituições não possuem legitimação no art. 60 para propor proposta de emenda sobre assuntos de sua organização ou economia interna.

Por fim, existe a ideia também de que as próprias regras e matérias sujeitas à iniciativa privativa podem ser modificadas por PEC, desde que essa alteração respeitasse as cláusulas pétreas, principalmente a de obediência à separação entre os Poderes (Cavalcante Filho, 2017, p. 162).

Já houve entendimento contrário a esse, na medida cautelar da ADI n.º 5.017/DF, que suspendeu por vício de iniciativa a emenda constitucional que previa a criação de novos Tribunais Regionais Federais. No entanto, a prática da Corte Constitucional parece ter superado definitivamente decisões que assim enxergavam o processo de modificação constitucional.

Apesar disso, o Supremo Tribunal Federal altera seu entendimento quando se trata de Propostas de Emenda às Constituições Estaduais, conforme se passa a discutir no próximo subtópico.

3.2 INICIATIVA RESERVADA E PODER CONSTITUINTE DERIVADO DECORRENTE: AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO PLANO ESTADUAL

O art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias consagra o Poder Constituinte Derivado Decorrente¹⁰ ao determinar que “cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”.

Diferentemente do Poder Constituinte Originário, fundador da nova ordem jurídica, a forma derivada decorrente diverge por ser juridicamente limitada e, em grande medida, submetida àquele (Sampaio, 1996, p. 140-142). Aliás, Menelick de Carvalho Netto (1992, p.

¹⁰ Faceta do Poder Constituinte que, derivado da Poder Constituinte Originário, dá aos Estados-membros o dever de se auto-organizarem através de suas próprias cartas constituintes (Martins, 2019, p. 435).

295-298) recorda que, no regime militar que vigorou antes da Constituição de 1988, o antigo texto constitucional de 1969 expressamente exigia que todo processo legislativo estadual deveria observar obrigatoriamente as regras procedimentais nacionais, com exceção da lei delegada (facultada aos Estados) e do decreto-lei (vedado aos Estados).

Na Constituição Federal vigente, buscando a efetivação do modelo federal, apenas foi reestabelecido o dever de observar princípios estruturais como os da organização republicana e a prestação de contas da Administração Pública. Foram reduzidas as exigências ao legislador estadual, mas isso não significa que ele não deva observar princípios implícitos fundamentais como a necessidade de deliberação (Carvalho Netto, 1992, p. 295).

Ocorre que, no entanto, o atual entendimento jurisprudencial restringe mais fortemente o plano estadual, na medida em que as ECs deveriam atender ao princípio da iniciativa reservada e que, portanto, determinadas matérias somente poderiam ser propostas pela autoridade a quem aquele assunto compete na esfera federal.

O caso mais emblemático dessa natureza e que sedimentou esse entendimento na Corte Suprema foi o da ADI n.º 3.848/RJ (STF, 2015, p. 1)¹¹, cujo dispositivo sedimenta que:

É inconstitucional emenda constitucional que insira na Constituição estadual dispositivo determinando a revisão automática da remuneração de servidores públicos estaduais. Isso porque tal matéria é prevista no art. 61, § 1º, II, “c”, da CF/88 como sendo de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

No caso específico, parlamentares do Rio de Janeiro propuseram PEC à Carta Estadual que dispunha sobre revisão concomitante e automática de valores incorporados à remuneração de servidores públicos em razão do exercício de função ou mandato quando reajustada a remuneração atinente à função ou ao cargo paradigma, situação que, seguindo os ditames constitucionais, a iniciativa caberia ao Governador do Estado¹².

Anteriormente, já tinha o Ministro Joaquim Barbosa relatado Ação Direta de Inconstitucionalidade na qual seria veiculada essa hipótese de atendimento à iniciativa privativa nas Constituições Estaduais:

¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n.º 3848/RJ. Plenário. Min. Marco Aurélio Mello. j. 11/2/2015. Dje publ. 06/03/2015.

¹² Art. 89, § 6º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e art. 61, §1º, II, c), da Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MILITARES. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODE EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Emenda Constitucional 29/2002, do estado de Rondônia. À luz do princípio da simetria, é de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, §1º, II, f), da CF/88). Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar.

Precedentes. Pedido julgado procedente (STF, 2005, p. 1)¹³.

Dissecando, por fim, esse entendimento, Bernardo Gonçalves Fernandes (2017, p. 1.061) verifica que haveria diferença do procedimento de reforma constitucional nas esferas estaduais e federal no que tange à iniciativa. Nesse caso, a Constituição do Estado não poderia ser emendada por proposta de parlamentares estaduais em matérias cujo rol do art. 61, §1º, da CR/88 supostamente limitaria como sendo reservadas ao Governador do Estado. Seria o caso, por exemplo, de ser declarada a inconstitucionalidade de dispositivo que, por iniciativa parlamentar, inserisse na Constituição Estadual uma norma referente a servidores públicos.

Esse posicionamento, no entanto, gera o efeito de capturar possibilidades de reforma constitucional por iniciativa do Parlamento Estadual. Envolve, portanto, uma discussão sobre representatividade política, liberdade dos governos locais e desenvolvimento das instituições. À luz de outras possibilidades, é preciso discutir e desafiar tal entendimento para verificar se haveria outra interpretação mais alinhada com o espírito democrático da nova ordem constitucional. É o que se passa a analisar.

O processo legislativo constitucional brasileiro adota, de forma implícita, o princípio da simetria. A partir dele, o Supremo Tribunal Federal induz os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a adotarem, de forma geral, os princípios básicos traçados na esfera federal (Carvalho Filho, 2017, p. 31).

Nesse ponto, o próprio STF já decidiu de maneira clara e pacífica que “as regras básicas do processo legislativo federal — incluídas as de reserva de iniciativa —, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência entre os Poderes” (STF, 1994, p. 33)¹⁴.

¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n.º 2966-5/RO. Plenário. Min. Joaquim Barbosa. j. 06/04/2005. DJe publ. 06/04/2005.

¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n.º 430/DF. Plenário. Min. Sepúlveda Pertence. j. 25/05/1994. DJ publ. 01/07/1994.

Mais do que meras limitações, as regras do processo legislativo encartadas na Constituição Federal são verdadeiros princípios que se estendem aos processos legislativos dos demais entes federativos. Segundo João Trindade (2017, p. 32), essa regra geral somente é afastada quando a própria CF expressamente determinar. Nesse sentido, cita-se como exemplo o art. 27, §4º, que concede à lei estadual a definição de regras para a iniciativa popular em seu âmbito.

A partir desse conceito, verifica-se clara incongruência entre a aplicação atual do entendimento sobre as emendas constitucionais estaduais e as reiteradas decisões que fundaram o princípio da simetria legislativa.

Isso se dá em função de que, caso houvesse respeito à simetria, verificar-se-ia que, já que a Constituição Federal não adota de forma expressa a iniciativa reservada para PECs, tampouco deveria ela ser usada nas PECs estaduais. Em sentido inverso, existindo a consideração do STF de que as Constituições Estaduais precisam obedecer à iniciativa reservada, assim também deveria ser para a Constituição Federal.

Como aponta Marcelo Cattoni (2006, p. 49-52), formalismos jurídicos não são inofensivos. Ao interpretar os requisitos formais para a proposição de novas propostas de reforma constitucional, está havendo uma discussão sobre as condições processuais que, em uma perspectiva normativa, “devem garantir um processo legislativo democrático, ou seja, a institucionalização de jurídica de formas discursivas e negociais que, sob as condições de complexidade da sociedade atual, devem garantir o exercício da autonomia jurídica”.

O que está em questão, portanto, é o próprio exercício da cidadania no âmbito estadual. Retirar essa possibilidade do Parlamento é construir um impasse institucional para reforçar o lobby de instituições extraparlamentares que, na prática, se recusarão a apresentar propostas normativas. Em síntese, é a reprodução de uma lógica da inércia política, prejudicando a atividade parlamentar e as expectativas cidadãos em prol de reformas mais amplas. Ou, nas palavras de Marcelo Cattoni (2006, p. 51), são entendimentos jurisprudenciais inadequados do Supremo Tribunal Federal que têm promovido o surgimento de “verdadeiras ilhas corporativas de discricionariedade”.

No entanto, o que se verifica na prática é uma distinção entre os processos legislativos de emendas constitucionais federal e estadual aparentemente infundada, que utiliza como fundamento uma menção subjetiva à premissa das limitações do Poder Constituinte Derivado Decorrente.

É evidente que a CF adota, em seu art. 61, §1º, a expressão “lei” para definir a iniciativa reservada ao Presidente da República. Conforme já estudado anteriormente, a interpretação restritiva defendida em relação a esse instituto já seria suficiente para elidir a aplicação deste ao processo de reforma constitucional, em qualquer esfera.

Pelo mesmo motivo, apesar de as Constituições Estaduais terem a prerrogativa de ampliação do rol de legitimados à propositura de PEC em relação à CF, pode-se verificar que os Tribunais ou o Ministério Público não são aptos a iniciar o processo de emenda constitucional em alguns entes federativos. Por essa razão, obedecendo ao entendimento atual do STF, matérias da organização interna de ambos não poderiam ser suscitadas a nível constitucional nos Estados.

Além disso, por fim, compreendemos que, ao alçar certa matéria à Constituição (Federal ou Estadual), o escopo e a amplitude do assunto são muito mais amplos e genéricos, de forma que não seria necessariamente imprescindível que a iniciativa de edição de tais dispositivos fosse retirada do poder dos parlamentares.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assentado nos princípios democráticos da separação entre os Poderes e do Estado Democrático de Direito, a obediência às regras do processo legislativo constitucional constitui imperativo indiscutível à sustentável manutenção de um ordenamento jurídico pautado na submissão às leis.

Com princípios e preceitos bem definidos, o processo legislativo brasileiro se desdobra em procedimentos, fases e regras específicas. Dentre estas, as disposições que tratam da iniciativa privativa ou reservada ganham destaque no contexto de discussão em que se insere, fomentando diversas ações diretas de inconstitucionalidade e culminando na detecção de vícios que fomentam inconstitucionalidades formais subjetivas nas normas de todos os entes da federação.

Por isso, discutiu-se no presente artigo o efeito das regras de iniciativa reservada no procedimento de emenda à Constituição, principalmente no que diz respeito às distinções feitas pelo Supremo Tribunal Federal entre as Constituições Federal e Estaduais nesse aspecto.

Nesse sentido, o STF adota o modelo de que, na ótica federal, inexistente limitação quanto à congruência entre propositor da emenda Constitucional e a matéria à qual ela se refere. No

entanto, no plano estadual, sustenta que as regras definidas na Constituição Federal de iniciativa reservada das leis devem ser obedecidas no que tange às PECs às Constituições Estaduais.

Com isso, há um rompimento da simetria entre os processos legislativos dos entes federativos sem que haja aporte constitucional expreso para tal.

Sustentado no argumento teórico da submissão do Poder Constituinte Derivado Decorrente ao Poder Constituinte Originário, foi sedimentado o entendimento que atualmente é replicado para fins de controle de constitucionalidade na União e nos Estados.

Apesar disso, ao contrário, verifica-se que o respeito à simetria dos processos legislativos e a interpretação restritiva e exaustiva do rol de legitimações da iniciativa reservada são argumentos mais compatíveis com o modelo vigente de emendas à Constituição.

Com isso, são criadas dificuldades para matérias estaduais que poderiam ser elevadas ao nível constitucional por iniciativa parlamentar em função do entendimento de que a iniciativa para tal dependeria da intenção dos outros legitimados. Além disso, há que se verificar se há identidade entre a autoridade a quem cabe a iniciativa privativa e se a ela também é atribuída a legitimação para propor PEC nos estados.

Ao fim conclui-se, a partir do presente trabalho, pela necessidade de revisão do arcabouço jurisprudencial que entende pela aplicabilidade distinta da iniciativa privativa em relação à União e aos estados no que diz respeito às suas respectivas Constituições, sob pena de, no futuro, haver um trancamento de pauta no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas, formulado pelo próprio sistema do processo legislativo. Tal feito pode ocasionar entrave de políticas públicas, déficit na organização da Administração Pública e incapacidade de organização interna de Tribunais e do Ministério Público por simples ausência de pressupostos para que possam ter suas matérias incluídas na Constituição que as regula.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2014.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CATTONI, Marcelo. **Devido Processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

LOIS, Cecilia Caballero. Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 11, n. 94, p.1-50, jun./set. 2009.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

NASCIMENTO, Rogério José Bento Soares do. **Abuso do poder de legislar: controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis.** 3 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

PIRES, Bernardo Rohden. Aspectos polêmicos do processo legislativo: iniciativa reservada, vício de iniciativa e leis “autorizativas” em questão. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, 2010, v. 9, n. 1, p. 271-296.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O processo legislativo.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário.** 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

THE PRIVATE INITIATIVE OF AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM: A STUDY OF THE FEDERAL SUPREME COURT THESIS

ABSTRACT

In this research, the interpretation of the Federal Supreme Court (STF) on the incidence of rules of private initiative of laws on Proposed Amendments to the Constitution at the national and state levels is discussed. To this end, by studying ADIs 2,966 and 3,848, the possibility of a parliamentary initiative constitutional amendment to address issues that, in the event of a bill being proposed, would have the initiative reserved for the Head of the Executive Branch. It is concluded that the symmetry of the legislative process is invalidated, since the initiative rule reserved for amendments to State Constitutions is adopted, but not to the Federal Constitution.

Keywords: Legislative Process. Constitutional Amendments. Private Initiative. Federal and State Constitutions. Federal Supreme Court.