

# PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL

Auro Augusto Caliman<sup>1</sup>

## Resumo

O objeto do estudo é o **processo legislativo** previsto no âmbito dos Estados-membros da federação brasileira. Sob a perspectiva de que a Constituição de 1988 não mais impõe, de forma expressa, uma compulsória observância do processo legislativo federal ao constituinte estadual, buscou-se analisar as peculiaridades adotadas nas Constituições Estaduais e nos Regimentos Internos das Assembleias Legislativas acerca do processo de formação das leis.

**Palavras-chave:** Processo Legislativo. Constituição Federal. Constituição Estadual.

## Abstract

The object of the study here presented is the legislative process in the Brazilian Federation' State-members. Since the 1988 Federal Constitution no more imposes, expressly, a compulsory observance of the federal legislative process to the state constituent, it is an object of analysis the peculiarities adopted by the State Constitutions and Legislative Assemblies' Rules of Procedure concerning the law formation process.

**Keywords:** Legislative Process. Federal Constitution. State Constitution.

## 1 Introdução

O objeto deste estudo<sup>2</sup> consiste em analisar o processo legislativo previsto em Constituições estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativas à luz da Constituição Federal de 1988, que não prevê expressamente o processo legislativo federal como princípio de observância compulsória para os Estados-membros, perscrutando-se o seguinte: na dimensão de sua autonomia, os Estados-membros da Federação brasileira nem sempre estão sujeitos à fidedigna, irrestrita e compulsória observância, por simetria, de princípios e regras do processo legislativo federal.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito do Estado (Constitucional) pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie SP. Formado em Direito pela PUC-SP; em História pela USP e em Filosofia pela Faculdade de Filosofia N.Sr<sup>a</sup> Medianeira SP (jesuítas). Foi Procurador-Chefe da Assessoria Técnica da Mesa da Assembleia Legislativa de SP (1989-1996) e da Assembleia Estadual Constituinte (1989). Secretário Geral Parlamentar da Assembleia Legislativa de São Paulo (1996-2005/2007-fev.2009). Advogado. Email: [aurocaliman@uol.com.br](mailto:aurocaliman@uol.com.br)

<sup>2</sup> Tese de doutorado defendida pelo autor, em 26 de maio de 2009, na Faculdade de Direito da USP.

Parte-se da premissa de que a Constituição de 1988 não mais impõe, de forma expressa, a compulsória observância do processo legislativo federal ao constituinte estadual. De fato, a ordem constitucional imediatamente anterior, em incontestável antifederalismo, determinava incorporação automática ao direito constitucional legislado dos Estados, das disposições nela constantes. Ademais, impunha expressamente a obrigatória observância do princípio do processo legislativo.

O processo legislativo federal remanesce agora como princípio implícito e, se remanesce como princípio implícito, os Estados-membros não estão obrigados à observância dessa implícita limitação à sua própria autonomia; máxime enquanto padrão normativo a ser simetricamente adotado por eles. A essas conclusões, perfilhada também por uma corrente de juristas com acentuado matiz federalista, decisões majoritárias do Supremo Tribunal Federal não se filiaram, ainda; todavia, já há dissidências, como a do Min. Menezes Direito, entendendo que **o princípio da simetria deve comportar modulação** e, acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia, “considerou que a legislação ordinária no âmbito federal, que dispensa o *quorum* mais rigoroso da lei complementar, não impede que, na competência dos Estados-membros, seja possível exigir lei complementar. Frisou que a força da Federação brasileira deve estar exatamente na compreensão de que os Estados-membros podem fazer opções constitucionais locais com os padrões normativos disponíveis na Constituição Federal sem que isso malfira, em nenhum aspecto, qualquer princípio sensível ou qualquer limitação expressa ou implícita, e concluiu não vislumbrar razão alguma para a aplicação alargada do aludido postulado”<sup>3</sup>. É posição diametralmente oposta à do Min. Maurício Corrêa: “pertencem à corrente segundo a qual, sobretudo em tema de elaboração de norma constitucional, havendo disposição expressa na Constituição que determine um certo parâmetro, os Estados-membros têm de obedecer a esse princípio. Do contrário, o Poder Legislativo dos Estados se transformaria numa verdadeira balbúrdia” (ADI 486/DF).

---

<sup>3</sup> STF – Informativo n. 526.

## 2 Autonomia dos Estados-membros e Processo Legislativo Estadual

Os limites postos à autonomia dos Estados-membros circunscrevem-se, sobretudo, aos *princípios* que promanam da própria Constituição Federal e às regras de preordenação da organização das unidades federativas, previstas, igualmente, na Constituição Federal.

Princípios são mandamentos nucleares, normas generalíssimas que informam a conformação de determinado tema constitucional, pilares de sustentação de um sistema.<sup>4</sup>

À indagação sobre o que significa, para o constituinte estadual, à luz do disposto no artigo 25 da Constituição Federal, **observar os princípios**, aí incluídas as regras ou princípios estabelecidos, Tércio Sampaio Ferraz Jr. esclarece:

Em primeiro lugar, devemos reconhecer que para **observar** princípios, o constituinte não precisa repeti-los na Constituição Estadual, embora nada impeça de fazê-lo. Observar um princípio significa assim abster-se de emitir regras com ele incompatíveis ou, positivamente, emitir regras constitucionais compatíveis. Não se cumpre um princípio repetindo o seu teor, mas emitindo regras que com ele compõem um conjunto hierarquicamente harmônico. Como princípios não exigem um comportamento específico nem são aplicáveis à maneira de um 'tudo ou nada', observá-los significa seguir-lhes a orientação ao estabelecerem-se regras constitucionais estaduais. Isto confere ao constituinte decorrente uma certa flexibilidade legitimante que faz de sua competência um poder condicionado, mas não limitado.<sup>5</sup> (sublinhou-se)

Alguns princípios são facilmente identificáveis, vêm expressos na Constituição Federal. Outros, nem tanto, pois implícitos. Àqueles corresponde o preceituado no inciso VII do artigo 34: forma republicana, sistema representativo, regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública, direta e indireta. Evidentemente, também o gizado pela

---

<sup>4</sup> GORDILLO, Agustín. *Princípios gerais de direito público*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 162-163.

<sup>5</sup> FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Princípios condicionantes do poder constituinte estadual em face da Constituição Federal. In: *RDP*, n. 92, p. 40.

impossibilidade de ser objeto de emenda à Constituição visando a alterar o modelo estabelecido de separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III) se impõe como princípio expresso. Os demais princípios *inabolíveis* por emenda constitucional têm correspondência com os já enunciados no artigo 34, VII (art. 60, § 4º, II e IV), ou, então, deixa de ser aplicável, como é o caso da forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I).

Os princípios implícitos, nas fundadas observações de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “são sempre duvidosos, na medida em que padecem de subjetivismo (pois cada jurista acaba por estabelecer a sua relação de princípios ‘implícitos’), o que enfraquece a sua respeitabilidade científica”.<sup>6</sup> Adverte, no entanto, que “esses princípios ‘implícitos’ não podem ser invocados como limitadores da autonomia dos Estados”. Ainda acompanhando o eminente jurista, “**se a Constituição explicitamente enumera limitações, se estas limitações, como exceções que são, devem ser interpretadas restritivamente, é descabido pretender que outros princípios também sejam imperativos para os Estados-membros**”.<sup>7</sup> Revela, no entanto, que “não é essa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que vem identificando princípios implícitos obrigatórios para os entes federativos na sua organização”, notadamente, “em matéria de processo legislativo”.<sup>8</sup>

Com efeito, em matéria de processo legislativo, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que os Estados-membros devem compulsória observância das normas básicas do processo legislativo federal:

Constitucional – Estado-membro – Processo legislativo. I – A jurisprudência do STF é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daquelas que dizem respeito à iniciativa reservada (CF, art. 63, § 1º) e com os limites do poder de emenda parlamentar (CF, art. 63). II – Precedentes: ADI n. 822-RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI n. 766 e ADI n. 774, rel. Min. Celso de Mello; ADI n. 582-SP, rel. Min. Néri da Silveira (*RTJ* 138/76; ADI n. 152-MG, rel. Min. Ilmar Galvão (*RTJ* 141/355); ADI n. 645-DF, rel. Min. Ilmar Galvão (*RTJ* 140/457).<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ferreira Filho, 2003, op.cit, p. 163.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 163.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 163.

É o que sublinha Alexandre de Moraes: “o Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal como modelos obrigatórios às Constituições Estaduais, declarando que o modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo, de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros”.<sup>10</sup> Contudo, registre-se, o Supremo Tribunal Federal ainda não evoluiu para uma contundente conclusão de que o processo legislativo estadual deva ser uma réplica do federal. Indica o Supremo que são as **regras básicas**, as linhas mestras que devem ser observadas.

De fato, a ordem constitucional imediatamente anterior, em manifesto antifederalismo, demarcava: “As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.” (art. 200) Mais. A modelagem do Estado Federal brasileiro passava pela obrigatória observância de princípios pelos Estados-membros, dentre eles e necessariamente, por expressa disposição, o do processo legislativo (art. 13, III). Agora não mais. À evidência, alguma mudança houve.<sup>11</sup> A Constituição vigente não mais impõe, de forma expressa, a observância do processo legislativo federal pelo constituinte estadual. Como salienta Alexandre de Moraes, “não está escrito em lugar algum da Constituição que o processo legislativo tem que ser igual”.<sup>12</sup> Ora, o processo legislativo federal, também previsto e disciplinado pela Constituição de 1988, ainda está consubstanciado no texto constitucional, mas agora, quando muito, como princípio implícito, porque assim quis o constituinte de 1988. E, como salientado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, se remanesce como princípio implícito, os Estados-membros não estão obrigados à observância desta implícita limitação à sua própria autonomia. Daí o eminente jurista concluir: “Com efeito, não se atina com a razão de

---

<sup>9</sup> ADI 1.060-MC/RS, DJ de 23-9-1994.

<sup>10</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 617las, 2007, p. 617.

<sup>11</sup> CASTELLANO, Cláudio Luis Neves. O modelo federal do processo legislativo e sua observância pelos Estados-membros. *RDA*, abr./jun. 1999. p. 57-63.

<sup>12</sup> MORAES, Alexandre de. *Temas de Direito Constitucional Estadual*. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo, 2004. p. 136.

ser a cópia do processo legislativo federal um ‘princípio’ obrigatório para os Estados”.<sup>13</sup>

A autonomia dos Estados-membros, para Michel Temer, não implica, à evidência, a mera tarefa de copiar princípios postos pelo constituinte federal. E conclui, igualmente, que o processo legislativo estadual não deva ser uma mera transcrição do federal.

Possibilidade de autoconstituição.

Os Estados brasileiros têm a possibilidade de autoconstituição, como expresso no art. 25 da CF. Ao se constituírem obedecerão aos princípios estabelecidos na Constituição Nacional. Significa: o constituinte estadual há de obedecer àquela principiologia. Não se trata de mera cópia dos dispositivos constitucionais.

Assim, exemplificativamente, devem prestar obediência ao princípio da fiscalização financeira e orçamentária; ao princípio do processo legislativo. Não quer dizer que a forma da fiscalização financeira e orçamentária bem como o processo legislativo sejam transcrição daqueles da União. É preciso que haja no Estado federado um sistema de fiscalização, um sistema do processo legislativo. Sistemas próprios, porém.<sup>14</sup> (sublinhou-se)

Acerca do Poder Constituinte dos Estados-membros e a observância dos princípios da Constituição Federal, com conclusão sobre a possibilidade de existir um processo legislativo estadual próprio, observa, ainda, Michel Temer:

Trata-se de competência outorgada pela Constituição Federal para que os Estados se auto-organizem. Visa a “institucionalizar coletividades”, no dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

Não é, contudo, emanção direta da soberania constituinte. Deriva desta e, por isso, é competência que o constituinte atribui às unidades federadas, subordinando-a a parâmetros determinados. Assim, as Constituições estaduais não de observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

Trata-se de obediência a princípios. Não de obediência à literalidade das normas. A Constituição estadual não é mera cópia dos dispositivos da Constituição Federal. Princípio, como antes ressaltamos, amparado em Celso Antônio Bandeira de Mello, é mais do que norma: é alicerce do sistema; é sua viga mestra.

---

<sup>13</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*, 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2007. p. 255.

<sup>14</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 18. ed., 2002. p. 68.

É aos princípios que se subordinam os Estados ao se organizarem. Essa obrigatoriedade de observação dos princípios tem objetivo de assegurar a unidade nacional, a uniformidade jurídica, a fim de que as várias ordens jurídicas parciais (Estados federados) perfaçam a unidade (Estado Federal).

Nesse campo da principiologia, verifica-se a existência de alguns mais amplos e outros mais estritos. Exemplifica-se: é mais amplo e, portanto, permite margem maior de atuação do constituinte estadual o princípio alusivo ao processo legislativo. O que o constituinte nacional determinou foi a existência, na Constituição estadual, de um processo legislativo. Mas este não há de ser necessariamente o da União, até porque é impossível a adoção do mesmo processo, uma vez que o Legislativo da União é bicameral e o dos Estados é unicameral.<sup>15</sup> (sublinhou-se)

Confirmando a possibilidade de o constituinte estadual delinear um processo legislativo próprio, José Afonso da Silva conclui que “o constituinte estadual, hoje, tem mais autonomia para organizar o processo legislativo, porque a Constituição de 1988 não impôs aos Estados a obrigação de observar o processo legislativo federal nela estruturado”. Observa, no entanto, que “é evidente que os princípios básicos do processo legislativo, sem os quais este inexistente, terão que coincidir nas esferas federal, estadual e municipal”. Acentua, ainda, que “as regras sobre iniciativa legislativa concorrente e exclusiva, sobre emendas e suas limitações, sobre o processo de formação das leis orçamentárias”, devem ser de observância obrigatória pelos Estados. E arrematou seus ensinamentos sobre a matéria anotando: “Cumprir notar que a Constituição de 1988 tendeu a prestigiar a atuação parlamentar no processo legislativo”.<sup>16</sup> Nesse diapasão, em termos comparativos com o ordenamento autoritário anterior, acentuou-se a possibilidade de efetiva atuação parlamentar, pois agora, tirante a notória euforia das conclusões adiante provenientes de seminário sobre o *Papel histórico do Poder Legislativo e perspectivas de atuação*, as “as liberdades [de ir, vir, ficar; de expressão; de manifestação do pensamento; de convicção política e filosófica] são permitidas”, “tem-se liberdade para debater sobre tudo”, “não há mais nada proibido”, a Assembleia pode “decidir o que ela quer fazer”

---

<sup>15</sup> TEMER, 2002, op. cit., p. 90.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 527.

e pode ser “o que a sociedade desejar que ela seja”.<sup>17</sup> Evidentemente, nos limites das competências e dentro dos contornos da autonomia a ela conferidos pela Constituição no sistema federativo brasileiro.

Em sentido contrário, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes entendem que “os princípios estruturantes da Carta Republicana, como por exemplo, aqueles pertinentes à organização dos poderes e ao processo legislativo, devem ser simetricamente observados pelas ordens estaduais”.<sup>18</sup> Perfilhando semelhante posicionamento, Fabio Alexandre Coelho advoga que “a melhor postura é, sem dúvida, adotar o processo legislativo federal para os Estados-membros e Municípios”.<sup>19</sup> E conclui: “deixar ao livre arbítrio dos Estados o estabelecimento do processo legislativo que bem entenderem é desprezar a simetria entre o processo federal e o dos entes federados [...]”.<sup>20</sup>

Referentemente ao processo legislativo estadual e a usual invocação do **princípio da simetria**, princípio implícito (gize-se), em ordem a se buscar fundamentar estrita obediência ao federal, recorre-se às luzes da argumentação lógica do eminente jurista, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não “simetrista”,<sup>21</sup> em defesa da autonomia dos Estados-membros, face às tantas limitações explícitas predeterminadas pela Constituição Federal. De se frisar novamente: “Tais princípios ‘implícitos’, na verdade, são sempre duvidosos, na medida em que padecem de subjetivismo (pois cada jurista acaba por estabelecer a sua relação de princípios ‘implícitos’), o que enfraquece a sua respeitabilidade científica”.<sup>22</sup> E sua advertência: “esses princípios ‘implícitos’ não podem ser invocados como limitadores da autonomia dos Estados. **Se a Constituição explicitamente enumera limitações, se**

---

<sup>17</sup> SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Seminário Papel histórico do Poder Legislativo e perspectivas de atuação, 1999. *Anais...* São Paulo, 1999, p. 15.

<sup>18</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1999, p. 190.

<sup>19</sup> COELHO, Fábio Alexandre. *Processo Legislativo*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2007, p. 365.

<sup>20</sup> Idem, p. 366.

<sup>21</sup> Simetrista”: neologismo utilizado pelo Ministro Aliomar Baleeiro durante debates da Representação n. 864/GB, julgada em 11 de abril de 1973, por ele relatada. Anota José Levi Mello do Amaral Júnior que “durante os debates, o Ministro Baleeiro chamou o Ministro Thompson Flores de “**simetrista**”, e completou: “Não tenho esta tendência.” AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Memória jurisprudencial: Ministro Aliomar Baleeiro*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006, p. 101.

<sup>22</sup> FERREIRA JR, 2003, op.cit, p. 163.

**estas limitações, como exceções que são, devem ser interpretadas restritivamente, é descabido pretender que outros princípios também sejam imperativos para os Estados-membros”.**<sup>23</sup>

### **3 A importância do Processo Legislativo**

A ideia de processo está associada à sua função ancilar de um direito material. Todavia, no processo **legislativo** residem as normas para elaboração das demais normas; no ordenamento jurídico, as normas acerca do processo legislativo são fundantes do próprio ordenamento jurídico, são normas sobre como deve proceder o legislador para a elaboração da própria legislação, diz respeito a normas primárias para a formação das leis. Como acentua Norberto Bobbio, são “normas para a produção de outras normas: é a presença e frequência dessas normas que constituem a complexidade do ordenamento jurídico; e somente o estudo do ordenamento jurídico nos faz entender a natureza e a importância dessas normas”.<sup>24</sup>

Ademais, salienta Jean Rivero, no processo de formação das leis é que se assentam, hoje, garantias de que elas não serão um atentado contra as liberdades dos cidadãos. Observa Rivero que “o fenômeno majoritário modificou profundamente a fisionomia do teatro político, aproximando o Legislativo do Executivo. Eis por que o valor liberal da lei já não repousa tanto, hoje, sobre o seu órgão de elaboração quanto sobre seu *processo de elaboração*. É ele, com efeito, que fornece aos cidadãos a garantia de que suas liberdades não serão arbitrariamente sacrificadas”.<sup>25</sup>

O processo legislativo, afirma Raul Machado Horta, “não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do poder”.<sup>26</sup> E, como técnica a serviço de atuação parlamentar para consecução de fins políticos, o processo legislativo pode ser utilizado como instrumento de operacionalização em ordem a atingir os objetivos políticos desejados

---

<sup>23</sup> FERREIRA JR, 2003, op.cit, p. 163.

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999. p. 47.

<sup>25</sup> RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. *Liberdades Públicas*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 149.

<sup>26</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 519.

tanto pela maioria como pela minoria parlamentar, compostas por legítimos representantes do povo, e ambas dele farão uso para se atingir diferentes desideratos.

Evidente também que a importância das funções do Poder Legislativo, notadamente a de legislar, ficam relativizadas pela posição que o Legislativo ocupa no sistema político em que se insere, e, pois, relativa a importância dimensionada para o processo legislativo, notadamente o processo legislativo estadual, eis que inserido dentro dos limites da autonomia concebida pelo Constituinte Originário para os Estados-membros.

#### **4 Espécies legislativas estaduais**

A análise que se segue tem como perspectiva aflorar questões, levantar dúvidas, fazer observações atinentes a peculiaridades que porventura surjam do exame das Constituições Estaduais e dos Regimentos Internos acerca das proposições legislativas adotadas pelos Estados Federados em ordem a constatar, ou não, norma vanguardeira que possa vislumbrar aperfeiçoamento do modelo federativo brasileiro.

As espécies normativas primárias são consubstanciadas após trâmite legislativo das correspondentes espécies legislativas (proposta de emenda constitucional, projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária, projeto de resolução>lei delegada, medida provisória>projeto de conversão de medida provisória, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução).

Como assinala Alexandre de Moraes, as espécies normativas primárias “retiram seu fundamento de validade diretamente da Carta Magna”.<sup>27</sup>

Em estudo pormenorizado sobre os limites jurídico-formais que os constituintes enfrentariam na elaboração das Constituições Estaduais, Anna Cândida da Cunha Ferraz, fundadamente salientava, em 1988, e antes do início dos trabalhos constituintes nos Estados, a autonomia dos Estados-membros na formulação do seu processo legislativo:

---

<sup>27</sup> MORAES, 2007, op. cit, p. 635.

Uma das limitações outrora impostas ao constituinte estadual era a observância estrita do processo legislativo federal (cf. Ferraz, 1988b, p. 51). Consequência dessa imposição consistia no chamado ‘fortalecimento do Poder Executivo’, cujas acentuadas funções colegislativas representam um modelo acerbamente criticado de relacionamento entre Poderes Legislativo e Executivo no Brasil (cf. Ferreira Filho, 1986, p. 174 e seguintes).

A Constituição de 1988 suprimiu essa limitação. Podem assim os constituintes estaduais disciplinar livremente o processo de elaboração das leis estaduais ou copiar o modelo federal, se tal lhes convier, adotando, por exemplo, as mesmas espécies normativas fixadas na CF (artigo 59) ou criando outras.<sup>28</sup> (sublinhou-se e negritou-se)

E, com o rigor científico que lhe é peculiar, alertava aqueles constituintes e, à época, registre-se, também legisladores ordinários:

Ora, a liberdade de o constituinte estadual estabelecer o seu modelo de processo legislativo poderá ter reflexos no equilíbrio e relacionamento entre os poderes e, conseqüentemente, na mecânica da ‘separação de poderes’.<sup>29</sup>

Mesmo não havendo mais a imposição de rigorosa observância do processo legislativo federal para o constituinte estadual e mesmo sabendo que o modelo de processo legislativo que adotassem refletiria na conformação da sistemática de separação de poderes, os constituintes estaduais (frise-se que, concomitantemente, também exerciam a função de legisladores), não ousaram criar novas espécies normativas nem alterar o equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo. Ao contrário, em alguns Estados, os constituintes-legisladores, em verdadeira *capitis diminutio*, acabaram por adotar também as medidas provisórias e as leis delegadas, exacerbando ainda mais o instrumental para o exercício de função legislativa pelos Governadores.

---

<sup>28</sup> União, estado e município na nova Constituição: enfoque jurídico-formal, in *A Nova Constituição Paulista; perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 1989. Textos apresentados no Seminário “Perspectivas para a Nova Constituição Paulista”, 1988, p. 61.

<sup>29</sup> Idem, p. 62.

Carentes de criatividade, os constituintes estaduais copiaram as espécies legislativas previstas no processo legislativo federal, não criaram nenhuma nova. Por isso mesmo, à pesquisa nas vinte e seis Constituições Estaduais não se depara com nenhuma espécie nova, incluindo-se aí, além da emenda constitucional, a lei complementar, a lei ordinária, a lei delegada, a medida provisória, o decreto legislativo e a resolução. Uma única ressalva poderia ser feita, e é ao constituinte catarinense que, ademais de inserir todas as espécies *supra* mencionadas, fez prever, no corpo do processo legislativo estadual, a “*proposta de emenda à Constituição Federal*” (art. 48, I, da Constituição de Santa Catarina), como forma de a Assembleia Legislativa catarinense efetivar titularidade para, juntamente com mais a metade das Assembleias Legislativas, proporem emenda à Constituição Federal. As demais Assembleias Legislativas operacionalizam essa atribuição de capacidade legislativa mediante decreto legislativo ou por intermédio de resolução.

Três Estados, ao menos, não acentuando o fortalecimento da função legislativa do Executivo, deixaram de adotar o regime das leis delegadas e o das medidas provisórias: **São Paulo** (art. 21), **Rio Grande do Sul** (art. 57) e **Espírito Santo** (art. 61).

Os demais adotaram um ou outro regime, ou os dois juntos.

Prevêem tão-somente leis delegadas: **Alagoas** (art. 84, IV), **Amapá** (art. 102, IV), **Amazonas** (art. 31, IV), **Bahia** (art. 72, VI), **Ceará** (art. 58, IV), **Goiás** (art. 18, IV), **Mato Grosso** (art. 37, IV), **Mato Grosso do Sul** (art. 65, IV), **Minas Gerais** (art. 63, IV), **Pará** (art. 102, IV), **Paraná** (art. 63, VI), **Pernambuco** (art. 16, IV), **Rio de Janeiro** (art. 110, IV), **Rio Grande do Norte** (art. 44, IV), **Rondônia** (art. 37, IV), **Roraima** (art. 38, III-A, pela EC n.13/02) e **Sergipe** (art. 54, V).

Seis Estados já dispõem de medidas provisórias no processo legislativo.

Medidas provisórias estão previstas pelas Constituições Estaduais do **Maranhão** (art. 40, IV) e do **Piauí** (art. 74, IV, acrescido pela EC de revisão n. 1/94), sendo que elas *não adotaram* a lei delegada. **Acre** (art. 52, IV e V), **Paraíba** (art. 61, IV e V), **Santa Catarina** (art. 48, V e VI) e **Tocantins** (art. 25, IV e V), além da lei delegada, adotam também a medida provisória como espécie legislativa.

## 5 Titulares de Iniciativa Legislativa nos Estados

Nada obstante as Constituições Federais, até a de 1988, terem mantido com rigor apenas os pressupostos da democracia *representativa* no processo legislativo, há precedentes no Direito Constitucional Estadual da participação direta do povo no processo de formação das leis estaduais. Tome-se o que preconizava a Constituição rio-grandense-do-sul, de 25 de abril de 1891, em vigor a partir de 14 de julho deste mesmo ano, que permitia a participação de “qualquer cidadão habitante do Estado” no processo legislativo, mediante formulação de “emendas” ou “observações”, no período de 3 meses, aos projetos que seriam promulgados ou vetados pelo Presidente do Estado gaúcho (art. 32). A Constituição do Estado de Minas Gerais, de 14 de julho de 1947, também contemplava a participação popular. A titularidade da iniciativa de projeto de lei podia ser efetivada diretamente pelo povo, desde que houvesse subscrição de dez mil eleitores a projeto de lei (art. 27, IV).

A Constituição Federal de 1988 não se manteve infensa ao estabelecimento de pressuposto da democracia direta no processo legislativo federal (arts. 14, III, e 61, § 2º), nem ao estadual. Em capítulo dedicado aos Estados Federados (arts. 25-28), o constituinte originário determinou que “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual” (art. 27, § 4º). Evidente que não se trata de lei nacional, a estandardizar a iniciativa popular no processo legislativo estadual em padrões pré-estabelecidos pelo Congresso Nacional. Ao determinar que a lei deva dispor sobre a **iniciativa popular no processo legislativo estadual**, o constituinte federal indicou aos constituintes estaduais a necessidade de se prever, nas Constituições Estaduais, a adoção desta técnica da democracia direta, participativa, de modo que, ao disciplinar o respectivo processo legislativo, os constituintes de cada Estado-membro deveriam adotar também este titular de iniciativa, em clara indicação de rompimento com a exclusividade de apenas *os representantes* disporem da competência de deflagração no processo de formação das leis. Os constituintes estaduais não só observaram este comando, como também, em alguns casos, previram a possibilidade de, além da iniciativa popular em projetos de lei, ser possível a iniciativa popular para proposta de emenda à Constituição Estadual.

É o que se constata em 14 (quatorze) Constituições Estaduais<sup>30</sup>, que preveem a iniciativa popular para apresentação de proposta de emenda à respectiva Constituição Estadual: **Acre** (art. 53, III, e § 5º, que remete à lei complementar a normatização da matéria); **Alagoas**, por 1% (um por cento) do eleitorado estadual, distribuído em, pelo menos, um quinto dos Municípios do Estado (art. 85, IV); **Amapá**, mediante subscrição de, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado do Estado (art. 103, IV); **Amazonas**, com assinatura de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado estadual, distribuído, ao menos, em 25% (vinte e cinco por cento) dos Municípios do Estado, e não inferior a 5% (cinco por cento) dos eleitores de cada um dos Municípios (art. 32, IV); **Bahia**, desde que subscrita por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado do Estado (art. 74, IV); **Espírito Santo**, mediante proposta de, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos 5 (cinco) Municípios com um mínimo de 2% (dois por cento) dos eleitores de cada um dos respectivos Municípios (arts. 62, III, e 69); **Goiás**, desde que subscrita por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado do Estado, dispostos em 20 (vinte) Municípios (art. 19, IV); **Pará**, assinada por 0,5% (meio por cento) do eleitorado do Estado (arts. 8º e 103, V); **Paraíba**, subscrita por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado do Estado (art. 62, IV); **Pernambuco**, mediante subscrição de, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado estadual, distribuído, pelos menos, em um quinto dos Municípios e com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 17, III); **Rio Grande do Sul**, tomada por 1% (um por cento) do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado, distribuído, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles (arts. 58, IV, e 68); **Roraima**, mediante assinatura de 5% (cinco por cento) dos eleitores do Estado (art. 39, IV); **Santa Catarina**, com participação de, pelo menos, 2,5% (dois e meio por cento) do eleitorado estadual, distribuído por, no mínimo, quarenta Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles (art. 49, IV); **São Paulo**, mediante assinatura de, ao menos, 1% dos eleitores

---

<sup>30</sup> Pesquisa efetuada em julho de 2007.

do Estado (art. 22, IV); e **Sergipe**, pela assinatura de, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado do Estado (art. 55, IV).

Observe-se que a Constituição Federal não contempla os cidadãos como titulares de iniciativa de proposta de emenda constitucional. Estariam, então, todas as Constituições Estaduais, que preveem esta hipótese, incorrendo em manifesta inconstitucionalidade, já que em desconformidade com o modelo de processo legislativo estatuído pela Constituição Federal? Ou as Constituições Estaduais, de forma vanguardeira, estariam a observar, nessa previsão, o próprio fundamento da soberania popular (“todo o poder emana do povo”), insculpido no artigo primacial da Constituição Federal e sobre o qual se constitui em Estado Democrático de Direito a República Federativa do Brasil? Diz-se “em vanguarda” apenas para registro de que a Ordem dos Advogados do Brasil tem solicitado às Assembleias Legislativas que patrocinem proposta de emenda à Constituição Federal, com fundamento no artigo 60, III, para que se inclua nesse próprio artigo 60, um novo inciso, o IV, com a finalidade de assegurar também à iniciativa popular a titularidade para propor alteração à Constituição Federal: “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) IV- de um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.<sup>31</sup>

A iniciativa popular para apresentação de projetos de lei é um tipo de iniciativa compartilhada e encontra limitação em relação às matérias já reservadas à iniciativa exclusiva de outros titulares. A Constituição paulista não deixou pressuposto esse limite, pois foi expressa.<sup>32</sup> Os projetos de lei de iniciativa popular não podem dispor sobre qualquer matéria já exclusivamente reservada para iniciativa da Assembleia Legislativa, do Governador, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e do

---

<sup>31</sup> Of. Circular n. 013/CEAEC/GAC, de 16 de setembro de 2008, dirigido à Assembleia Legislativa de São Paulo e subscrito pelo Presidente do Conselho Federal da OAB, Dr. Cezar Britto, e pelo Presidente da Comissão de Apoio à Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, Prof. Paulo Bonavides.

“Informamos que pela vez primeira em nossa história constitucional, se obtivermos o apoio desta Colenda Casa (e de mais 13 irmãs de Federação), o Congresso apreciará proposta de emenda advinda da união das vontades democráticas das Assembleias Estaduais. De sorte que esse será outro fato histórico a legitimar e a coroar de brilho cometimento de tamanha envergadura que partirá dos Órgãos Legislativos Estaduais.”

<sup>32</sup> Não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição. (art. 24, § 3º, item 5, da Constituição do Estado de São Paulo)

Ministério Público. O Regimento Interno da Assembleia do Estado do Tocantins, *e.g.*, dispendo sobre o processamento da iniciativa popular de projeto de lei, à semelhança do que prevê o artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estabelece em seu artigo 247: (a) que não se rejeitará, liminarmente, o projeto por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnicas legislativas, incumbindo-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação de escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação; (b) a Mesa designará parlamentares para exercer, em relação ao projeto, os poderes ou atribuições conferidas pelo Regimento ao autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro cidadão signatário do projeto; (c) assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; (d) as listas de assinaturas serão organizadas por Município, em formulário padronizado e fornecido pela Mesa da Assembleia; (e) será lícito à entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se, inclusive, pela coleta das assinaturas; (f) o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Município, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes; (g) depois de protocolizado, verificar-se-á o cumprimento das exigências constitucionais para sua apresentação; (h) o projeto de lei terá a mesma tramitação dos demais, integrando sua numeração geral; (i) nas Comissões poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de dez minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado, quando da apresentação do projeto; (j) cada projeto deverá circunscrever-se a um mesmo assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça em proposições autônomas, para tramitação em separado.

A Constituição do Rio Grande do Sul, ao prever a hipótese de rejeição pela Assembleia Legislativa de projeto de lei de iniciativa popular, determina que ele “será submetido a *referendo popular* se, no prazo de cento e vinte dias, dez por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado o requerer” (art. 68, § 3º).

A Constituição do Estado do Pará concedeu também ao “Tribunal de Justiça, após aprovação pela maioria dos desembargadores” (art. 103, III), competência para deflagrar o processo legislativo de proposta de emenda à Constituição Estadual. É iniciativa compartilhada com um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa; com o Governador e com mais da metade das Câmaras de Vereadores dos Municípios do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Trata-se de atribuição somente concedida pelo constituinte estadual paraense e não guarda nenhuma simetria com os titulares deste mesmo direito estatuído na Constituição Federal, que a reserva apenas para (a) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou (b) do Senado, para (c) o Presidente da República, (d) e a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação (art. 60, I, II e III).

Com a mesma singularidade, isto é, não observando os mesmos paradigmas previstos na Constituição Federal, exige-se subscrição de, no mínimo, 2/3 (dois terços), dos membros da Assembleia Legislativa de Roraima para se outorgar titularidade em ordem a apresentação de proposta de emenda àquela Constituição Estadual (art. 39, I).

De igual viés restritivo ao fixado pela Constituição roraimense, a do Estado do Rio Grande do Norte privilegiou unicamente dois titulares com capacidade para propor emenda constitucional: o Governador e 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa (art. 45, I e II).

Note-se, ainda, que a conjuntos diferentes de Câmaras Municipais concede-se a titularidade para apresentação de proposta de emenda à Constituição Estadual. Assim, no Rio Grande do Sul exige-se que haja iniciativa conjunta de 1/5 (um quinto) dos Legislativos municipais (art. 58, III); em São Paulo, Paraná, Paraíba, Piauí e Espírito Santo, somente a reunião conjunta de mais de 1/3 (um terço) das Câmaras Municipais pode iniciar procedimento legislativo para alteração da Constituição do Estado (art. 22, III; art. 64, III; art. 62, III; art. 74, III; art. 62, IV, respectivamente); em Tocantins, 3/5 [três quintos (art. 26, III)]; e em Minas Gerais a Constituição

Estadual pode ser emendada por proposta de, no mínimo, 100 (cem) Câmaras Municipais (art. 64, III).

Referentemente a iniciativa das leis estaduais, as Constituições Estaduais estabelecem, com pequenas variações, que são titulares qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, Governador do Estado, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas dos Municípios, Procurador-geral de Justiça e os cidadãos, na forma e nos casos previstos pelas respectivas Constituições.

A titularidade da iniciativa legislativa e a sistemática de reservar específicas matérias a específicos titulares estabelecida pelas Constituições Estaduais geram, por conseguinte, privativa capacidade de iniciativa desses titulares para deflagrar o processo legislativo nessas matérias reservadas.

A iniciativa legislativa reservada insere-se como tema do princípio da separação de poderes e ao constituinte estadual, *ex vi* do disposto no artigo 25 da Constituição Federal e no artigo 11 do seu ADCT, não cabe preteri-la, notadamente quanto à observância dos padrões e iniciativa reservada adotados pela Constituição Federal no processo legislativo federal. Ao vincular a reserva de iniciativa de determinadas matérias a determinados titulares, a Constituição Federal dá modelagem para sistematizar, quanto a esse aspecto, o princípio da separação de poderes. E os Estados-membros estão adstritos aos padrões dessa sistematização da iniciativa legislativa, como corolário do princípio da separação de poderes. Nesse sentido sustenta Raul Machado Horta que “a precedência lógico-jurídica do constituinte federal, na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constituinte, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária”.<sup>33</sup>

Anote-se, a propósito, que a nenhum dos titulares de iniciativa a Constituição Federal conferiu competência para deflagrar o processo legislativo sobre toda e qualquer matéria; não há, pois, um titular de iniciativa geral, vez que, excetuando a iniciativa popular, a todos (art. 61, *caput*) o constituinte acabou por conceder, sobre

---

<sup>33</sup> HORTA, Raul Machado. Poder Constituinte do Estado-membro. *Revue du Droit Public-RDP*, n. 88, p.6.

alguma matéria, privativa competência para iniciar o seu processo legislativo, vale dizer, com redundância, para começar o processo legislativo da matéria na qual lhe foi reservada a iniciativa. Muito embora o mencionado dispositivo seja considerado como aquele que disciplinaria a iniciativa geral, ela não existe no processo legislativo federal e nem no estadual, em observância também ao princípio da separação de poderes. É o que se constata em todas as Constituições Estaduais: Acre (art. 54); Alagoas (art. 86); Amapá (art. 104); Amazonas (art. 33); Bahia (art. 75); Ceará (art. 60); Espírito Santo (art. 63); Goiás (art. 20); Maranhão (art. 42); Mato Grosso (art. 39); Mato Grosso do Sul (art. 67); Minas Gerais (art. 65); Pará (art. 104); Paraíba (art. 63); Paraná (art. 65); Piauí (art. 75); Pernambuco (art. 19); Rio de Janeiro (art. 112); Rio Grande do Norte (art. 46); Rio Grande do Sul (art. 59); Rondônia (art. 39); Roraima (art. 41); Santa Catarina (art. 50); São Paulo (art. 24); Sergipe (art. 59) e Tocantins (art. 27).

Desde que incluídos como titulares de iniciativa no processo legislativo estadual os equivalentes aos que a Constituição Federal outorga esse direito no processo federal (Parlamentares e Comissão Parlamentar; Presidente da República/Governador; Tribunais Superiores/Tribunal de Justiça<sup>34</sup>; Procurador-Geral da República/Procurador-Geral de Justiça; cidadãos), podem os Estados, efetivando sua capacidade de auto-organização, ampliar o rol dos titulares de iniciativa legislativa. Zeloso dessa sua autonomia, **o constituinte gaúcho concedeu também às Câmaras Municipais o poder de iniciar o processo legislativo estadual** (art. 59). Com efeito, não tendo elas, como os cidadãos, competência reservada, subsumem-se à restrição de que não serão suscetíveis da iniciativa popular nem da iniciativa das Câmaras Municipais as matérias de iniciativa exclusiva, definidas na Constituição Estadual. É, outrossim, a coibição que faz a Constituição paulista, referentemente à iniciativa popular (art. 24, § 3º, item 5).

Não obstante detenham titularidade para deflagrar o processo legislativo estadual, aos Tribunais de Justiça, Procuradores-Gerais de Justiça e Tribunais de

---

<sup>34</sup> Os Tribunais de Contas do Estado e os Tribunais de Contas dos Municípios do Estado por força do art. 75 combinado com o art. 96, II, da Constituição Federal, que garantem o poder de “propor ao Poder Legislativo respectivo” matéria que especifica.

Contas não se reconhece o direito da iniciativa concorrente com os demais titulares em matérias não timbradas pela reserva de iniciativa. A iniciativa concorrente para deflagrar o processo de feitura de leis em matérias não reservadas à iniciativa exclusiva é a partilhada somente pelos parlamentares estaduais, Comissões da Assembleia Legislativa, Governador do Estado, iniciativa popular e, no caso do Rio Grande do Sul, pelas Câmaras Municipais também.

A **atribuição concedida aos Procuradores-Gerais de Justiça** para apresentar projeto de lei complementar dispendo sobre organização, atribuições e o estatuto do Ministério Público Estadual perante as Assembleias Legislativas, reveste-se de caráter facultativo e deflui de expressa disposição da própria Constituição Federal (art. 128, § 5º<sup>35</sup>). O respectivo Procurador-Geral de Justiça pode iniciar o processo legislativo estadual da aludida matéria, mas não lhe foi concedida exclusividade. Paradoxalmente, norma constitucional federal indica ser de competência privativa do Presidente da República e, pois, dos respectivos Governadores, a iniciativa das leis que disponham sobre organização do Ministério Público (art. 61, § °, II, *d*). Se a matéria é de iniciativa legislativa exclusiva, não poderia ser compartilhada, mas o foi. Esta aparente antinomia de normas constitucionais resolve-se com a óbvia constatação de que o constituinte excepcionou, nesta matéria, a exclusividade concedida.

Da mesma forma se dá com as Constituições Estaduais quando assim também dispõem sobre a matéria. Os Governadores dos Estados deteriam a competência exclusiva para iniciar o processo legislativo sobre a organização do Ministério Público Estadual, porém facultou-se idêntica iniciativa aos Procuradores-Gerais de Justiça. Desta forma, quando houver conflitos de iniciativa nesta matéria, para José Afonso da Silva “prevalece a iniciativa primeira, com efeitos diferentes entre ambas”.<sup>36</sup> De acordo com a solução vislumbrada pelo eminente jurista e, *mutatis mutandis*, aplicada no âmbito do processo legislativo estadual, se o Procurador-Geral de Justiça tomar a iniciativa, antes do Governador do Estado, prevalece a iniciativa daquele. Se ainda assim o Governador do Estado superpuser sua iniciativa à do

---

<sup>35</sup> Art. 128 – [...] § 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros [...]

Procurador-Geral de Justiça, o eventual conflito se harmonizará nos termos de normas regimentais, que possibilitam a anexação da segunda proposição à primeira, tramitando ambas juntas. Acompanhando, ainda, a solução de José Afonso da Silva, há ponderação para que, de plano, o Presidente da Assembleia Legislativa não recuse o seguimento da proposta do Governador do Estado. No entanto, o inverso não é verdadeiro. Ou seja, se o Governador do Estado tomar a iniciativa, esta prevalecerá, porque não se admite iniciativa superposta do Procurador-Geral de Justiça, porque, ainda com José Afonso da Silva, este só detém uma faculdade, uma autorização, para dar início à lei; o Governador, ao contrário, tem o poder de iniciativa com nota de privacidade, e se ele já tomou a iniciativa da lei complementar, a faculdade do Procurador-Geral de Justiça fica afastada.

Afirmou-se, acima, que os Governadores de Estado deteriam competência exclusiva para iniciar o processo legislativo sobre a organização do Ministério Público Estadual, *ex vi* do art. 128, § 5º, da Constituição Federal. Todavia, as Constituições Estaduais de Alagoas (art. 86, § 1º, II, *d*), Amazonas (art. 33, § 1º, *d*), Bahia (art. 77), Ceará (art. 60, § 2º), Goiás (art. 20, § 1º), Maranhão (art. 43), Mato Grosso do Sul (art. 67, § 1º), Minas Gerais (art. 66, III), Pará (art. 105), Paraná (art. 66), Rio Grande do Norte (art. 46, § 1º, II), Rio Grande do Sul (art. 60), Santa Catarina (art. 50, § 2º) e São Paulo<sup>37</sup> não acompanharam a reserva de iniciativa legislativa para o Governador nesta matéria.

Constata-se também, no processo legislativo do poder constituinte decorrente, como é o dos Estados da Federação brasileira, que o rol dos titulares de iniciativa para propor emenda constitucional sofreu modulações em relação ao padrão estabelecido pelo constituinte originário (art. 60, I a III, da CF).

Como já se informou, a Constituição do Estado do Pará concedeu também ao “Tribunal de Justiça, após aprovação pela maioria dos desembargadores” (art. 103, III), a titularidade para deflagrar o processo legislativo de proposta de emenda à

---

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 159-160.

<sup>37</sup> Art. 24 – [...] § 2º - Compete exclusivamente ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: [...] 3 – organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União.

Constituição Estadual. Além deste novo titular, que não encontra simetria na Constituição Federal, a iniciativa popular para propor alteração na Constituição Federal, também ignorada pelo constituinte originário, mereceu de vários constituintes estaduais o poder desta titularidade. É o que se constata, ao menos, em 14 (quatorze) Constituições Estaduais, que prevêm a iniciativa popular para apresentação de proposta de emenda à respectiva Constituição Estadual

A questão recorrente e tema central da questão aqui investigada vem a lume de novo: a relação dos titulares de iniciativa para propor emendas à Constituição Federal é de observância obrigatória para os Estados-membros? Devem as Constituições Estaduais conformação rigorosamente simétrica com o paradigma federal nesta matéria? Parece que não, principalmente porque essa matéria não é principiológica; trata-se de regra da norma que fixou um processo para mudança constitucional, esta sim fulcral, principiológica, corolário da concepção de uma Constituição mutável, exceto em relação ao seu cerne fixo, inabolível (art. 60, § 4º). **Por quem pode ser proposta a mudança** não é questão absolutamente inalterável, o essencial é a previsão de um processo de alteração constitucional. Daí aos Estados-membros, no exercício do poder de auto-organização e observando os princípios da Constituição Federal, sem ferir a rigidez do processo de alteração constitucional, ser facultada a opção de incluir outros titulares, além dos previstos pelo processo legislativo federal, no rol dos competentes para propor emenda constitucional estadual.

## **6 Conclusão**

Os constituintes estaduais procuraram conceder ao processo legislativo estadual alguma peculiaridade. De fato, embora não tenham criado espécies legislativas novas, algumas Constituições Estaduais deixaram, no entanto, de adotar todas as espécies legislativas previstas na Constituição Federal, o que, *contrario sensu*, também se contrapõe aos “simetristas”, adeptos da aplicação da compulsória simetria do processo legislativo federal ao estadual. Com efeito, os Estados deixaram de adotar espécies legislativas que, como a medida provisória e a lei delegada, implicam *capitis diminutio* para a função legiferante do Poder Legislativo. Acre,

Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins não adotaram, ainda, o regime de leis delegadas. Mas, tão-só Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins já podem editar medidas provisórias. Três Estados, ao menos, não acentuando o fortalecimento da função legislativa do Executivo, deixaram de adotar o regime das leis delegadas e o das medidas provisórias: Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo. Como no ordenamento constitucional imediatamente anterior somente Acre, Mato Grosso, Rio de Janeiro e São Paulo não adotavam o regime de leis delegadas e estavam proibidos de adotar o decreto-lei, vê-se que apenas São Paulo continuou mantendo postura de fortalecimento do Poder Legislativo nesse aspecto.

Distanciando-se do paradigma federal, que não admite a iniciativa popular com titularidade para deflagrar o processo de alteração da Constituição da República, quatorze Estados admitem-na já para proposta de emenda constitucional estadual: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Fortes, certamente, na convicção de que o rol de titulares para propor emenda à Constituição Federal não é principiológico, tratando-se de regra da norma que prevê um processo para mudança constitucional, esta sim fulcral, principiológica, corolário da concepção de uma Constituição rígida, porém mutável, exceto em relação ao seu cerne fixo, inabólvél. Os constituintes dos Estados *supra* mencionados optaram, então, por conceder aos detentores diretos do poder o direito de iniciar o processo de alteração constitucional. Todavia, em flagrante exuberância, o constituinte paraense também outorgou ao seu Tribunal de Justiça igual atribuição. E, com impróprio viés restritivo, a Constituição de Roraima exige subscrição de, no mínimo, dois terços dos Deputados Estaduais para proposta de emenda constitucional, e a do Rio Grande do Norte prevê tão-só dois titulares para idêntica finalidade: Governador e, no mínimo, um terço dos Deputados Estaduais.

Sem qualquer simetria com o modelo federal também, que exigiria, *in casu*, a participação das Assembleias Legislativas, o constituinte do Rio Grande do Sul, zeloso de sua autonomia para dispor sobre regras no processo legislativo estadual,

concede às Câmaras Municipais titularidade concorrente para apresentação de projetos de lei ordinária e complementar ao processo legislativo estadual.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Memória Jurisprudencial: Ministro Aliomar Baleeiro*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

ARAÚJO, Luiz A. David; NUNES, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.060-MC/RS. *Diário da Justiça*, Brasília, 23 set.1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo*, Brasília, n. 526, 27-31 out. 2008.

CASTELLANO, Cláudio Luis Neves. O modelo federal do processo legislativo e sua observância pelos Estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, p. 57-63, abr./jun. 1999.

COELHO, Fábio Alexandre. *Processo Legislativo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Princípios Condicionantes do Poder constituinte Estadual em Face da Constituição Federal*. RDP, n. 92, p. 40.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*, 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

GORDILLO, Agustín. *Princípios Gerais de Direito Público*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1977.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 519.

HORTA, Raul Machado. Poder Constituinte do Estado-membro. *Revue du Droit Public - RDP*, n. 88, p.6.

MORAES Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES Alexandre de. *Temas de Direito Constitucional Estadual*. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2004.

RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. *Liberdades Públicas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Seminário Papel histórico do Poder Legislativo e perspectivas de atuação, 1999. **Anais...** São Paulo, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 18. ed., 2002. p. 68.