

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
MESA DIRETORA**

Presidente: André do Prado
1º Secretário: Maurici
2º Secretário: Barros Munhoz
1º Vice-Presidente: Gilmaci Santos
2º Vice-Presidente: Milton Leite Filho
3º Vice-Presidente: Fábio Faria de Sá
4º Vice-Presidente: Paulo Correa Jr.
3º Secretário: Gil Diniz
4º Secretário: Léo Oliveira

**INSTITUTO DE ESTUDOS, CAPACITAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER
LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO
(INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA – ILP)**

Diretor-Presidente: Rodrigo Del Nero
Diretor Executivo: Marlon Damasceno Cabral
Diretor Executivo: Daniel Santos Garroux
Gestor de Divisão: Eliézer Ribeiro da Costa

REVISTA DO ILP

Editora: Any Marise Ortega

CORPO CONSULTIVO

Alex Peggia, Ana Carolina Corrêa da Costa Leister, Douglas Libório,
Érika Rigotti Furtado, Gazy Andraus, Giuliano Tierno de Siqueira,
Helen Barbosa Raiz, Julio de Souza Comparini, Leonardo David Quintiliano,
Marta Maria Assumpção-Rodrigues, Rafael Castro Kocian,
Sílvio Gabriel Serrano Nunes, Sirlene Arêdes
Stanley Plácido da Rosa Silva, Thiago dos Santos Dias



Revista do ILP 13(1)

Estudos Legislativos e Políticas Públicas

Publicação do Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas
do Poder Legislativo do Estado de São Paulo
(Instituto do Legislativo Paulista – ILP)



© *copyright* dos autores
© *copyright* desta edição: ILP

Revista do ILP

Publicação do Instituto do Legislativo Paulista
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
São Paulo (SP), Brasil
Ano VII, Número 13 (1), 2026

Editora: Any Marise Ortega

Colaboradores na organização desta edição:
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho e Laura Mendes Amando de Barros

Leitura Final: Caroline de Castro Gomes e Laura Ávila de Souza
Diagramação e revisão: ILP
Capa: Divisão de Comunicação Institucional - Alesp

FICHA CATALOGRÁFICA

Revista do ILP / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.
-- v. 6, n. 13 (1) – Estudos Legislativos e Políticas Públicas -, 2026.
São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2026;

Annual
ISSN: 2446-600X

1. Ciência Política – Periódico. 2. Políticas Públicas – Periódico. I. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo.

Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP)

Avenida Pedro Álvares Cabral 201 - 04097-900 – São Paulo – Brasil
(11) 3886-6288 / ilp@al.sp.gov.br / www.al.sp.gov.br/ilp

As opiniões e conceitos expressos nos textos assinados, bem como as informações fornecidas, a originalidade dos trabalhos, a citação de fontes e o adequado uso de imagens são de responsabilidade dos autores, não representando concepções oficiais desta publicação ou de sua editoria, do ILP ou da ALESP.

Publicação de livre acesso e distribuição gratuita. É permitida a reprodução, para fins de pesquisa e educacionais, não lucrativos, desde que citada a fonte.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

EDITORIAL

ESTUDOS LEGISLATIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS (PARTE 1)

Um ensaio jurídico sobre os jabutis

Carlos Roberto de Alckmin Dutra

15-28

Processo de reforma constitucional

Ricardo Marcondes Martins

29-57

A competência das câmaras municipais e dos tribunais de contas no julgamento das contas de prefeitos: uma análise à luz dos Temas de Repercussão Geral 157, 835, 1.287 e da ADPF 982/PR

Jéssica Vishnevsky Cosimo

59-67

Aprovação de planos urbanísticos por decreto legislativo

Victor Carvalho Pinto

71-86

A técnica legislativa como importante instrumento de segurança jurídica

Lauro Valetta Facundo de Souza

87-98

Do devido processo legislativo: uma agenda em construção

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

99-138

Emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo

Tassiane de Fátima Moraes e Fabio Paulo Reis Santana

139-148

A lógica do respeito no devido processo legislativo: reconhecimento como fundamento da legitimidade democrática na produção normativa

Laura Elizandra Machado Carneiro e Marcilene dos Santos Andrade
149-165

As hipóteses de *quorum* qualificado no processo legislativo estadual

Fernando Dias Menezes de Almeida, Telma de Freitas Fontes e
Fernanda Noia da Costa Lino
167-184

MEMÓRIA REVISTA DO ILP

POLÍTICA EDITORIAL

APRESENTAÇÃO

No Estado Democrático de Direito, a função legislativa é pilar fundamental. Decorre dela a efetivação da soberania popular, pela via representativa, com o intuito de formular e aperfeiçoar o contrato social, ou seja, as regras, direitos e deveres que conformam a sociedade democrática, em seu sentido moderno. Nesta, não há democracia sem representação legítima, não há democracia sem regras consensuadas, universalmente válidas, provenientes do debate pautado pela razão.

Temos aqui a razão fundamental para que o processo legislativo seja aperfeiçoado *ad summum perducere*: ele é a condição básica, *sine qua non*, de uma sociedade que busca ser justa e na qual a cidadania seja a referência básica. Pois que a realidade do mundo, como é óbvio, é distante do ideal das melhores normas. Desse modo, se “legislar bem” não é suficiente para a resolução dos problemas de hoje, longe de qualquer dúvida é essencialmente necessário.

É neste contexto que o Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo, sinteticamente designado “Instituto do Legislativo Paulista” (ILP) surgiu, há 25 anos, com a missão de “aprofundar grandes debates acerca de grandes temas da sociedade moderna”, pautados no pensamento político-social consagrado pela história da civilização ocidental e direcionados a subsidiar a compreensão da realidade contemporânea pelo Parlamento, de modo a qualificar seu trabalho¹.

Assim, o ILP, conquanto tenha características e atribuições que o identificam como “escola legislativa”, como a educação para a cidadania e a difusão de cultura política, também, e essencialmente, se conforma como centro de pesquisa e produção de conhecimento, como mostram iniciativas atuais realizadas em colaboração com entidades de grande prestígio, como o Observatório Legislativo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (OBLegisPPDS, desenvolvido em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo) e o Grupo de Pesquisas de Políticas Públicas (GPPP, criado em conjunto com a Fundação Memorial da América Latina).

Também nesse sentido, a *Revista do ILP*, que hoje adentra seu sétimo ano de publicação efetiva, é um dos marcos da atuação do Instituto na promoção do debate acerca dos desafios da sociedade democrática e do papel

¹ FELDMAN, Walter. Depoimento. *Revista do ILP* n.2, 2021.

do Parlamento em enfrentá-los. Este volume, na verdade a primeira parte do número 13 da publicação, dedicada ao campo dos estudos legislativos e políticas públicas, apresenta trabalhos que, mérito a ser reconhecido, decorrem justamente dos debates públicos promovidos pelo Instituto acerca dos temas aos quais estamos nos referindo, e para os quais a participação de colaboradores provenientes da própria Alesp, de outros parlamentos, de diversos ramos da Administração Pública, do Poder Judiciário, da Academia e da sociedade civil organizada, tem se mostrado imprescindível. Estas contribuições visam e conseguem, sem exceção, contribuir com excelência para a reflexão acerca dos melhores rumos possíveis para o debate parlamentar e a elaboração legislativa.

Assim, neste primeiro grupo de nove artigos, de um total de 27 a serem publicados em sequência, a *Revista do ILP nº13* aborda temas que envolvem desde questões de técnica legislativa, como os “jabutis”, até questões mais amplas como a reforma constitucional, passando por tópicos referentes às competências das câmaras municipais e tribunais de contas, planos urbanísticos, técnica legislativa, devido processo legislativo e emendas parlamentares.

A *Revista do ILP*, assim como os *Cadernos do ILP: Ensino – Pesquisa – Extensão Cultural*, as publicações periódicas do Instituto, seguem desse modo prestando contínuos e qualificados serviços ao aperfeiçoamento do Poder Legislativo e à consolidação da democracia e do Estado de Direito.

O ILP deseja uma excelente leitura a todas e todos!

Marlon Damasceno Cabral, Diretor Executivo do ILP

EDITORIAL

Este número 13 da Revista do ILP, que adentra seu sétimo volume no ano em que o Instituto do Legislativo Paulista completa seus 25 anos, é especialmente centrado no tema dos estudos legislativos² e das políticas públicas.

Abrangendo 27 artigos, distribuídos em três partes (a primeira das quais é agora publicada), trata de temas que compreendem a discussão sobre “jabutis”, reforma constitucional, competências das câmaras municipais, planos urbanísticos, técnica legislativa, o conceito de devido processo legislativo, emendas parlamentares, quórum, impacto orçamentário, controle de constitucionalidade, iniciativa popular, ordenação social, inteligência artificial, representação de interesses, transparência e publicidade, parlamentos digitais, avaliação de impacto legislativo, separação de poderes, eficácia legislativa, vetos, participação popular e zeladoria urbana. Ou seja, uma amostra altamente significativa das questões fundamentais que se relacionam à atuação do Poder Legislativo e de seu papel na construção de políticas públicas na contemporaneidade.

Como resultado do escopo de integração entre ensino, pesquisa e extensão do Instituto do Legislativo Paulista, diversos trabalhos apresentados nestas três partes que constituem a presente publicação são inspirados nas discussões e reflexões levadas a efeito no âmbito do curso “*Devido processo legislativo: parâmetros normativos, visão jurisprudencial, legitimidade e democraticidade*”, realizado pelo ILP no mês de novembro de 2024³ e disponível na íntegra no canal do ILP na plataforma YouTube⁴.

A premissa então adotada foi a cada vez mais destacada posição ocupada pelo processo legislativo na busca pela superação da polarização e marcante crise de confiança nas instituições nacionais. O surgimento – e internalização – de novas tecnologias no desempenho de funções estatais, ao mesmo tempo em que traz instrumentos voltados à maior transparência,

² Entendidos como campo interdisciplinar fundamentado em disciplinas como a Ciência Política, o Direito, a Administração Pública e a Legística, dentre outras.

³ www.al.sp.gov.br/ilp/cursos-eventos/listaAtividadesEncerradas.jsp

⁴ www.youtube.com/watch?v=vLLgU8yZPEg
www.youtube.com/live/45DQwG1A2nI
www.youtube.com/live/jHGOQE9LlLY
www.youtube.com/live/DRVJxw93Hw0

controle social e, portanto, legitimidade, igualmente resulta no despontar de riscos até então desconhecidos.

A facilidade de comunicação, a rapidez na proliferação de informações (verdadeiras ou não) e o ilusório anonimato possibilitado pelas redes criaram um cenário em que o acompanhamento efetivo e discussões democráticas se fazem mais difíceis, fluidas e menos apreensíveis. A velocidade e o ímpeto de garantir determinados interesses (por vezes em descompasso com o interesse coletivo), representam um desafio ao processo legislativo, tanto sob o ponto de vista da legitimidade democrática quanto da responsividade às demandas sociais.

Diante de tal realidade, o curso referido partiu de uma abordagem sobre *Devido Processo e Produção da Legislação Ambiental*, que colocou em evidência a necessidade de o Legislador tomar em conta as mudanças climáticas em suas deliberações, muitas das quais afetam o direito à vida, moradia, alimentação, meio ambiente, entre muitos outros bens indispensáveis à coexistência harmônica em sociedade. Trata-se de aspecto condicionante do pleno exercício de todos os demais direitos constitucionalmente garantidos – e da própria subsistência da espécie humana no Planeta.

O segundo aspecto tratado foi o da *Dignidade da Legislação e Devido Processo Legislativo*, que destacou pontos como os níveis de efetivo envolvimento e acompanhamento social, proximidade da população com o processo legislativo e sua responsividade, suscitando interessantíssimos e profundos questionamentos e reflexões.

Na sequência, foi colocada em discussão a *Importância das regras formais para um processo legislativo transparente*, com um olhar voltado à democratização, controle social e aprimoramento de legitimidade desse tipo de processo. Na ocasião, foram aprofundados conceitos e observações críticas sobre os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e Senado Federal, desde a sua gênese, e desenvolvidas discussões a partir de preferências político-partidárias e do ‘atropelo’ e desconsideração das referidas normas internas pelos próprios parlamentares, de forma reiterada.

Por fim, tratou-se da importante – e disruptiva – temática dos *Parlamentos Digitais na Contemporaneidade: reflexões e práticas de ação*. O foco foi a ação legislativa na contemporaneidade, incluindo o uso de tecnologias digitais, com o objetivo de aprimorar a ação parlamentar e a participação democrática.

Partindo deste contexto, e incorporando novas e importantes contribuições no campo do processo legislativo e das políticas públicas que vieram a complementar o escopo inicial, a presente edição da Revista do ILP pretende oferecer importantes subsídios a todos os que aspiram compreender

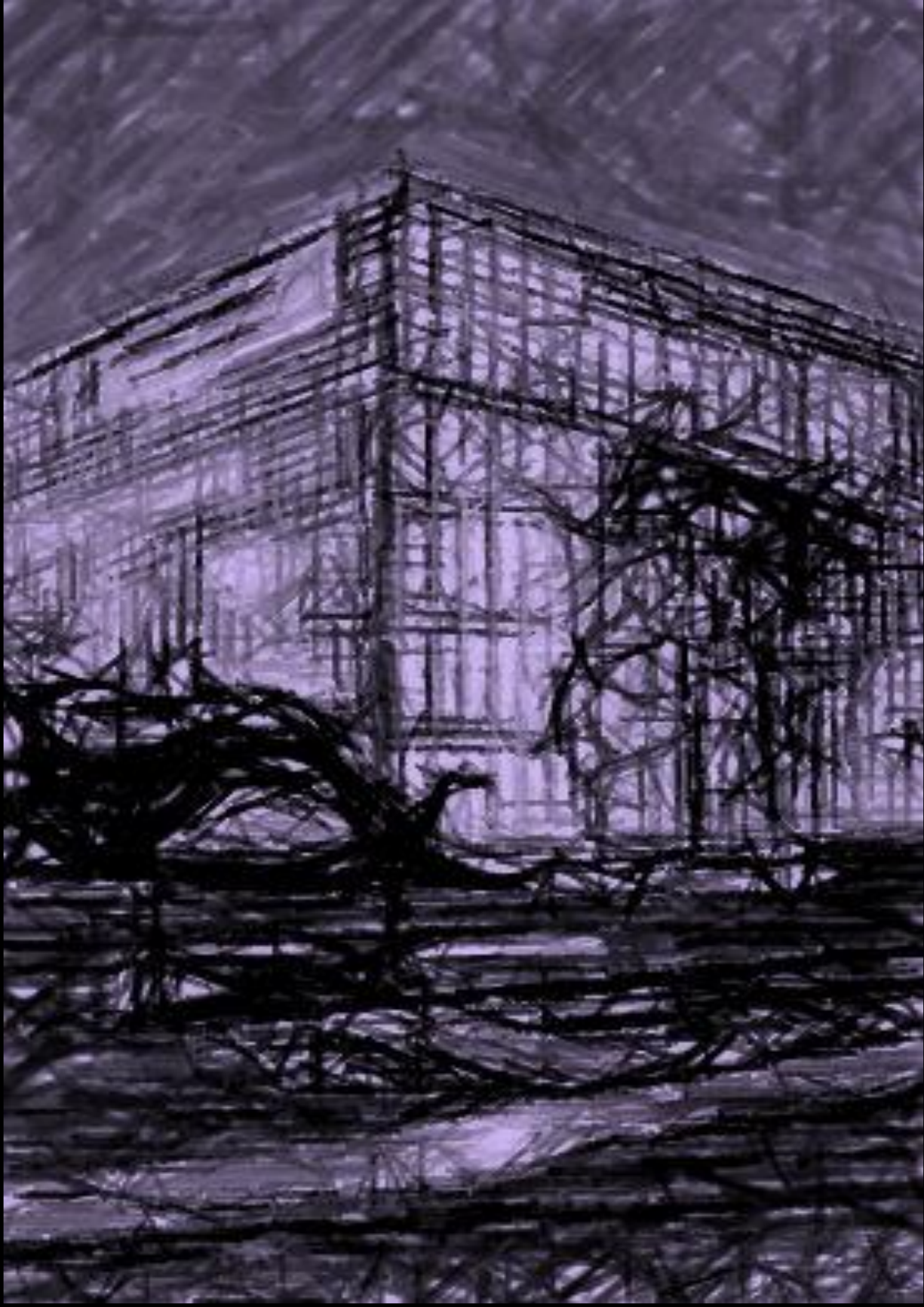
o atual cenário em que se inserem os debates em prol de um processo legislativo mais efetivo, eficiente e eficaz – e, mais que isso, direcionados à atuação de um Legislativo digno de confiança, capaz de verdadeiramente contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Any Marise Ortega, editora da *Revista do ILP*
Laura Mendes Amando de Barros, colaboradora *ad hoc*
Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, colaborador *ad hoc*



AYUNTAHAN KECAMATAN
MANGROVE

Estudos Legislativos e Políticas Públicas



UM ENSAIO JURÍDICO SOBRE OS JABUTIS

*A LEGAL ESSAY ABOUT THE JABUTIS
(as the Legislative Riders are popularly known in Brazil)*

Carlos Roberto de Alckmin Dutra

Resumo

Muito tem se falado na imprensa nacional, nos âmbitos político, administrativo e judicial, acerca dos jabutis legislativos. Trata-se de prática insidiosa, perpetrada no trâmite do processo legislativo, que consiste em inserir em um projeto de lei matérias, temas ou assuntos absolutamente diversos daqueles tratados no projeto original, para que sejam aprovados na esteira do projeto acerca do qual há interesse político. O presente artigo volta-se a analisar essa prática e demonstrar a razão pela qual ela se revela ilegal, inconstitucional e nociva tanto ao processo legislativo, como ao interesse público.

Palavras-chave: Jabutis legislativos. Processo legislativo. Emendas parlamentares. Legística.

Abstract

Much has been thought in the Brazilian press, in the political, administrative and judicial spheres, about the “jabutis legislativos”. This regards to an insidious practice, perpetrated during the legislative process, which consists in the insertion of a completely different subject matter, theme or topic in the original bill, so that they are approved in the wake of the bill in which there is political interest. This article aims to analyze this practice and to demonstrate why it is illegal, unconstitutional, harmful to the Brazilian legislative process and to the common good.

Keywords: *Jabutis legislativos (legislative riders). Legislative process. Parliamentary amendments. Legistics.*

Sumário: 1. Introdução. 2. A proibição constitucional à inserção de matérias estranhas nas leis orçamentárias. 3. O dever de homogeneidade temática. 4. Conclusão. 5. Referências.

1. Introdução

O Brasil é um país extremamente complexo: uma amálgama de etnias, culturas, religiões e costumes, que dão ao País uma enorme diversidade e colorido. Mas também representa um grande desafio.

No início do Século XXI, nosso País revela-se altamente violento⁵, com gritante desigualdade social⁶, extrema concentração de renda⁷ e alto índice de analfabetismo funcional⁸. Apesar disso tudo, o brasileiro continua mantendo o bom humor e a criatividade.

Esse espírito bem-humorado e criativo é encontrado na análise de uma disfunção do processo legislativo, consistente na inserção, em um projeto de lei, de matéria, assunto ou tema que não guardem pertinência temática com aqueles tratados no projeto.

A inserção de matérias sem conexão com o tema da propositura, em geral por meio de emendas parlamentares, é prática de longa data, tanto no Brasil como no exterior. Essas emendas espúrias são conhecidas na doutrina jurídica como “contrabandos”, “caronas” “riders”, “cavaliers” ou, no jargão do Congresso Nacional, “jabutis”.

Jabutis? Sim, esse é o termo. Jabuti, que também aceita a variação “jaboti”, é uma espécie de tartaruga terrestre típica do Brasil⁹. De fato, ao se digitar a palavra “jabuti” nos mecanismos de busca da rede mundial de

⁵ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2023/12/08/brasil-lidera-ranking-de-homicidios-no-mundo-mostra-estudo-da-onu.htm>.

⁶ <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/02/20/por-que-brasil-e-o-setimo-pais-mais-desigual-do-mundo.htm>.

⁷ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/ritmo-de-concentracao-de-renda-aumenta-mostra-relatorio-oxfam-2025>.

⁸ <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/02/20/por-que-brasil-e-o-setimo-pais-mais-desigual-do-mundo.htm>.

⁹ “Jabuti. *Testudo tabulata*. Réptil quelônio de hábitos frugívoros, com carapaça alta, formada por escudos poligonais de centro amarelo. Alcança até 40 cm de comprimento, sendo o macho menor do que a fêmea.” (Larousse Cultural – Brasil A/Z, Ed. Universo, 1988).

computadores, virão à tona várias alusões referentes não apenas ao animal, mas à espúria prática parlamentar que adotou o seu nome¹⁰.

Pelos meios políticos corre a anedota: “jabuti não sobe em árvores e, se está lá, foi por enchente ou mão de gente”! Conhecido por sua falta de agilidade e movimentos lentos, o jabuti certamente não teria a destreza necessária para subir em árvores. Assim, se está lá, só pode ter sido em decorrência de uma enchente, ou porque alguém o colocou.

O mesmo ocorreria no processo legislativo: uma matéria, tema ou assunto sem nenhuma pertinência com aquela tratada no projeto, não aparece nele com naturalidade. Por algum interesse diverso do tratado no projeto, foi ali inserida.

Assim, o termo “jabuti” é usado para designar o tema, a matéria ou o assunto, diversos daqueles tratados no projeto de lei no qual foram indevidamente inseridos – em geral por meio de uma emenda parlamentar – ou, para nos valermos da expressão cunhada no jargão político, por meio de “mão de gente”.

A análise dessa indevida prática legislativa e suas consequências é o objeto do presente artigo.

2. A proibição constitucional à inserção de matérias estranhas nas leis orçamentárias.

A origem do sorrateiro expediente parlamentar de inserir matéria indevida em uma propositura, ao que tudo indica, decorre da *inexistência*, no processo legislativo clássico, do *veto parcial*¹¹, de modo a impedir que o veto

¹⁰ A título de exemplo: https://cultura.uol.com.br/noticias/29512_o-que-significa-o-termo-jabutis-no-jargao-politico.html, acesso em 03/07/2025.

¹¹ “Importante ressaltar que o veto adotado inicialmente pelo presidencialismo americano (artigo I, Seção 7, item 2) somente poderia ser total, sem a possibilidade de permitir ao Presidente da República selecionar parte do projeto que fosse contrário. O Congresso norte-americano absteve-se durante mais de 200 anos em conceder ao Chefe do Executivo essa possibilidade, que somente foi introduzida no ordenamento jurídico norte-americano em 1996, pelo *Line Item Veto Act*, declarado incidentalmente inconstitucional pela Suprema Corte, por 7 votos a 2. No Brasil, a redação original da Constituição de 1891 somente previa o veto total (art. 37, § 1º), tendo sido alterada pela Emenda Constitucional n. 3, de 3 de setembro de 1926, que introduziu em nosso sistema constitucional o veto parcial. A partir desse momento, tornou-se tradição constitucional brasileira o veto parcial, que foi previsto nas constituições de 1934 (art. 45), 1937 (art. 66, § 1º), 1946 (art. 70, § 1º), 1967 (art. 62, § 1º), EC nº 1/69 (art. 59, § 1º) e 1988 (art. 66, § 1º).” (MORAES 2009, p. 612).

incida exclusivamente sobre o contrabando legislativo (o jabuti), obrigando o Chefe do Poder Executivo a manter, mesmo a contragosto, essas disposições, em especial nas leis orçamentárias, em decorrência de sua importância para o governo, sob pena de não ver aprovada a legislação que tem interesse.

Sobre a matéria, elucida Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p.178-179):

Dada a importância da lei orçamentária, que é condição da arrecadação dos tributos e autorização para despesas, não podem os chefes de Executivo vetá-la, se inçada de inconveniências, sem correr o risco de paralisar a máquina estatal. Em vista disso, um pouco em toda parte, mas sobretudo nos regimes presidencialistas, surgiu a prática condenável de os parlamentares inserirem nos projetos de orçamento disposições parasitárias, muita vez sem nenhuma relação com as finanças públicas, disposições que seriam vetadas se objeto de proposição isolada. Isso na esperança de que, não podendo dispensar o orçamento, o Executivo as aceite, sancionando o todo. E, na verdade, o Executivo, onde não há veto parcial, tem de suportar essas “caudas”, pois, como diz Beard, “não querendo bloquear as rodas do governo deixando-o sem fornecimentos, o Presidente deve aceitar o bom com o mau.”¹²

Como nota Eber Zoehler Santa Helena (2003, p.38-39), a prática não é uma exclusividade do Brasil:

¹² Esse problema persiste em países como os Estados Unidos, tendo sido noticiado, há algum tempo atrás, que o Presidente Obama sentiu-se forçado a sancionar uma lei que continha dispositivo destinado a impedir o fechamento da prisão de Guantánamo, contrariando uma de suas promessas de campanha: “O próprio presidente, em comunicado, lamentou a inclusão da questão de Guantánamo em uma legislação que engloba uma série de pontos ligados à defesa nacional, incluindo um orçamento militar de US\$ 633 bilhões necessários para as tropas no exterior e suas famílias. ‘Embora eu apoie a maior parte das determinações da NDAA (n. do a.: sigla em inglês para a Lei de autorização de Defesa Nacional), com suas mais de 680 páginas, não concordo com todas. Mas nossa Constituição não permite que o presidente aprove ou rejeite trechos da lei. Tenho poderes para assinar ou não a lei integralmente. Neste caso, apesar de me opor a certos pontos, a necessidade de renovar financiamentos críticos para nossa defesa não poderiam ser ignorados’, disse o presidente.” OBAMA assina lei que impede fechamento de prisão de Guantánamo. *O Estado de S. Paulo*, Caderno A, p. 14, 5 jan. 2013.

Dispositivos contendo matérias estranhas ao conteúdo da lei orçamentária verificam-se também no direito comparado; as nossas “caudas orçamentárias” são os *tackings* para os ingleses, os *riders* para os norte-americanos, ou os *bepckung* para os alemães, ou ainda os *cavaliers budgetaires* dos franceses.

A vedação de inserção de matéria diversa em projetos de lei, por sua vez, não é nova, tanto no Brasil, como em outros países.

Enquanto Rui Barbosa já criticava os “orçamentos rabilongos”, C. A. Lúcio Bittencourt, nos idos de 1947, comentou a proibição contida no artigo 17 da Constituição do Estado da Geórgia, nos Estados Unidos da América, impedindo que fossem aprovados projetos de lei que se referissem a mais de um assunto ou que contivessem matérias diversas daquelas tratadas em seu título (BITTENCOURT 1968, p.79-80).

A Constituição do Estado da Geórgia, revisada em 2019, mantém a mencionada vedação, hoje prevista no *Art. III, Section V (Enactment of laws), Paragraph III*, com o seguinte teor:

*One subject matter expressed. No bill shall pass which refers to more than one subject matter or contains matter different from what is expressed in the title thereof.*¹³

Lúcio Bittencourt trouxe a lume, ainda, a regra existente na Constituição brasileira de 1946, referente à lei orçamentária, contida no § 1º do artigo 73, que previa: “A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados.”

A Constituição de 1988 dispõe, no § 8º de seu artigo 165, de modo análogo à previsão contida na Carta de 1946, que: “§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa...”.

A vedação examinada também é conhecida como “princípio da exclusividade material da lei orçamentária” ou “princípio da pureza orçamentária” (SANTA HELENA 2003, p.38).

¹³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Geórgia. Constituição.

<https://sos.ga.gov/sites/default/files/2022-02/state_constitution.pdf>. Expressão de um único assunto. Não será aprovado nenhum projeto de lei que se refira a mais de um assunto ou que contenha matérias diferentes daquelas indicadas em seu título (tradução livre do autor).

Pode-se citar, ainda, como exemplo de norma constitucional voltada a impedir a existência de matérias estranhas ao texto da lei, o dispositivo contido no § 6º do artigo 150 da Carta Federal, que regula matéria tributária¹⁴.

Referidas normas são inegavelmente destinadas à melhoria da qualidade das leis orçamentárias e tributárias e voltadas a evitar os indesejáveis jabutis legislativos.

Eventual aprovação de lei em desrespeito às determinações contidas no § 8º do artigo 165 ou no § 6º do artigo 150 da Carta Federal, constituiria violação direta ao texto constitucional, configurando vício de inconstitucionalidade formal, ficando o dispositivo (artigo, parágrafo, inciso etc.), indevidamente inserido na norma, isto é o jabuti, sujeito à declaração de inconstitucionalidade pelas vias jurisdicionais apropriadas.

3. O dever de homogeneidade temática

A par das mencionadas normas constitucionais, a vedação à inserção de matéria de cunho diverso daquele tratado na propositura legislativa também é prevista na legislação infraconstitucional.

Ao contrário de outros países, nos quais as regras voltadas a disciplinar a redação dos atos normativos (normas de Legística formal) estão previstas em manuais específicos ou mesmo fundadas em costumes¹⁵, a Constituição Federal brasileira de 1988 inovou e determinou que o tema fosse disciplinado normativamente, por meio de lei complementar (CF, art. 59, parágrafo único).

Para essa finalidade, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 (doravante LC 95), que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Diversos estados-membros e municípios criaram, da mesma forma, normatização própria, voltada a regulamentar a confecção das leis em seu

¹⁴ “§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 3, de 1993, g.n.).

¹⁵ “As regras de Legística não assumem de “per se” natureza jurídica. Tendo nascido a partir do desenvolvimento de uma ciência social aplicada, destinada a melhorar a qualidade das leis, as diretrizes de Legística assumem-se como critérios metódicos e regras técnicas auxiliares do Direito e não, necessariamente, como normas de Direito.” (MORAIS 2007, p. 214).

seio. No Estado de São Paulo, *v.g.*, foi editada a Lei Complementar estadual n. 863, de 29 de dezembro de 1999 (alterada pela LC estadual n. 944, de 26 de junho de 2003), que, ao regulamentar o item 16 do parágrafo único do artigo 23 da Constituição estadual, fixou regras técnicas para a elaboração, redação e alteração das leis, bem como para a consolidação dos atos normativos.

Voltando-se ao âmbito federal, o artigo 7º, da LC 95, dispõe que “o primeiro artigo do texto¹⁶ indicará o *objeto* da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios”:

- I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;
- II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
- III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
- IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Extrai-se do dispositivo um dever de homogeneidade temática na produção legislativa, na medida em que cada lei deve tratar de um único objeto — com exceção às codificações e às emendas à Constituição —, que apenas poderão ser acrescidos de matérias que possuam vínculo de afinidade, pertinência ou conexão.

Ademais, o âmbito de aplicação da norma deve ser claramente estabelecido, não se admitindo que o mesmo assunto seja disciplinado por mais de uma lei, a não ser que a subsequente se destine a complementar a lei anterior, de natureza básica.

O fundamento desse dever de homogeneidade temática é o próprio princípio da segurança jurídica. Nesse caso, a segurança jurídica demanda que as leis sejam facilmente conhecidas e compreendidas (cognoscíveis) pelos seus destinatários.

É em respeito ao dever de homogeneidade que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal vedam a apresentação de emendas sem relação com a matéria da disposição que se pretende emendar (RISF, art. 230, I e RICD, art. 125)¹⁷.

¹⁶ Isto é, o primeiro artigo da lei (vista aqui sob o prisma *lato sensu*, referindo-se a qualquer espécie legislativa).

¹⁷ “O exercício do direito de emenda incide sobre esse conteúdo do projeto - se for emenda substancial -, pretendendo alterá-lo no sentido da vontade do titular da

O Congresso Nacional, ao regular o processo legislativo especial das medidas provisórias, editou ainda norma vedando, expressamente, a apresentação de emendas parlamentares que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória, cabendo ao Presidente da Comissão Mista o seu indeferimento liminar (Resolução n. 1, de 2002, art. 4º, § 4º¹⁸).

Como adverte José Afonso da Silva (2017, p.202):

Aí está: a emenda não pode cuidar de outra matéria que não a do projeto de lei; a escolha compete ao poder de iniciativa; se a pretendida emenda contiver regulamentação de outra matéria, não tem natureza de emenda, mas de iniciativa legislativa, iniciativa de lei; por isso, não pode ser aceita como emenda.

Todavia, a prática nos parlamentos brasileiros demonstra que essas orientações são frequentemente inobservadas e raramente sancionadas, seja pelo próprio Legislativo, seja por nossos tribunais.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em comentário ao artigo 7º da LC 95 — cujo teor impõe que, como visto, excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto, não sendo permitido que contenha matéria estranha ao seu objeto ou que a ele não se vincule por afinidade, pertinência ou conexão —, pondera (2012, p.326):

Lamentavelmente, é esse ponto frequentemente contrariado pela legislação, sem que isto acarrete qualquer consequência, salvo dificuldades para o operador do direito [...]. Com efeito, a jurisprudência considera a referida Lei Complementar n. 95 uma *lex imperfecta*, portanto, sem sanção.

emenda. Mas a emenda – se acolhida – não atinge senão os interesses que o titular do poder de iniciativa legislativa propôs regulamentar. Nela, o proponente do projeto visa a regulamentar determinada matéria e alguns interesses referentes a ela; há, pois, escolha da matéria e escolha de interesses para regulamentação. O direito de emenda, ao contrário, tem como objeto apenas o modo de regular a matéria objeto do poder de iniciativa, isto é, incide apenas sobre interesses vinculados a ela; há escolha parcial de interesses a serem regulados pela pretendida lei. Tanto que não serão aceitas emendas, subemendas ou substitutivos que não sejam rigorosamente pertinentes à proposição; se a emenda se afastar desse preceito, poderá ser recusada pelo Presidente da Câmara, do Senado ou de Comissão (RICD, art. 125; RISF, art. 230, IV, “a”).” (SILVA 2017, p. 201-202).

¹⁸ Art. 4º ... § 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

A sensação de falta de coercividade da LC 95 é amplificada pelo teor do artigo 18 dela própria, ao dispor que: “Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”.

Tivemos a oportunidade de analisar a infelicidade da concepção redacional desse dispositivo (DUTRA 2020, p.83-87), cabendo lembrar, nesse momento, que a LC 95 é norma voltada diretamente ao legislador e apenas indiretamente ao aplicador do direito¹⁹, daí a razão de não se poder considerá-la uma lei imperfeita. A inobservância a seus preceitos gera um estado de ilegalidade que deve ser reparado durante o processo legislativo (pelo parlamento ou pelo Chefe do Poder Executivo, mediante veto), caso contrário a ilegalidade poderá ser submetida ao Poder Judiciário, tanto no curso do processo legislativo (através de mandado de segurança, impetrado por parlamentar), quanto, a depender da gravidade da imperfeição decorrente da concepção legislativa e contida na lei aprovada, por meio do controle jurisdicional de constitucionalidade²⁰.

Assim, no curso do processo legislativo, identificando-se a existência de matérias estranhas ao tema objeto do projeto, devem esses dispositivos ser extirpados. O órgão parlamentar por natureza voltado a corrigir imperfeições como essas é a comissão de constituição e justiça, presente nos mais diversos parlamentos, com nomenclaturas semelhantes.

O Senado Federal, quando atua como casa revisora do processo legislativo federal, tem entendido que os jabutis legislativos, vícios inconstitucionais, devem ser excluídos do projeto de lei, sem a necessidade de ensejar o retorno do projeto à Câmara dos Deputados. Nesse sentido, o ensinamento de Roberta Simões Nascimento (2020):

Ao excluir — via emenda supressiva — matérias sem pertinência temática, o Senado Federal desempenha o papel de casa revisora. Nessa situação, se não se mexe no restante do texto, conforme a atual praxe

¹⁹ “A chave de abóbada para a correta interpretação da LC 95/98 é saber que se trata de lei imediatamente destinada ao legislador, voltada a pautar a sua atuação na elaboração legislativa, no tocante aos aspectos formais da lei, tendo como âmbito de aplicação o processo legislativo. Apenas de forma indireta, por se tratar de diploma normativo, será objeto de análise pelo Poder Judiciário, em decorrência de seu eventual descumprimento pelo destinatário imediato, o legislador.” (DUTRA 2020, p. 57).

²⁰ Não cabe aqui nos aprofundarmos nesse tema, remetendo-se o leitor ao estudo mencionado (DUTRA 2020, p. 157 a 184).

senatorial, tais modificações não retornam para a Câmara dos Deputados.

De fato, não é qualquer alteração no conteúdo do PLV que justifica o retorno à casa iniciadora. Somente a emenda que efetivamente modifique o mérito deve implicar a devolução. A rigor, no entanto, a supressão de trechos por ausência de pertinência temática não tem a natureza jurídica de uma emenda, apenas "leva" esse nome, isto é, a emenda é apenas o "veículo" por intermédio do qual se retiram tais fragmentos inconstitucionais do PLV. Isso porque tal exclusão precisa ficar registrada na tramitação legislativa, por razões de transparência e do próprio devido processo legislativo.

Seguindo por essa linha de raciocínio, existiriam dois tipos de emenda supressiva: 1) a emenda que propõe a erradicação de uma parte da proposição com vistas a alterar substancialmente seu mérito; e 2) a emenda destinada a sanar o vício de inconstitucionalidade da proposição, a partir da exclusão de "jabutis". Nessa segunda modalidade, a emenda supressiva não implica modificação substancial ou rejeição de matéria aprovada pela casa iniciadora, mas simples "não admissão" delas por parte da casa revisora.

Nesse sentido, inclusive, no Senado Federal, entende-se que a retirada de emendas "jabutis" equivale ao simples "não conhecimento" delas, diante do não atendimento dos pressupostos constitucionais, no exercício da competência prevista no artigo 62, §5º, da Constituição. De acordo com a expressão usada na Questão de Ordem nº 6, de 2015, do Senado Federal, trata-se de um "juízo negativo de admissibilidade parcial", cuja consequência é a de considerar "não escritos" os textos que não guardam conexão com o teor originário da medida provisória que ensejou PLV. Assim, as emendas que simplesmente suprimem "jabutis" devem ser equiparadas a meras emendas de redação, não ensejando o regresso à Câmara dos Deputados, conforme a decisão do STF na ADC nº 3.

A apresentação de emendas parlamentares versando matéria diversa daquela veiculada na proposição original foi entre nós muito usada no curso do processo legislativo referente às medidas provisórias, com a finalidade de aproveitar a celeridade de seu procedimento, conferindo maior rapidez à aprovação da matéria versada na emenda.

Os "jabutis" inseridos não têm passado despercebidos pela doutrina nacional. José Levi Mello do Amaral Júnior (2012, p.74) menciona que a norma contida no parágrafo único do artigo 59 da Constituição demanda um dever de guardar pertinência e homogeneidade entre a medida provisória e a respectiva lei de conversão, e pondera, invocando a orientação parlamentar

italiana, que esse dever de homogeneidade extraído do parágrafo único do artigo 59 da CF pode ser utilizado como parâmetro para o controle de constitucionalidade.

Tivemos a oportunidade de sustentar (DUTRA 2020, p.190) que o dever de homogeneidade temática pode ser extraído dos princípios do devido processo legal (CF, art. 5º, XLIV) e da segurança jurídica (art. 1º da CF):

As máculas apontadas, além de configurarem indiscutível inconstitucionalidade formal, decorrente do abuso do poder de emenda, possuem elementos caracterizadores de vícios finalísticos. De fato, a apresentação de emendas às medidas provisórias que com elas não guardem relação de afinidade, pertinência ou conexão revela um completo desrespeito às regras de conformação legislativa, em particular ao artigo 7º da LC 95/98. Não se trata de mera inobservância de regra formal, mas sim de substancial vício de formulação legislativa, que viola os princípios do devido processo legal e da segurança jurídica.

Quanto ao devido processo legal ..., é necessário lembrar que as leis dotadas de severas imperfeições formais internas podem ser capazes de impedir o exercício dessa garantia constitucional pelo cidadão. A falta de adequado conhecimento e compreensão do teor das leis pode impedir o exercício do devido processo legal e das garantias de ampla defesa e contraditório nele inseridas, de modo que a lei imperfeita, em decorrência dessa potencialidade de comprometimento do devido processo, revela-se inconstitucional.

Acerca da questão, teve o Supremo Tribunal Federal a oportunidade de reconhecer a inconstitucionalidade da inserção de matérias estranhas àquela tratada na medida provisória, por incompatibilidade ao princípio democrático e ao devido processo legislativo²¹.

²¹ Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. ... (ADI 5127, Relatora: ROSA WEBER,

Sustentamos que interpretação semelhante se aplicaria aos jabutis ou contrabandos legislativos inseridos nas demais espécies legislativas. O dispositivo indevidamente inserido em legislação que trata de tema diverso está maculado de inegável vício de inconstitucionalidade.

Conclui-se, assim, que os parâmetros para o controle de constitucionalidade dos “jabutis” ou “contrabandos legislativos” inseridos tanto nas medidas provisórias, como em quaisquer outras espécies normativas, devem ser:

- as normas constitucionais que estipulam iniciativa privativa a determinados órgãos (CF, arts. 61, § 1º e 62, por exemplo), mediante controle de cunho formal (inconstitucionalidade formal) ao abuso do poder de emenda parlamentar; e
- os princípios do *devido processo legal* (CF, art. 5º, LIV) e da *segurança jurídica*, matizado, em nosso ordenamento, no conteúdo normativo do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º). Nesse caso, há necessidade de se demonstrar que a dissonância entre as matérias tratadas na lei aprovada pode macular o exercício do devido processo legal ou mostra-se hábil a gerar insegurança jurídica.

4. Conclusão

O ordenamento jurídico brasileiro contém normas destinadas a impedir a inserção de dispositivos que tratem de matéria diversa do tema, objeto ou matéria da propositura legislativa.

Há vedações tanto de cunho constitucional (CF, § 8º do artigo 165; e § 6º do artigo 150), como de legal (LC 95, art. 7º).

A violação dessas vedações, mediante a inserção em propositura legislativa de matéria distinta ao seu objeto, pode acarretar:

- (a) no caso de violação de normas expressamente constantes do texto constitucional, a inconstitucionalidade formal da lei aprovada, figurando como parâmetro para a aferição do vício os dispositivos constitucionais mencionados (CF, § 8º do artigo 165; e § 6º do artigo 150);

Relator p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15-10-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016).

(b) na hipótese de violação das regras contidas no artigo 7º da LC 95, o dispositivo espúrio (o jabuti) pode ser considerado inconstitucional quando: (i) no caso das medidas provisórias, houver abuso de poder parlamentar em relação às emendas e vulneração, assim, do devido processo legislativo parlamentar (CF, arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV); e, (ii) em relação às demais espécies legislativas, se a norma aprovada afrontar os princípios da segurança jurídica (CF, art. 1º) ou do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

O regime democrático demanda, para que possa ser assegurada uma convivência harmônica entre as pessoas, que se observem as “regras do jogo”, isto é, o conjunto normativo, encimado pela Constituição Federal, que regula as relações sociais.

No tocante ao processo legislativo, há uma regra clara indicando que não se pode inserir dispositivo contendo matéria, tema ou assunto diversos daquele tratado na propositura legislativa, que não se relacionem com ela por afinidade, pertinência ou conexão – o jabuti.

É inegável que a utilização de jabutis se revela como uma artimanha que macula o processo legislativo e pode ensejar a aprovação de uma lei deformada e imperfeita, vulnerando a ética que deve reger a realização das atividades estatais.

Que o bom-senso e a sabedoria possam inspirar nossos parlamentares na elaboração das leis, de modo que não se valham de expedientes indevidos, com o intuito de conferir mais rapidez na aprovação de matérias sobre as quais têm interesse, ou para subtrair tais matérias da visibilidade e transparência características do regime democrático, mediante sua indevida inserção em processos legislativos que tratem de outro tema.

A sabedoria contida em uma certa fábula, atribuída a Esopo, na qual o jabuti (tartaruga) ao invés de estar no papel de vilão, figura como herói, demonstra que a persistência e a perseverança valem mais que a velocidade e a arrogância.

5. Referências

- AMARAL, José L. M. (Jr.) (2012). **Medida provisória**: edição e conversão em lei. 2.ed., São Paulo: Saraiva.
- BITTENCOURT, Lúcio C. A. (1968). **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2.ed., Rio de Janeiro: Forense.

- CAVALCANTI, João T. (Fº) (2020). **Processo legislativo constitucional**. Salvador: JusPodium.
- DUTRA, Carlos R. A. (2020). **Processo legislativo, controle de constitucionalidade e Legística**: a exigência constitucional de qualidade forma da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade. São Paulo: Juruá.
- FERREIRA, Manoel G. (Fº) (2012). **Do processo legislativo**. 7.ed., São Paulo: Saraiva.
- MORAES, Alexandre (2009). A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses 20 anos de Constituição. *In*: MORAES, A. (coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas.
- MORAIS, Carlos B. (2007). **Manual de Legística**. Lisboa: Verbo.
- NASCIMENTO, Roberta S. (2020). **A emenda ‘supressiva de jabutis’ e o devido processo legislativo**. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-06/roberta-nascimento-jabutis-processo-legislativo/>, acesso em 02/07/2025.
- SANTA HELENA, Eber Z. (2003). **Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária**. *Revista de Informação Legislativa* 159: 37-45.
- SILVA, José A. (2017). **Processo constitucional de formação das leis**. 3.ed. São Paulo: Malheiros.
- TORRI, Kamila R. R. (2020). **O veto como atividade legislativa no Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
-

Carlos Roberto de Alckmin Dutra

Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie. Procurador da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, por concurso público, desde 1997. Ocupou o cargo em comissão de chefia da carreira (Procurador-Geral), de 2002 a 2005 e de 2013 a 2015 e de Coordenador do Contencioso Geral. Membro efetivo da Comissão da Advocacia Pública da OAB/SP (2012 - até o momento, foi Secretário-Geral da Comissão). Membro do IBEDAFT (Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário). Diretor de Prerrogativas da ANPAL (Associação Nacional dos Advogados e Procuradores do Poder Legislativo). Ex-Presidente da Apalesp (Associação dos Procuradores da Assembleia Legislativa do Estado de S.P.), por duas vezes. Procurador do Município de Campinas (1996-1997).

PROCESSO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

CONSTITUTIONAL REFORM PROCESS

Ricardo Marcondes Martins

Resumo: Este estudo tem por objeto o processo de reforma da Constituição Federal. Nele, examinam-se as limitações, circunstâncias e procedimentais à reforma. Estudou-se o poder de iniciativa, o quórum de aprovação, o princípio do bicameralismo puro, a quebra do interstício, a regra da irrepetibilidade absoluta. Verificou-se que essas limitações vêm sendo violadas com o beneplácito do STF. O menoscabo aos limites ao Poder de Reforma explica a razão pela qual, em 36 anos de vigência da CF/88, foram editadas 135 emendas de reforma e 6 emendas de revisão, com alteração de boa parte do texto constitucional.

Palavras-chave: reforma constitucional, processo de reforma, revisão constitucional, poder constituinte reformador, limitações circunstanciais e procedimentais à reforma constitucional.

Abstract: *This study focuses on the process of amending the Federal Constitution. It examines the circumstantial and procedural limitations on constitutional amendments. The study addresses the power of initiative, the approval quorum, the principle of pure bicameralism, the breach of the interstice, and the rule of absolute non-repetition. It was found that these limitations have been violated with the acquiescence of the Federal Supreme Court (STF). The disregard for the limits on the amending power explains why, in 36 years of effectiveness of the 1988 Constitution, 135 constitutional amendment acts and 6 revision amendments have been enacted, altering a significant portion of the constitutional text.*

Keywords: *Constitutional reform, reform process, constitutional revision, reforming constituent power, circumstantial and procedural limitations to constitutional reform.*

Sumário: 1 Breve introdução. 2 Poder Constituinte reformador. 3. Postulado da estabilidade constitucional. 4. Emendas constitucionais. 4.1 *Emendas de revisão constitucional*. 4.2 *Emendas de reforma constitucional*. 5. Limites expressos circunstanciais. 6. Limites expressos procedimentais. 6.1. *Poder de iniciativa*. 6.2. *Processo de reforma*. 6.2.1. Princípio do bicameralismo puro. 6.2.2. Quebra do interstício. 6.2.3. Quórum de votação. 6.2.4. Irrepetibilidade absoluta. 7. Conclusões. 8. Referências.

1. Breve introdução

O inciso I do art. 59 da Constituição Federal (CF/88) estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição. No âmbito federal, esse processo vem sendo bastante deturpado, com violação aberrante dos limites formais ao processo de reforma constitucional. Pretende-se, neste estudo, analisar essas deturpações. Para tanto, inicia-se com o exame do próprio Poder Constituinte.

2. Poder Constituinte Reformador

A doutrina em geral considera o Poder constituinte originário juridicamente ilimitado, mas limitado por questões extrajurídicas²². Apesar de difundido, esse entendimento é equivocado. Nunca é o próprio povo quem redige a Constituição. Ou ela é escrita por agentes eleitos — uma Assembleia Constituinte, no caso das Constituições promulgadas — ou por agentes não eleitos — no caso das Constituições outorgadas²³. Em ambos os casos, os agentes são juridicamente restringidos pelos postulados normativos²⁴. Postulados são pressupostos epistemológicos²⁵.

Assim, em dissonância com a doutrina amplamente majoritária, considera-se que o Poder Constituinte originário é juridicamente limitado: deve respeitar os postulados jurídicos, os pressupostos epistemológicos para compreensão do Direito e da Constituição. Deveras: os Deputados constituintes, ao elaborar o texto constitucional, não eram juridicamente livres; foram restringidos pelos referidos postulados. Caso os afrontassem,

²² Por todos: Meirelles Teixeira (1991, p.213).

²³ Sobre essa classificação, por todos: Bonavides (2000, p.71-73).

²⁴ Cf. Martins (2016, p.75-76). Em assonância com o entendimento de que o Poder constituinte originário é juridicamente limitado: Sarlet (2012, p.106-108).

²⁵ Cf. Bastos (1999, p.95-96 e 100).

incidiriam em uma contradição performativa²⁶, e teriam frustrada a ação de editar uma Constituição²⁷. Se a limitação jurídica do Poder Constituinte originário é negada por boa parte da doutrina, em relação ao Constituinte reformador ocorre o contrário: prevalece esmagadoramente o entendimento de que ele é juridicamente restringido. As divergências acentuam-se em relação à extensão dessas restrições.

Já se discutiu na doutrina a própria denominação do Poder de reforma. Em seminário realizado em 29.09.1983, pelo Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Celso Antônio Bandeira de Mello defendeu que ele mereceria o nome de “Poder constituinte”, tendo em vista o fato de que as regras que produz são, da mesma forma que as originárias, dotadas de rigidez e supremacia²⁸. Nos debates que se seguiram à exposição do ínclito professor paulista, Michel Temer afirmou que preferia chamá-lo de Competência reformadora, porque esta seria juridicamente condicionada e, por isso, não constituinte²⁹. Bandeira de Mello, em resposta, afirmou que, em um primeiro momento, quando exerce a competência reformadora, ele está subordinado ao Texto constitucional, e seria, assim, constituído, mas, quando reforma, edita uma regra com força constitucional, e, aí sim, seria, propriamente, constituinte³⁰. Observa-se que, muitos anos depois desse debate, Celso Antônio Bandeira de Mello mudou de opinião: passou a rejeitar a qualificação de constituinte ao reformador da Constituição: “não há poder constituinte derivado, pois o que se rotula por tal nome é o poder de produzir emendas, com base em autoridade constitucional e nos limites dela”³¹. Sem embargo, independentemente da denominação que se lhe atribua, prevalece amplamente o entendimento de que o Poder reformador é juridicamente limitado pelo Poder Constituinte “originário”. Pode-se acrescentar: além de respeitar os postulados normativos, ele deve, também, respeitar os limites ao poder de reforma.

²⁶ Sobre a Teoria dos Atos Performativos, vide: Austin (1971). Sobre a edição de uma norma como um ato performativo, vide: Alexy (2017, p.79 a 96; p.103 a 114).

²⁷ Sobre o tema, vide também: Martins (2024, p.31-34).

²⁸ Bandeira de Mello (1985, p. 73). Também o considera merecedor do qualificativo de constituinte: Rocha (1993, p.165).

²⁹ Bandeira de Mello (1985, p.85-86).

³⁰ Idem, p.94-95.

³¹ Bandeira de Mello (2016, p.343). No sentido de que o poder reformador e o poder de revisão — distinção adiante enfrentada — são constituídos e não constituintes: Ferrari (2016, p.162); Sarlet (2012, p.106).

3. Postulado da estabilidade constitucional

Se a existência de limites é assentada na doutrina, não o é a definição da amplitude desses limites. Para compreensão do tema o ponto de partida há de ser o postulado da estabilidade constitucional: no Constitucionalismo, a Constituição é feita para não ser mudada. Hannah Arendt observou que a “revolução”, na Idade Moderna, substituiu a “fundação”, na Idade antiga: a autoridade decorrente, na antiguidade, do ato de fundação, estava incorporada à instituição do Senado romano, daí, segundo ela, a etimologia da palavra “religião”, no sentido de se ligar a um começo, ao início da história; na Idade Moderna, a autoridade decorre da Constituição, associada, não ao ato da fundação, mas à revolução³². Essa associação realizada por Arendt entre, de um lado, a revolução e a Constituição e, de outro, a fundação e o Senado, revela a razão filosófica do postulado da estabilidade. Há, contudo, razões menos abstratas.

No livro XII da Odisseia, Homero narra o mito de Ulisses e as Sereias³³. Em resumo, Ulisses deveria passar com seu navio no local em que viviam as sereias. Estas, com seu canto, hipnotizavam os tripulantes dos navios, levando-os a se atirarem ao mar e, pois, a se matarem. Ulisses determinou que os tripulantes colocassem cera nos ouvidos e que o amarrassem ao mastro. Ele, único tripulante com os ouvidos destampados, conseguiu ouvir o canto das sereias, mas não se matou por estar amarrado ao mastro. Jon Elster utilizou-se, em estudo originalmente publicado em 1979, desse mito para explicar uma estratégia social de autocontenção: atar-se a si mesmo é uma estratégia para obter certos resultados desejados³⁴. Em 2000, Jon Elster reviu a teoria e apresentou vários argumentos para refutar sua

³² Arendt (2001, p.245 *et seq.*). Nas palavras dela: “O Supremo Tribunal deriva a sua própria autoridade da Constituição como documento escrito, enquanto o Senado Romano, os *patres*, ou pais, da república romana possuíam a sua autoridade porque representavam, ou melhor, reencarnavam os antepassados, cujo único direito à autoridade no corpo político era precisamente o de o haverem fundado, o de serem os *Founding Fathers*, os fundadores, os pais da pátria. Através dos senadores romanos, os fundadores da cidade de Roma estavam presentes, e, com eles, estava presente o espírito da fundação, o início, o *principium*, dessas *res gestae* que, a partir de então, formaram a história do povo de Roma”. (Idem, p. 248).

³³ Homero (2013, p.205 *et seq.*).

³⁴ Elster (1989, p.66 *et seq.*).

aplicação às Constituições³⁵. Em que pese sua posterior rejeição, a metáfora passou a ser utilizada por muitos para compreensão das Constituições³⁶.

Em assonância com a ideia de autocontenção do povo, Robert Alexy considera que a democracia pressupõe uma representação política, realizada pelo Parlamento, e uma representação argumentativa, realizada pelo Tribunal³⁷. A Constituição tem o papel de assegurar a representação argumentativa. Dworkin diferencia a concepção majoritária de democracia, assentada puramente na concepção majoritária, e a concepção constitucional, que a rejeita, ainda que parcialmente³⁸. Apesar dessas contribuições, a doutrina nem sempre examina o tema com a clareza e objetividade devidas.

São controversas as razões ideológicas da gênese do Constitucionalismo. Segundo Isaac Kramnick, a Constituição norte-americana foi uma reação política aos avanços da democracia³⁹. Esteja ele certo ou não, o fato é que, com o tempo, o Constitucionalismo tornou-se um poderoso mecanismo de contenção de abusos do poder político. Todos os avanços da teoria dos direitos fundamentais, muitos deles impulsionados pelas atrocidades do Estado nazista, evidenciaram esse fato⁴⁰. Com a Constituição dirigente e todo o constitucionalismo social, a Constituição não apenas se

³⁵ Elster (2009, p.119-221). Destaca-se sua síntese conclusiva: “Em *Ulysses and the Sirens* cheguei perto de admitir tanto que constituições são dispositivos de pré-compromisso (no sentido intencional) quanto que as sociedades devem se autorrestringir por dispositivos de pré-compromisso constitucionais. Como já disse diversas vezes anteriormente, essas alegações são altamente contestáveis, em termos conceituais, causais e normativos”. (Idem, p.213).

³⁶ Ainda que a adotando com cautelas: Viera (1999, p.19 *et seq.*). Com referência à metáfora, invocando-a para compreensão das reformas: Silva (2001, p.11-32).

³⁷ Alexy (2007, p.53-54).

³⁸ Dworkin (2006, p.29).

³⁹ Kramnick (1993, p.1 a 86).

⁴⁰ Conforme bem retrata François Rigaux, o Estado nazista foi um Estado legalista: as leis raciais foram adotadas pelo *Reichstag*, em sessão extraordinária, em Nuremberg, realizada em 15.09.1935, foram aceitas por boa parte da doutrina da época, e, pior, foram consideradas válidas pelo Judiciário alemão (RIGAUX 2003, p.107-130). Para Gustavo Zagrebelsky, a constitucionalização dos direitos foi uma solução para os abusos decorrentes do princípio da maioria (ZAGREBELSKY 2005, p.68). Ao tratar da adoção, pelas normas constitucionais, de princípios de justiça material, como uma característica do constitucionalismo atual, Zagrebelsky assevera: “Auschwitz no es un hecho histórico como tantos otros, sino un evento de la autoconciencia humana, una sombra que pesa en la consideración que el hombre pueda tener de sí mismo”. (Idem, p. 106).

tornou um instrumento de contenção de retrocessos, mas também de garantia de avanços⁴¹.

Passou-se a incorporar na Constituição um verdadeiro “programa de governo”, utilizado para evitar que os governantes se omitam na missão de utilizar o poder político para realização da máxima felicidade das pessoas⁴². No Estado social, a Constituição deixou de apenas definir quem são os agentes competentes e de como o poder deve ser exercido, e passou a definir para que ele deve ser exercido. Tornou-se um meio não apenas de evitar retrocessos — impedir que os governantes abusem do poder político, sendo, assim, um instrumento contra a ação estatal —, mas de garantir avanços — impedir que os governantes se omitam, sendo, assim, um instrumento contra a omissão estatal. Diante dessa razão de ser da Constituição — impedir retrocessos e garantir avanços —, não faz qualquer sentido que ela possa ser facilmente alterada. Insiste-se: sua razão de ser é não ser alterada. Por isso, afirma-se: a Constituição é feita para não ser mudada.

4. Emendas constitucionais

Fixado esse ponto de partida, é possível entender a alteração da Constituição. Parte da doutrina considera a reforma constitucional um gênero abrangente da revisão e da emenda⁴³. Prefere-se outra terminologia, tendo em vista que a revisão também resulta em emendas. A alteração formal de uma

⁴¹ Sobre a teoria da Constituição dirigente é de obrigatória leitura o estudo de CANOTILHO (1994, em especial, p.150 *et seq.*). Conclui que a Constituição dirigente, mais que uma “garantia do existente” e um “programa ou linha de direção para o futuro”, é uma “ordem material no qual a dimensão programática fornece linhas de direção política” (p.478). Impende observar que no prefácio da 2ª. edição o autor informa ter desacreditado da teoria, denominando-a de “filho enjeitado”, em decorrência, dentre outras razões, da submissão da Constituição ao Tratado da União Europeia (CANOTILHO 2001, p.V-XXX). Com todo o respeito, se as razões por ele invocadas para rejeitar a teoria são pouco convincentes em relação aos Estados da União Europeia, mais frágeis se tornam em relação aos Estados, como o brasileiro, dela não integrantes.

⁴² Concorde-se com Emerson Gabardo quando este afirma que a felicidade, e não a dignidade, é o fundamento do direito público (2009, p.344 *et seq.*). Discorde-se, contudo, quando afirma que para a atuação estatal é irrelevante a felicidade subjetiva. Ao Estado não é válido impor uma infelicidade subjetiva quando esta não seja necessária para a felicidade objetiva (cf. MARTINS 2020, p.17).

⁴³ Meirelles Teixeira (*op. cit.*, p.132), Ferrari (*op. cit.*, p. 162), Calcini (2009, p.55-56).

Constituição rígida dá-se por dois processos distintos: processo de reforma, por meio do qual são promulgadas emendas de reforma constitucional, e processo de revisão, por meio do qual são promulgadas emendas de revisão constitucional⁴⁴. Ambos devem ser interpretados à luz do postulado da estabilidade constitucional. É de suma importância, por isso, atentar para os respectivos limites.

4.1 Emendas de revisão constitucional

É característica da revisão, ao contrário da reforma, abranger vários dispositivos, o que parece contrariar o postulado da estabilidade. A chave de sua compreensão está na razão pela qual é admitida. O Constituinte de 1988 estabeleceu no Texto originário a república como forma de governo e o presidencialismo como sistema de governo⁴⁵. Previu, contudo, a possibilidade de o povo, em plebiscito, inicialmente previsto, no art. 2º do ADCT, para o dia 07.07.1993, alterá-los para monarquia e parlamentarismo. O artigo único da Emenda Constitucional n. 02/92 antecipou o plebiscito para o dia 21.04.1993⁴⁶. Caso o povo deliberasse por substituir a república pela monarquia ou — e esse “ou” é includente, vale dizer, abrangente da aprovação de ambas as substituições ou de apenas uma delas⁴⁷ — o presidencialismo pelo parlamentarismo, tornar-se-ia necessário adaptar todo o texto constitucional. Daí a previsão, no art. 3º. do ADCT, de um procedimento mais fácil de alteração: voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral⁴⁸. Havia um limite temporal: a

⁴⁴ Cf. Martins (2023, p.597-599).

⁴⁵ Sobre as formas e os sistemas de governo v., por todos: Dallari (2018, p.221 *et seq.*). Especificamente sobre a república, registra-se a monografia de Ataliba (1998).

⁴⁶ A redação da Emenda n. 02/92 indica algo infelizmente comum na histórica da Constituição de 1988: a deplorável técnica do Reformador. Ao invés de alterar o art. 2º. do ADCT, a Emenda não alterou o texto permanente nem o transitório da Constituição: possuiu um artigo único que deu nova disciplina ao plebiscito. Em decorrência do critério temporal de solução de antinomias (cf. Bobbio 1999, p. 92-93; Diniz 2003, p. 34-35), a única interpretação possível é que revogou, naquilo que era incompatível, o referido art. 2º do ADCT.

⁴⁷ Cf. Echave *et al.* (2002, p.54).

⁴⁸ Na época, o Congresso era composto de 503 deputados e 81 senadores. Cf. Britto (1994, p.162). Bastariam, assim, 292 votos a favor da aprovação. O §1º do art. 45 da CF/88 estabelece que o número máximo de deputados é o estabelecido em lei complementar. A Lei Complementar 78/93 estabeleceu, no *caput* do art. 1º, o limite máximo de 513 deputados, daí o número atual de deputados federais. O número do

revisão seria realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição. Conforme entendimento pacificado, realizada a revisão, não é possível outra⁴⁹. Não poderia ter sido realizada antes da data estabelecida — ressalvada a alteração da data por reforma, como ocorrera —, nem pode ser realizada novamente.

Parte da doutrina interpretou corretamente o instituto ao vislumbrar uma vinculação lógica entre a revisão e a alteração do que fora inicialmente previsto no texto constitucional como forma de governo e sistema de governo. Caso se alterasse uma delas, ou ambas, seria necessário adaptar o texto à alteração. Muitos dispositivos — em maior número se fossem alterados ambos, instituindo-se uma monarquia parlamentarista; em menor número se fosse alterado apenas um deles, instituindo-se uma república parlamentarista⁵⁰ — necessitariam ser revistos. Revisão, como bem lembra Carlos Ayres Britto, “é simples ato de rever para consertar”⁵¹. Interpretada nesse sentido, a revisão não contraria o postulado da estabilidade, mas, ao revés, concretiza-o. Ocorre que, no plebiscito realizado em 21.04.1993, o povo deliberou por manter a forma republicana e o sistema presidencialista⁵². Como nada foi alterado, tornou-se juridicamente incabível a revisão. O resultado do plebiscito esvaziou a eficácia do art. 3º do ADCT da CF/88⁵³.

Não foi esse o entendimento que prevalecera. Amparado em uma doutrina equivocada⁵⁴, o Congresso Nacional editou seis Emendas de Revisão,

Senadores, por força do §1º do art. 46 da CF/88, não se altera. Sérgio Valladão Ferraz observa a diferença entre “sessão unicameral” e “sessões conjuntas”: nas conjuntas as duas Casas se reúnem ao mesmo tempo, mas conservam suas individualidades; na unicameral, deputados e senadores se misturam formando uma única Casa (2007, p.164-165).

⁴⁹ Segundo Fábio Konder Comparato, o fato de a revisão se tratar de uma possibilidade única e excepcional é incontestável (1990, p.127).

⁵⁰ O sistema presidencialista não é passível de ser associado à monarquia, mas apenas à república. Cf. Figueiredo (2014, p. 50), Dallari (*op. cit.*, p.238-241).

⁵¹ Cf. Britto (*op. cit.*, p.165).

⁵² Computaram-se 66,26% dos votos a favor da república e 55,67% em favor do presidencialismo, segundo informado pelo TSE. <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>>.

⁵³ Cf. Britto (*op. cit.*, p.166), Ataliba (1990, p.33-41), Martins (*op. cit.*, p.598).

⁵⁴ Consagrou-se o entendimento que seria aplicável à revisão os limites estabelecidos para emendas, bem como os limites implícitos decorrentes do próprio resultado do plebiscito e do procedimento previsto para a revisão. Por todos: Comparato (*op. cit.*, p. 127), Mendes (1997, p.69-91). No mesmo sentido foi a resposta à consulta

todas inválidas por violação dos limites constitucionais à competência revisora.

4.2 Emendas de reforma constitucional

Compatibilizada a revisão com a estabilidade constitucional, passa-se ao exame da edição das emendas por reforma, disciplinada no art. 60 do texto permanente da CF/88. Pode-se dividir a compreensão doutrinária da reforma em dois grupos: há uma orientação restritiva e uma não restritiva. Pela própria razão de ser da Constituição, nos termos já examinados, a orientação cientificamente correta é a restritiva. Infelizmente, porém, vem prevalecendo na comunidade jurídica brasileira a não restritiva. Até a redação deste estudo, já foram editadas 135 Emendas Constitucionais, boa parte delas inválida por violação dos limites ao poder de reforma.

Antes de examinar esses limites, o ponto de partida é entender a razão de ser das emendas. Se a Constituição é feita para não ser mudada, como compreender a previsão, no próprio texto originário, da reforma? Carlos Ayres Britto foi quem melhor compatibilizou o instituto com o postulado da estabilidade: a reforma não é prevista para permitir substituir total ou parcialmente a Constituição por outra, mas para que ela “permaneça idêntica a si mesma naquela parte central da sua circunferência axiológica”⁵⁵. Invoca a etimologia da palavra “reformular”: “dar a melhor forma”⁵⁶. Na verdade, caso se respeite ainda mais a etimologia, o sentido originário é “devolver à primeira forma”; “reconstruir a antiga forma de”⁵⁷. De fato, o Constituinte originário previu a reforma não para permitir afastar o programa originário —

formulada pelo então Presidente do Senado Federal, Senador Humberto Lucena, dada por Ramos (199, p.39-57).

⁵⁵ Britto (2003, p.71). Deve assegurar sua sobrevivência e não seu “dobro de sinos”. (Idem, *ibidem*).

⁵⁶ Britto (2001, p.52). Destaca-se: “Reformular é conferir melhor forma às coisas. Reformar é tão-somente retocar, rever, repassar. Mas, com que finalidade? Visando sempre melhorar, atualizar, aperfeiçoar aquilo que se põe como próprio objeto do ato de reforma. [...] O papel de quem reforma não é destroçar o sujeito ou todo o organismo que se ponha alvo da própria reforma”. (*Idem* p.51-52).

⁵⁷ De fato, a palavra “reforma” vem da palavra latina “reformo, as, are, avi, atum”, que significa: “devolver à primeira forma, refazer, restabelecer, reformar”. Cf. Faria (2003, p.852). O sentido permanece, tendo em vista o registrado no Houaiss para “reformular”: “1 *t.d.* reconstituir a antiga forma de; reconstruir <queria r. o velho casarão histórico>. 2. *t.d.* dar melhor forma a; corrigir, emendar <reformou o texto do livro>. 3 *t.d.* tornar melhor; aperfeiçoar, renovar”. (HOUAISS 2009, p.1632).

e, assim, que se retroceda ou que não se avance —, mas apenas para corrigir o que for necessário para que seus princípios estruturantes continuem eficazes⁵⁸. Trata-se de um mecanismo de reforço do programa originário e não de sua parcial ou total destruição.

A não compreensão da razão de ser da reforma tem levado à má compreensão dos limites ao poder de reforma. Há limites expressos, estabelecidos na literalidade do art. 60 da CF/88, e limites implícitos, extraídos da própria compreensão do constitucionalismo e da reforma constitucional. A orientação não restritiva interpreta os limites de modo restritivo e tende a negar a existência dos limites implícitos. A orientação restritiva, aqui defendida, além de interpretar os limites expressos de modo ampliativo, defende com rigor a existência de inúmeros limites implícitos.

5. Limites expressos circunstanciais

Nos termos do §1º do art. 60 da CF/88, a Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio⁵⁹. A razão dessa proibição reforça o já afirmado: nessas três hipóteses a ordem constitucional está em risco, e como a reforma tem o condão de reforçar — e não enfraquecer — o programa originário, não se justifica que ela seja alterada em situações de crise institucional ou de instabilidade política. As três hipóteses são formalizadas por decreto do Presidente da República⁶⁰. Da edição do decreto até a respectiva cessação de sua vigência, está obstada a tramitação da proposta de reforma⁶¹. Caso o

⁵⁸ Britto (op. cit., p.71).

⁵⁹ Sobre os *limites circunstanciais* à reforma constitucional: Maiolino (2012, p.125-129); Moreira (2012, p.63-65); Silva (2014, p.273). Sobre a intervenção federal, registra-se a monografia de Lewandowski (1994). A intervenção dos Estados nos Municípios foi objeto da monografia de Pellegrini (2000). A intervenção dos Estados nos Municípios não obsta a reforma da Constituição Federal, mas, por simetria, obsta a reforma da Constituição do respectivo Estado. Sobre o estado de defesa e o estado de sítio, vide: Silva (op. cit., p.397-406); Martins (2021, p.460-464).

⁶⁰ Por todos: Silva (op. cit., p.394, 397 e 401).

⁶¹ É a orientação de Pontes de Miranda, estabelecida em comentário ao §2º do art. 47 da CF/69: “É preciso que não se esteja em estado de sítio durante a iniciativa, a apresentação do projeto, sua discussão e votação [...] A emenda que foi discutida e votada fora do estado de sítio, mas em estado de sítio foi proposta, é contra a Constituição”. (1970, p.152). Nesse sentido, com precisão cirúrgica afirma Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior: “Trata-se de regra constitucional que visa a permitir que a emenda constitucional apenas tramite em momentos de paz

projeto tenha sido proposto antes da decretação, a edição do decreto suspende o processo de Emenda⁶². Essas três hipóteses são as únicas em que os limites não foram deturpados.

6. Limites expressos procedimentais

6.1. Poder de iniciativa

A competência para apresentar proposta de Emenda à Constituição foi atribuída no art. 60 da CF/88: (1) a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (iniciativa parlamentar); (2) ao Presidente da República (iniciativa executiva); (3) a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (iniciativa federativa)⁶³. Em relação à iniciativa de emendas, discutiu-se na doutrina e na jurisprudência se há iniciativa privativa. O §1º do art. 61 da CF/88 estabelece uma série de matérias cuja iniciativa de projeto de lei é privativa do Chefe do Executivo, como criação de cargos, disciplina de servidores públicos e de seu regime jurídico. Entendeu o STF, em vários acórdãos⁶⁴, que a iniciativa privativa deve ser respeitada pelo Poder

social”. (2011, p.407). No mesmo sentido: Ferraz (op. cit., p.158). Em sentido contrário, admitindo a iniciativa da proposta e sua discussão nas Comissões, desde que não seja iniciada a votação: Trindade (2017, p.168); Dezen (2017, p.113). Sem desprestigiá-los, o entendimento contraria a própria razão de ser da limitação circunstancial.

⁶² Cf. Martins (1995, p.343).

⁶³ Sobre as três iniciativas, por todos: Trindade (op. cit., p. 160 et seq.); Dezen (op. cit., p. 108 et seq. Em relação à iniciativa federativa é indiscutível o cabimento da interpretação extensiva: apesar de o texto se referir às Assembleias Legislativas, está incluída a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Assim, são 27 no total. Logo, é necessário o apoio de 14. Basta que em cada uma das Assembleias estaduais a proposta seja aprovada por maioria simples, vale dizer, pela maioria dos presentes à sessão de votação, mas se exige a presença da maioria absoluta dos membros, nos termos do art. 47 da CF/88. Por todos: Trindade (op. cit., p. 161). A única iniciativa federativa que se tem notícia é a PEC 47/2012, que pretendia restringir as competências da União e aumentar as dos Estados-membros. Referida PEC foi arquivada com fundamento no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal — fim da legislatura.

⁶⁴ A jurisprudência é farta e pacífica: STF, ADI 2.616/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19.11.2014; ADI 3.777/BA, Rel. Min. Luiz Fuz, j. 19.11.2014; ADI 2.654/AL, Rel.

Constituinte Decorrente, seja o Poder reformador da Constituição Estadual, seja o Poder reformador da Lei Orgânica Municipal⁶⁵. O Poder Constituinte Decorrente deve respeito aos princípios estabelecidos na Constituição da República, dentre eles o princípio da simetria⁶⁶. Em relação à Constituição Federal, porém, não há argumento jurídico que justifique — nem literal, nem sistemático, nem teleológico — a extensão dessa restrição ao Poder de reforma.⁶⁷ Em suma, o poder de iniciativa atribuído nos três incisos do art. 60 da CF/88 é comum: estende-se a todas as matérias, desde que observados os limites materiais à reforma. Dito isso, em relação à iniciativa de emendas é mister mencionar algumas deturpações.

O deputado ou o senador não tem poder de iniciativa. A iniciativa parlamentar exige a assinatura de um terço dos deputados (ao menos 171) ou de um terço dos senadores (ao menos 27)⁶⁸. Tanto a Câmara dos Deputados

Min. Dias Toffoli, j. 13.08.2014; ADI 1.521/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 19.06.2013; ADI 3.295/AM, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 30.06.2011; ADI 4.154/MT, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.05.2010; ADI 3.930, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.09.2009; ADI 3.644/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 04.03.2009; ADI 858/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.02.2008; ADI 3.051/MG, Rel. Min. Carlos Britto, j. 30.06.2005.

⁶⁵ Sobre a natureza do editor e reformador da Lei Orgânica: Martins (2023, p. 13-22).

⁶⁶ Sobre o princípio da simetria: Martins (2015, p.82-106).

⁶⁷ Além de não haver indicação textual nesse sentido no art. 60 da CF/88, a extensão da iniciativa privativa acabaria por impedir reforma constitucional sobre regras de iniciativa privativa do STF (art. 93 e 96, II), dos Tribunais Superiores (art. 96, II) ou do PGR (CF, art. 127, §2º; 128, §5º), pois essas autoridades não têm poder de iniciativa de reforma. Nesse ponto, acertou o STF ao negar a extensão: “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. 2. 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, ADI 5.296/DF, Rel. Min. Rosa Weber, j. 04.11.2020). Na doutrina, em sentido uníssono: Trindade (op. cit., p. 162-163); Dezen (op. cit., p.96-98).

⁶⁸ Concorde-se com Gabriel Dezen Junior quando este afirma que não se admitem propostas mistas: assinada, por exemplo, por 161 deputados e 10 senadores. Caso o

como o Senado Federal encaminham a proposta de Emenda à respectiva Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); na Câmara, se admitida a proposta, é encaminhada também a uma Comissão Especial⁶⁹. Nas respectivas comissões é designado um Relator. O processo de reforma constitucional não tem a mesma natureza do processo legislativo. Apesar disso, o art. 59, I, da CF/88 qualificou o processo de emendas como um processo legislativo. O Constituinte, nesse ponto, não foi técnico: a natureza jurídica é diferente. O Congresso Nacional, ao aprovar uma Emenda, não age como Poder Legislativo, mas como Poder Reformador. Sem embargo, o texto constitucional deu azo a que se estendesse ao processo de emendas prerrogativas parlamentares que seriam apropriadas apenas ao processo legislativo. Com efeito, em ambas as Casas admitem-se emendas aos projetos. Como cada congressista não possui competência autônoma, as Emendas devem ser assinadas por um terço dos deputados ou um terço dos senadores⁷⁰. Cabe ao relator consolidar, organizar, aceitar ou recusar as emendas, mesclando-as com o projeto original, que se torna um substitutivo, nos termos do §4º do art. 138 do Regimento da Câmara. Por evidente, não pode, ele próprio, inovar o projeto. Se o relator não tem competência para propor projetos de Emenda, também não tem, por óbvio, competência para alterá-los⁷¹.

projeto traga assinaturas de outra casa, elas serão irrelevantes para a contagem (2017, p.110-111).

⁶⁹ Cf. Casseb (2008, p.329-331). O processo de emendas é disciplinado nos arts. 201 a 203 do Regimento da Câmara dos Deputados e nos arts. 354 a 373 do Regimento do Senado Federal.

⁷⁰ É o que estabelece expressamente o art. 258, §2º, do Regimento Interno do Senado. Como bem lembra João Trindade, o Presidente da República e as Assembleias Legislativas não podem propor emenda à proposta já apresentada, porque o poder de emenda é prerrogativa exclusiva dos congressistas (*Processo legislativo constitucional*, op. cit., p.174). Ressalva, com razão, que emendas “meramente redacionais”, que não alteram o conteúdo da proposta, não necessitam da subscrição de um terço dos deputados ou dos senadores (*Idem*, *ibidem*). Mas meramente redacional é emenda que corrige a grafia, a concordância, a pontuação, sem qualquer alteração de sentido, por mais que a alteração seja mínima.

⁷¹ É o que, com pena de ouro, doutrina: Modesto (2021, p.41). Conforme revela Paulo Modesto, o art. 4º da EC 103/19 foi acrescentado pelo Relator do projeto (*Idem*, p. 62).

6.2. Processo de reforma

Tornou-se comum, no processo de emenda, a apresentação de destaques: destaca-se uma parte do projeto para ser votado em separado ou para simplesmente suprimi-la do texto a ser votado⁷². A prática gerou o que ficou conhecido como “PEC paralela”: por uma emenda substitutiva, desmembra-se a PEC em duas, que passam a tramitar paralelamente. Apesar de o STF aceitar esse desmembramento, trata-se de evidente deturpação do projeto originário⁷³. A prática facilitou ao extremo a aprovação de Emendas.

O processo de emendas é mais complexo que os processos legislativos em geral. Por força do §2º do art. 60 da CF/88 a proposta deve ser discutida e votada em cada casa do Congresso em dois turnos, devendo ser aprovada, em cada turno, por três quintos (60%) dos respectivos membros. Assim, para ser aprovada, a PEC necessita do voto favorável de 49 senadores e de 308 deputados⁷⁴.

6.2.1. Princípio do bicameralismo puro

É impertinente ao processo de Emendas a qualificação de “Casa iniciadora” e de “Casa revisora”⁷⁵. No processo legislativo, se a Casa revisora faz emendas ao projeto, esse retorna à casa iniciadora, que tem a prerrogativa

⁷² A questão foi explicada com didática pelo Min. Nelson Jobim, no voto proferido na Medida Cautelar da ADI 2.031, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 29.09.1999.

⁷³ A título de exemplo, o expediente da PEC paralela foi aceito na ADI 2.031, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03.10.2002; e na ADI 2.666, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03.10.2002.

⁷⁴ Por todos: Trindade (*op. cit.*, p.165-166).

⁷⁵ Em sentido contrário, considerando pertinente as designações para o processo de emendas: Trindade (*op. cit.*, p. 171). Discute-se, então, quem seriam as casas iniciadoras. Na iniciativa parlamentar, é óbvio: se a proposta é de um terço dos deputados, inicia na Câmara; se é de um terço dos senadores, inicia no Senado. A iniciativa executiva já é mais controversa. No Parecer 692/95, relatado pelo Senador Bernardo Cabral, entendeu-se que o Presidente da República pode optar, na omissão da CF/88, em apresentar seus projetos na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/567298/Regimento_interno_v2.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Em sentido contrário, e com razão, João Trindade considera aplicável, por analogia, o *caput* do art. 64 da CF/88: a proposta deve ser apresentada na Câmara (*op. cit.*, p. 172). Em relação à iniciativa federativa, considera obrigatório o início no Senado, Casa que representa as unidades federativas. (*Idem*, p. 173).

de rejeitar as emendas, sem retornar o projeto à revisora. Trata-se no processo legislativo da “regra da prevalência da casa iniciadora”⁷⁶, inaplicável ao processo de emenda. Se aprovado o projeto de Emenda em dois turnos na Câmara e o Senado realizar emendas, o projeto tem que retornar à Câmara e esta não pode aprová-lo sem as emendas do Senado. Caso rejeite as emendas, deve retornar o processo ao Senado. Trata-se do princípio do bicameralismo puro, não mitigado⁷⁷. Para o STF, porém, se uma Casa fizer alterações que não importem “mudança substancial” do projeto, não se faz necessário o retorno à outra⁷⁸. A deturpação é óbvia: só não é necessário o retorno se há mera emenda redacional, corretora de erro de vernáculo, sem qualquer alteração semântica, por menor que seja. Qualquer mudança semântica exige o retorno, não apenas a mudança substancial.

6.2.2. Quebra do interstício

As deturpações não param aí. A Constituição exige aprovação em dois turnos, mas não define expressamente o intervalo entre um turno e outro. O §6º do art. 202 do Regimento da Câmara estabelece o prazo mínimo de cinco sessões; o art. 362 do Regimento do Senado, o prazo mínimo de 5 dias úteis. A superação dessas normas regimentais é chamada “quebra de interstício”. Ao apreciar a constitucionalidade da Emenda 62/09, o Min. Luiz Fux argumentou que em dois momentos o Constituinte originário estabeleceu o prazo mínimo do interstício: nos termos do art. 29, *caput*, e do art. 32, *caput*, tanto a Lei Orgânica do Município como a do Distrito Federal devem ser votadas em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias. Ao disciplinar a reforma constitucional, porém — afirmou o Ministro —, o Constituinte silenciou, o que evidenciaria haver um inequívoco silêncio eloquente. No caso concreto, o Senado Federal realizou os dois turnos de votação da Emenda 62/09 em menos de uma hora. Contudo, argumentou o Min. Fux, não há que se vislumbrar uma vinculação lógica ou teleológica entre “dois turnos” e

⁷⁶ Explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Destarte, as Câmaras no processo legislativo brasileiro não estão em pé de igualdade. A vontade da que primeiro apreciou o projeto prevalece, na medida em que se impõe até contra as emendas feitas pela outra, a revisora. Ora, isso, na prática, repercute uma certa inferiorização do Senado, que é necessariamente a Câmara revisora em todos os projetos de iniciativa presidencial, hoje a maioria e os mais importantes”. (2001, p.212).

⁷⁷ Cf. Trindade (*op. cit.*, p. 174-175), Dezen (*op. cit.*, p.121).

⁷⁸ STF, ADI 2.666/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03.10.2002; STF, ADI 2.031/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03.10.2002.

“interstício mínimo”. Surpreendentemente, admitiu, então, que haja dois turnos sem qualquer intervalo entre um e outro. A violação do art. 60, §2º, só haveria, a seu ver, na “hipótese de proclamarem-se duas supostas votações e debates realizados em um mesmo e único momento incindível no tempo, quando então, por absoluta impossibilidade prática, os dois turnos exigidos constitucionalmente se transmutariam em um único turno”⁷⁹. Poder-se-ia indagar: e as regras do Regimento? Lembrou o Min. Dias Toffoli a pacífica posição do STF no sentido de que a Corte não examina violação de regras regimentais, por considerar que as normas *interna corporis* não se sujeitam a controle jurisdicional⁸⁰. Errou a Corte, e errou tristemente.

Não é tarefa fácil descobrir o que, de fato, quiseram os deputados constituintes ao elaborar a Constituição. Juridicamente, regra geral, essa intenção é irrelevante. Trata-se do secular debate entre a *voluntas legislatoris* — a intenção de quem elaborou o diploma normativo — e a *voluntas legis* — a intenção extraída da leitura do diploma normativo. A questão foi didática e magistralmente resolvida por Geraldo Ataliba: suponha-se — propõe o saudoso publicista — que um grande pintor conclame a coletividade a ver sua nova pintura, que, segundo ele, refere-se a uma representação da tristeza; ao revelar o quadro, todavia, todos consideram que ali está representada a alegria. Indaga Ataliba: o quadro representa o que quis o pintor ou o que, de fato, consta na tela? Ora, o quadro representa a felicidade, por mais que o pintor tenha querido representar a tristeza⁸¹. É o que basta para assentar: não importa o que o agente normativo quis dizer, importa o que ele, de fato, disse.

Não se apregoa com isso a imprestabilidade do argumento *a contrario*. Trata-se de um útil mecanismo de revelação de normas constitucionais implícitas: na Constituição escrita constitucionalizam-se as implicações do sentido contrário do texto expresso⁸². Assim, quando o Constituinte enumerou os crimes que considerou imprescritíveis, *a contrario sensu* estabeleceu que todos os demais crimes são prescritíveis. Não se pode olvidar, porém, que a constatação do silêncio constitucional exige cuidado. Muitas vezes há uma lacuna constitucional: a norma implícita é extraída da análise sistemática ou teleológica do texto, e não do sentido contrário de um

⁷⁹ STF, ADI 4.357, 4.372, 4.400 e 4.425, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/acórdão Min. Luiz Fux, j. 14.03.2013.

⁸⁰ Citou em seu voto dois precedentes, mas a questão está há muito pacificada na corte: MS 25.588 AgR, Rel. Min. Menezes Direito, j. 02.04.2009; MS 26.062 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10.03.2008.

⁸¹ Ataliba (1968, p.137-149).

⁸² Cf. Martins (2023, p.119 *et seq.*)

texto expresso. Hoje, é óbvio que estrangeiros, ainda que não residentes, possuem direitos fundamentais resguardados na Constituição, em que pese a redação do *caput* do art. 5º. Outras vezes, o Constituinte não tratou do assunto, nem expressa, nem implicitamente, deixando a questão ao crivo do Legislador: houve omissão constitucional. Saber se há silêncio, lacuna ou omissão não é tarefa fácil, exige estudo aprofundado da Constituição.

Dito isso, aplicar o argumento *a contrario* ao art. 60, §2º, para dele extrair um silêncio constitucional em relação ao interstício, admitindo-se que sequer haja intervalo, contraria a própria razão de ser de dois turnos. É vedado ao intérprete interpretar o Direito de modo a resultar em absurdos, em arbitrariedades, em bizarrices⁸³. Deve-se presumir que o estabelecimento de dois turnos se deu por uma razão, por uma justificativa racional. Por isso, acertou, em seu voto vencido, proferido na referida ADI 4.357, Carlos Ayres Britto ao afirmar haver uma vinculação teleológica entre dois turnos e a necessidade de intervalo mínimo entre eles: os dois turnos existem “para que se dê uma espécie de trégua mental e intervalada reflexão entre o primeiro e o segundo turno de debate da votação”. Dois turnos são realizados para que se dê uma “serenização de ânimos eventualmente exacerbados, ao lado de amadurecimento das ideias”. Nas palavras de Gabriel Dezen Junior, a exigência “prende-se à percepção da necessidade de decantação do quanto decidido em primeiro turno”⁸⁴. Em harmonia com esse entendimento, lembra João Trindade a questão democrática que os dois turnos envolvem: a permissão dada à sociedade de pressionar seus representantes para eventualmente mudar o voto entre a primeira e a segunda votação⁸⁵.

Reformar a Constituição é ato sério, exige cuidado, pois enfraquece a autoridade inerente à revolução que a estabeleceu e o sentimento constitucional. Por isso, o Constituinte originário exigiu dois turnos: para que se reflita melhor depois da primeira votação, para que se repense. Essa razão de ser desaparece se os dois turnos são realizados no mesmo dia, um após o outro. O caso concreto examinado pelo STF indicou o clímax da deturpação: dois turnos em menos de uma hora. O silêncio eloquente aplicável ao §2º do art. 60 resulta, sim, na negação de que o Constituinte impôs o interstício mínimo de dez dias. Há, de fato, como bem observou Carlos Ayres Britto em

⁸³ Na clássica lição de Carlos Maximiliano “*deve o Direito ser interpretado inteligentemente*: não de modo que a ordem legal envolva um *absurdo*, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis” (1997, §179, p. 166, grifos do autor).

⁸⁴ Dezen (*op. cit.*, p.119).

⁸⁵ Trindade (*op. cit.*, p.164).

seu voto, uma zona de penumbra, em que haverá discricionariedade dos parlamentares, e zonas de certeza positiva e negativa⁸⁶. Trinta dias estão dentro da zona de certeza positiva; um dia está dentro da zona de certeza negativa. Considera-se que a razão de ser de dois turnos exige, ao menos, uma semana de intervalo. Uma hora, mais do que estar na zona de certeza negativa, é um triste menoscabo constitucional.

Considera-se inconstitucional uma norma regimental que estabeleça prazo inferior a uma semana. Sem embargo, respeitá-la seria, no caso apreciado pelo STF, um mal menor. A orientação do STF de que normas *interna corporis* são imunes ao controle jurisdicional, apesar de exaustivamente afirmada pela Corte, é cientificamente equivocada. Evidente que há discricionariedade legislativa na elaboração das normas regimentais — da mesma forma que há na elaboração de normas legislativas. Exercida a competência discricionária, sendo norma jurídica, enquanto não alterada ou revogada, deve ser cumprida. Em caso de descumprimento do Direito, havendo provocação, impõe-se ao Judiciário dizer a interpretação correta, e fazer o Direito ser respeitado. O tema já está bem assentado na doutrina⁸⁷.

6.2.3. Quórum de votação

Em que pese isso, a violação de normas regimentais também vem dando margem à deturpação dos limites formais à reforma constitucional. Nos termos afirmados, o §2º do art. 60 da CF/88 exige quórum de aprovação de três quintos. Se não estiverem presentes na sessão sessenta por cento dos parlamentares da Casa, não se deve iniciar a votação, tendo a proposta por rejeitada por falta de quórum. Pois bem, a sessão extraordinária de votação do Projeto de Resolução n. 03/93, que versou sobre os trabalhos da revisão

⁸⁶ Cf. Sainz Moreno (1976, p.70-71); Carrió (1998, p.31-32); Bandeira de Mello (*op. cit.*, §27, p.1003).

⁸⁷ O controle jurisdicional dos supostos atos *interna corporis* é magistralmente tratado por Silva (2003). Com precisão de ouro, esclarece: “Interpretação regimental não é ato *interna corporis*; é atividade imanente à aplicação de determinada norma jurídica, cujo conteúdo, significado e alcance devem ser revelados para que ela incida num caso concreto. Ao controlar a atividade dita *interna corporis* do Poder Legislativo — tal como acontece com a fiscalização de ato jurídico público praticado por qualquer órgão estatal — o Judiciário também interpreta normas jurídicas (no caso, os dispositivos dos Regimentos), a fim de verificar a legitimidade da atuação parlamentar. Ao fazê-lo, não usurpa competência exclusiva do legislador, apenas extrai o sentido dos preceitos regimentais, para aplicá-los, dirimindo, assim, um conflito de interesses como outro qualquer”. (*Idem*, p.187).

constitucional, para ser aberta, exigia a presença de um sexto da composição de cada Casa, nos termos do art. 28 do Regimento Comum do Congresso Nacional. Caso não haja o número regimental presente, o art. 29, §1º, determina que o Presidente deve aguardar por trinta minutos; decorrido o prazo, persistindo a falta de quórum, a sessão não deve ser realizada. As presenças são registradas eletronicamente no painel. Na votação do referido Projeto 03/93, apesar de o painel não registrar o número mínimo necessário, o Presidente iniciou a sessão “com base na visão que tinha do plenário”. Dois deputados federais impetraram mandado de segurança. O Min. Marco Aurélio deferiu a liminar pleiteada e restou vencido; todos os demais Ministros que participaram do julgamento consideraram que a questão, por ser *interna corporis*, é imune ao controle jurisdicional⁸⁸. Ao apreciar o MS 22.503, a seguir retomado, o Min. Marco Aurélio ironizou: “quedei vencido, talvez mesmo, quem sabe, por não confiar na visão, a olho nu, do Presidente do Congresso”⁸⁹. O caso indica outra deturpação do processo de emendas. A Constituição exige o quórum de três quintos; caso o Presidente da Casa resolva violar os registros do plenário eletrônico e dizer que, pela sua constatação visual, estão presentes os parlamentares necessários, segundo a jurisprudência assentada na Corte, nada há a fazer.

6.2.4. Irrepetibilidade absoluta

Aprovada a proposta em dois turnos em uma Casa, o projeto é encaminhado à outra. Caso esta realize emendas, nos termos já explicados, deve regressar à Casa anterior. Se a Casa iniciadora rejeitar as emendas, o projeto volta à Casa revisora. Impõe-se que ambas as Casas aprovem todo o projeto. Ao final, nos termos do §3º do art. 60 da CF/88, a emenda é “promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado, com o respectivo número de ordem”. Exige-se que o ato seja assinado por todos os integrantes de ambas as Mesas, não havendo, em relação às emendas, fase de deliberação executiva

⁸⁸ Consta da ementa do acórdão: “A natureza *interna corporis* da deliberação congressional — interpretação de normas do Regimento Interno do Congresso — desautoriza a via utilizada. Cuida-se de tema imune à análise judiciária. Precedentes do STF. Inocorrência de afronta a direito subjetivo. Agravo regimental parcialmente conhecido e provido, levando ao não conhecimento do mandado de segurança”. (STF, MS 21.754 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/acórdão Min. Francisco Rezek, Pleno, j. 07.10.1993).

⁸⁹ STF, MS 22.503, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. para o acórdão Min. Maurício Corrêa, Pleno, j. 08.05.1996.

(sanção ou veto presidencial)⁹⁰. A interpretação correta é que o dispositivo não permite a “promulgação fatiada”: transformar o projeto inicial em dois ou mais, para facilitar a aprovação, fazendo tramitar projetos paralelos. Da exigência de promulgação por ambas as Mesas se extrai — como bem assinala Gabriel Dezen Junior — “a compreensão de que somente ter-se-á emenda constitucional pronta para promulgação, publicação e vigência quando inteiramente confluentes, no mérito, as decisões dos respectivos plenários”⁹¹. Por isso, viola-se o processo de reforma “quando o texto final da emenda é obtido a partir do seu retalhamento, jungindo-se as partes do texto aprovado na Câmara e no Senado sobre os quais não houve alteração de mérito e construindo-se um *tertius* que não representa nem a vontade dos Deputados Federais, nem a dos Senadores”⁹².

Essa prática funesta de retalhar o projeto inicial e aprová-lo em partes, transfigurando o que fora inicialmente apresentado, encontra outro obstáculo formal, último a ser examinado: a “irrepetibilidade absoluta”, outro limite largamente deturpado⁹³. Nos termos do §5º do art. 60 da CF/88, “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada — porque não atingira o *quorum* necessário para aprovação — ou havida por prejudicada — porque fora rejeitado ou aprovado outro projeto sobre a mesma matéria — não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. Em relação às leis, vigora, nos termos do art. 67 da CF/88, a irrepetibilidade relativa: a matéria pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas.

A sessão legislativa ordinária é o período anual de reuniões legislativas. Nos termos do *caput* do art. 57 da CF/88, com a redação dada pela EC 50/06, possui dois períodos: 02.02 a 17.07 e 01.08 a 22.12⁹⁴. A interpretação em prol da estabilidade constitucional é óbvia: a proposta de

⁹⁰ Cf. Trindade (*op. cit.*, p.180-181).

⁹¹ Dezen (*op. cit.*, p. 126).

⁹² Idem, *ibidem*. Em sentido contrário, admitindo que, “havendo emendas substanciais na Casa revisora, seja feita uma cisão (destaque) na PEC, de modo a separar (a) a parte que não sofreu emendas e encaminhá-la diretamente à promulgação, e (b) a parte alterada por emendas, a qual deverá retornar à Casa iniciadora”, e isso se “a matéria a ser imediatamente promulgada for autônoma”: Ferraz (*op. cit.*, p.162).

⁹³ Há quem o considere uma limitação circunstancial: Sampaio (2002, p. 405). Em sentido contrário, consideram-na limite procedimental: Trindade (*op. cit.*, p.166-167); Dezen (*op. cit.*, p.118).

⁹⁴ No texto originário, o primeiro período ia de 15.02 a 30.06 e o segundo de 01.08 a 15.12. Sobre o tema, por todos: Silva (2019, p.521).

alteração de alguma norma constitucional levada a votação em uma das Casas do Congresso e não aprovada por três quintos dos votos dos respectivos membros é considerada prejudicada, só podendo ser novamente discutida na próxima sessão legislativa ordinária. O Congresso brasileiro, com a triste conivência do STF, deturpou essa limitação a tal ponto que ela se tornou praticamente letra morta na Constituição.

Há quem invoque uma exegese literal: basta que não seja na “mesma sessão”. Logo, para contornar o obstáculo basta convocar uma sessão extraordinária, nos termos do §6º do art. 57 da CF/88⁹⁵. Com todo respeito, trata-se da engenhosidade do jeitinho brasileiro: já que não pode na mesma, invoca-se uma extraordinária. Por evidente, a razão de ser da vedação é a mesma da exigência de dois turnos: se não aprovada a proposta, é o caso de repensar, de permitir maior reflexão da sociedade. Contornar a busca de “serenização de ânimos” e “amadurecimento das ideias” por uma convocação extraordinária é, por evidente, burlar a vedação de reapreciação na mesma sessão. A deturpação, contudo, vai além.

A exegese correta é simples: apresentada uma proposta sobre uma matéria, independentemente do texto específico, se ela não for aprovada, a matéria só pode ser rediscutida na próxima sessão ordinária. Levando a sério os limites formais: se a proposta é rever os artigos “A”, “B” e “C”, e não é aprovada em decorrência do artigo “B”, não é lícito reapresentá-la, na mesma sessão ordinária, para rever os artigos “A” e “C”. A matéria — vale dizer, o assunto — não pode ser rediscutida. Como afirmado, em uma deturpação, admitem-se emendas às propostas. Realizada uma proposta de Emenda, é comum que o Relator apresente um “substitutivo”. Entendeu o STF que rejeitado o substitutivo do Relator nada impede que se aprecie, na mesma sessão legislativa, a proposta original.

Foi o que ocorreu na PEC 33/95, que deu origem à EC 20/98. O Relator da proposta inicial, oriunda do Poder Executivo, apresentou um substitutivo. Este foi rejeitado, mas a Câmara, na mesma sessão legislativa, aprovou uma emenda aglutinativa, que fundia parte de textos da proposta

⁹⁵ É a opinião de Dezen (*op. cit.*, p.118). Há decisão do STF nesse sentido, em relação à irrepetibilidade do art. 67: “A norma inscrita no art. 67 da Constituição — que consagra o postulado da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa — não impede o Presidente da República de submeter, à apreciação do Congresso Nacional, reunido em convocação extraordinária (CF, art. 57, § 6º, II), projeto de lei versando, total ou parcialmente, a mesma matéria que constituiu objeto de medida provisória rejeitada pelo Parlamento, em sessão legislativa realizada no ano anterior”. (STF, ADI 2.010 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30.09.1999).

inicial com dispositivos semelhantes ou idênticos ao do substitutivo rejeitado. Deputados Federais impetraram mandado de segurança, impugnando a aprovação; o Ministro Marco Aurélio concedeu a liminar pleiteada para suspender a tramitação do projeto de emenda, posteriormente cassada pelo Plenário do STF⁹⁶. Por maioria, a Corte conheceu do mandado de segurança: os parlamentares têm legitimidade para impetrar o mandado com o intuito de ver respeitados os limites formais à reforma constitucional. No mérito, porém, o Min. Marco Aurélio restou isolado: todos os demais Ministros consideraram que a vedação do §5º do art. 60 da CF/88 só vigora em relação à proposta apresentada; nada impede o exame se foi rejeitado um substituto ou se foram rejeitadas emendas à proposta, ainda que tenham dispositivos similares ou idênticos⁹⁷. É surpreendente como, com expresse apoio de dez Ministros, fez-se tábula rasa de um dispositivo constitucional. Rejeitada uma proposta, ela é rediscutida à exaustão na mesma sessão. Basta inserir a proposta em uma emenda e dizer que foi rejeitada a emenda, em um “jogo de palavras” efetivado sem qualquer constrangimento.

Com tantas deturpações aos limites formais, não é de se estagnar que até o momento da elaboração deste estudo, em 36 anos, já foram editadas 135 Emendas, além das 6 de revisão. Se a ideia do Constituinte originário era que o projeto fosse alterado pontual e esporadicamente, apenas para ser fortalecido, o que ocorreu foi sua frequente destruição.

⁹⁶ STF, MS 22.503, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. para o acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08.05.1996.

⁹⁷ Afirmou, por exemplo, o Min. Ilmar Galvão em seu voto: “Alega-se que dita emenda aglutinativa reproduzia, em grande parte de seu conteúdo, dispositivos que haviam figurado no substitutivo rejeitado, os quais, por isso, estariam prejudicados [...]. Sem condições de examinar a primeira alegação que exigiria minucioso confronto dos dois textos, ocorre-me, como circunstância suficiente para superar o obstáculo e para afastar a alegação, que essa coincidência de dispositivos constitui fenômeno difícil de evitar, quando se cogita da elaboração de um texto com que se pretende alterar, em seu conjunto, todo o conteúdo de uma proposta de emenda constitucional”. O Min. Sepúlveda Pertence adotou entendimento uníssono: “Nem é razoável, com todas as vênias — embora feito com muita habilidade e inteligência pelo patrono dos impetrantes no memorial, — espiolhar coincidências de conteúdo entre o substitutivo rejeitado, seja com a proposta original, seja com a emenda aglutinativa. A admissão dessa linha de raciocínio, a pretexto de dar aplicação ao art. 60, §5º, ou ao art. 67 da Constituição, levaria à total inviabilidade do processo legislativo, sempre que se tratasse de proposições complexas”. (STF, MS 22.503, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/acórdão Min. Maurício Corrêa, j. 08.05.1996).

7. Conclusões

Concluiu-se que nem o Poder Constituinte Originário nem o Reformador são juridicamente ilimitados. O primeiro deve respeitar os postulados normativos; o segundo, os limites ao Poder de Reforma. Enquanto a primeira limitação é negada pela doutrina majoritária; a segunda é aceita por todos. Em relação ao reformador, as divergências referem-se à extensão e à compreensão dos limites. A submissão a eles leva parte da doutrina a negar ao Reformador o qualificativo de “constituente”.

Explicou-se o postulado da estabilidade constitucional. A Constituição é um meio jurídico de evitar retrocessos: impedir que os governantes abusem do poder político, sendo, assim, um instrumento contra a ação estatal. E um meio de garantir avanços: impedir que os governantes se omitam, sendo, assim, um instrumento contra a omissão estatal. Diante disso, sua razão de ser é não ser alterada. Por isso, a Constituição é feita para não ser mudada.

Diferenciou-se o processo de reforma constitucional, destinado à edição de emendas de reforma constitucional, do processo de revisão constitucional, destinado à edição de emendas de revisão constitucional. Ambos devem ser compreendidos à luz do postulado da estabilidade constitucional.

A revisão constitucional, ao contrário da reforma, tem por desiderato alterar vários dispositivos. Sua razão de ser foi a previsão de alteração da forma e do sistema de governo inicialmente previstos no texto originário da Constituição. Caso houvesse alteração, seria necessário adaptar o texto. Houve um limite temporal: cinco anos, contados da promulgação da Constituição. Realizada a revisão, não é possível outra. E um limite lógico: só seria possível a revisão se houvesse alteração; como não houve, tornou-se juridicamente incabível. Por isso, as seis emendas de revisão são inválidas por violação dos limites constitucionais.

O processo de reforma constitucional, compreendido à luz da estabilidade constitucional, não existe para substituir total ou parcialmente a Constituição por outra, mas para reforçar o programa originário. Por isso, sua correta exegese deve ser restritiva, e não ampliativa, ao poder de reforma. A orientação não restritiva interpreta os limites de modo restritivo e tende a negar a existência dos limites implícitos. A orientação restritiva, além de interpretar os limites expressos de modo ampliativo, defende com rigor a existência de inúmeros limites implícitos.

O §1º do art. 60 da CF/88 estabelece três limites circunstanciais: a Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, de

estado de defesa ou de estado de sítio. Por força do postulado da estabilidade, não se justifica que a Constituição seja alterada em situações de crise institucional ou de instabilidade política. As três hipóteses são formalizadas por decreto do Presidente da República. Da edição do decreto até a respectiva cessação de sua vigência, está obstada a tramitação da proposta de reforma.

O Poder de iniciativa foi atribuído a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (iniciativa parlamentar); ao Presidente da República (iniciativa executiva); e a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (iniciativa federativa). O STF considerou aplicável a iniciativa privativa, prevista no §1º do art. 61 da CF/88, à alteração da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal, mas não à alteração da Constituição Federal. Como o Deputado ou o Senador não tem, individualmente, poder de iniciativa, o relator do Projeto não pode, individualmente, alterá-lo. Como cada congressista não possui competência autônoma, as emendas ao projeto de reforma devem ser assinadas por um terço dos deputados ou por um terço dos senadores.

No processo de reforma não vigora a “regra da prevalência da casa iniciadora”. Se aprovado o projeto de Emenda em dois turnos na Câmara e o Senado realizar emendas, o projeto tem que retornar à Câmara e esta não pode aprová-lo sem as emendas do Senado. Caso rejeite as emendas, deve retornar o processo ao Senado. Trata-se do princípio do bicameralismo puro, não mitigado. Equivoca-se o STF ao dispensar o retorno quando as alterações não importem em “mudança substancial”. Só não é necessário o retorno se há mera emenda redacional, corretora de erro de vernáculo, sem qualquer alteração semântica, por menor que seja.

A CF exige que o projeto seja aprovado em dois turnos em ambas as Casas, mas, ao contrário do que fez para edição da Lei Orgânica do Município e do Distrito Federal, não estabeleceu o intervalo entre um turno e outro. O desrespeito ao intervalo é chamado de “quebra de interstício”. Concluiu-se que o STF incidiu em manifesto equívoco ao admitir que o intervalo seja menor que uma hora. Intervalos inferiores a uma semana são inconstitucionais, pois desnaturam a razão de ser de dois turnos.

A CF/88 exige quórum de aprovação de três quintos. O STF admitiu a prerrogativa de o Presidente da Casa violar os registros do plenário eletrônico e dizer que, pela sua constatação visual, estão presentes os parlamentares necessários. A violação das normas regimentais e, pois, dos registros eletrônicos importa em desconsideração do quórum exigido pela Constituição.

O §3º do art. 60 da CF/88 exige que a emenda seja “promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado, com o respectivo número de ordem”. Concluiu-se que o dispositivo não permite a “promulgação fatiada” e, pois, o retalhamento do projeto inicial. Por isso, considerou-se inadmissível a PEC paralela, vale dizer, o desmembramento, por uma emenda substitutiva, da PEC em duas, que passam a tramitar paralelamente.

A proibição da PEC paralela é reforçada pela regra da irrepetibilidade absoluta. No processo legislativo ordinário, vigora a irrepetibilidade relativa: a matéria pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas. No processo de reforma, nos termos do §5º do art. 60 da CF/88, não há exceção: a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. A interpretação literal, que restringe a proibição à sessão ordinária, e não à extraordinária, constitui uma fraude à limitação procedimental.

Entendeu o STF que a vedação do §5º do art. 60 da CF/88 só vigora em relação à proposta apresentada; nada impedindo seu exame se foi rejeitado um substituto ou se foram rejeitadas emendas à proposta, ainda que tenham dispositivos similares ou idênticos. Ao adotar esse entendimento, tornou a regra da irrepetibilidade absoluta um mero “jogo de palavras”.

Concluiu-se, ao final, que todas as deturpações aos limites formais é a causa de 135 Emendas, além das 6 de revisão, em 36 anos de vigência da CF/88. Se a ideia do Constituinte originário era que o projeto fosse alterado pontual e esporadicamente, apenas para ser fortalecido, o que ocorreu foi sua frequente destruição.

8. Referências

- ALEXY, Robert. (2007). Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. In: Alexy, R. *Constitucionalismo discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p.41-54.
- ALEXY, Robert (2017). Sobre a tese de uma conexão necessária entre direito e moralidade: a crítica de Bulygin. In: Alexy, R. e Bulygin, E. *Direito, moralidade e positivismo*. Curitiba: Juruá, p.103-114.
- ALEXY, Robert (2017). A crítica de Bulygin ao argumento da correção. In: Alexy, R. e Bulygin, E. *Direito, moralidade e positivismo*. Curitiba: Juruá, p.79-96.
- ARAÚJO, Luiz A. D.; NUNES, Vidal S. (Jr.) (2011). **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Verbatim.
- ARENDRT, Hannah (2001). **Sobre a revolução**. Lisboa: Antropos.
- ATALIBA, Geraldo (1968). Autarquia sob forma de sociedade anônima. *Revista de Direito Público – RDP* I(3): 137-149.

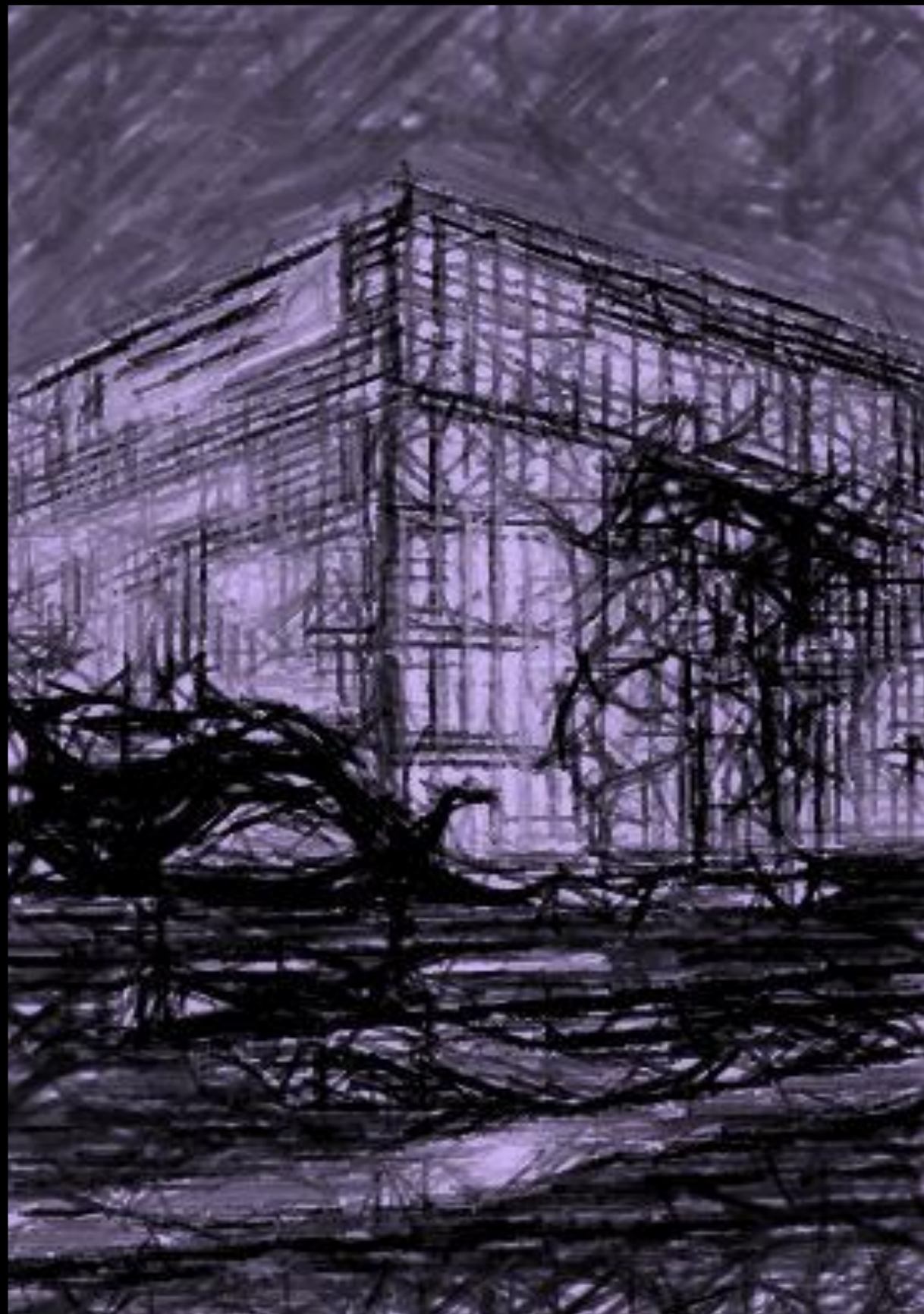
- ATALIBA, Geraldo (1990). Revisão constitucional. *Revista de Direito Público – RDP* 23(95): 33-41.
- ATALIBA, Geraldo (1998). **República e Constituição**. 2.ed. São Paulo: Malheiros.
- AUSTIN, John. L. (1971) **Cómo hacer cosas con palabras**. Barcelona: Paidós.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. (1985) Poder constituinte. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política* 4: 69-104.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. (2016). **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros.
- BASTOS, Celso R. (1999). Hermenêutica e interpretação constitucional. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.
- BOBBIO, Norberto (1999). **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10.ed. Brasília: UNB.
- BONAVIDES, Paulo (2000). **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros.
- BRITTO, Carlos A. (1994). Revisão constitucional: norma de eficácia esvaída. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP* 6: 158-168.
- BRITTO, Carlos A. (2001). A Constituição e o monitoramento de suas emendas. *In: Modesto, P.; Mendonça, O. (coords.). Direito do Estado: novos rumos – Tomo 1*. São Paulo: Max Limonad, p. 45-67.
- BRITTO, Carlos A. (2003). **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense.
- CALCINI, Fábio P. (2009). **Limites ao poder de reforma da Constituição: o embate entre as gerações**. Campinas: Millennium.
- CANOTILHO, José J. G. (1994). **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Coimbra Editora.
- CANOTILHO, José J. G. (2001). **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- CARRIÓ, Genaro R. (1998). **Notas sobre derecho y lenguaje**. 4.ed. Buenos Aires: Albeledo-Perrot.
- CASSEB, Paulo A. (2008). **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- COMPARATO, Fábio K. (1990). Emenda e revisão na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público – RDP* 23(93): 125-128.
- DALLARI, Dalmo A. (2018). **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33.ed. São Paulo: Saraiva.
- DEZEN, Gabriel (Jr.) (2017). **Processo legislativo completo**. Brasília: Alumnus.
- DINIZ, Maria H. (2003). **Conflito de normas**. São Paulo: Saraiva.
- DWORKIN, Ronald (2006). **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. São Paulo: Martins Fontes.
- ECHAVE, Delia T.; URQUIJO, María E.; GUIBOURG, Ricardo A. (2002). **Lógica, proposición y norma**. Buenos Aires: Astrea.
- ELSTER, Jon. (1989). **Ulises y las sirenas: estudios sobre la racionalidad e irracionalidad**. México: Fondo de Cultura Económica.

- ELSTER, Jon (2009). **Ulisses liberto**: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: UNESP.
- FARIA, Ernesto (2003). **Dicionário Latino-português**. Belo Horizonte: Garnier.
- FERRARI, Regina M. M. N. (2016). **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- FERRAZ, Sérgio V. (2007). **Curso de Direito Legislativo**. Rio de Janeiro: Elsevier.
- FERREIRA, Manoel G. (Fº) (2021). **Do processo legislativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva.
- FIGUEIREDO, Marcelo (2014). **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- GABARDO, Emerson (2009). **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum.
- HOMERO (2013). **Odisseia**. São Paulo: Editora 34.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro S.; FRANCO, Francisco M. M. (eds.) (2009). **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva.
- KRAMNICK, Isaac (1993). Apresentação. In: Madison, J.; Hamilton, A.; JAY, J. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 1 a 86.
- LEWANDOWSKI, Enrique (1994). **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MAIOLINO, Eurico Z. (2012). **Poder de reforma constitucional**: limitações. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MARTINS, Ives G. (1995). Comentário ao art. 60, §1º. In: Bastos, C. R.; Martins, I. G.. *Comentários à Constituição de 1988 – 4º. v., t. I*. São Paulo: Saraiva, p. 340-343.
- MARTINS, Ricardo M. (2015). Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. São Paulo: Malheiros.
- MARTINS, Ricardo M. (2016). Teoria dos princípios formais. *Interesse Público – IP* 18(98): 65-94.
- MARTINS, Ricardo M. (2020). Felicidade e ponderação. *Revista Internacional de Direito Público – RIDP* 5(8): 9-19.
- MARTINS, Ricardo M. (2021). Poder Judiciário e estado de exceção: direito de resistência ao ativismo judicial. *Revista de Investigações Constitucionais* 8(2): 457-487.
- MARTINS, Ricardo M. (2023). Hermenêutica constitucional. *Revista de direito administrativo e infraestrutura – RDAI* 7(27): 83-142.
- MARTINS, Ricardo M. (2023). Natureza e regime jurídico da Lei Orgânica do Município. In: Batistela, M.; Barbosa, Maria N. L.; Martins, R. M. (coords.). *Comentários à Lei orgânica do Município de São Paulo* Belo Horizonte: Fórum, p. 13-22.
- MARTINS, R. M. (2023). Comentários ao art. 12 das Disposições Gerais Transitórias. In: In: Batistela, M.; Barbosa, Maria N. L.; Martins, R. M. (coords.). *Comentários à Lei orgânica do Município de São Paulo* Belo Horizonte: Fórum, p. 597-599.
- MARTINS, R. M. (2024). Teoria Jurídica da Justiça. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI*. 8(28): 27-78.

- MAXIMILIANO, Carlos (1997). **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- MEIRELLES TEIXEIRA, José H. (1991). **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- MENDES, Gilmar F. (1997). Os limites da revisão constitucional. *Cadernos de Direito Constitucional e Internacional* 5(21): 69-91.
- MODESTO, Paulo (2021). **Café com prosa**: crônicas de Direito e reforma do Estado. Rio de Janeiro: GZ.
- MOREIRA, Eduardo R. (2012). **Teoria da Reforma Constitucional**. São Paulo: Saraiva.
- PELLEGRINI, Marcia (2000). **A intervenção do Estado nos Municípios**: cumprimento de ordem ou decisão judicial. São Paulo: Max Limonad.
- PONTES DE MIRANDA (1970). **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. v. III. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- RAMOS, J. Saulo. (1993). Revisão constitucional: inteligência do art. 3º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Revista dos Tribunais* 698: 39-57.
- RIGAUX, François (2003). **A lei dos juízes**. São Paulo: Martins Fontes.
- ROCHA, Cármen L.A. (1993). Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. *Revista de Informação Legislativa* 30(120): 159-185.
- SAINZ MORENO, Fernando (1976). **Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**. Madri: Civitas.
- SAMPAIO, José A. L. (2002). **A Constituição reinventada pela jurisprudência constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey.
- SARLET, Ingo W. (2012). Do poder constituinte e da mutação constitucional – reforma e mutação. In: Sarlet, I.W.; Marinoni, L. G.; Mitidiero, D. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 86-153.
- SILVA, Derly B. (Fº) (2003). **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, José A. (2014). **Teoria do Conhecimento Constitucional**. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, José A. (2019). **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, Virgílio A. (2001). Ulisses, as sereias e o poder constituinte derivado: sobre a inconstitucionalidade da dupla revisão e da alteração no *quorum* de 3/5 para aprovação de emendas constitucionais. *Revista de Direito Administrativo – RDA* 226: 11-32.
- TRINDADE, João (2017). **Processo legislativo constitucional**. 3. ed. Salvador: JusPodivm.
- VIERA, Oscar V. (1999). **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros.
- ZAGREBELSKY, Gustavo (2005). **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. Traducción Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Trotta.

Ricardo Marcondes Martins

Doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP. Professor de Direito Administrativo da PUC-SP. ORCID: //orcid.org/0000-0002-4161-9390



A COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE PREFEITOS: UMA ANÁLISE À LUZ DOS TEMAS DE REPERCUSSÃO GERAL 157, 835, 1.287 E DA ADPF 982/PR

THE JURISDICTION OF MUNICIPAL COUNCILS AND COURTS OF ACCOUNTS IN THE JUDGMENT OF MAYORS' ACCOUNTS: AN ANALYSIS IN LIGHT OF THE REPERCUSSION THEMES 157, 835, AND 1,287 AND ADPF 982/PR

Jéssica Vishnevsky Cosimo

Resumo

O presente artigo tem por objetivo refutar a desinformação disseminada por determinados veículos de imprensa, segundo a qual o Supremo Tribunal Federal teria conferido natureza vinculante ao parecer prévio dos Tribunais de Contas no julgamento das contas anuais dos prefeitos. Com base nos Temas 157, 835 e 1.287 de repercussão geral, bem como na ADPF 982/PR, demonstra-se que o juízo político-administrativo compete exclusivamente às Câmaras Municipais, sendo o parecer técnico do Tribunal de Contas meramente opinativo. Tal entendimento foi reafirmado no RE 1.554.878/RS, que reforça a autonomia do Legislativo local, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição Federal.

Palavras-chave: julgamento de contas; parecer prévio; Câmara Municipal; Tribunal de Contas; controle externo; Supremo Tribunal Federal.

Abstract

This article aims to refute the misinformation disseminated by certain media outlets, which claim that the Federal Supreme Court (STF) granted binding authority to the prior opinions issued by Audit Courts in the judgment of mayors' annual accounts. Based on the analysis of General Repercussion Themes 157, 835, and 1,287, as well as the decision in ADPF 982/PR, it is demonstrated that the political-administrative judgment of government accounts lies exclusively with Municipal Councils, while the opinion issued by the Audit Court is merely advisory. This interpretation was recently reaffirmed in RE 1.554.878/RS, which reinforces the autonomy of local legislative bodies in exercising external control, as provided in Article 31, § 2º of the Federal Constitution.

Keywords: *accounts judgment; prior opinion; Municipal Council; Audit Court; external control; Federal Supreme Court.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** Análise dos temas de repercussão geral do STF envolvendo o assunto. **2.1.** Tema 157 – Competência exclusiva da Câmara Municipal para julgamento das contas do prefeito. **2.2.** Tema 835 – Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas. **2.3.** Tema 1.287 – Imputação de sanções diretamente pelos Tribunais de Contas. **3.** A arguição de descumprimento a preceito fundamental (ADPF) 982/PR. **4.** Reafirmação da competência da Câmara Municipal no julgamento das contas dos prefeitos no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.554.878/RS. **5.** Conclusão. **6.** Referências. **7.** Legislação

1. Introdução

Em meados de junho de 2025, foram veiculadas, por diversos portais jornalísticos e perfis em redes sociais, informações equivocadas segundo as quais o Supremo Tribunal Federal (STF) teria decidido pela obrigatoriedade de vinculação, pelas Câmaras Municipais, ao parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas, impedindo-as de deliberar em sentido contrário no julgamento das contas dos prefeitos. De acordo com essas publicações, tal entendimento teria sido firmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 849/MT.

Ocorre que a controvérsia enfrentada naquela ação, julgada em 1999, se referia à análise da constitucionalidade de norma estadual que excluía a competência do Tribunal de Contas para apreciar as contas da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso, matéria vinculada ao art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Não há, assim, qualquer fundamento jurídico que autorize a utilização daquele precedente como justificativa para afastar a competência conferida às Câmaras Municipais pelo art. 31, § 2º, da Constituição Federal. Isso porque o julgamento das contas de governo dos prefeitos, em sede de controle político-administrativo, sequer foi objeto de análise naquela decisão.

Diante da desinformação disseminada, o presente estudo propõe-se a examinar os marcos jurisprudenciais firmados pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema, adotando como método de investigação a análise das decisões proferidas nos Temas de Repercussão Geral 157, 835 e 1.287, bem como na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982/PR. Tal abordagem se justifica pela relevância desses julgados para a correta delimitação das competências constitucionais atribuídas às Câmaras Municipais e aos Tribunais de Contas no julgamento das contas dos prefeitos, no contexto do sistema de controle externo previsto pela Constituição Federal de 1988.

Por fim, destaca-se o recente julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.554.878/RS, ocorrido em 16 de junho de 2025, no qual o Supremo Tribunal Federal reafirmou, de forma categórica, a competência exclusiva das Câmaras Municipais para o julgamento político-administrativo das contas dos prefeitos, conferindo ao parecer prévio dos Tribunais de Contas natureza opinativa, sem caráter vinculante.

2. Análise dos Temas de Repercussão Geral no STF sobre o assunto

Ao firmar os Temas 157, 835 e 1.287 da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal enfrentou distintos aspectos sobre a matéria, estabelecendo importantes balizas interpretativas sobre a competência e os efeitos das decisões proferidas tanto pelas Cortes de Contas quanto pelas Câmaras Legislativas Municipais.

2.1. Tema 157 – Competência exclusiva da Câmara Municipal para julgamento das contas do prefeito

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 729.744/MG, o STF fixou a seguinte tese:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

A decisão tem fundamento no art. 31, § 2º, da Constituição Federal, que atribuiu à Câmara Municipal a competência exclusiva para o julgamento das contas do prefeito, com base em parecer prévio do Tribunal de Contas. A Corte Constitucional entendeu que esse parecer possui caráter técnico e opinativo, sem força vinculante, cabendo privativamente à Casa Legislativa deliberar pela aprovação ou rejeição das contas.

Firmou-se, ainda, o entendimento de que a inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 64/1990) somente se configura em caso de rejeição expressa das contas pela Câmara Municipal. Enquanto não houver manifestação formal nesse sentido, permanece hígido o direito de candidatura do prefeito.

Por fim, o STF afastou a possibilidade de aprovação tácita - ou ficta - das contas por decurso de prazo, reafirmando a exigência de deliberação expressa pelo Poder Legislativo local.

2.2. Tema 835 – Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas

No Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a controvérsia relativa à competência para apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, para fins de inelegibilidade. A Corte Constitucional fixou a seguinte tese:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar nº 64/1990, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

Com base nessa orientação, o STF confirmou que, para fins de inelegibilidade, a Câmara Municipal é o órgão competente para julgar as

contas do Chefe do Poder Executivo, ainda que este atue como ordenador de despesas, conforme os artigos 31, § 2º, 71, I, e 75 da Constituição Federal.

Ressalte-se, entretanto, que a decisão se limitou às consequências eleitorais da rejeição das contas, não afastando a competência técnica dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de gestão, cuja análise permanece essencial no exercício do controle externo previsto na Constituição Federal.

2.3. Tema 1.287 – Possibilidade, ou não, de imputação administrativa de débito e multa a ex-prefeito, pelos Tribunais de Contas, em procedimento de tomada de contas especial, decorrente de irregularidades na execução de convênio firmado entre entes federativos

No julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.436.197, o Supremo Tribunal Federal analisou a possibilidade de os Tribunais de Contas aplicarem sanções administrativas diretamente a prefeitos, no âmbito de tomada de contas especial, sem necessidade de ratificação pela Câmara Municipal. A tese firmada foi a seguinte:

No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal distinguiu essa hipótese das tratadas nos Temas 157 e 835, que se referem exclusivamente aos efeitos eleitorais da rejeição das contas anuais, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/1990.

No Tema 1.287, a Suprema Corte reconheceu que, quando se trata de contas de gestão e há comprovação de responsabilidade pessoal do prefeito, os Tribunais de Contas detêm competência para impor, diretamente, sanções administrativas, como multas e imputações de débito. Trata-se de exercício do controle técnico e sancionador próprio das Cortes de Contas, que independe da chancela do Poder Legislativo.

3. A Arguição de Descumprimento a Preceito Fundamental (ADPF) 982/PR

Após o julgamento dos Temas de Repercussão Geral 835 e 1.287 pelo Supremo Tribunal Federal, alguns Tribunais de Justiça⁹⁸ passaram a anular decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, fundamentando-se no entendimento de que, como foi reconhecida a competência exclusiva da Câmara Municipal para julgar as contas do prefeito, os Tribunais de Contas estariam impedidos de impor qualquer penalidade ao gestor — seja multa ou ressarcimento — mesmo nos casos em que ele atuou como ordenador de despesas.

Diante disso, a ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) ajuizou, em junho de 2022, a ADPF 982/PR perante o Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de resguardar a competência constitucional dos Tribunais de Contas frente a essas decisões judiciais. Sustentou, em síntese, que tais decisões extrapolavam os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal no RE 729.744 (Tema 157) e no RE 848.826 (Tema 835), os quais se restringiram à definição de competência para efeitos eleitorais, não tendo afastado a possibilidade de imputação de sanções administrativas por parte dos Tribunais de Contas.

Inicialmente, em fevereiro de 2023, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, indeferiu o processamento da arguição. Contudo, em agosto de 2024, o Plenário do STF, por maioria de votos, deu provimento ao agravo regimental interposto pela ATRICON, reconhecendo a existência de controvérsia constitucional relevante. O mérito da ação foi julgado em fevereiro de 2025, ocasião em que se fixou a seguinte tese de julgamento:

Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário;

Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas;

⁹⁸ Apelação Cível nº 1000439-19.2020.8.26.0543/TJSP; Agravo Interno Cível nº 1001911-89.2019.8.26.0543/TJSP; Apelação Cível nº 5208675-39.2016.8.09.0051/TJGO e Apelação Cível nº 0280961-48.2014.8.19.0001/TJRJ

A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Com a decisão proferida na ADPF 982/PR, o Supremo Tribunal Federal invalidou decisões judiciais não transitadas em julgado que haviam anulado julgamentos de contas de gestão realizados pelos Tribunais de Contas. Ficou, assim, consolidado o entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência para julgar contas prestadas por prefeitos ordenadores de despesas, com possibilidade de aplicação de sanções administrativas nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal, independentemente de ratificação pela Câmara Municipal.

Por outro lado, reafirmou-se que apenas o julgamento político-administrativo das contas de governo pelas Câmaras Municipais tem o condão de gerar os efeitos da inelegibilidade, conforme disposto no art. 31, § 2º, c/c o art. 71, I, da Constituição Federal.

4. Reafirmação da competência da Câmara Municipal no julgamento das contas dos prefeitos no julgamento do Recurso Extraordinário 1.554.878/RS

No Recurso Extraordinário (RE) 1.554.878/RS, o Ministro Dias Toffoli, reforçou o entendimento quanto à competência exclusiva das Câmaras Municipais para o julgamento das contas prestadas pelos prefeitos, seja de governo, seja de gestão, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

Na decisão, proferida em 16 de junho de 2025, a Corte Constitucional cassou acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que havia reconhecido a certidão emitida pelo Tribunal de Contas como título executivo apto à cobrança direta de débitos e multas imputados ao prefeito, independentemente de deliberação da Câmara Municipal. O Supremo Tribunal Federal foi categórico ao afirmar que, no âmbito da prestação de contas anuais, o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas possui natureza meramente opinativa, não se revestindo de força executiva autônoma.

Tal entendimento está em harmonia com os Temas 157 e 835 da Repercussão Geral, que reconhecem a competência das Câmaras para

deliberar soberanamente sobre as contas anuais dos chefes do Executivo municipal, mesmo que em sentido divergente do parecer emitido pelo órgão técnico.

A decisão reveste-se de especial relevância por demonstrar, de forma inequívoca, que a imputação de débitos e sanções no âmbito da prestação de contas anuais depende de deliberação da Câmara Municipal, reforçando a autonomia do Legislativo local.

5. Conclusão

Ao contrário do que foi veiculado por alguns meios de comunicação, não há qualquer decisão da Suprema Corte que tenha suprimido a competência constitucional atribuída às Câmaras Municipais para o julgamento das contas dos prefeitos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem delineado com clareza a distinção entre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas nos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal. No exercício da competência prevista no art. 71, I, os Tribunais de Contas atuam como órgãos auxiliares do Legislativo, emitindo parecer prévio de natureza técnico-opinativa sobre as contas de governo dos prefeitos. Já no exercício da atribuição prevista no art. 71, II, compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, podendo, inclusive, aplicar sanções administrativas, como multa e imputação de débito.

O parecer prévio emitido pela Corte de Contas, por força do art. 31, § 2º, da Constituição Federal, possui natureza opinativa e não vinculante, podendo ser afastado pela Câmara Municipal mediante decisão de dois terços de seus membros. Conforme destaca JACOBY FERNANDES, trata-se de elemento técnico essencial ao processo, que deve ser fundamentado em critérios objetivos e técnicos. Essa compreensão foi reforçada pelo STF no **RE 1.459.224/SP**⁹⁹, ao reconhecer que o parecer prévio constitui um procedimento técnico exauriente, cuja finalidade é auxiliar a Câmara Municipal no exercício de sua competência exclusiva.

Por outro lado, nas hipóteses em que o prefeito atua como ordenador de despesas, o Tribunal de Contas exerce função de julgamento das contas de gestão, nos termos do art. 71, II, da Carta Maior, podendo aplicar sanções administrativas sem necessidade de chancela pela Câmara Municipal.

A diferenciação entre as contas de governo e as de gestão foi elucidada com precisão pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento

⁹⁹ Rel. Min. Mendes, Tribunal Pleno, j. 16.9.2024, DJe 20.9.2024

do Recurso Extraordinário nº 848.826/DF (Tema 835 da Repercussão Geral), ao afirmar que:

Há duas naturezas de contas: de governo e de gestão. O Tribunal de Contas presta dois tipos de atividades: de fiscalização e de julgamento de contas. No caso das contas de governo, porque têm uma característica política, o Tribunal de Contas apenas apresenta parecer prévio, e a casa legislativa julga. No caso de contas de gestão, que têm natureza técnica, o julgamento definitivo é feito pelo Tribunal de Contas, passível de controle pelo Poder Judiciário. Os prefeitos municipais não precisam ser ordenadores de despesa. Eles têm que prestar contas de governo, mas não precisam prestar contas de gestão se não forem ordenadores de despesa. Mas, se escolherem ser, evidentemente, estão sujeitos às regras de qualquer ordenador de despesa.

Da análise das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas de Repercussão Geral n.º 157, 835 e 1.287, bem como na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 982/PR, conclui-se que a jurisprudência da Corte, longe de impor qualquer restrição à competência constitucional atribuída às Câmaras Municipais, reafirma o papel essencial do Poder Legislativo local no julgamento das contas de governo. Está consolidado o entendimento de que apenas esse julgamento político-administrativo, realizado pelas Câmaras Municipais, é capaz de produzir os efeitos da inelegibilidade, nos termos do art. 31, § 2º, combinado com o art. 71, I, da Constituição Federal.

Paralelamente, o Supremo Tribunal Federal também reconheceu e fortaleceu a autonomia técnica e a função sancionadora dos Tribunais de Contas no exame das contas de gestão, consolidando um modelo de controle externo que equilibra as funções de natureza política e técnico-jurídica na fiscalização da Administração Pública. À luz do princípio do consequencialismo judicial, afastar a competência dos Tribunais de Contas para imputar débitos ou aplicar sanções em casos de má gestão de recursos públicos implicaria esvaziar a eficácia do controle externo, especialmente quando os prefeitos concentrem as funções de gestão e ordenação de despesas. Assim, no âmbito das contas de gestão, a competência dos Tribunais de Contas é plena, autônoma e independe de chancela do Poder Legislativo.

A eventual atribuição de natureza vinculante ao parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas no julgamento das contas de governo - como tem sido indevidamente difundido por alguns meios de comunicação - representaria verdadeira subversão da lógica constitucional do controle

externo delineada pelo constituinte originário, ao suprimir o juízo político conferido às Casas Legislativas municipais. Tal interpretação, além de contrariar o princípio da separação de Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, esvaziaria uma das funções institucionais mais relevantes do Parlamento local.

Com efeito, o julgamento político-administrativo das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal insere-se no núcleo essencial das competências do Poder Legislativo, conforme o art. 31, § 2º, da Carta da República, configurando expressão concreta do sistema de freios e contrapesos que estrutura o Estado Democrático de Direito.

6. Referências

JACOBY FERNANDES, Jorge U. (2012). **Tribunais de Contas do Brasil:** jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum.
MENESES, Anelise F.; MAPURUNGA, Patrícia V. R. (2016). **Parecer prévio das contas anuais do Governador: um estudo na evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais.** *Revista Controle: doutrinas e artigos*, 14(1): 108-125

7. Legislação

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 157 – Repercussão Geral. Recurso Extraordinário (RE) 729.744/MG. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 10 ago. 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>.

Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 835 – Repercussão Geral. Recurso Extraordinário (RE) 848.826/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 10 ago. 2021. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>.

Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.287 – Repercussão Geral. Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1.436.197/RO. Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento virtual iniciado em: 15 dez. 2023 e encerrado em: 18 dez. 2023. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774770386>.

Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino. Sessão virtual encerrada em: 24 fev. 2025. Disponível em:

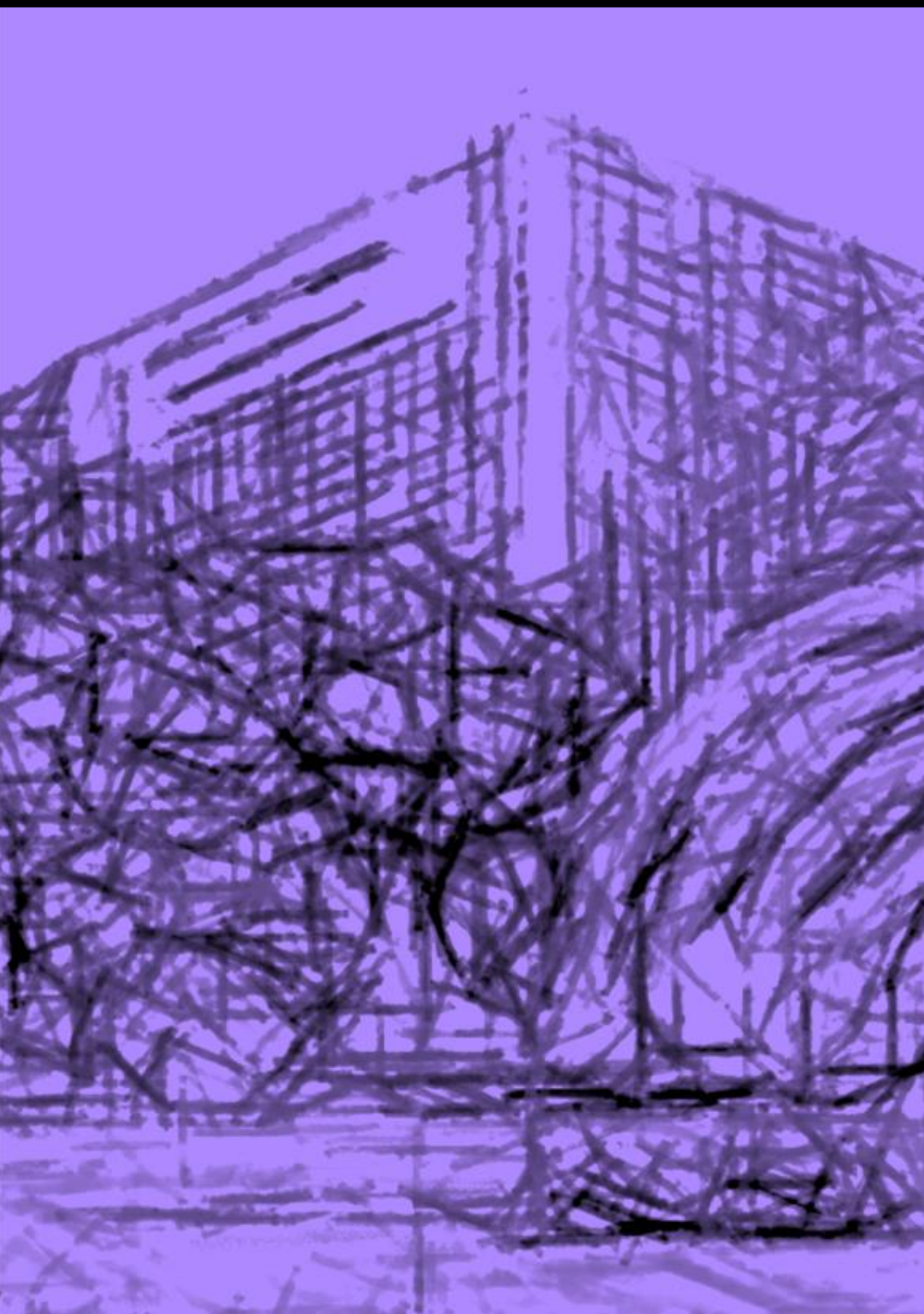
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785006350>.

Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) 1.554.878/RS. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 16 jun. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15377834917&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jun 2025.

Jéssica Vishnevsky Cosimo

Procuradora Jurídica da Câmara Municipal de Nova Odessa. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUC-Campinas. Especialista em Direito Constitucional pela mesma instituição. Pós-graduada em Direito Legislativo pelo IDP.



APROVAÇÃO DE PLANOS URBANÍSTICOS POR DECRETO LEGISLATIVO

APPROVAL OF URBAN PLANS BY LEGISLATIVE DECREE

Victor Carvalho Pinto

Resumo

O artigo analisa a inadequação do processo legislativo tradicional para a aprovação de planos urbanísticos no Brasil, especialmente o plano diretor. Sustenta que tratar esses instrumentos como leis ordinárias ou complementares compromete sua coerência técnica e participação social, resultando em instabilidade normativa. Com base em jurisprudência do STF e no direito comparado, defende-se que os planos urbanísticos devem ser aprovados por decreto legislativo condicionado a mensagem do Executivo ou, alternativamente, por lei delegada. Essa abordagem garantiria maior racionalidade ao sistema de planejamento urbano, fortalecendo a institucionalização do urbanismo. A proposta visa conciliar legitimidade democrática e segurança jurídica, contribuindo para a efetividade da função social da propriedade. São exploradas alternativas para implementação imediata por meio das leis orgânicas municipais ou reforma do Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: planejamento urbano; processo legislativo; plano diretor; decreto legislativo; lei delegada.

Abstract

This article examines the inadequacy of traditional legislative procedures for approving urban planning instruments in Brazil, particularly the master plan (plano diretor). It argues that treating such instruments as ordinary or complementary laws undermines their technical consistency and participatory legitimacy, leading to regulatory instability. Drawing on Brazilian Supreme Court case law and comparative legal systems, the article proposes that urban plans be approved through legislative decrees based on executive proposals or, alternatively, via delegated legislation. This approach would enhance

the institutionalization of urban planning and align democratic legitimacy with legal certainty. The proposal aims to ensure effective territorial ordering and the realization of the social function of property. Implementation pathways through municipal charters or reform of the City Statute are also discussed.

Keywords: *urban planning; legislative process; master plan; legislative decree; delegated legislation.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** Constitucionalização do planejamento urbano e sua implementação. **3.** Inviabilidade de um sistema de planejamento com planos como leis. **4.** Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **5.** Direito comparado: o plano como regulamento. **6.** Inadequação do processo legislativo tradicional. **7.** Proposta: aprovação dos planos urbanísticos por decreto legislativo. **8.** Abordagem intermediária: aprovação por lei delegada. **9.** O conceito constitucional de plano diretor. **10.** O princípio da legalidade. **11.** Forma de implementação. **12.** Conclusão. **13.** Referências

1. Introdução

O planejamento urbano brasileiro enfrenta uma crise institucional que compromete sua efetividade como instrumento de ordenamento territorial. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, a prática legislativa municipal tem demonstrado que a atual configuração jurídica desse instrumento não favorece a consolidação de um sistema de planejamento consistente e tecnicamente fundamentado.

2. A constitucionalização do planejamento urbano e sua implementação

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na institucionalização do planejamento urbano no Brasil, ao estabelecer que "o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (art. 182, § 1º). Esta determinação constitucional foi posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que reforçou a centralidade do plano diretor na política urbana municipal. O Estatuto da Cidade estabeleceu que o plano diretor deve ser revisto a cada dez anos e condicionou a aplicação de diversos instrumentos

urbanísticos à sua existência prévia. Além disso, determinou a obrigatoriedade de participação popular através de audiências públicas e debates com a sociedade civil organizada.

Contudo, passados 37 anos da promulgação da Constituição, observa-se que o planejamento urbano não se institucionalizou adequadamente no país. Os planos diretores carecem de conteúdo claramente definido; muitos municípios adotam a lei de uso e ocupação do solo (LUOS), que não tem previsão em lei federal, como principal instrumento de regulação; obras públicas são realizadas sem previsão em qualquer plano urbanístico; outras leis tratam das matérias objeto do plano diretor; e a regulação urbanística é frequentemente alterada pontualmente nas câmaras municipais sem fundamentação técnica adequada.

3. Inviabilidade de um sistema de planejamento em que os planos urbanísticos sejam tratados como lei

O planejamento urbano depende da institucionalização de um sistema de planejamento, composto por planos de diversas escalas e elaborados mediante procedimentos rigorosos, que assegurem coerência técnica e consulta pública. Os planos de maior escala têm natureza estratégica e balizam a elaboração dos planos de menor escala. Estes, por sua vez, têm natureza operacional e regulatória, conformando diretamente o direito de propriedade, mediante índices urbanísticos e definição de usos permitidos, proibidos e condicionados.

Os planos urbanísticos promovem o ordenamento territorial, estabelecendo diretrizes ou regras específicas para cada porção do território (denominadas “áreas” ou “zonas”). Sua linguagem é predominantemente cartográfica acompanhada de tabelas que fixam um regime jurídico para cada polígono identificado nos mapas. Não estabelece, portanto, normas gerais e abstratas, mas específicas e concretas. Estas devem manter uma coerência interna, de modo a produzir resultados desejados na área de abrangência do plano, e uma compatibilidade com os planos de maior escala.

O enquadramento dos planos urbanísticos como leis, entendimento tradicional da matéria, adotada no Estatuto da Cidade (art. 40) impede, no entanto, a constituição de um sistema de planejamento com essas características. As leis podem ser alteradas pelas Câmaras Municipais, mesmo quando são de iniciativa do Poder Executivo. Seu processo de aprovação é o estabelecido no regimento interno da Câmara, que normalmente prevê a possibilidade de emendas e substitutivos, tanto nas comissões quanto em Plenário.

A hierarquização das leis limita-se à prevalência da Lei Orgânica e à reserva de matérias por ela eventualmente estabelecida para lei complementar. Ocorre que nenhuma lei complementar é superior a outra e que nenhuma lei ordinária é superior a outra. Nesse contexto, não apenas o plano diretor e a LUOS podem ser livremente alterados por emenda parlamentar, como leis de mesma hierarquia podem tratar da mesma matéria, hipótese em que a lei posterior revoga a anterior.

Se a Lei Orgânica reservar tanto o plano diretor quanto a LUOS para lei complementar, ambos os instrumentos estarão em um mesmo nível da hierarquia jurídica e uma LUOS elaborada depois do plano não estará a ele submetida. Pelo contrário, na hipótese de contradição, a LUOS prevalecerá, pois lei posterior revoga a anterior. Caso não exista uma contradição direta, ambas as leis coexistirão, mas a LUOS não poderá ser questionada quanto à sua coerência com o plano diretor e ambas as normas incidirão sobre o direito de propriedade¹⁰⁰. O mesmo raciocínio se aplica a outros planos de caráter urbanístico aprovados por lei. Na ausência de uma hierarquia entre eles, ou prevalece o mais recente ou cria-se uma inflação legislativa, com sobreposição de normas sobre um mesmo território.

4. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

O regime jurídico dos planos urbanísticos foi indiretamente discutido em três acórdãos do STF.

No Recurso Extraordinário (RE) 607940, de 2016, o tribunal julgou a constitucionalidade de uma lei do Distrito Federal sobre condomínios fechados. O Ministério Público alegava que somente o plano diretor (no caso, o plano diretor de ordenamento territorial – PDOT – do Distrito Federal) poderia tratar daquela matéria. O acórdão concluiu pela constitucionalidade da norma questionada e estabeleceu tese de repercussão geral segundo a qual “os municípios com mais de 20 mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano, por meio de leis compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”.

O citado Recurso admite a disciplina de matéria urbanística por leis municipais em geral, mas reconhece um *status* superior ao plano diretor e não

¹⁰⁰ É o que dispõe a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942): “Art. 2º, § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

restringe essa condição a uma aprovação por lei complementar. Com isso, ele admite a existência do plano diretor enquanto instituto jurídico próprio, independentemente do instrumento pelo qual seja aprovado. Não se trata, portanto, apenas de mais uma lei. Na discussão da matéria em Plenário, o Ministro Barroso destacou esse fato, afirmando tratar-se de uma hierarquia distinta da tradicional, fundada na distinção entre lei complementar e ordinária. É preciso considerar, ainda, que a lei distrital questionada tratava dos condomínios fechados em abstrato. Não dizia onde eles poderiam ou não ser constituídos. Desse ponto de vista, pode-se considerar que ela não apresentava natureza jurídica de plano urbanístico, mas de lei em sentido material.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842, de 2013, duas leis estaduais do Rio de Janeiro foram consideradas parcialmente inconstitucionais, por transferirem ao Estado competências metropolitanas. O dispositivo que tratava do plano diretor metropolitano¹⁰¹ foi considerado inconstitucional na parte em que previa sua submissão à Assembleia Legislativa¹⁰². Considerou-se que a Assembleia é um órgão estadual e não metropolitano, o que não se coadunaria com o caráter interfederativo estabelecido no § 3º do art. 25 da Constituição Federal¹⁰³.

O Tribunal não considerou inconstitucional o Plano Diretor Metropolitano, elaborado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, mas apenas sua aprovação pelo Poder Legislativo estadual. Tampouco foi questionada a subordinação dos planos municipais ao plano metropolitano¹⁰⁴. Conclui-se daí que o STF admite a possibilidade de que um plano metropolitano, aprovado por resolução da instância metropolitana, seja

¹⁰¹ O julgamento foi concluído em 2013, anteriormente, portanto, ao Estatuto da Metrópole, que instituiu o PDUI.

¹⁰² Lei Estadual 87/1997: Art. 5º. São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: I - Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, a ser submetido à Assembleia Legislativa, que conterà as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum; (...).

¹⁰³ “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

¹⁰⁴ Lei Estadual 87/1997: “Art. 9º. Os planos, programas e projetos dos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão observar o disposto no Plano Diretor Metropolitano.”

considerado hierarquicamente superior a um plano diretor aprovado por lei municipal.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5857, de 2019, o Tribunal considerou constitucionais os dispositivos do Estatuto da Metrópole que dispõem sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), entre os quais se inclui o art. 10, que prevê sua aprovação por lei estadual e a necessidade de compatibilização dos planos diretores municipais.

O entendimento é contraditório com o da ADI 1842. A primeira declarou inconstitucional a aprovação do plano metropolitano pela Assembleia Legislativa, enquanto a última considerou constitucional dispositivo de lei federal que prevê sua aprovação por lei estadual. Apesar disso, reforçou o entendimento anterior segundo o qual o plano diretor deve observar o disposto no plano metropolitano.

Em síntese, o STF (i) reconhece o plano diretor como um instituto jurídico próprio, ainda que seja aprovado por lei (RE 607940), e admite a possibilidade de (ii) aprovação de plano urbanístico por instrumento distinto da lei (ADI 1842) e (iii) hierarquia entre plano metropolitano e plano diretor (ADIs 1842 e 5857) e entre plano diretor e outras leis urbanísticas (RE 607940).

5. Direito Comparado: o plano como regulamento

A aprovação de planos urbanísticos por lei não tem paralelo no direito comparado.

O sistema que mais se aproxima do brasileiro é o do zoneamento nos Estados Unidos da América, que é aprovado por *ordinance*, conceito que se assemelha ao de lei municipal, ainda que o termo *law* seja reservado às esferas federal e estadual.

O sistema de planejamento urbano é definido em legislação estadual, que deve ser observada pelos municípios. Há dois instrumentos de planejamento: *master plan* e o *zoning*.

O *master plan* é um documento orientativo e estratégico, que não incide diretamente sobre a propriedade. Ele é elaborado pelo Executivo, com consultas públicas, e aprovado por “*resolution*” do *city council*, que é o Legislativo local. A resolução é um ato privativo da câmara, que não se sujeita a veto. O plano pode ser aprovado, rejeitado ou devolvido para reformulação, mas não alterado pela câmara.

O instrumento regulatório operacional é o zoneamento, que também é elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, mas por *ordinance*, que se sujeita a veto. O projeto do Executivo pode ser alterado na câmara, mas

com parecer prévio do Executivo e audiência pública. O zoneamento deve ser compatível com o *master plan*, sujeitando-se a controle jurisdicional.

Em Portugal, os planos urbanísticos são considerados regulamentos administrativos. O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)¹⁰⁵ estabelece um sistema de planeamento uniforme para todo o País.

Há uma tipificação de três instrumentos de planeamento: plano diretor, plano de urbanização e plano de pormenor, cujo processo de aprovação observa etapas rigorosas, definidas na legislação nacional.

A preparação dos planos é feita pela *câmara municipal* (Poder Executivo) e abrange levantamento de dados, acompanhamento por comissão técnica interinstitucional, concertação para solução de eventuais objeções, elaboração de minuta, consulta pública, resposta aos comentários e objeções, elaboração da versão final. A aprovação é feita pela *assembleia municipal* (órgão colegiado deliberativo). A assembleia pode aprovar, rejeitar ou devolver o plano, para reformulação, mas não pode alterá-lo diretamente.

Este modelo impede alterações políticas sem fundamentação técnica, preservando a coerência do planeamento territorial. Esse é o modelo mais comum adotado internacionalmente. Os planos são elaborados pelo corpo técnico municipal, submetidos à consulta pública e aprovados pelo órgão colegiado local, composto pelos políticos eleitos (não se trata de um Poder Legislativo, pois os municípios não têm autonomia política).

Em muitos países, o plano inicialmente aprovado pelo município ainda é submetido a uma aprovação definitiva por uma instância administrativa de escala superior, como a Comunidade Autónoma, na Espanha, para aferição de legalidade e compatibilidade com o planeamento regional. Nessa fase, o plano não pode ser diretamente alterado, mas apenas rejeitado, parcialmente suspenso para correção, ou devolvido para modificação, caso considerado incoerente com o planeamento regional.

6. Inadequação do processo legislativo tradicional para aprovação de planos urbanísticos

O processo legislativo tradicional foi pensado para análise de normas gerais e abstratas, veiculadas sob a forma de textos escritos. Ocorre que os planos urbanísticos são constituídos principalmente de mapas de zoneamento e tabelas de parâmetros urbanísticos.

O plano é um instrumento de planeamento, que é uma atividade eminentemente administrativa. Cabe ao Poder Executivo, portanto, sua

¹⁰⁵ Estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 80/2015.

elaboração e iniciativa. A Câmara Municipal não pode, portanto, impor ao Executivo um plano distinto do elaborado por sua equipe e discutido com a população. O processo legislativo tradicional, ao tratar o plano como uma lei, permite, no entanto, que isso aconteça.

O processo legislativo ordinário permite que emendas parlamentares acabem por descaracterizar completamente a proposta técnica original, comprometendo tanto a fundamentação técnica quanto o processo participativo anterior. A prática tem demonstrado que alterações significativas são frequentemente introduzidas às vésperas da votação, dificultando o acompanhamento pela sociedade civil. Negociações em Plenário são comuns no processo legislativo, inclusive com a aprovação de emendas redigidas poucos minutos antes da votação. Essa é uma prática aceitável em matéria de legislação ordinária, mas incompatível com o conceito de planejamento, especialmente em uma matéria complexa como o urbanismo.

A possibilidade de veto pelo Executivo não resolve o problema. Segundo o § 2º do art. 66, “o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”. Não há previsão de o veto incidir sobre anexos técnicos, que são a manifestação formal por excelência dos planos urbanísticos.

O veto parcial de um mapa seria uma teratologia jurídica. Como seria feito? Pela supressão de um polígono? Nesse caso, qual seria a norma aplicável nessa área? A do plano vigente? Mas nesse caso, o que garantiria coerência sistêmica do conjunto constituído por parte do plano novo e parte do plano antigo? Esse resultado ainda poderia ser considerado um plano? O veto parcial de tabelas, por sua vez, não apresenta menores dificuldades. Ele incidiria sobre uma célula, linha ou coluna? Qual regra vigoraria em substituição às partes vetadas? A questão é fundamental no direito urbanístico, pois a forma padrão de veiculação de parâmetros urbanísticos é a de tabelas em que as linhas correspondem a zonas (definidas em mapas) e as colunas, aos índices.

O veto integral não provocaria essas inconsistências, mas poderia ser rejeitado pela câmara, o que poderia resultar em uma legislação desvinculada de qualquer processo de planejamento urbano anterior.

Este não é um raciocínio meramente teórico. Inúmeros planos diretores e LUOS foram alterados, emendados e vetados desde a promulgação da Constituição e o resultado dessa prática é o pior possível: confusão, contradições e insegurança jurídica, frequentemente acompanhadas de judicialização e anulação de votações ou do próprio plano.

7. Proposta: aprovação dos planos urbanísticos por decreto legislativo

A Constituição Federal não afirma que plano diretor seja uma lei. O artigo 182, §1º, determina apenas que o plano diretor seja "aprovado pela Câmara Municipal". Esta redação sugere que o constituinte não pretendeu equiparar o plano diretor às leis, ordinárias ou complementares, que dependem de sanção do Poder Executivo para sua validade.

Lei é ato complexo que exige participação de dois poderes: elaboração pelo Legislativo e sanção pelo Executivo. Se o plano diretor é aprovado exclusivamente pelo Legislativo e produz efeitos externos, sua natureza jurídica mais adequada seria a de decreto legislativo, ato privativo do Poder Legislativo, cuja edição, no entanto, pode ser condicionada a mensagem do Poder Executivo.

Na esfera federal, as matérias sujeitas a resolução ou decreto legislativo são aquelas constantes dos arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal. A resolução é o ato adequado quando a matéria diz respeito ao funcionamento interno do órgão legislativo; o decreto legislativo, quando gera efeitos externos.

A Constituição reserva a decreto legislativo as matérias que não podem ser alteradas, mas que dependem de ratificação pelo Poder Legislativo para que entrem em vigor. É o caso dos tratados internacionais, da declaração de guerra, do estado de defesa, do estado de sítio, da intervenção federal, das atividades nucleares, da concessão de emissores de rádio e televisão, da decretação de estado de calamidade pública, da mineração em terras indígenas e da convocação de plebiscito.

Pela praxe legislativa, nesses casos, o Poder Executivo apresenta ao Legislativo uma Mensagem, que é apreciada por uma comissão e convertida em projeto de decreto legislativo de autoria desta. Aprovado o projeto, o Presidente do Senado Federal promulga o Decreto Legislativo, que entra em vigor independentemente de sanção.

Por um princípio de simetria, entende-se que as matérias análogas também devem ser aprovadas por decreto legislativo nos Estados e Municípios. No caso dos planos urbanísticos, no entanto, não há como aplicar esse princípio, pois esses instrumentos são privativos dos municípios. A competência constitucional mais assemelhada na esfera federal é a de elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território, atribuída exclusivamente ao Poder Executivo (art. 21).

A própria Constituição, no entanto, deu a resposta, ao prever a aprovação do plano diretor pela câmara municipal, sem qualquer menção à sanção do prefeito. Se a interpretação literal da Constituição também é a que

melhor se adequa à natureza da matéria, por que adotar outra, cujos resultados são catastróficos?

A aprovação dos planos urbanísticos por decreto legislativo condicionado a mensagem do Poder Executivo preservaria tanto a competência técnica do planejamento quanto a legitimidade democrática da aprovação. Este modelo impediria emendas parlamentares, permitindo ao Legislativo aprovar, rejeitar integralmente ou devolver a proposta apresentada pelo Executivo, para reformulação. Esta sistemática respeitaria o processo de planejamento, mantendo a coerência do trabalho técnico desenvolvido com participação da sociedade civil. Simultaneamente, preservaria a soberania do Legislativo como órgão político responsável pela aprovação final dos instrumentos de planejamento.

No caso do PDUI, a aprovação por decreto legislativo é a única forma de conciliar a aprovação pela Assembleia Legislativa, como prevê o Estatuto da Metrópole, com as competências constitucionais da instância interfederativa¹⁰⁶. Caberia ao Legislativo Estadual apenas ratificar o plano elaborado pelo conselho metropolitano, mas não o alterar.

A aprovação dos planos por decreto legislativo teria a vantagem também de afastar a aplicação a eles das normas de revogação constantes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, permitindo a construção de um sistema de planejamento em que planos de diferentes escalas e graus de detalhamento podem ser aprovados por atos legislativos de mesma natureza, sem que a aprovação de um resulte na revogação do outro.

8. Abordagem intermediária: aprovação dos planos urbanísticos por lei delegada

Outra abordagem possível para evitar o processo legislativo tradicional seria a aprovação dos planos urbanísticos por lei delegada.

Previstas no art. 68 da Constituição Federal, as leis delegadas são elaboradas pelo Poder Executivo, mediante delegação do Legislativo. A delegação pode ser definitiva ou condicionada à apreciação do projeto pelo Legislativo, em votação única, vedada qualquer emenda (§ 3º). Em ambos os casos, a delegação deve ser solicitada pelo Executivo e aprovada por resolução do Legislativo, que deverá especificar seu conteúdo e termos de exercício.

¹⁰⁶ Um precedente importante nesse sentido é o da PEC 13/2014, que propôs a aprovação do plano diretor metropolitano por decreto legislativo estadual.

Podem ser objeto de lei delegada todas as matérias reservadas à lei ordinária, exceto as relativas à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e leis orçamentárias. As matérias reservadas à lei complementar não podem ser objeto de delegação.

A aprovação de planos urbanísticos por lei delegada eliminaria a possibilidade de desfiguração do projeto original por emendas parlamentares. No caso do plano diretor, a modalidade de delegação seria aquela em que o projeto deve ser aprovado, em votação única, pelo Legislativo, uma vez que a Constituição Federal exige aprovação pela câmara municipal.

As prerrogativas do Poder Legislativo estariam resguardadas não apenas pela aprovação final do projeto, mas também pelo conteúdo da resolução de delegação, que poderia estabelecer diretrizes e metodologias a serem observadas pelo Executivo na elaboração do plano.

9. O conceito constitucional de plano diretor

O reconhecimento pelo STF do plano diretor como uma categoria de norma jurídica distinta das leis em geral é um grande avanço no sentido da institucionalização do urbanismo. Sua efetivação, no entanto, depende de uma definição sobre qual seria o conteúdo reservado ao plano diretor e, portanto, excluído das demais leis.

Uma leitura cuidadosa do art. 182 da Constituição permite concluir que o plano diretor teria natureza regulatória e não meramente estratégica, pois foi-lhe atribuída a definição da função social da propriedade. Essa definição não é teórica e abstrata, mas prática e concreta e ocorre mediante a definição do regime jurídico de cada parcela do território, com fixação de usos e índices urbanísticos.

Desse ponto de vista, é possível dizer que a LUOS também tem natureza jurídica de plano diretor, pois operacionaliza a conformação da propriedade urbana e de sua função social. O próprio Estatuto da Cidade, embora de forma indireta, confirma esse entendimento, ao prever, em seu art. 42-A, que também devem fazer parte do plano diretor os “parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo”, matéria típica da LUOS.

No mesmo sentido, também o projeto de expansão do perímetro urbano, mencionado no art. 42-B do Estatuto da Cidade, deve ser considerado um plano diretor, do ponto de vista constitucional, pois um dos conteúdos que lhe são atribuídos são “parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Não se pretende exigir que toda a matéria urbanística seja reservada ao plano diretor, mas entender que toda norma de ordenamento territorial

urbano, cujo fundamento é o inciso VIII do art. 30 da Constituição, tem natureza jurídica de plano diretor e, portanto, deve ser fundamentada tecnicamente, contar com participação popular e ser aprovada por decreto legislativo.

Não se incluem nesse conceito as normas gerais e abstratas de suplementação da legislação federal e estadual, cujo fundamento é o inciso II do art. 30, tais como as que regulamentam instrumentos ou estabelecem diretrizes gerais de política urbana. Estas devem ser veiculadas por lei sujeita ao processo legislativo tradicional.

10. O Princípio da Legalidade

Um argumento frequentemente mencionado para justificar a aprovação do plano diretor por lei é o de que somente ela pode restringir direitos fundamentais – no caso, o direito de propriedade (princípio da legalidade).

Entretanto, há inúmeras situações em que o direito de propriedade é afetado por norma infralegal, inclusive no direito urbanístico, sem que haja qualquer questionamento da sua constitucionalidade. A Lei Federal nº 6.766/79 estabelece que os projetos de parcelamento do solo são aprovados por ato administrativo. O projeto de parcelamento define áreas não edificáveis, destinações de terrenos públicos e obras de infraestrutura de responsabilidade do empreendedor, ônus urbanísticos de grande impacto econômico. As normas de proteção do patrimônio cultural, proteção do meio ambiente, prevenção de incêndio e de acessibilidade são, em sua grande maioria, editadas por ato administrativo.

Além do projeto de parcelamento, diversos planos setoriais são aprovados por ato administrativo, como os planos de manejo de unidades de conservação e os planos de recursos hídricos, que, inclusive, devem ser respeitados pelo plano diretor (art. 42-A, § 2º, do Estatuto da Cidade).

No caso da regulação urbanística, deve-se considerar, ainda, que os planos não restringem o direito de propriedade, mas o conformam, pois criam uma edificabilidade que não existe no solo rural. Esta é adquirida em contrapartida ao cumprimento dos ônus estabelecidos nos planos e pode ser posteriormente reduzida, mas, na origem, foi constituída pela qualificação do terreno como urbano ou de expansão urbana. Não se trata, portanto, de um direito fundamental restringido por norma jurídica.

Por fim, deve-se considerar que o princípio da legalidade existe também no direito europeu, mas não impede os planos urbanísticos de serem aprovados por regulamento. A interpretação que prevalece nesses países é a

de que as normas estabelecidas pelos planos urbanísticos são uma aplicação dos princípios e diretrizes gerais estabelecidos na legislação nacional ou estadual. Apresentam, portanto, natureza administrativa. No caso brasileiro, pode-se considerar que os planos aplicam as diretrizes de política urbana (art. 2º) do Estatuto da Cidade e demais leis federais.

De todo modo, na hipótese de aprovação dos planos por lei delegada, não seria possível nenhum questionamento, pois esta é lei, para todos os efeitos.

11. Forma de implementação

O artigo 29, XI, da Constituição Federal, confere aos municípios competência para disciplinar em suas leis orgânicas a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal¹⁰⁷. Esta competência permite que os municípios estabeleçam o decreto legislativo, condicionado à mensagem do Poder Executivo, ou a lei delegada, como instrumento de aprovação dos planos urbanísticos. A lei orgânica corresponde a uma constituição municipal, pois não se submete a sanção e dispõe sobre a relação entre os Poderes, matéria tipicamente constitucional.

Embora constitucionalmente respaldada, a opção pelo decreto legislativo levantaria uma dúvida sobre que norma deveria prevalecer: a Lei Orgânica do Município ou o Estatuto da Cidade, a primeira com fundamento constitucional no art. 29, XI (reserva de Lei Orgânica para “organização de funções legislativas” municipais), e a última com fundamento no art. 24, I (competência da União para “legislar sobre direito urbanístico”). Em se tratando de uma reserva de matéria constitucional, entendemos que o art. 29 constitui uma exceção à regra geral do art. 24.

A opção por lei delegada, de outro lado, não seria suscetível do mesmo questionamento, pois a lei delegada é uma lei e, portanto, seria compatível com o Estatuto da Cidade. A Lei Orgânica estaria definindo uma forma específica de elaboração da lei a que se refere a lei federal.

A alteração de Lei Orgânica apresenta a vantagem de permitir uma implementação imediata pelos municípios interessados, sem necessidade de alteração da legislação federal. Contudo, sua efetividade dependeria da

¹⁰⁷ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; (...).

iniciativa de cada município, podendo resultar em aplicação heterogênea no território nacional.

Alternativamente, a modificação do Estatuto da Cidade poderia estabelecer nacionalmente o decreto legislativo ou a lei delegada como instrumento de aprovação dos planos urbanísticos. Esta opção garantiria uniformidade na aplicação do novo modelo, conferindo maior segurança jurídica ao sistema de planejamento urbano brasileiro.

A alteração legislativa poderia estabelecer procedimentos específicos para elaboração, participação popular e aprovação dos planos urbanísticos, inspirando-se nas melhores práticas do direito comparado. Além disso, poderia definir uma tipologia clara de planos urbanísticos, estabelecendo conteúdo mínimo e procedimentos diferenciados conforme a complexidade de cada instrumento¹⁰⁸.

Em ambas as hipóteses, caberia prever, no regimento interno das assembleias legislativas e câmaras municipais, procedimentos específicos para apreciação dos planos urbanísticos, com acompanhamento e diálogo permanente com os órgãos técnicos do Poder Executivo e audiência da sociedade civil, de modo que eventuais alterações fossem realizadas mediante reformulação pelo próprio Poder Executivo. No caso da lei delegada, caberia ao regimento disciplinar não apenas a discussão e votação do plano, mas também da resolução de delegação. Outra possibilidade de decisão que poderia ser incorporada seria a de submissão do plano a plebiscito ou referendo, a ser convocado por decreto legislativo¹⁰⁹.

12. Considerações Finais

A institucionalização efetiva do planejamento urbano no Brasil exige revisão da natureza jurídica dos planos urbanísticos. O modelo atual, que trata os planos como leis, complementares ou ordinárias, tem se mostrado inadequado para preservar a coerência técnica e a participação popular no planejamento urbano.

A aprovação por decreto legislativo ou lei delegada representa uma alternativa viável para conciliar competência técnica, participação democrática e legitimidade política na aprovação dos instrumentos de

¹⁰⁸ O [PL 5.680/2019](#), que altera o Estatuto da Cidade para tipificar os planos urbanísticos, por exemplo, estrutura o sistema de planejamento exclusivamente nos seguintes instrumentos: PDUI, plano diretor, plano de urbanização e plano de pormenor.

¹⁰⁹ Art. 3º da [Lei 9.709/1998](#).

planejamento urbano. Este modelo, inspirado nas melhores práticas do direito comparado, poderia contribuir significativamente para a consolidação de um sistema de planejamento urbano mais consistente e efetivo no País.

A implementação desta proposta, mediante alteração das leis orgânicas municipais ou do Estatuto da Cidade, viabilizaria um aperfeiçoamento do marco institucional do planejamento urbano brasileiro, conferindo-lhe a estabilidade e a consistência técnica necessárias para enfrentar os desafios da urbanização contemporânea.

13. Referências

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO CENTRO – CCDRC (2019). **Tramitação dos processos de elaboração e aprovação de planos de urbanização de planos de pormenor: Ordenamento do Território.** Portugal. OT/03.

CUSTÓDIO, Vinícius M. (2024). **Planos urbanísticos. A solução dos conflitos em sua aplicação no direito brasileiro.** São Paulo: Almedina.

GURGEL, Carlos S. (2022). **Direito urbanístico luso-brasileiro: legislação, planos, programas, instrumentos e mecanismos de gestão urbana.** V.I e II. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

LIMA, Roberto A. (Jr.) (2016). **Mudança pontual de zoneamento: a inconstitucionalidade da norma em face da lesão ao direito fundamental ao bem-estar coletivo.** *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, 2(2): 203-222. DOI: <https://doi.org/10.55663/rbdu.v2i2>.

MELLO, Gláucia R. T. O. (2018). **Plano diretor municipal: elaboração e alteração do instrumento básico da política urbana.** *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro* 69: 135-157. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1240456/Gl%C3%A1ucia_Rodrigues_T_de_Oliveira_Mello.pdf.

PINTO, Victor C. (2013). O princípio da tipicidade dos planos urbanísticos e a institucionalização do urbanismo no Brasil. In: Francisconi, J.G.; Gonzales, S. e Paviani, A. *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira: objeto, teoria e prática.* São Paulo: Editora Livre Expressão. <https://www.linkedin.com/pulse/o-princ%C3%ADpio-da-tipicidade-dos-planos-urban%C3%ADsticos-e-carvalho-pinto>.

PINTO, Victor C. (2014) **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade.** 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

PINTO, Victor C. (2024) **El derecho territorial y urbano en Brasil: una mirada panorámica.** In: Vallvé, M. L.-T.; Caballería, M.V.. *El derecho territorial y urbano en Latinoamérica: una aproximación.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Victor Carvalho Pinto

Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela USP. Sócio do escritório Aparecido e Carvalho Pinto Advogados. Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Desenvolvimento Urbano. Professor do Instituto Cidades Responsivas. Colaborador da plataforma Caos Planejado, do *Lincoln Institute of Land Policy* e do PSP-HUB. Colunista do Portal Exame. Integrou a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

A TÉCNICA LEGISLATIVA COMO IMPORTANTE INSTRUMENTO DE SEGURANÇA JURÍDICA

*LEGISLATIVE TECHNIQUE AS AN IMPORTANT INSTRUMENT OF
LEGAL CERTAINTY*

Lauro Valetta Facundo de Souza

Resumo

Este artigo aborda, com base em revisão bibliográfica e análise documental, a importância da técnica legislativa para o aprimoramento da qualidade e da eficácia das leis brasileiras, defendendo que ela é um importante instrumento para o aprimoramento da segurança jurídica nas relações sociais. A partir do conceito e dos pilares essenciais da técnica legislativa, se busca demonstrar como a sua aplicação pode ajudar na evolução da produção normativa brasileira, na redução da judicialização, no fortalecimento da confiança, não só das leis, mas também do Poder Legislativo, e o papel das comissões permanentes das casas legislativas e das assessorias técnicas nesse processo. Abordamos também a baixa preocupação, no Brasil, com o impacto legislativo e regulatório das normas que são produzidas, concluindo, ao final, que é preciso valorizar e explorar melhor o uso da técnica legislativa para que se aprimore a qualidade das leis, e para que elas possam ser melhor aplicadas, de modo que surtam efeitos mais eficazes para a sociedade.

Palavras-chave: técnica legislativa, Legística, segurança jurídica, impacto legislativo.

Abstract

This article addresses, based on a bibliographic review and documentary analysis, the importance of legislative technique for improving the quality and effectiveness of Brazilian laws, arguing that it is an important instrument for improving legal certainty in social relations. Based on the concept and essential pillars of legislative technique, we seek to demonstrate how its application can help advance

Brazilian regulatory production, reduce litigation, strengthen trust not only in laws but also in the Legislative Branch, and the role of the standing committees of legislative houses and technical advisory services in this process. We also address the low level of concern in Brazil regarding the legislative and regulatory impact of the laws produced, concluding that it is necessary to value and better explore the use of legislative technique to improve the quality of laws and ensure they can be better applied and have more effective effects on society.

Keywords: *legislative technique, Legistics, legal security, legislative impact.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Técnica Legislativa: Conceito e Pilares. 2.1. Conceito. 2.2. Principais elementos de Técnica Legislativa. 2.3. Baixa preocupação com o impacto legislativo ou impacto regulatório. 3. Segurança Jurídica. 3.1. Impactos negativos decorrentes da insegurança jurídica. 4. O papel das comissões permanentes e das assessorias. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. Introdução

A segurança jurídica se revela um princípio constitucional implícito e deve ser compreendida, principalmente, como um limitador da atividade estatal. Fundamental para se manter a harmonia do Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica sustenta todas as relações sociais que são direta ou indiretamente reguladas pelas normas provenientes da atividade estatal.

Apesar disso, é notório que o princípio da segurança jurídica é reiteradamente apreciado pelo Poder Judiciário brasileiro, inclusive no controle concentrado ou difuso de constitucionalidade.

De acordo com estudos do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), de 2024, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até setembro de 2024, foram editadas no Brasil cerca de 7,8 milhões de normas, sendo 195.785 no âmbito federal, revelando um excesso de normas em nosso sistema jurídico. Isto culmina na complexidade e dificuldade para o acompanhamento e conformidade e, por diversas vezes, causa insegurança jurídica em função da baixa preocupação com a Legística – ou técnica legislativa –, dessa maciça produção normativa.

É, pois, para enfrentar essa realidade que se propõe a discutir como a técnica legislativa pode contribuir para a melhoria da produção normativa brasileira, em termos de clareza, objetividade e principalmente segurança

jurídica, e quais os desafios para que seja melhor difundida e aplicada no Brasil.

2. Técnica Legislativa: conceito e pilares

2.1. Conceito

A técnica legislativa é um conjunto de regras estruturantes para a elaboração das leis, em sentido amplo, seja no sentido formal, relativo à organização, articulação e redação do texto normativo, bem como no sentido material, que se refere ao contexto e à avaliação da necessidade de se legislar e seus possíveis efeitos e impactos.

Nos dizeres de Carvalho (2020, p. 131), “a técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei”.

No Brasil, em obediência ao parágrafo único do artigo 59 da Carta da República, foi editada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. A regulamentação da referida lei complementar foi recentemente revisada e, atualmente, é regida pelo Decreto nº 12.002/2024.

A Referida lei complementar se aplica à elaboração normativa em geral, seja de emendas constitucionais, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos, decretos legislativos, medidas provisórias, resoluções, bem como decretos do Chefe do Poder Executivo e demais atos de regulamentação.

2.2. Principais elementos de Técnica Legislativa

A Lei Complementar nº 95/1998 também estabelece todas as regras formais a serem observadas na elaboração normativa, abarcando desde a apresentação e organização do texto, a forma correta de numeração e desdobramento de dispositivos, até as disposições relativas à boa redação, em busca de clareza e precisão.

Podemos dizer, assim, que os principais pilares da técnica legislativa, sob a ótica formal, são a clareza, a precisão e a ordem lógica.

Para melhor explicitar, vejamos abaixo a transcrição do artigo 11 da Lei Complementar nº 95/1998:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
- b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
- g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

III - para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

2.3. Baixa preocupação com o impacto legislativo ou impacto regulatório

Uma crítica que deve ser feita à Lei Complementar nº 95/1998 é que, aparentemente, o diploma se dedicou muito aos aspectos formais da redação normativa, de forma assertiva, mas deixou de contemplar um tema de suma importância, que é a análise de impacto legislativo ou de impacto regulatório.

Apesar de a Constituição Federal exigir uma análise de impacto sobre proposições legislativas, podemos verificar que essa se limita ao tema das finanças públicas que, conquanto de suma importância, tem abrangência específica.

Assim, o art. 113 do Ato das Disposições Transitórias dispõe que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário”.

Por sua vez, também com foco exclusivo nas finanças públicas, o artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece o seguinte:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Ainda de forma tímida, o Decreto nº 12.002/2024 previu a necessidade de estar presente uma análise de impacto, mas somente em parecer de mérito que deve acompanhar a exposição de motivos das propostas de atos normativos de competência do Presidente da República, nos termos do artigo 58 do supramencionado decreto, que adiante transcrevemos.

Art. 58. O parecer de mérito conterá:

I - a análise do problema que o ato normativo visa solucionar;

II - os objetivos que se pretende alcançar;

III - a identificação dos atingidos pelo ato normativo;

- IV - quando aplicável, a estratégia e o prazo para implementação;
- V - a informação orçamentário-financeira, nos termos do disposto nos § 1º e § 2º;
- VI - quando aplicável, a análise do impacto da medida:
 - a) sobre o meio ambiente; e
 - b) sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição;
- (...)

Por outro lado, encontramos de forma contundente a exigência de uma análise de impacto regulatório em algumas leis que, apesar de sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro, se limitam a atos normativos diversos da lei (infralegais), e não atingem o processo legislativo propriamente dito, no âmbito das casas legislativas.

A Lei nº 13.848/2019, que trata da gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras, exige que se faça a referida análise de impacto em propostas de adoção e alteração de atos normativos, aplicando-se apenas no âmbito dos atos expedidos por tais autarquias.

Assim dispõe o art. 6º da Lei nº 13.848/2019:

Art. 6º - A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.
(...)

Também a chamada Lei de Liberdade Econômica - Lei nº 13.874/2019, prevê que haja análise de impacto regulatório nas propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, também se limitando aos atos normativos expedidos por órgãos ou entidades da administração pública federal. Artigo 5º da Lei nº 13.874/2019:

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão

precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Regulamentando a análise de impacto presente na Lei nº 13.848/2019 e na Lei nº 13.874/2019, o Decreto nº 10.411/2020 é expresso quanto à sua não aplicação aos atos a serem submetidos ao Congresso Nacional.

Assim dispõe o artigo 1º do Decreto nº 10.411/2020, especialmente o seu § 3º:

Art. 1º. Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 1º O disposto neste Decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

§ 2º O disposto neste Decreto aplica-se às propostas de atos normativos formuladas por colegiados por meio do órgão ou da entidade encarregado de lhe prestar apoio administrativo.

§ 3º O disposto neste Decreto não se aplica às propostas de edição de decreto ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional.

Apesar da obrigatoriedade da análise de impacto, para os casos que especifica, o artigo 21 do Decreto nº 10.411/2020 estabelece que “a inobservância ao disposto neste Decreto não constitui escusa válida para o descumprimento da norma editada e nem acarreta a invalidade da norma editada”, o que limita sua efetividade de forma significativa.

Cabe citar, ainda, o artigo 29 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que apenas autoriza, sem qualquer obrigatoriedade, a realização de consulta pública previamente à edição de atos normativos por autoridade administrativa.

Isso nos leva a concluir que a Constituição Federal, dada a sua superioridade hierárquica, poderia prever a análise de impacto legislativo no âmbito do processo de elaboração das leis, em sentido amplo, mesmo que tal previsão fosse numa norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, exigindo seu detalhamento na legislação infraconstitucional.

Mais precisamente, a Carta Magna poderia fazer tal previsão dentro do contexto da técnica legislativa, emendando-se o parágrafo único do seu artigo 59, que já determina que “lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”, o que culminou, conforme já vimos, na edição da Lei Complementar nº 95/1998.

3. Segurança Jurídica

De acordo com Meirelles *et al.* (2025, p. 92), “o princípio da segurança jurídica é considerado como uma das vigas mestras da ordem jurídica (...).”

Segundo Di Pietro e Martins (2014, p. 567), “o princípio da segurança jurídica é inerente ao Estado Democrático de Direito como limite negativo à atuação estatal e garantia fundamental da pessoa nos vários aspectos daí derivados (liberdade, propriedade, personalidade etc.)”.

Para Ramos (2003, p.128):

(...) a ideia de Estado de Direito é a de submissão do poder estatal a normas jurídicas, com o objetivo de que também nas relações de poder os valores imanentes ao processo jurídico, à segurança e à justiça, possam deitar luzes. A segurança de que se fala é, pois, a segurança jurídica, ou seja, a proporcionada pela observância da lei, e pode ser entendida como previsibilidade das consequências que o ordenamento atribui ao agir humano e aos fatos da natureza a ele relacionados.

No campo da segurança jurídica, a Constituição Federal de 1988 contempla, por exemplo, o princípio da legalidade (art. 5º, II), a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI), e o princípio da anterioridade em matéria de direito penal (art. 5º, XXXIX).

Já no campo infraconstitucional, a segurança jurídica é prevista como princípio expresso da Administração Pública (art. 2º da Lei nº 9.784/1999 –

Processo Administrativo Federal). Por sua vez, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas, bem como prevê que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas (arts. 24 e 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942).

É correto dizer que o princípio da segurança jurídica se baseia na observância da legalidade e da reserva legal, com o respeito e a preservação dos atos e dos direitos consumados em conformidade com a lei vigente à época, mas para que tal princípio seja plenamente observado, também se exige que as normas editadas sejam claras, coesas, estáveis e aderentes à realidade social para a qual se legisla, e é nessa seara que a técnica legislativa pode contribuir.

Enfim, nos dizeres de Novelino e Costa (2025, p.456),

A Constituição confere ao Legislativo, órgão máximo de expressão da vontade popular, a função precípua de criar leis, as quais devem ser pautadas pelo critério da razoabilidade e elaboradas em conformidade com os preceitos constitucionais.

3.1. Impactos negativos decorrentes da insegurança jurídica

O excesso de leis que existe no Brasil, muitas vezes elaboradas sem a observância das normas de técnica legislativa aplicáveis ou aos requisitos que a Constituição Federal impõe, acabam por apresentar ambiguidades e problemas de interpretação, principalmente por falta de clareza e precisão, causando enorme judicialização das relações jurídicas delas decorrentes, e também questionamento quanto à sua constitucionalidade, seja no controle difuso ou concentrado. Tomemos por exemplo o sistema tributário brasileiro, extremamente complexo, que possui inúmeras leis e que já gerou incontáveis ações judiciais baseadas na falta de segurança jurídica.

São vários os impactos negativos decorrentes da produção normativa de baixa qualidade, tais como: crescimento acentuado de ações judiciais; aumento do chamado “ativismo judicial”; dificuldade para o atingimento dos objetivos finais da lei; perda de confiança nas instituições públicas pelos administrados, especialmente no Poder Legislativo; e prejuízo ao crescimento e desenvolvimento econômico do Estado, pois a iniciativa privada não vê com

bons olhos essa complexidade jurídica, especialmente nas áreas tributária, trabalhista e ambiental, o que aumenta os riscos para a realização de grandes investimentos no País.

É por isso que muito tem se falado em análise de impacto legislativo e de impacto regulatório, práticas ainda pouco observadas no Brasil, conforme já mencionamos, mas que deveriam ser mais amplamente discutidas dentro das casas legislativas, pois toda lei gera impactos, tanto para a sociedade quanto para a própria Administração Pública, e esses devem ser analisados sob a ótica da razoabilidade e da capacidade de serem suportados, sopesando-os com os benefícios esperados com a respectiva lei.

Nessa linha, para Arruda (2023, p. 82),

No bojo da análise de impacto legislativo, seria possível explicitar com maior transparência e clareza os custos e impactos da nova lei tanto para a administração, como para o cidadão, para as empresas, expor a metodologia de aferição, ou seja, os parâmetros de verificação da qualidade anterior (*ex ante*) e posterior (*ex post*) das leis.

4. O papel das comissões permanentes e das assessorias

As comissões permanentes das casas legislativas são órgãos colegiados com funções técnicas, deliberativas e fiscalizatórias. A principal função desses órgãos é realizar um controle preventivo de constitucionalidade e juridicidade, e um controle de mérito, além de verificar a adequação financeira e orçamentária de proposituras que gerem acréscimo da despesa pública.

Mas, além disso, as comissões também cuidam do aperfeiçoamento do conteúdo normativo das proposituras que analisam, seja no sentido material, ou seja, da matéria propriamente dita, ou no sentido formal, verificando os aspectos de clareza, precisão, organização e articulação do texto, de modo a fazer um verdadeiro controle da adequada aplicação das disposições da Lei Complementar nº 95/1998.

Todo esse trabalho das comissões, aliado a um amplo debate promovido em suas reuniões, serve como um filtro de aperfeiçoamento de propostas normativas, a fim de que estas cheguem aos plenários das casas legislativas com plenas (ou melhores) condições de serem discutidas e votadas.

Também é preciso mencionar o valioso papel das assessorias nesse processo, tanto as assessorias técnicas dos órgãos consultivos do Poder Legislativo, quanto as assessorias próprias dos parlamentares, que precisam estar preparadas para auxiliar o legislador na sua tomada de decisão, e além de se atentarem para os aspectos formais das normas produzidas, é preciso que esses profissionais também estejam atentos aos possíveis impactos e reflexos que poderão ser causados pelas mesmas.

Por isso, é de suma importância que as assessorias sejam continuamente incentivadas a se aperfeiçoarem, pois, a sociedade avança em passos largos, principalmente em função da alta escalada da tecnologia, sendo grande o desafio de se produzir leis que acompanhem esse avanço. Assim, todos os cuidados citados para a boa elaboração normativa são fundamentais para se criar leis que proporcionem uma maior segurança jurídica nas relações sociais e nas relações do Estado com os indivíduos.

5. Conclusão

A exposição aqui efetuada nos leva a concluir que a técnica legislativa (ou Legística) é uma aliada de suma importância para a segurança jurídica no Estado Democrático de Direito, devendo ser mais valorizada e explorada em todos os órgãos legislativos ou normativos, especialmente pelas comissões permanentes, pelos órgãos de assessoramento e pelas assessorias técnicas, de modo a se dar mais atenção aos aspectos formais (notadamente redacionais) da técnica legislativa, e também aos aspectos materiais, ou seja, relacionados à análise de impacto das normas.

Conforme apontamos, a falta de técnica legislativa implica muitos efeitos nocivos para a sociedade e para as instituições, notadamente: a insegurança jurídica; o aumento da judicialização, sobrecarregando o Poder Judiciário; o enfraquecimento das casas legislativas; e outros fatores que podem prejudicar o crescimento e desenvolvimento econômico e social, pois a complexidade do arcabouço jurídico aumenta os riscos para o investimento privado em nosso País.

A nosso ver, o parágrafo único do artigo 59 da Constituição poderia ser emendado, para que seja expressamente prevista a necessidade de avaliação de impacto no âmbito do processo legislativo, de modo que a legislação infraconstitucional possa regulamentar tal providência, pois a Lei Complementar nº 95/1998 infelizmente não o fez, limitando-se a tratar dos aspectos formais de redação normativa.

Assim, principalmente pelo fato de termos uma alta produção normativa, entendemos que o Brasil possui o desafio de investir mais em

técnica legislativa, pois a sua valorização é fundamental para ampliar a segurança jurídica das relações sociais e das relações do Estado com os indivíduos, que são reguladas pelas leis. Em outras palavras, a técnica legislativa pode ser uma importante ponte para se alcançar uma maior confiabilidade e estabilidade para o País como um todo, e para a redução da judicialização.

6. Referências

ARRUDA, Carmen S. L. (2023). **Propostas para uma legislação de melhor qualidade**. *Revista do ILP* IV(5): 66-84

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/25068_arquivo.pdf.

Acesso em: 11 ago. 2025.

CARVALHO, Kildare G. C. (2020). **Técnica Legislativa: Legística Formal**. Belo Horizonte: Del Rey.

DI PIETRO, Maria S. Z.; MARTINS, Wallace P (Jr.) (2014). **Tratado de Direito Administrativo: Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. **Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 36 anos da Constituição Federal de 1988**.

<https://www.ibpt.org.br/estudo-quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-2024/>.

Acesso em: 30 jul. 2025.

MEIRELLES, Hely L.; BURLE, José E (Fº); BURLE, Carla R.; GHIDETI, Luís G.C.; MARTINS, Wallace P. (Jr.); FRAGOSO, Ricardo D. (2025). **Direito Administrativo Brasileiro**. 45. ed. São Paulo: JusPodivm.

NOVELINO, Marcelo; COSTA, Flavio (2025). **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: JusPodivm.

RAMOS, Elival S. (2003) **A proteção aos direitos adquiridos no Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Saraiva.

Lauro Valetta Facundo de Souza

Advogado. Assessor Especial de Gabinete da Liderança do Governo (Alesp). Bacharel em Direito (FMU) com especialização em Direito Administrativo (PUC-Minas).

DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: UMA AGENDA EM CONSTRUÇÃO

*ON DUE LEGISLATIVE PROCESS
AN AGENDA UNDER CONSTRUCTION*

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Resumo

O presente ensaio tem por objetivo discorrer sobre o alcance da fórmula do “devido processo legislativo”, que, ao lado do controle repressivo de constitucionalidade de leis, corresponde a uma importante garantia conferida à cidadania (e aos próprios parlamentares) quanto ao adequado exercício do poder de legislar. Após discorrermos sobre cinco vetores que entendemos compreendidos no respectivo conceito (juridicidade dos regimentos internos das Casas legislativas, ampla instrução e avaliação de impacto dos projetos de lei, isenção dos parlamentares votantes, atuação efetiva das Comissões Parlamentares para o aprimoramento do texto projetado e qualidade da respectiva discussão), ponderamos sobre o estado da arte do tema entre nós. Para levar a cabo a pesquisa, nos valem do método hipotético dedutivo e de revisão bibliográfica.

Palavras-chave: devido processo; qualidade da legislação; processo legislativo; controle judicial.

Abstract

This essay aims to discuss the scope of the "due legislative process of law" formula, which, alongside (repressive) judicial review, represents an important guarantee granted to citizens (and to parliamentarians themselves) regarding the proper exercise of the power to legislate. After discussing five aspects that we understand to be encompassed within this concept (the legality of the internal regulations of the legislative houses, comprehensive instruction and impact assessment of the bills, impartiality of voting parliamentarians, effective action of

Parliamentary Committees in improving the proposed text and the quality of the respective discussion), we comment on the state of the art on the topic among us. To conduct this research, we employed the hypothetical-deductive method and literature review.

Keywords: *due process; quality of legislation; legislative process; judicial control.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Da processualidade da ação estatal. 2.1. *Da fórmula do devido processo legal como garantia contra o arbítrio.* 3. Do devido processo legislativo. 3.1. *Dos objetivos a serem alcançados com a produção de leis.* 3.2. *Desenho institucional do espaço de deliberação parlamentar como condicionante da boa qualidade da legislação.* 3.2.1. Regimento interno (e Tema 1.120 do Supremo Tribunal Federal). 3.2.2. Ampla instrução/avaliação de impacto. 3.2.3. Agente imparcial; 3.2.4. Comissões Parlamentares. 3.2.5. Qualidade da discussão. 4. Desvio de poder no ato de legislar. 5. Devido processo legislativo: uma agenda em construção. 6. Conclusão. 7. Referências.

2. Introdução¹¹⁰

O presente ensaio tem por objetivo discorrer sobre o alcance da fórmula do “devido processo legislativo”, que, ao lado do controle repressivo de constitucionalidade de leis, corresponde a uma importante garantia conferida à cidadania (e aos próprios parlamentares) quanto ao adequado exercício do poder de legislar.

O mote do nosso estudo foi a decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux em 14/12/2016 determinando o retorno à Câmara dos Deputados do Projeto de Lei n. 4.850/2016, conhecido como “10 Medidas Anticorrupção”, cuja ementa é a seguinte:

¹¹⁰ O presente texto é uma atualização do estudo que fizemos em 2017 denominado *Devido Processo Legislativo* (CUNHA, 2017). Passados oito anos do artigo original, o assunto sob análise foi objeto de precedente qualificado produzido pelo Supremo Tribunal Federal, bem como de novos importantes aportes doutrinários. Nesta oportunidade incorporamos à nossa reflexão esses elementos, confiantes, ainda, nas propostas que originalmente apresentamos em prol do aprimoramento da qualidade da legislação produzida em nosso país.

DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. INTERESSE DE PARLAMENTAR À OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. ADMITIDO. ANTEPROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR AUTUADO COMO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DESVIRTUAÇÃO DA ESSÊNCIA DO PROJETO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 14, III, E 61, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO. VULNERAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA (STF – Min. Rel. Luiz Fux - Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.530 – liminar deferida em 14/12/16¹¹¹).

No que se refere aos fatos que ensejaram a impetração do Mandado de Segurança sob exame por deputado contra ato da Mesa Diretora da Câmara, descreve o Ministro relator que, quando da votação do PL n. 4.850/2016, foram violadas regras regimentais e incluída uma emenda que não teria qualquer relação com o texto até então submetido à deliberação dos parlamentares.

Quanto à inserção de matéria estranha ao projeto a ser apreciado pela Casa Legislativa, destaca o Min. Luiz Fux:

Narra a inicial que a referida emenda de plenário acrescentou ao substitutivo do Projeto de Lei no 4.850/2016 título que dispõe sobre crimes de abuso de autoridade de Magistrados e membros do Ministério Público, além de dispor sobre a responsabilidade de quem ajuíza ação civil pública e de improbidade temerárias, com má-fé, manifesta intenção de promoção pessoal ou visando perseguição política. Informa o impetrante que a emenda foi votada em separado no Plenário da Câmara, aprovada e encaminhada ao Senado Federal por meio do Ofício no 1.769/2016/SGM-P, de 30 de novembro de 2016 (g.n.).

Ou seja, além da questão do vício da iniciativa suscitada pelo impetrante (que alegava que a disciplina de crimes de abuso de autoridade, no que se refere a membros da Magistratura e do Ministério Público, deveria ser objeto dos estatutos que regem tais carreiras – arts. 93 e 128, §5º da Constituição da República - CR), a demanda em tela ainda traz a discussão sobre a extensão da normatividade das regras regimentais e sobre a amplitude da prerrogativa de parlamentares emendarem os projetos sujeitos a seu

¹¹¹ A decisão pode ser acessada em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34530.pdf>

escrutínio, em especial quando estes têm sua origem reservada a determinado órgão ou decorrem de iniciativa da própria população.

Ao pontuar que o controle preventivo da observância do “devido processo constitucional legislativo” já encontrava precedente na jurisprudência da Corte constitucional, ao menos como freio inibitório à violação das formas previstas para aprovação de leis pelas Assembleias, o ministro Fux vislumbrou fumaça do bom direito¹¹² e o perigo da demora necessários para deferir a liminar pretendida pelo congressista.

Logo, apesar de o MS n. 34.530 ter sido julgado extinto sem julgamento de mérito após cumprida a liminar pelo Congresso¹¹³, salta aos olhos a relevância da matéria suscitada pelo Min. Luiz Fux sob a rubrica de “devido processo legislativo”, fórmula que passa a despontar como importante parâmetro de controle a ser exercido pelo Poder Judiciário tendo por objeto a principal atividade-fim do Parlamento, a saber: a produção de leis.

Para que nossa investigação tenha êxito em descortinar alguns dos contornos deste conceito jurídico indeterminado, iniciaremos nossa reflexão fazendo apontamentos sobre a ideia de processualidade ampla, entendida como o estudo do processo enquanto instrumento e limite aplicável a toda função estatal. Em seguida, enfrentaremos como tal postulado se aplica ao processo legislativo, destacando alguns dos vetores que nos parecem

¹¹²O acórdão citado na decisão do Min. Luiz Fux quanto aos limites para a emenda parlamentar é o seguinte: “EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos” (STF – Tribunal Pleno – Min. Rel. Rosa Weber – Min. Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin – ADI n. 5.127 – data do julgamento 15/10/2015).

¹¹³ Decisão de 17/02/17
(<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5103492><https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5103492>, acesso em 09/07/25).

fundamentais na estruturação de um desenho institucional que favoreça a elaboração de melhores leis por parte de nossos representantes.

2. Da processualidade da ação estatal

Todo poder estatal, para ser exercido, precisa de forma. Considerando que o agir em nome do Estado significa gerir recursos materiais e humanos que são de terceiros (de cada um e de todos os membros da coletividade), o estabelecimento do modo pelo qual o agente público se desincumbirá de seu mister é tanto uma garantia para o cidadão de que seus direitos serão preservados, como um instrumento para a atuação eficiente do órgão público.

O processo¹¹⁴, como *iter* a ser percorrido pelo gestor para a realização de ato de sua competência, emerge, assim, como instituto fundamental para a qualidade da Democracia, como corolário da ideia de Estado de Direito, organização política caracterizada pela domesticação da força pelo ordenamento jurídico e centrada na preservação e promoção da dignidade do ser humano como sua razão de ser¹¹⁵.

Seja no que diz respeito à produção de atos gerais e abstratos, seja no que concerne à emissão de atos individuais e concretos, toda a atividade do Poder Público deve observar o caminho predeterminado pelas regras procedimentais pertinentes, as quais, nunca é demais lembrar, não são fins em si mesmas, mas meios tendentes a assegurar os bons resultados na realidade que são (ou ao menos deveriam ser) o norte de toda função governamental.

¹¹⁴ Ou o “procedimento”, os termos serão utilizados neste ensaio como sinônimos. Ao discorrer sobre as resistências ao emprego da expressão “processo administrativo” para designar o *iter* a ser percorrido pela autoridade do Poder Executivo como pressuposto para a tomada de decisão, pontua Odete Medauar: “A resistência ao uso do vocábulo ‘processo’ no campo da Administração Pública, explicada pelo receio de confusão com o processo jurisdicional, deixa de ter consistência no momento em que se acolhe a processualidade ampla, isto é, a processualidade associada ao exercício de qualquer poder estatal. Em decorrência, há processo jurisdicional, processo legislativo, processo administrativo; ou seja, o processo recebe a adjetivação provinda do poder ou função de que é instrumento. A adjetivação, dessa forma, permite especificar a que âmbito de atividade estatal se refere determinado processo” (MEDAUAR 2008, p. 44). A referência do “*procedimento*” como uma figura típica da Teoria Geral do Direito e que, dessa forma, teria aplicação à função legislativa, também pode ser vista em Renzo Dickmann (2006, p. 12).

¹¹⁵ Sobre o tema, ver Cármen Lúcia Antunes Rocha (1997, p.190 e ss.).

2.1. Da fórmula do devido processo legal como garantia contra o arbítrio

Prevê nossa Constituição, em seu inciso LIV do art. 5º, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Tal fórmula, cuja inspiração remota estaria na Carta Magna inglesa de 1215 (MENDES, 2013, p.429; SILVA, 2009, p.154¹¹⁶), positiva em nosso ordenamento o que seria um princípio inerente a qualquer ordem jurídica que se pretenda fundada na razão e no respeito à dignidade do ser humano.

Ao condicionar a restrição à liberdade ou à propriedade pessoal à observância de um devido processo, a Carta Política reconhece um expresse limite ao exercício de todos os poderes constituídos, sejam eles desempenhados pelos órgãos executivos, legiferantes ou judicantes.

A atuação estatal, seja por meio de atos individuais e concretos, seja por meio de atos gerais e abstratos, quando tendente a comprimir as esferas de autonomia e/ou patrimonial dos cidadãos, deve obedecer a forma prevista para tanto nas regras que disciplinam o cumprimento das suas competências.

Tal forma/procedimento, além de um aspecto objetivo de respeito às etapas previstas para formação da vontade estatal (critério formal), ainda é indissociável de um aspecto comumente definido como material, que corresponderia à necessidade de o *iter* decisório conduzir a uma escolha proporcional, que atenda ao sentimento de justiça compartilhado em uma comunidade (MENDES 2013, p.430-432; TAVARES 2017, p.607-608¹¹⁷).

¹¹⁶ Há autores que entendem que a inspiração do inciso LIV do art. 5º da CR/1988 estaria nas emendas V e XIV da Constituição dos Estados Unidos, como é o caso de Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2012, p. 615/616), que ainda lembram que a fórmula é hoje largamente prevista nas principais constituições ocidentais, sendo ainda “consagrada igualmente no plano internacional na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948, arts. 8º e 10), na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950, art. 6º), no Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos (1966, art. 14) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969, art. 8º). O direito ao *‘fair trial’*, não por acaso, constitui a maior contribuição do *‘Common Law’* para a civilidade do direito e hoje certamente representa o novo *‘jus commune’* em matéria processual” (2012, p.615).

¹¹⁷ Para uma visão crítica a respeito da defesa de uma dimensão material/substancial do devido processo como instrumento necessário para se assegurar os deveres de proporcionalidade e razoabilidade da ação estatal, os quais seriam decorrência dos princípios de liberdade e igualdade, ver Marinoni e Mitidiero (2012, p. 616). No mesmo sentido é a reflexão de Humberto Ávila (2010, p.410 e ss.).

Sob uma perspectiva ligeiramente diversa da empregada habitualmente para designar essa faceta substantiva do devido processo, a ideia nos parece que também pode ser colocada em termos de instrumentalidade das formas¹¹⁸ (CINTRA *et al.* 2000, p.41-42), com o imperativo de a aplicação (processualizada) do Direito à realidade não poder se dar de forma indiferente aos respectivos resultados (CUNHA 2024).

Assim, se as garantias a serem observadas no procedimento têm por propósito o exercício eficiente da função pública, não se pode admitir que, sob o pretexto de se cumprir a letra de um dispositivo normativo, se alcance um efeito despropositado no mundo fenomênico, o qual não venha ao encontro de qualquer das carências sociais que são a razão de ser do próprio Estado.

A fórmula do devido processo legal aponta, pois, para um desenho institucional que favoreça o desempenho imparcial e performático de uma dada competência estatal, assegurando direitos individuais e coletivos que possam ser por esta potencialmente afetados, bem como uma melhor instrução acerca da matéria fática e jurídica que reclame a intervenção da autoridade, pressuposto para a prolação de uma decisão qualitativamente adequada.

Na experiência anglo-saxã, que teria sido determinante como referência para a formação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (MENDES 2013, p.430), a garantia do *due process of law* é relacionada a prerrogativas tendentes a proporcionar racionalidade e justiça no processo decisório estatal (GALLIGAN 2011, p.92 e ss.), em especial no que concerne ao direito de um postulante ser ouvido de forma justa por uma autoridade independente, a qual é responsável perante a comunidade e o interessado pela escolha que faz valendo-se de poderes que lhe são conferidos por terceiros (CRAIG 2008, p.371 e ss.; WADE e FORSYTH 2014, p.373 e ss.).

3. Do devido processo legislativo

O processo legislativo, como *iter* a ser observado pelos parlamentares para a produção de leis¹¹⁹, resultando de um poder conferido a

¹¹⁸ A noção encontra expressão no art. 277 do Código de Processo Civil: “quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade” (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm, acesso em 09/07/25).

¹¹⁹ Outra possibilidade de definição: “um procedimento legislativo pode se definir, em geral, como aquele complexo de formas jurídicas que o ordenamento constitucional

certas pessoas para tomar decisões relevantes em nome da comunidade, também está sujeito aos ditames do devido processo legal.

Levando em conta que tal atividade estatal, como a jurisdição e a administração, pode repercutir sensivelmente na esfera de liberdade dos cidadãos, tem-se que esta deve observar uma forma, ou seja, parâmetros adequados que garantam a racionalidade¹²⁰ e a proporcionalidade¹²¹ da escolha a ser feita pelos representantes do povo com efeitos cogentes para toda a população.

Se a ideia de devido processo não é exatamente a mesma para todas as funções públicas, isso decorre das características peculiares de cada qual, a exigir anteparos específicos a garantir a respectiva eficiência, e não por haver nelas espaços supostamente imunes ao controle¹²², desejo mal disfarçado de muitas falsas polêmicas que continuam a ser disseminadas em tal seara.

Assim, ainda que normalmente o nosso Legislativo venha defendendo que aspectos do seu procedimento de agir corresponda a questões *interna corporis*, não passíveis, pois, de judicialização, há de se ter mente que

estabelece para a adoção de decisões de governo com valor e força de lei por parte de órgãos parlamentares” (DICKMANN 2006, p.17, tradução livre).

¹²⁰ Sobre a racionalidade da lei como parâmetro do controle de sua constitucionalidade a ser exercido pela Corte Constitucional, ver as preciosas considerações feitas por Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò em *Giustizia Costituzionale* (2012, p.195 e ss.).

¹²¹ No que se refere ao imperativo de os atos gerais e abstratos aprovados pelo Parlamento serem proporcionais como condição de sua legitimidade, vale a lembrança da previsão constante no art. 5º da Declaração de Direitos de 1789: “A lei só pode proibir as ações lesivas à sociedade. Tudo o que não é proibido pela lei não pode ser impedido, e ninguém pode ser obrigado a fazer aquilo que ela não determina” (g.n.) (tradução livre). No original: « *La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* »

<https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

¹²² Sobre o ponto, Eduardo García de Enterría discorre acerca da importância de se encarar a produção normativa do Estado como espaço também sujeito ao Direito, o que implicaria a necessidade de sua submissão ao controle dos Tribunais: “*el último círculo de inmunidad frente a los Tribunales contenciosos, el último de los reductos tradicionales, ha sido el de los poderes normativos. Toda la tradición revolucionaria, ya lo hemos notado al comienzo sumariamente, montó la idea del Estado de Derecho, poniendo el énfasis en un esquema simple: la sumisión de la Administración a la Ley. Pero esta Ley, que era sentida como el mayor escudo de la libertad, es un hecho que ha pasado a ser hoy uno de sus enemigos más temibles*” (ENTERRÍA 1989, p.79).

tal posição tensiona com um dos principais fundamentos do ideal de um Estado de Direito, no qual todo exercício de poder deveria encontrar no Direito fonte de inspiração e limite.

Admitir a tese de irresponsabilidade do legislador quanto ao cumprimento de regras procedimentais, pois, significaria abrir as portas para o arbítrio desse tipo de agente público, contra o qual o indivíduo não teria qualquer mecanismo de proteção¹²³.

Nesse cenário, em que se pergunta sobre se haveria uma prerrogativa de os parlamentares não respeitarem as regras legais e regimentais que disciplinam o funcionamento das Casas Legislativas¹²⁴, incluindo os princípios republicanos que deveriam ser o norte de toda atividade estatal, passaremos a investigar sobre um possível conteúdo para a cláusula “devido processo legislativo”.

Nossa tarefa, contudo, começa com um necessário passo atrás.

3.1. Dos objetivos a serem alcançados com a produção de leis

Para que seja possível identificarmos quais as garantias devem ser asseguradas pela ideia de devido processo legislativo, é inescapável precisarmos o que, com tal instituto, pretende-se alcançar.

Correndo o risco de apontarmos para um lugar comum, imaginamos que a aprovação de boas leis, de atos normativos aptos a favorecer a vida harmônica dos seres humanos em sociedade, deva ser o propósito primeiro da função legislativa¹²⁵.

Embora negando concepções mais idealizadas acerca do papel da lei positiva na disciplina da conduta das pessoas, como as que já pretenderam ver

¹²³ Lúcio Bittencourt, após ressaltar que Judiciário “deve entrar no exame de todas as exigências relativas ao processo de feitura das leis” (1968, p.76), alerta: “o não cumprimento dessas prescrições torna inconstitucional a lei, pois não seria possível deixar a sua observância ao arbítrio exclusivo do Congresso, o que importaria em instaurar o regime da soberania do Legislativo, com o completo aniquilamento do sistema político vigente, baseado na ideia da supremacia da Constituição” (BITTENCOURT 1968, p.81).

¹²⁴ Acerca da “juridicidade” dos regimentos, conferir, a título ilustrativo, Derly Barreto e Silva Filho (2003, p. 6 e ss.)

¹²⁵ Embora a assertiva pareça não despertar maiores questionamentos, como a experiência da atividade parlamentar em nosso país vem trazendo sérias dúvidas quanto ao cumprimento do referido propósito, algumas linhas sobre os objetivos da função legislativa devem ser escritas, em uma reflexão que imaginamos válida, com as alterações pertinentes, para toda e qualquer função atribuída à organização política.

em tal instrumento, fruto de uma mítica vontade geral, a expressão de uma relação necessária entre indivíduos, de modo análogo ao que se dá com as leis da física ou da biologia nas interações a que estas se aplicam (ZAGREBELSKY 2009, p.12-13), entendemos que o produto da atividade parlamentar deva ter por norte a busca (o quanto possível) isenta, ou ao menos equilibrada, por uma regulação que seja capaz de satisfazer as finalidades a que se dirige, que atenda ao senso de justiça compartilhado em uma dada comunidade.

Nos parecendo inaceitável, posto que ilegítimo, tolerar que se possa admitir uma visão exclusivamente prosaica da legislação, que como singelo fruto de um jogo de forças possa ter um resultado qualquer, ensejando obrigações iníquas para uns ou vantagens injustificáveis para outros¹²⁶, tem-se que os processos de gestação e de deliberação respectivos devam atender a determinados pressupostos que garantam uma iniciativa de inspiração adequada e que conduzam a um debate racional sobre a conveniência das medidas propostas, o que naturalmente envolve (ou deveria envolver) estudos sobre os impactos projetados para o mundo fenomênico.

Não se resumindo o Direito à lei positiva (ZAGREBELSKY e MARCENÒ 2012, p.195-196¹²⁷), mas sendo ele dito por seus intérpretes a partir dos parâmetros estabelecidos nos textos aprovados pelo Parlamento, é importante que essa matéria-prima para extração de significados cogentes ou

¹²⁶ Sendo que nossa história recente não nos deixa mentir quanto aos riscos para o tecido social (inclusive para a própria vida de milhares de seres humanos) quando se admite a “força de lei”, independentemente de sua vinculação a valores que deveriam pautar toda a vida em sociedade (dentre os quais se destaca o senso de justiça), como única fonte de legitimidade para o exercício do poder. Sobre o ponto, abordando paroxismos experimentados no século XX com os regimes nazista e fascista, ver Zagrebelsky (2009, p.15-19).

¹²⁷ Como já se buscou afirmar na doutrina do positivismo jurídico, segundo a qual o Estado equivaleria a uma máquina de legislar, figura até então tida como expressão máxima do imperativo de racionalização do exercício do poder pelos governantes. Visão crítica a respeito, apontando para os resultados opostos aos esperados na experiência prática fiel a tal linha de pensamento, em especial no que se refere aos efeitos deletérios da inflação legislativa e da mutabilidade das leis para os valores de certeza e previsibilidade do agir humano, ver Gustavo Zagrebelsky (2009, p.8 e ss.). Em sentido próximo, dando relevo à repercussão do modelo de Estado Social para a ideia oitocentista de lei, sobretudo quanto aos seus atributos de *simplicidade*, *generalidade*, *estabilidade* e *parcimônia*, ver Carlos Blanco de Moraes (2007, p. 92-94).

permissivos para a conduta das pessoas não seja obra do acaso ou de inconfessáveis interesses de atores visíveis ou não no *iter* legislativo.

Logo, acreditando que um procedimento legislativo bem desenhado, mesmo não sendo a panaceia para impedir o arbítrio do legislador, tem um importante papel a cumprir para ao menos mitigar tal risco (de certo modo inerente a toda atividade humana que envolva exercício de poder), passemos ao próximo passo de nosso estudo.

3.2. Desenho institucional do espaço de deliberação parlamentar como condicionante da boa qualidade da legislação

O grande desafio ao se discutir um desenho institucional adequado para a função legislativa está justamente em se identificar pressupostos formais para tal atividade que, ao mesmo tempo que sejam idôneos para assegurar um mínimo de isenção, ponderação e racionalidade na elaboração e votação das leis¹²⁸, não cerceiem indevidamente a missão a cargo dos parlamentares, que pressupõe algum espaço de liberdade para discussões, interações e compromissos.

A disputa de interesses que permeia os diversos projetos de atos normativos, bem como a dinâmica por vezes imprevisível para as deliberações pertinentes (que pode ser impactada por toda a sorte de intervenções e impasses), recomendam que instrumentos de regulação mais flexíveis sejam adotados para algumas etapas procedimentais, em reforço à ideia de instrumentalidade do *iter*, que, na linha do quanto já afirmado neste estudo, significa dizer que a disciplina para a produção legal não pode ser tida como um fim em si mesmo¹²⁹.

¹²⁸ Discorrendo sobre a necessidade de se incrementar o papel da expertise e da serenidade no processo legislativo francês como condicionantes para aprovação de leis melhores, ver Pierre Albertini (2015, p.165 e ss.).

¹²⁹ Sobre a conveniência da leitura parcimoniosa de algumas regras que disciplinam o procedimento legislativo de modo que estas possam alcançar a finalidade que justifica sua existência, sem que sua inobservância em um caso concreto tenha sempre como consequência a declaração de nulidade do respectivo ato, ver Nelson de Sousa Sampaio (1968, p.134-138). Lúcio Bittencourt, referido no estudo de Sampaio, traz algumas hipóteses de vícios de forma no processo legislativo que, no seu sentir, poderiam ser convalidados posteriormente no curso do próprio *iter*, como a violação da iniciativa privativa do Executivo para a propositura de projeto de ato normativo relativo à criação de cargos ou ao aumento de vencimentos do funcionalismo, caso após a respectiva aprovação do Parlamento haja sanção expressa do Presidente da República (BITTENCOURT 1968, p.82).

Nada obstante, acreditamos que, como defesa contra o arbítrio, algumas salvaguardas em prol da cidadania (e não só a favor dos parlamentares que eventualmente restem vencidos em uma deliberação) devem ser estabelecidas de modo peremptório, evitando-se que procedimentos viciados em sua essência possam redundar em leis desarrazoadas, com conteúdos inexplicavelmente mais vantajosos para uns, ou deletérios para outros, quando não simplesmente ineficazes ou mesmo perniciosos para o todo.

A seguir abordaremos cinco destes anteparos, na tentativa de conferir mais concretude à clausula geral do devido processo legislativo, que, caso devidamente observada pelos representantes do povo (e reconhecida como parâmetro de controle pelo Judiciário), pode contribuir decisivamente para a legitimidade do exercício do poder de fazer leis entre nós, dado a repercutir na qualidade de nossa democracia¹³⁰.

3.2.1. Regimento interno (e Tema 1.120 do Supremo Tribunal Federal)

A reflexão sobre o modelo pelo qual o processo legislativo pode contribuir para a produção de melhores leis passa pelo reconhecimento do valor jurídico das regras previstas no regimento interno do Parlamento, as quais, disciplinando o exercício da competência de legislar, interessam a toda sociedade (PINHEIRO 2024, p.343-344), não se resumindo a questão *interna corporis* de uma dada Casa Legislativa¹³¹.

¹³⁰ Considerando o procedimento legislativo como o mais importante processo decisional dos ordenamentos constitucionais democráticos e relacionando-o com a legitimidade do exercício do poder de fazer leis, com a respectiva eficácia e, consequentemente, com a qualidade da democracia, ver Renzo Dickmann (2006, p.4 e ss.; p.41 e ss.).

¹³¹ No sentido de que há interesse de toda a sociedade, e não só dos parlamentares e servidores do Legislativo, na observância do regimento interno das Casas Legislativas, ver, por exemplo, Derly Barreto e Silva Filho (2003, p.78/79). Destacamos passagem: “(...) se as emendas à Constituição, as leis ordinárias, as leis complementares, as leis delegadas e as resoluções têm sua forma de elaboração regrada segundo as normas constitucionais e, especificamente, segundo as normas regimentais, a sociedade, sua principal destinatária, titulariza, por óbvio, e em contrapartida, o direito de ver cumpridos à risca os comandos contidos nos regimentos. Todo ato legislativo deve ser elaborado em conformidade com o processo legislativo constitucional e regimentalmente estabelecido, no qual estão sediadas as regras que possibilitam a ampla e efetiva participação dos representantes dos mais diversos segmentos sociais” (SILVA 2003, p.79). José Joaquim Gomes Canotilho

Nada obstante, no contexto de hesitação por parte do Supremo Tribunal Federal em conferir caráter cogente aos regulamentos que estabelecem o rito a ser seguido pelos representantes do povo para criação de atos gerais e abstratos de observância obrigatória por parte da população (OLIVEIRA 2016, p.30 e ss.; ROSA 2019, p.200 e ss.; PINHEIRO 2024, p.341 e ss.), em 2021 a Corte aprova o tema de repercussão geral n. 1.120, no bojo do Recurso Extraordinário n. 1.297.884, sob a relatoria do Min. Tofolli, sede em que foi afirmada a seguinte tese:

Em respeito ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis* (Data do julgamento 14.06.21¹³²)(g.n.)

Cerca de dois anos depois, em análise de embargos de declaração, por meio de acórdão que ficou sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, o STF atenuou um pouco seu entendimento sobre a sindicabilidade de decisões parlamentares que desrespeitem as regras regimentais pertinentes, alterando o texto do tema em comento para:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de

incluir o respeito às regras regimentais das Casas Legislativas na ideia de devido processo que molda a atividade legiferante (2003, p.493), sendo que entre nós Hely Lopes Meirelles é expresso quanto à viabilidade de controle judicial tendo por parâmetro a inobservância de tais tipos normativos (MEIRELLES 1990, p.606-607). No mesmo sentido ver Kildare Gonçalves Carvalho (2014, p.256-261). Recusando o tratamento dos regimentos como mera questão interna do Parlamento, ver também José Afonso da Silva (2006, p.343-344). Uma crítica ao tratamento conferido aos regulamentos parlamentares no processo legislativo italiano, que acabam sendo tidos como instrumentos da maioria do governo, sem garantir a necessária interlocução entre esta e as vozes da minoria, ver Renzo Dickmann (2006, p.17 e ss.; 56 e ss.).

¹³²<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756636916>, acesso em 10/07/25).

matéria *interna corporis* (data do julgamento 03/07/23, votação por maioria¹³³)(g.n.)

Destaca-se passagem da respectiva ementa:

(...) 3. A deferência jurisprudencial à doutrina dos atos *interna corporis*, contudo, não significa um afastamento absoluto do controle de constitucionalidade: quando as normas regimentais geram um resultado inconstitucional, a liberdade de conformação do Poder Legislativo deve ser mitigada, devendo prevalecer os demais princípios constitucionais sobre o da separação dos poderes, tomando-se como parâmetro de controle não somente os dispositivos constitucionais pertinentes especificamente ao processo legislativo, mas o texto constitucional como um todo (g.n.)

Extrapolando o objeto deste estudo ir mais além na crítica do precedente em tela¹³⁴, vale ponderar que o julgado, sinalizando para uma impossibilidade, ao menos via de regra, de controle judicial sobre o descumprimento de regras regimentais previstas para tramitação de projetos de lei, não se alinha com a importância que vem sendo reconhecida ao instituto do processo no âmbito da Teoria Geral do Direito (CALAMANDREI 1960, p.35 e ss.; p.49 e ss.¹³⁵), seja como meio de salvaguarda de direitos e

¹³³<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770382617>, acesso em 10/07/25)

¹³⁴ Para uma rica discussão a respeito, ver Pinheiro (2025).

¹³⁵ Pierro Calamandrei, fazendo uso distinto para os vocábulos “processo” e “procedimento” (ambos, contudo, inseridos no avanço civilizatório representado pela tomada de consciência quanto à necessidade de racionalização do exercício de todos os Poderes do Estado), aponta que, sob determinada perspectiva, “procedimento” é mais amplo que o “processo”, termo que, na visão do autor, seria reservado ao *iter* judicial antes da prolação da sentença, enquanto aquele se aplicaria a todas as funções estatais: “*Todas las veces que para llegar a un acto de declaración de voluntad del Estado (ya sea una ley, un decreto o una sentencia) se haya preestablecido por disposiciones expresas de carácter instrumental la forma y el orden cronológico de las diversas actividades que deben ser realizadas por las personas que cooperan en la creación del acto final, la sucesión dialéctica de estas operaciones, jurídicamente reguladas en vista de ese fin, constituye un ‘procedimiento’; comúnmente se habla de procedimiento administrativo para indicar la serie de actividades que conducen a la resolución concreta de la administración pública; y de procedimiento ‘legislativo’ para señalar la serie de las discusiones y de las deliberaciones de las cuales surge finalmente la ley*” (CALAMANDREI 1960, p.50).

interesses individuais/coletivos, seja como de garantia da qualidade do resultado final de qualquer função pública (DICKMANN 2006, p.57 e ss.).

Ao recusar controle sobre o descumprimento de normas regimentais sob o pretexto de autocontenção, com o nobre propósito de se prestigiar uma visão oitocentista de separação de poderes, nossa Corte Constitucional acaba por ser leniente com o risco de arbítrio do legislador, que passa a ser o único controlador do procedimento que ele próprio executa, com efeitos bastante perniciosos não só para o produto da atividade parlamentar, como para a própria democracia (OLIVEIRA 2016, p.32/33¹³⁶).

¹³⁶ Nas palavras de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira: “No Brasil, essas posições assumidas pelo Supremo Tribunal Federal (no sentido de entender como meras irregularidades a violação de regras regimentais acerca do processo legislativo), competente para controlar a atuação (e a não atuação) dos órgãos de cúpula do Estado, revelada por um entendimento jurisprudencial inadequado ao paradigma do Estado Democrático de Direito, têm levado, de uma perspectiva não somente normativa, mas também sociológica, ao surgimento de verdadeiras ‘ilhas corporativas de discricionariedade’, o que estará resultando em uma quase total ausência de parâmetros normativos, abrindo espaço, dessa forma, para um exercício cada vez mais arbitrário do poder político” (OLIVEIRA 2016, p. 32-33). O julgado selecionado pelo autor para ilustrar seu ponto é o Mandado de Segurança n. 22.503-DF, que teve como relator o ministro Maurício Correa, do qual destacamos parte da ementa: “MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA *INTERNA CORPORIS* QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO (...). I - Preliminar. 1. Impugnação de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que submeteu a discussão e votação emenda aglutinativa, com alegação de que, além de ofender ao par. único do art. 43 e ao § 3º do art. 118, estava prejudicada nos termos do inc. VI do art. 163, e que deveria ter sido declarada prejudicada, a teor do que dispõe o n. 1 do inc. I do art. 17, todos do Regimento Interno, lesando o direito dos impetrantes de terem assegurados os princípios da legalidade e moralidade durante o processo de elaboração legislativa. A alegação, contrariada pelas informações, de impedimento do relator - matéria de fato - e de que a emenda aglutinativa inova e aproveita matéria prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão *interna corporis* do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte (...)” (STF – Tribunal Pleno – Min. Rel. Maurício Correa – MS n. 22.503-DF – data do julgamento 05/08/1996) [disponível em <http://www.stf.jus.br/>, 11/07/17].

Se a Casa Legislativa, no gozo de sua prerrogativa de auto-organização, estabeleceu o *iter* a ser seguido pelos congressistas na tarefa de aprovar leis, há a sua autovinculação ao quanto previsto no ato normativo produzido por ela própria, efeito que, caso ignorado na realidade, deveria poder ser perseguido junto ao Judiciário, guardião último dos processos democráticos previstos na Carta Política¹³⁷.

Por outro lado, dizer que os regimentos internos são cogentes aos parlamentares não significa que na sua aplicação tais agentes estatais devam cegamente observar os respectivos ditames (PINHEIRO 2024, p.350 e ss., p.354-357), em uma interpretação literal que conduza ou à paralisação do vivo processo de produção das leis ou à sua eternização no cumprimento de formalidades sem fim.

Do mesmo modo que se espera de qualquer pessoa que tenha por encargo realizar tarefa em prol da coletividade, e que, portanto, tenha por ônus a prestação de contas do seu agir, os congressistas devem estar comprometidos com os efeitos concretos do exercício da competência que

¹³⁷ Antes que, na incansável tentativa de se preservar espaços imunes ao controle no coração do exercício do poder (o que a nosso ver equivaleria a entender tais âmbitos como ajurídicos, ou seja, fora do compreendemos como Estado de Direito), alguém se lembre que a própria Casa Legislativa teria a prerrogativa de mudar seu regimento e que, portanto, poderia fazê-lo “soberanamente” no seu dia a dia caso uma maioria ocasional assim o desejasse, vale trazer à colação ensinamento de Vitor Nunes Leal, que expressa entendimento consolidado entre nós quanto ao efeito vinculante das leis (e regulamentos) ao chefe do Executivo, ainda quando a este seja atribuída competência tanto para legislar como para expedir decretos regulamentares, situação em tudo análoga a ora examinada. O doutrinador, tratando do regime jurídico previsto na CR/1937, que conferia amplos poderes legislativos ao Presidente, afirma: “(...) subsiste entre nós a distinção formal entre regulamento e lei, como atos de categoria diferente e valor diverso, subordinadas que estão as normas regulamentares aos preceitos legais. A identidade do órgão que expede umas e outras não basta para desfazer a diferenciação, porque não é a natureza do órgão mas a competência ou qualidade em que age que deve prevalecer. Admitir o contrário importa completa subversão da ordem jurídica. O sistema da legalidade, o Estado de direito teria desaparecido entre nós, e o Presidente da República estaria equiparado aos imperantes das antigas monarquias absolutas: *Princeps legibus solutus est*’. Esta consequência repugna, porém, não só à consciência jurídica moderna, como ainda ao próprio texto constitucional” (LEAL 1945, p.381). Ou seja, a não ser que se pretenda conferir uma competência incontrolável aos parlamentares, que estariam livres da disciplina de auto-organização criada por eles mesmos para reger sua atividade, estes estão vinculados ao quanto disposto no seu regimento interno acerca da produção de leis, o que, em última instância, é (ou deveria ser) garantido pelo Judiciário.

lhes cabe, interpretando as regras gerais e abstratas que regem sua conduta de maneira teleológica, buscando atender aos fins sociais a que estas se dirigem, bem como às exigências do bem comum.

3.2.2. Ampla instrução e avaliação de impacto

Para que a produção de uma lei seja útil à sociedade, não gerando mais restrições à esfera de liberdade individual dos que as indispensáveis para se alcançar o propósito que levou à sua cogitação, ou então mais custos ao coletivo dos que os benefícios estimados com a sua vigência, é necessário que haja uma ampla instrução quanto aos problemas a serem enfrentados pela via legislativa, além da real capacidade de um ato normativo contribuir para solucioná-los¹³⁸.

A questão, que teoricamente não despertaria maiores resistências, já que difícil imaginar alguém que assuma defender a aprovação de uma lei irrefletida, tendo por causa outra que não a razão e o interesse geral na adoção de um ato legislativo que atenda aos anseios e às carências da população, na realidade se apresenta como um enorme desafio, a despertar a preocupação de um número cada vez maior de estudiosos¹³⁹.

¹³⁸ “(...) só se deve editar uma nova lei se ela for realmente necessária e não houver outro meio satisfatório de se resolver a questão. Assim sendo, não legislar pode ser uma atitude responsável do legislador que opta por não sobrecarregar o ordenamento com normas desnecessárias, que possam vir a se tornar um fator de perturbação jurídica e de insegurança para o cidadão” (ROSSET 2008, p.192).

¹³⁹ Como aqueles que se dedicam ao estudo de Legística (DUTRA 2020, p. 25 e ss., p.157 e ss.; ATIENZA 2020), área do conhecimento que, nas palavras de Patrícia Rosset: “se ocupa da processualística da elaboração das leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A qualidade da lei é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes: a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma na solução de conflitos” (ROSSET 2008, p.188). Problemática sobre o objeto de estudo da Legística, que a depender do autor abordado teria diferentes alcances (de técnicas de elaboração das leis a processo legislativo), bem como acerca do risco de se buscar limitar a atividade política a um mero método racional, quiçá melhor realizado por um algoritmo do que por seres humanos, ver André Sathler Guimarães e Ricardo de João Braga, *Legística – inventário semântico e teste estresse do conceito* (2011). Destacamos passagem do referido estudo: “Por outro lado, visões ingênuas sobre a Legística podem resultar em uma colonização do debate político pelo debate técnico, supostamente neutro. A boa técnica passaria a ser o critério de adequação de opções e valorações políticas.

Logo, a exigência de abertura de fase instrutória no processo de elaboração das leis, seja no que diz respeito à oitiva de *experts* e dos cidadãos¹⁴⁰, seja quanto ao levantamento de dados técnicos pertinentes, revela ser instrumento indispensável para agregar racionalidade ao *iter* de geração do ato normativo, um freio à atuação parlamentar meramente reativa a momentos de grave comoção social ou então movida por arroubos populistas, ingredientes que costumam redundar em leis de péssima qualidade¹⁴¹.

Neste contexto de busca das razões legítimas para o ato de legislar (BARCELLOS 2020, p.164 e ss.; ATIENZA 2020, p.27 e ss.), é que se

Retomem-se aqui as pretensões de cientificidade da Legística (ver 3.2.2, A), aneladas talvez pela, também suposta, neutralidade da ciência. Desse argumento pode resultar a noção de existência de um algoritmo para a geração de boas leis, com a inevitável conclusão de que a sociedade não precisaria de políticos, apenas de pessoas que saibam decidir racionalmente - os déspotas esclarecidos do futuro. É ilusão pensar que a observância correta de uma técnica adequada é garantia suficiente de uma suposta correção substantiva das leis” (GUIMARÃES e BRAGA 2011, p.95). Sobre o tema ver também Carlos Blanco de Moraes (2007) e Pierre Albertini (2015, p.35 e ss.).

¹⁴⁰ Identificando na abertura do processo legislativo à participação popular um valioso mecanismo para aproximar o cidadão do Parlamento e, envolvendo-o na elaboração do ato normativo, capaz de potencializar sua eficácia junto aos respectivos destinatários, ver Patrícia Rosset (2008, p.190-192). Desenvolveremos mais o ponto no item 3.2.5 *infra*.

¹⁴¹ A produção de leis tendo por causa eventos trágicos que sensibilizam grandes contingentes populacionais e seus efeitos perniciosos para a qualidade do texto aprovado sob tais circunstâncias, bem como para a coerência do ordenamento jurídico nacional, é fenômeno diagnosticado inclusive por profissionais fora da área do Direito, mais um dado a revelar a importância do processo legislativo como instrumento de racionalização do exercício do poder a cargo dos parlamentares. Sobre o ponto, confira-se passagem da reflexão de Drauzio Varella sobre a política criminal-penitenciária e seus possíveis efeitos para o aumento da violência urbana: “Violência urbana é doença contagiosa de etiologia multifatorial. Ao contrário de outras enfermidades transmissíveis que experimentaram grandes avanços científicos a partir do século passado, faltam estudos sobre suas causas e consequências. Diante da nova realidade, nosso Código Penal ficou antiquado, as novas leis são aprovadas no calor das emoções causadas por algum crime que comoveu a sociedade e chamou a atenção da imprensa, sem levarmos em consideração experiências anteriores e critérios técnicos” (VARELLA 2017, p.263). Como estudante do Direito, sem adentrar na questão de eventual obsolescência ou não do nosso Código Penal (debate que pode redundar em se atribuir mais à lei – um texto inanimado – do que ao ser humano responsável pela sua aplicação a causa de algumas das principais mazelas que vivemos), avalio que a observação feita pelo renomado médico, com larga experiência de trabalho junto a pessoas encarceradas em nosso país, é de lucidez incomum.

inserem os estudos de impacto legislativo¹⁴² (BELCHIOR e BARBOSA 2023, NAGATA 2023, ANDRADE 2023, PINHEIRO 2023, LISOWSKI 2023), que em boa hora reclamam a reflexão por parte dos parlamentares sobre as consequências no mundo fenomênico de suas deliberações, farol que, como já nos referimos linhas acima, deveria iluminar o caminho de todos os que exercem poder em nome (e em prol) de terceiros.

Assim, ainda que seja natural que tal fase instrutória seja marcada por alguma flexibilidade, de modo a poder se adaptar às diferentes matérias que despertem a atenção do legislador, acreditamos que alguns requisitos mínimos para se evitar que projetos de atos normativos despropositados avancem no Parlamento devam ser observados.

Além da conveniência de se pensar em um órgão de consultoria jurídica independente para dar parecer sobre determinadas propostas legislativas¹⁴³, pensamos que a inauguração de um procedimento tendente a modificar nosso ordenamento deva se revestir de alguns cuidados que assegurem a justa causa da iniciativa, como um breve memorial introdutório, explicando o problema a ser enfrentado pela lei sugerida e o porquê esta seria o meio mais eficiente para tanto, agregando ao expediente quais foram as consultas e estudos levados a cabo para se chegar à conclusão defendida¹⁴⁴.

¹⁴² Tratando do sistema jurídico português, Carlos Blanco de Moraes define o estudo de impacto naquele ordenamento (AIR – Avaliação de Impacto Regulatório) como “um processo analítico fundado em bases científicas e técnicas, que informa o decisor legislativo sobre os efeitos potenciais ou efetivos das leis, nomeadamente em termos dos seus custos, benefícios, riscos e praticabilidade administrativa” (MORAIS 2007, p.343). Notas a respeito no Direito canadense e francês podem ser conferidas nas lições de Fabiana de Menezes Soares (2004, p.218 e ss.) e Pierre Albertini (2015, p.162 e ss.).

¹⁴³ Na França, por exemplo, além do controle preventivo de Constitucionalidade a cargo do Conselho Constitucional, há projetos de lei que, dependendo do seu conteúdo, recebem parecer do Conselho de Estado (ALBERTINI 2015, p.168). Uma alternativa que poderia ser inserida em nosso sistema seria a obrigatoriedade de manifestação das agências reguladoras sobre projetos de lei que versem sobre matérias de sua atribuição.

¹⁴⁴ Fabiana Menezes de Soares nos informa que, no sistema jurídico canadense, caracterizado pela convivência de elementos da *Civil Law* e da *Common Law*, a cultura jurídica de avaliação legislativa acabou por criar algumas exigências para a tramitação de projetos de lei naquele país: “a análise acerca da ação estatal de cunho legislativo dentro do Governo canadense (neste caso temos em mente a experiência federal e a do Québec) utiliza o instrumento do memorial. Trata-se do juízo de justificação da decisão legislativa, que não excede três páginas (*Ministère du Conseil Exécutif*) e se divide numa parte acessível ao público e outra confidencial (submetida

Após, admitida a iniciativa legislativa, entendemos que no âmbito do trâmite da proposta, em especial junto às comissões parlamentares (sobre as quais teceremos alguns comentários a seguir), também deveria ser franqueada aos interessados ampla produção de dados sobre a adequação ou não da medida gestada para os fins a que esta se destina, o que envolve o estabelecimento de canais de diálogo seja com a população, seja com *experts* nos assuntos tratados.

Embora a previsão de tais etapas no procedimento tendente à geração de novas leis envolva custos e implique demora para sua conclusão, dada a gravidade do que se está a tratar (criação de direitos e deveres para os integrantes de uma comunidade), acreditamos que os ganhos advindos de tais medidas podem superar em muito os malefícios, contribuindo ainda para se frear enxurradas legislativas e a cultura da urgência que vem contaminando muitas democracias ocidentais nos dias que correm (CARCASSONNE 2005, p.44¹⁴⁵; MORAIS 2007, p.351¹⁴⁶; ALBERTINI 2015, p.169-170).

3.2.3. Agente imparcial

Desde a propositura de um projeto de lei, o mínimo que se espera do legitimado para tanto é um esforço isento na tentativa de diagnosticar adequadamente um problema verificado na realidade e de propor uma resposta normativa eficiente para tratá-lo, imbuído do senso de dever inerente

à lei de *privacy*). A estrutura desse modelo de análise de impacto divide-se, sinteticamente, nos seguintes itens (acessíveis ao público): (i) exposição da situação; (ii) leis existentes; (iii) as soluções possíveis; (iv) as vantagens e inconvenientes de cada uma das soluções possíveis; (v) as implicações financeiras; (vi) as relações intergovernamentais; (vii) a consulta entre os Ministérios envolvidos, (viii) a consulta e a informação aos interessados, grupos e população atingida” (SOARES 2004, p.220).

¹⁴⁵ “Hoje, a conjugação entre impacto midiático, impaciência governamental e concordância da maioria não deixa a quem quer que seja tempo para a reflexão, supondo que alguém deseje fazê-lo”. No original: « *aujourd’hui, la conjugaison entre l’impact médiatique, l’impatience gouvernementale et la concordance majoritaire ne laisse plus à quiconque le temps de réfléchir, à supposer que quelqu’un souhaite le faire* » (CARCASSONNE 2005, p.44).

¹⁴⁶ Sobre as vantagens e desvantagens da inclusão da avaliação prévia de impacto no processo legislativo, mas apontando para o saldo positivo dessa ponderação, ver Carlos Blanco de Moraes, que inclusive toma o instituto como instrumento valioso para a ideia de boa governança, que pressuporia a responsabilidade dos agentes estatais pela qualidade de suas decisões (2007, p.343-351).

à competência que lhe cabe como representante da população no Parlamento¹⁴⁷.

Apesar de o tema ainda ser pouco abordado pela nossa doutrina¹⁴⁸, o que de certo modo reflete as dificuldades em se tipificar o que seria uma situação clara de conflito de interesses no exercício de um mandato parlamentar, acreditamos que algum avanço deva ocorrer no sentido de se garantir um ambiente mais hígido no que se refere ao funcionamento da arena em cujo âmbito são gestadas as leis vocacionadas a constringer a esfera de liberdade de todos os cidadãos.

Não há dúvida que é do jogo democrático o compromisso do político com suas bases eleitorais, bem como sua suscetibilidade à influência (que se espera republicana) de grupos de pressão interessados em ver suas aspirações acolhidas em projetos que o agente estatal defenderá no Congresso, no exercício do múnus que lhe é conferido pelos integrantes de uma comunidade.

Nada obstante, o que a nosso ver é inadmissível são situações de constringedora confusão entre desejos pessoais de alguns legisladores e o seu trabalho como representantes de terceiros, dado que precisa de uma melhor reflexão sobre quais salvaguardas podem ser criadas em nosso sistema para se

¹⁴⁷ Manoel Gonçalves Ferreira Filho identifica diferenças entre dois tipos de lei, o que recomendaria a criação de um processo legislativo específico para cada qual, conforme sua respectiva finalidade: as leis de arbitragem e as de impulsão. Enquanto aquelas buscariam compor interesses antagônicos na criação da disciplina da ação humana no porvir, estas seriam instrumento de governo. Segundo o autor: “(...) desse modo, o ponto de partida de qualquer renovação do processo legislativo parece ser a distinção entre um processo para o estabelecimento de leis de arbitragem, onde prevaleça a imparcialidade, o senso de equilíbrio e a valorização da estabilidade, e outro processo para as leis de impulsão, onde prevaleça a adequação ao fim, bem como a flexibilidade, em razão da mutabilidade das circunstâncias” (FERREIRA 2009, p.279).

¹⁴⁸ O vício do processo legislativo que estamos a tratar neste tópico corresponderia ao tradicional desvio de poder, que tem importante desenvolvimento entre nós no Direito Administrativo e sobre o qual teceremos algumas considerações em tópico próprio deste estudo, a seguir, no corpo do texto. Ainda que sob uma perspectiva um tanto diversa da que adotaremos, em 1990 Gilmar Ferreira Mendes registrava o quão tormentosa a matéria é no âmbito da competência de legiferar e carecedora de reflexões mais aprofundadas por parte de nossa doutrina (MENDES 1990, p.38 e 46 e ss.). Acreditamos que o quadro delineado pelo autor há quase três décadas ainda descreve o estado da arte do assunto em nosso sistema jurídico, embora a urgência de melhor tratá-lo talvez seja ímpar.

evitar que, sob o manto de fórmulas batidas (e em alguma medida apenas retóricas) como a da separação de poderes, continuemos a assistir como meros expectadores a indisfarçada exploração privada de funções estatais, que são desempenhadas como meio de uns poucos obterem vantagens às custas de muitos¹⁴⁹.

Além do imperativo de uma maior transparência das atividades de *lobby* e/ou *advocacy* encampadas por coletivos econômicos ou da sociedade civil junto aos congressistas¹⁵⁰, condição *sine qua non* para conhecermos as bandeiras que motivam cada parlamentar, pensamos que deva haver uma disciplina interna da organização das atividades do Congresso que autorregule as hipóteses de impedimento por parte dos seus membros no que concerne à apreciação de projetos de lei nos quais estes tenham interesse direto.

Ao lado da instituição de tal mecanismo de preservação da legitimidade da função legislativa, nos casos em que a zona cinzenta da indeterminação própria da noção de “conflito de interesse” se dissipe à luz da certeza que se extrai dos fatos submetidos à avaliação do controlador¹⁵¹,

¹⁴⁹ Para corroborar a atualidade da discussão para a qual pretendemos contribuir com o nosso estudo, veja-se teor da reportagem intitulada “NOVO CÓDIGO PENAL PODE REVER DELAÇÃO E PREVENTIVA. Comissão da Câmara discute mudanças na regra da colaboração premiada e prazo de até 180 dias para a prisão provisória, medidas consideradas pilares da Lava Jato”. A matéria conta com comentário de Rogério Taffarello, advogado e pesquisador que, apesar de ser favorável a algumas mudanças que estão sendo pensadas para o novo Código de Processo Penal, identifica que parte delas é inspirada pelo desejo pessoal de alguns parlamentares que são ou que podem vir a ser alvo de investigações criminais. Segundo a análise do estudioso: “(...) a nota negativa fica por conta do fato, inegável, de que muitos congressistas hoje se movem a delimitar a aplicação da delação (premiada) somente por receio de serem atingidos por investigações, e não por genuíno espírito republicano. Isso pode gerar a aprovação de leis indesejadas, impondo à sociedade civil, aos órgãos de controle e ao eleitorado vigiar de perto os debates legislativos sobre a matéria” (*O Estado de S. Paulo*, 24/07/2017, p.A4).

¹⁵⁰ “Democracia também é a representação de pequenos grupos, mas é fundamental garantir que a participação da sociedade civil seja feita de forma transparente, organizada, permitindo que diversas vozes sejam ouvidas, principalmente, as mais fracas, e regulamentada, a fim de evitar abusos” (BRELÀZ 2015, p. 69).

¹⁵¹ Inspirados na doutrina de Gustavo Binenbojm, diríamos que, à vista das circunstâncias fáticas que envolvem a aplicação de um conceito jurídico indeterminado pelo gestor ou pelo controlador (como “conflito de interesses”), haverá uma zona de certeza negativa, uma de positiva e uma de penumbra/dúvida (2008, p.221 e ss.). Nos exemplos que daremos a seguir no corpo do texto imaginamos que haja certeza positiva quanto à referida incompatibilidade.

entendemos que pelo menos a iniciativa de projetos de lei deve ser recusada pela Casa Legislativa a certos agentes.

Na linha do quanto exposto, ainda que algumas hipóteses de conflito de interesse mereçam ser melhor elaboradas antes de servirem como óbice seja à propositura, seja à votação de projetos de lei por políticos que nelas incorram (o que poderia ser objeto de Códigos de Ética, por exemplo¹⁵²), há casos notórios que não podem mais passar despercebidos por quem seja responsável pela garantia do regular desenvolvimento da competência legiferante em nosso Estado.

Para ficarmos em dois que frequentaram os noticiários do nosso País, além da insólita estimativa de que mais de um quarto dos membros da Câmara responderiam a inquérito ou à ação penal junto ao STF¹⁵³, pode-se citar o movimento para aprovação de programa de refinanciamento de dívidas fiscais encampado por parlamentares que possuem empresas com dívidas milionárias para com o erário¹⁵⁴, e a curiosa (na falta de melhor adjetivo) informação acerca da existência de congressista que cumpre pena em regime

¹⁵² É bom lembrar que tal tipo de ato normativo não é estranho às nossas Casas Legislativas. A Câmara dos Deputados, a título ilustrativo, possui um Código de Ética que disciplina o funcionamento da comissão responsável por apurar atos ofensivos ao decoro parlamentar por parte de seus membros (art. 7º a 9º da Resolução n. 25/2001). O texto respectivo pode ser conferido em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivos/Codigo%20de%20Etica%20da%20CD.pdf> [acesso em 22/07/17].

¹⁵³ Confira-se passagem de pesquisa publicada em 30/08/15 pelo site <http://congressoemfoco.uol.com.br/>: “(...) publicamos hoje a lista dos mais de 130 deputados que no dia 19 de agosto respondiam a inquéritos ou ações penais no Supremo Tribunal Federal (STF). Isso significa que cerca de 26% dos deputados são suspeitos de participação em crimes. No Senado, o índice já se aproxima de 40%”. Fonte: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/os-deputados-sob-investigacao-no-supremo/> [acesso em 23/07/17].

¹⁵⁴ No Jornal *O Estado de S. Paulo* foi publicada matéria com o seguinte título em 19/07/2017: “PARLAMENTARES QUE VÃO VOTAR PERDÃO DE DÍVIDAS NO CONGRESSO DEVEM R\$ 533 MI”. A reportagem prossegue: “Novo Refis. Valor inclui o que deputados e senadores devem na pessoa física à União, débitos nos quais eles são corresponsáveis e endividamento de empresas das quais são sócios ou diretores; novo programa de parcelamento propõe perdoar até 73% das dívidas”. Em outra passagem: “(...) o governo enviou uma proposta ao Congresso em janeiro, com a expectativa de arrecadar R\$ 13,3 bilhões este ano, mas a medida foi alterada pelos parlamentares, derrubando a arrecadação para R\$ 420 milhões. A nova versão pretende perdoar 73% da dívida a ser renegociada” (página B1).

semiaberto exercendo seu mandato regularmente¹⁵⁵, como se tal fato fosse compatível com o padrão de conduta que se espera dos nossos representantes em Brasília.

Em ambas as situações destacadas há elementos bastantes para se concluir pela falta de isenção dos congressistas quanto à iniciativa e/ou aprovação de atos normativos sobre matérias capazes de repercutir sensivelmente nas próprias esferas jurídicas, razão pela qual, para se manter um ambiente favorável ao debate genuíno e racional quanto à conveniência ou não de se adotar certas leis em território nacional, acreditamos que tais agentes devam ser excluídos dos processos de deliberação respectivos.

Assim, uma eficácia mínima do quanto ora defendido corresponderia à impossibilidade de o parlamentar-devedor apresentar projeto de lei que possa culminar no perdão das próprias dívidas junto ao Fisco ou de o parlamentar-presidiário desencadear procedimento para aprovação de qualquer medida penal ou processual penal que possa a vir lhe beneficiar no futuro (como o perdão do próprio crime ou redução do seu prazo prescricional).

Ademais, acreditamos que a referida incompatibilidade não para por aí.

Em um momento de amadurecimento institucional que esperamos não tardar para nossa democracia, levando em conta os graves efeitos que as hipóteses de conflito de interesses como as indicadas representam para a legitimidade das leis aprovadas pelos parlamentares, parece-nos que pessoas sem um mínimo de equidistância face os projetos submetidos ao seu escrutínio não poderiam ser admitidas em sua votação no plenário.

3.2.4. Comissões Parlamentares

Algumas comissões parlamentares, sobretudo as permanentes de caráter temático¹⁵⁶, cumpriam, em tese, um papel fundamental na

¹⁵⁵ Em 21/07/2017, também no Jornal *O Estado de S. Paulo*, foi publicada a seguinte matéria: “DEPUTADO PRESO TRABALHA NO RECESSO. Justiça autoriza Celso Jacob (PMDB-RJ), que cumpre a pena em semiaberto, a frequentar o congresso. (...) O deputado foi preso em 06 de junho, após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Ele foi condenado a 7 anos e 2 meses em regime semiaberto por falsificação de documento público e dispensa de licitação para construção de uma creche quando era prefeito de Três Rios, no Rio” (página A7).

¹⁵⁶ Prevê o art. 58 da Constituição, no seu *caput* e parágrafos 1º e 2º: “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na

racionalização do processo legislativo. Vocacionadas a serem um espaço de especialização dos congressistas, no qual estes poderiam se dedicar ao estudo de matérias de seu interesse, recorrendo ao auxílio de experts para formarem suas convicções sobre projetos de atos normativos sujeitos à sua avaliação¹⁵⁷, entre nós os referidos órgãos têm tido sua utilidade desafiada pela luta política, o que põe em xeque sua própria razão de ser.

Se no passado a multiplicação desse tipo de estrutura era visto como um desafio ao propósito de aprimoramento técnico dos parlamentares, já que esses acabavam tendo que se dedicar a várias comissões ao mesmo tempo, dispersando, assim, seus esforços (FERREIRA 2009, p.133-134¹⁵⁸), o uso que

forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer” (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 27/07/17). Para uma descrição das diversas modalidades de comissão parlamentar identificadas pela doutrina, ver Paulo Adib Casseb (2008, p.22-27).

¹⁵⁷ “O problema do conhecimento especializado necessário ao parlamentar para habilitá-lo a enfrentar com segurança as questões que o Estado-Providência suscita, de certo modo já deveria ter sido atendido pelo sistema de comissões permanentes, voltadas para setores determinados da ação estatal. Por esse sistema, cada parlamentar se especializaria em uma determinada matéria, ou nalgumas, conforme a comissão ou comissões a que pertencesse, e dessas comissões sairiam os pareceres técnicos em que os leigos, os demais parlamentares, apoiariam os seus votos” (FERREIRA, 2009, p.133).

¹⁵⁸ “Todavia, esse sistema (de comissões permanentes) exige que o parlamentar pertença a uma, ou duas no máximo, das comissões existentes e que a ela pertença por tempo suficientemente longo, para que adquira o conhecimento e a experiência imprescindíveis a uma especialização. Entretanto, a multiplicação das comissões permanentes, inspirada, é certo, numa louvável intenção de divisão do trabalho, levando o mesmo parlamentar a pertencer a muitas comissões ao mesmo tempo, veio a prejudicar essa especialização técnica” (FERREIRA 2009, p.133-134).

vem sendo feito delas nos últimos tempos em território nacional ameaça relegar tais centros de competência à insignificância.

Para ficarmos em dois exemplos marcantes, que a nosso ver revelam a fragilidade do desenho institucional hoje conferido às comissões de nossas Casas Legislativas, o que além de não favorecer pode mesmo impedir que tais órgãos possam realizar adequadamente seus fins, podemos citar o caso do (não) julgamento do deputado Eduardo Cunha pelo Conselho de Ética da Câmara dos Deputados (2016) e do recebimento de denúncia de corrupção formulada em face do então Presidente Michel Temer pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ da mesma assembleia (2017).

Embora nenhuma das situações destacadas envolva diretamente prejuízo a um determinado projeto de lei, o fato de tais órgãos não conseguirem desenvolver seus trabalhos com isenção e o mínimo de estabilidade acaba minando anteparos importantes para que o processo legislativo, que instrumentaliza a principal atividade-fim do Congresso, chegue a bom termo.

No que se refere ao Conselho de Ética, tem-se que este tem por escopo precípua o controle do decoro parlamentar, ou seja, do padrão de comportamento ético que se exige dos representantes da população nas casas onde as leis são elaboradas¹⁵⁹.

No caso do deputado Eduardo Cunha, apesar de o processo disciplinar respectivo ter sido aberto em 15/12/2015¹⁶⁰, até maio de 2016 este ainda não havia sido concluído e, se o STF não tivesse afastado cautelarmente o parlamentar do seu mandato em 04/05/2016¹⁶¹, provavelmente essa

¹⁵⁹ Na Câmara o funcionamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar está previsto no regulamento aprovado com a Resolução n. 25/2001 (<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivos/Codigo%20de%20Etica%20da%20CD.pdf>, acesso em 27/07/17)

¹⁶⁰ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/5018-08-CONSELHO-DE-ETICA-APROVA-ABERTURA-DE-PROCESSO-CONTRA-EDUARDO-CUNHA.html> (27/07/17).

¹⁶¹ “Constitucional. Processual penal. Medida cautelar de suspensão do exercício da função (art. 319, VI do CPP), a abranger tanto o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados quanto o mandato parlamentar. Cabimento da providência, no caso, em face da situação de franca excepcionalidade. Comprovação, na hipótese, da presença de múltiplos elementos de riscos para a efetividade da jurisdição criminal e para a dignidade da própria casa legislativa. Especificamente em relação ao cargo de Presidente da Câmara, concorre para a suspensão a circunstância de figurar o requerido como réu em ação penal por crime comum, com denúncia recebida pelo

instância de responsabilização teria ficado indefinida até o final da legislatura respectiva, prolongando-se as tristes cenas de uma epopeia em que se tolerava o acusado diariamente usar de suas prerrogativas como Presidente da Câmara para embarçar a tarefa a cargo daqueles que tinham por missão apurar a grave falta funcional que lhe fora imputada (o fator que desencadeou a investigação foi o congressista ter mentido em CPI sobre a titularidade de contas no exterior¹⁶²).

Considerando que uma das acusações que motivaram o afastamento do parlamentar era a suspeita de corrupção para aprovação de medidas provisórias¹⁶³, tem-se que a demora excessiva no deslinde do procedimento

Supremo Tribunal Federal, o que constitui causa inibitória ao exercício da Presidência da República. Deferimento da medida suspensiva referendado pelo plenário” (STF – Tribunal Pleno – Min. Rel. Teori Zavascky - Ação Cautelar n. 4070-DF – data do julgamento 05/05/2016 – votação unânime).

¹⁶² A cassação do parlamentar só foi se concretizar em setembro de 2016 pelo plenário da Câmara dos Deputados, após aprovação do parecer do relator do processo disciplinar no Conselho de Ética favorável à medida por margem estreita de votos (11x9), o que se deu em 14 de junho daquele ano, quando o deputado já estava afastado de suas atividades pelo STF (<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/516150-CAMARA-CASSA-MANDATO-DE-EDUARDO-CUNHA.html>, acesso em 27/07/17).

¹⁶³ Dentre os fatos ilícitos imputados ao deputado Eduardo Cunha, consta do relatório do Min. Teori Zavascki: “apreensão de documento ‘que aponta para o recebimento de vantagens indevidas por parte de Eduardo Cunha para aprovar medida provisória de interesse do Banco BTG’ (fl. 102), assim como a existência de ‘indícios da participação de Eduardo Cunha, direta ou indiretamente (por meio de interpostos parlamentares aliados dele) em medidas provisórias, apresentando emendas que visavam favorecer os bancos em liquidação e, mais especificamente, André Esteves: (i) MP 472; (ii) MP 517, (iH) MP 561; (iv) MP 510; (v) MP 627; (vi) MP 608; (vii) MP 668; (viii) MP 627; (ix) MP 675; (x) MP 651 e (xi) MP 688’ (fl. 112); (m) centenas de mensagens constantes do celular de Léo Pinheiro, dirigente da empresa OAS, indicam que ‘projetos de lei de interesse das empreiteiras eram redigidos pelas próprias empreiteiras, que os elaboravam, por óbvio, em atenção aos seus interesses espúrios, muitas vezes após a consultoria de Eduardo Cunha. Em seguida, o projeto era encaminhado ao Deputado Eduardo Cunha, que apresentava o projeto de interesse das empreiteiras perante o Congresso Nacional diretamente ou por meio de algum dos seus aliados’ (fls. 112-113), mediante o pagamento de vantagens indevidas”. Se não bastassem tais acusações, houve algumas específicas relacionadas aos embaraços que teriam sido causados pelo deputado ao regular andamento de seu processo disciplinar no Conselho de Ética: “(n) adoção de ‘manobras espúrias para evitar a regular atuação de seus pares na apuração de condutas no âmbito da Câmara dos Deputados (da

sancionatório sob exame repercutiu sensivelmente na higidez do processo legislativo de diversos atos normativos, criando um cenário inusitado e de desdobramentos potencialmente incertos (afinal de contas, o que fazer com as leis que tenham sido aprovadas em razão da percepção de vantagens indevidas por agentes públicos?).

Já quanto à Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, tem-se que tal órgão provavelmente seria um dos mais importantes das casas legislativas, uma vez que lhe cabe o controle preventivo de constitucionalidade dos projetos de lei que são apresentados para deliberação parlamentar. A própria atividade de verificação da compatibilidade entre textos esboçados e os ditames previstos na Carta Política, em boa medida análoga à tarefa jurisdicional com o mesmo propósito, pressupõe um preparo específico do congressista que assuma tal encargo, que deveria ser, no mínimo, um estudioso das normas e valores constitucionais.

Para que essa missão de controle pudesse ser realizada a contento, além das características pessoais dos integrantes do referido colegiado, que deveriam gozar tanto de conhecimento técnico como de reputação ilibada, naturalmente é preciso ampará-los com um regime funcional que lhes assegure independência para proferir parecer conforme suas convicções.

Nada obstante, o lastimável episódio da substituição de nada menos que 15 membros da CCJ da Câmara antes da votação do recebimento da denúncia por corrupção apresentada pelo Procurador Geral da República em face do Presidente Michel Temer revela que o formato hoje adotado para as CCJs permite que tais espaços sejam manipulados ao bel prazer das forças políticas majoritárias¹⁶⁴, o que desperta sérias dúvidas quanto à sua capacidade de cumprir satisfatoriamente a nobre missão que lhes é confiada.

obstrução da pauta com o intuito de se beneficiar)' (fl. 136), com a finalidade de impedir a regular tramitação de representação instaurada contra ele no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados; (o) destituição, por intermédio de seus aliados, do Relator da representação que visa sua cassação, Deputado Fausto Pinato, 'exatamente no momento em que ficou claro que o Conselho daria continuidade ao processo' (fl. 143); (p) ameaças e oferecimento de vantagens indevidas ao Deputado Federal Fausto Pinato, em razão de sua atuação como relator da representação contra Eduardo Cunha no Conselho de Ética da Câmara" (p. 4/5) (<http://estaticog1.globo.com/2016/05/05/AC4070.pdf>).

¹⁶⁴ "TROCA-TROCA PARA SALVAR TEMER DESFIGURA ÓRGÃO DA CÂMARA – Novatos da CCJ assumirão temas que estavam com colegas mais experientes. Governo colocou na principal comissão da Casa aliados para barrar parecer sobre denúncia da PGR. (...) ao todo a CCJ registrou 15 movimentações ao longo das últimas semanas em uma operação para tentar salvar o mandato de Temer

3.2.5. Qualidade da discussão

Apesar de os exemplos e lições destacados neste estudo não deixarem espaço para a permanência de uma visão onírica dos trabalhos parlamentares, destacada dos reais fatores que motivam os embates que permeiam o processo legislativo, acreditamos que o papel do Direito (e das Cortes) seja o de justamente buscar estabelecer parâmetros pelos quais tais disputas possam ocorrer de modo civilizado e, o quanto possível, sereno e em um ambiente favorável à contraposição de ideias e à persecução de respostas eficientes aos problemas identificados pelos representantes do povo no exercício de seus mandatos.

Para que esse mínimo de interação entre pontos de vista diversos possa existir, pressupõe-se, por exemplo, que não só seja conferido aos parlamentares, com alguma antecedência, o efetivo acesso ao texto projetado que será votado em plenário, como também seja garantido o direito de a minoria ser ouvida e ter sua posição considerada antes da deliberação final sobre a referida proposta.

No que se refere ao aprimoramento dos debates no curso da elaboração e antes da votação de projetos de lei, verifica-se que, em meio a

(...) a estratégia deu certo: 41 dos 66 integrantes titulares votaram para salvar Temer. Agora, porém, 119 projetos ficaram sem dono e devem voltar à estaca zero – eles estavam distribuídos entre nove deputados que foram retirados da comissão” (matéria assinada por Camila MATTOSO e Ranier BRAGON, publicada no jornal Folha de São Paulo, de 23/07/17, página A4). Outras reportagens descrevendo a manobra ardilosa tiveram ampla divulgação na mídia (v.g. PRESIDENTE DA CCJ DIZ NÃO SE VINGAR DE GOVERNO – Rodrigo Pacheco critica estratégia de substituir integrantes da comissão, mas afirma que nada pode fazer – Folha de São Paulo, 12/07/17, página A5), mas a gravidade do episódio não bastou para justificar o seu controle por parte do STF, que fora provocado por deputado defenestrado de seu posto na CCJ no curso da intervenção do governo sobre tal órgão. A Ministra Carmen Lúcia, ao indeferir liminarmente o Mandado de Segurança n. 34.999-DF, entendeu, dentre outros argumentos que não são relevantes para nossas observações, que a reformulação da CCJ seria “assunto interno da Câmara que não pode ser revisado pela Corte” (Jornal o Estado de São Paulo, 12/07/17, p.A7). O inteiro teor da decisão, que salienta a “impossibilidade de tornar o Poder Judiciário instância de revisão de decisões exaradas em procedimento legislativo e da vida interna dos Parlamentos”, fazendo referência a julgados da Corte Constitucional em tal sentido (v.g. MS n. 24.356)

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34999Deciso.pdf>.

tantas notícias ruins, houve avanço quanto à abertura do procedimento legislativo à participação da sociedade civil, em especial com a organização relativamente frequente de audiências públicas sobre diversos temas¹⁶⁵, o que não deixa de ser um sopro de ar fresco em um cenário que pode se revelar sufocante, não raramente dominado pelo capricho de quem manda mais (ou de quem tem a chave do cofre).

Outras ferramentas que, apesar de estarem em estágio inicial de implantação, têm potencial de criar canais de comunicação eficientes entre parlamentares e cidadãos para construção de atos normativos melhores são iniciativas de “e-Democracia” encampadas pela Câmara dos Deputados, como as possibilidades de se inserir, via site, comentários a projetos de lei ou então de intervir na própria redação dos textos a serem submetidos a deliberação do Congresso¹⁶⁶.

Ainda há, contudo, a irresistível atração pelo cumprimento de formalidades sem sentido, que na melhor das hipóteses são simplesmente inúteis, e na pior vocacionadas a conferir uma falsa legitimidade a escolhas já feitas pelos congressistas e/ou governo, como enquetes com perguntas singelas mantidas nas páginas das Casas Legislativas¹⁶⁷, sem qualquer

¹⁶⁵ O PL 4850/2016 (das 10 medidas contra a corrupção), sob a relatoria do deputado Onyx Lorenzoni, submeteu-se a um processo de várias audiências públicas, com a tomada de manifestações de experts e profissionais de destaque com atuação na área (v.g. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/514220-EM-AUDIENCIA-NA-CAMARA,-JUIZ-SERGIO-MORO-SUGERE-MEDIDAS-PARA-COMBATE-A-CORRUPCAO.html>, acesso em 29/07/17). O mesmo ocorreu com o PL 7596/2017 sobre abuso de autoridade (v.g. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/537517-POLICIAIS,-PROMOTORES-E-MAGISTRADOS-DEFENDEM-REJEICAO-DO-PROJETO-DO-ABUSO-DE-AUTORIDADE.html>, acesso em 29/07/17), cuja discussão levou ao efetivo aprimoramento da proposta legislativa, que passou a explicitar a necessidade de dolo específico por parte do agente estatal como elemento necessário para caracterização do crime.

¹⁶⁶ <https://edemocracia.camara.leg.br/home> (29/07/2017). Para um estudo profundo acerca dos potenciais e riscos do uso da tecnologia da informação para aprimorar o processo legislativo, ver Longhi (2017, p.95 e ss.).

¹⁶⁷ Ilustrando nossa preocupação, registramos que dentre os assuntos que foram submetidos a tais pesquisas de opinião estão se o internauta concordava com o conceito de família como união entre homem e mulher ou se só Polícia Federal e a Civil poderiam fazer investigações criminais (<http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2014-03-12>, acesso em 30/07/17). Será que questões de tamanha complexidade podem ser avaliadas a partir de um clique “sim” ou “não” por parte das pessoas? Bem, no que se refere à enquete

preocupação com a qualidade das manifestações registradas, o que pressuporia um mínimo de informação isenta oferecida ao grande público sobre os prós e contras do que se está a propor¹⁶⁸.

Por outro lado, na nossa experiência profissional e acadêmica pudemos testemunhar esforços sinceros empreendidos por alguns congressistas no sentido de se aproximarem dos destinatários de atos normativos projetados¹⁶⁹, na tentativa de buscar seu aprimoramento através da colheita de críticas e sugestões, o que imaginamos ser uma fonte importante de elementos para a reflexão do legislador sobre a pertinência ou não de certas medidas que, aparentemente adequadas para disciplinar uma dada matéria,

sobre o estatuto da família, que terminou com ligeira vantagem do “não” sobre o “sim”, a iniciativa foi cancelada por suspeita de fraude através do uso de robôs para contabilização de votos (<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/08/28/camara-detecta-fraudes-e-muda-sistema-de-enquetes.htm>, acesso em 30/07/17). Finalmente, a notícia (que entendemos alvissareira) é que houve a suspensão da realização desse tipo de pesquisa pela Câmara em razão da possibilidade de manipulação dos resultados dessas sondagens por instrumentos de tecnologia da informação (<http://www2.camara.leg.br/participacao/saiba-como-participar/nota-de-esclarecimento-sobre-enquetes>, 28/07/17)

¹⁶⁸ Técnicas que pensamos mais elaboradas para obtenção de uma manifestação crítica informada por parte do público quanto a projetos de lei, que vá além de um singelo “sim” ou “não” muitas vezes movido por preconceitos, ignorância ou falta de alteridade, quando não sentimentos pouco nobres em alguma medida contaminados por tais fatores, é a notícia da formação de “*deliberative polls*” e experiências análogas no universo anglo-saxão. Em tais espaços busca-se formar um microcosmo da população, submetendo o grupo a um processo de formação e debate acerca de políticas públicas polêmicas antes de se tomar a opinião dos participantes sobre as alternativas à disposição do Estado para a respectiva disciplina. Sobre o ponto, ver, por exemplo, David Held (2006, p. 247/248) e James Fishkin (1996). No que se refere ao papel do desenho institucional do espaço deliberativo para a eficiência da participação democrática na gestão administrativa, em raciocínio que, guardadas as peculiaridades das respectivas funções, entendemos aplicável ao processo legislativo, ver nosso *Governança Pública na Administração Contemporânea* (2019, p. 244 e ss.).

¹⁶⁹ Nos últimos anos tivemos a oportunidade de participar de debates com o deputado Paulo Teixeira sobre a reforma do Código de Processo Civil (em mais de uma oportunidade) (v.g. <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=22332>). Também houve disponibilidade do deputado João Campos em se reunir com juízes paulistas para a discussão da reforma do Código de Processo Penal (2016) (<http://apamagis.com.br/site/apamagis-e-tjsp-promovem-encontro-de-magistrados-e-relator-do-novo-cpp/>, acesso em 29/07/17).

possam não resistir a singelas observações de quem vive a realidade que estas aspiram transformar.

De qualquer modo, acreditamos que para estimular a virtude e evitar o vício na formação colaborativa das futuras leis, na promoção do confronto entre teses e antíteses necessário à qualidade dos diplomas dirigidos a disciplinar a vida dos integrantes de nossa comunidade, além de se conferir valor jurídico às regras regimentais que tratam da interação entre os congressistas quanto à propositura, tramitação, debate e votação de projetos de lei, e entre estes e a população, é imprescindível o compromisso pessoal de todos os envolvidos com o bom resultado dessa empresa comum.

4. Desvio de poder no ato de legislar

Outro aspecto que merece atenção na tentativa de se melhor delinear qual o alcance do devido processo legislativo como garantia do cidadão contra o arbítrio no processo de produção de leis é a questão do desvio de poder.

O tema, que já conta com contribuições importantes da nossa doutrina (BITTENCOURT 1968, p. 5 e ss.; REALE 1976, p.76 e ss.; SUNDFELD 1994, p.159 e ss.; NASCIMENTO 2004, p.149 e ss.; TÁCITO 2005; MELLO 2008, p.76/77¹⁷⁰), ainda vem recebendo um tratamento tímido por parte da jurisprudência nacional, que a nosso ver vem prestigiando uma visão de soberania parlamentar em detrimento da necessária soberania da Constituição e do imperativo da contenção do exercício irracional do Poder estatal por parte daqueles que o detêm em nome da população.

¹⁷⁰ Na doutrina francesa, confira-se, por exemplo, Odile de David Beauregard-Berthier, *Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois* (2009), em que o autor nos dá notícia de algumas manifestações do Judiciário daquele país quando provocado a controlar violação de regras procedimentais previstas para a elaboração das leis. Berthier, ressaltando que em princípio apenas a violação de normas regimentais de nível constitucional são sancionadas pelo Conselho Constitucional do seu país (o que acaba tendo um alcance mais alargado quando se pensa no bloco de constitucionalidade como parâmetro de tal análise), afirma que já houve consagração por tal Corte das exigências de clareza e sinceridade no debate parlamentar, a qual também se pronunciou quanto a “limites inerentes ao poder de emenda” a cargo dos parlamentares (em especial quando tais acréscimos não possuem qualquer relação com o texto da proposta original analisada - vide CC, nº 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Amendement Séguin*) (2009, p. 456/457). Note-se que essa foi uma das questões suscitadas na Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 34.530, que serviu de ponto de partida para as presentes reflexões.

Assim como ocorre com o Poder Executivo, tanto o Poder Legislativo como o Judiciário podem incorrer no vício de desvio de poder quando os respectivos órgãos, ao se desincumbirem das tarefas que lhes cabem, buscarem fim diverso daquele previsto expressa ou implicitamente nas regras de competência pertinentes (TÁCITO 2005).

Partindo de tal pressuposto, tendo em conta que incumbe aos parlamentares propor e deliberar sobre projetos de lei inspirados no seu dever de buscar aprimorar a disciplina de condutas humanas em prol do bem comum, demonstrado que o escopo perseguido por tais agentes através das prerrogativas que lhes são conferidas pelo nosso ordenamento é de índole estritamente pessoal ou ainda de natureza diversa da satisfação dos melhores interesses da comunidade, entendemos que sua manifestação de vontade é viciada e, portanto, passível de anulação.

Do mesmo modo que se coloca a questão no âmbito da Administração, sede em que a ideia começou a ser elaborada na nossa matriz jurídica, a principal dificuldade na aplicação da teoria do desvio de poder ao procedimento legislativo é de cunho probatório, ou seja, como se revelar que o manejo aparentemente legal de atribuição estatal na verdade é ilegítimo por esta estar sendo posta a serviço particular daquele que a detém para a promoção de valores caros à sociedade.

Superado o obstáculo da prova, que muitas vezes será mesmo circunstancial¹⁷¹, não vemos justificativa plausível para, na atual quadra do desenvolvimento de nossas instituições, admitir-se que a competência para aprovar leis seja usada como instrumento de perseguição política, de garantia de imunidade quanto a crimes cometidos ou então de embaraço a investigações em curso, para ficarmos em alguns riscos atuais experimentados pelo nosso País em tal seara.

¹⁷¹ Embora o avanço do uso da tecnologia em investigações recentes tenha surpreendido quanto ao registro dos bastidores da aprovação de leis por meio de pagamento de propina, o que, a nosso ver, caso reste incontroverso, caracteriza com perfeição a hipótese de desvio de poder, em muitas situações a prova de tal vício do ato parlamentar será feita de modo indireto, a partir de circunstâncias comprometedoras que apontem para o ilícito e com relação às quais o agente não consiga suscitar qualquer dúvida razoável a seu favor. Exemplo bastante ilustrativo de como dados contextuais podem conduzir à conclusão acerca da existência de vício em um processo de elaboração de leis que, em vez de perseguir o bem geral, na verdade não passa de um instrumento para concessão de vantagens inconstitucionais para um círculo exclusivo de pessoas, pode ser visto em Carlos Ari Sundfeld (1994, p. 164 e ss.).

5. Devido processo legislativo: uma agenda em construção

Desde que escrevemos a versão original deste estudo, em 2017, não é possível dizer que a agenda do devido processo legislativo tenha avançado significativamente, isso ao menos em se tratando do Poder Legislativo federal.

O julgamento do Tema 1.120 pelo STF (2021), embora possa ser explicado, sob uma perspectiva política, como um gesto de autocontenção do Judiciário no que se refere ao desenvolvimento dos trabalhos parlamentares, sinaliza para os legisladores que as normas regimentais que disciplinam a tramitação de projetos de lei têm um valor meramente indicativo, podendo ou não ser respeitadas a depender da conveniência de uma maioria congressual de ocasião.

Esse cenário vem contribuindo para a produção de leis de melhor qualidade no nosso País?

Aparentemente não. Os exemplos a respeito são inúmeros (v.g. SARMENTO 2020, p.98 e ss.; LUTAIF e GUIMARÃES, 2020, p.300 e ss.; VILLELA 2020, p.322 e ss.; PINHEIRO 2024, p.347-348), sendo que, a título ilustrativo, vale mencionar a alteração promovida na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/2021, sobre a qual, juntamente com Laura BARROS, tecemos críticas detalhadas em outra oportunidade (BARROS e CUNHA 2023).

Se tanto não bastasse, em meio a uma sucessão de governos que tiveram grande dificuldade na formação de uma maioria de apoio no Parlamento (Dilma 2, Temer, Bolsonaro e Lula 3), verifica-se uma perda de capacidade de os presidentes eleitos implementarem suas políticas públicas, do que o fantástico crescimento do que passou a ser chamado de “orçamento secreto” (LINHARES 2023, p.91 e ss., p.97 e ss.; CONTI 2024, p.181 e ss.) é um dos reflexos mais marcantes.

Observadores desse movimento começam a identificar uma alteração no nosso sistema presidencialista, apontando para a falta de responsabilidade parlamentar como um dos grandes desafios para a governabilidade (VIEIRA 2025), o que traz sérios riscos de instabilidade institucional no porvir.

Neste contexto, continua-se a perguntar qual seria o papel a ser assumido pelo Judiciário para uma melhor coordenação nas relações entre o Executivo e Legislativo.

No que se refere ao “orçamento secreto”, a postura que vem sendo adotada pelo STF é de procurar controlar o fenômeno¹⁷², exigindo transparência e alguma racionalidade na alocação de recursos deliberada pelos congressistas em emendas orçamentárias impositivas.

E no que se refere ao processo de aprovação de leis? A autocontenção vem se revelando uma boa resposta? O princípio da separação de poderes seria óbice para que os cidadãos obtenham do Parlamento justificativa adequada quanto aos projetos de lei em trâmite nas casas legislativas (BARCELLOS 2020, p.228/230)?

Em meio às incertezas que ainda pairam sobre o próprio alcance a ser dado ao Tema 1120 do STF (PINHEIRO 2025), tendemos a concordar com Victor Marcel Pinheiro no seu diagnóstico quanto à inadequação das duas posições extremadas que podem ser adotadas acerca da “juridicidade” das regras regimentais que disciplinam o trâmite legislativo, isso à vista do que legitimamente se espera de uma atuação parlamentar republicana e responsiva:

Aqui devem ser evitados dois extremos de que: a) ou as normas regimentais são irrelevantes para fins de identificação de possível inconstitucionalidade; ou b) o de que normas regimentais teriam status normativo próximo aos das normas formalmente constitucionais, cuja violação leva necessariamente a uma inconstitucionalidade (PINHEIRO 2024, p.354).

Na proposta do autor, que nos parece acertada, se a violação de uma norma regimental em concreto culminar em uma ofensa grave a valores tutelados pela noção de devido processo legislativo, como a publicidade ou o direito de a minoria se manifestar e ter sua posição considerada quanto a um determinado projeto de lei, tal circunstância justificaria, ao menos em tese, a possibilidade de correção do respectivo *iter* via controle judicial.

6. Conclusão

Neste estudo nos dedicamos a perquirir qual o conteúdo da cláusula do devido processo legislativo como garantia do indivíduo contra o arbítrio na arte de fazer leis.

¹⁷² Vide ADPF n. 854 Ref, Min Rel. Flávio Dino, data do julgamento 04/12/24 (<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=784986974>, acesso em 13/07/25).

O tema, que não é novo, mantêm-se atual, despertando renovada atenção sempre que leis de péssima qualidade são aprovadas pelo nosso Parlamento, o que não raramente se dá em contexto de processos legislativos tumultuados, marcados por pouco apreço às normas regimentais pertinentes.

Reconhecendo a vagueza da noção do devido processo aplicável à função parlamentar, propomos cinco vetores que, no nosso sentir, deveriam compor o conceito: (I) respeito às regras regimentais estabelecidas para disciplinar a tramitação dos projetos de lei; (II) realização de estudos de impacto; (III) inexistência de conflito de interesse por parte dos agentes responsáveis pela respectiva deliberação; (IV) fortalecimento do papel das Comissões Parlamentares permanentes neste enredo; e (V) debate sincero acerca das alterações pensadas, com a participação da sociedade civil no seu aprimoramento.

No caso que serviu de mote para a presente pesquisa (MS n. 34.530), embora o argumento de desrespeito ao regimento interno previsto para o trâmite de um projeto de lei tenha sido importante para o deferimento da liminar determinando sua suspensão, cumprida a decisão judicial monocrática pela Câmara e pelo Senado, a ação foi extinta sem julgamento de mérito, impedindo que soubéssemos qual seria o entendimento do colegiado do Supremo sobre o valor a ser dado à violação do regulamento em tela na específica circunstância tratada nos respectivos autos.

Por outro lado, em que pese o Tema 1.120 do STF normalmente ser referido pela doutrina como um retrocesso para a afirmação de uma garantia de todo cidadão a um devido processo legislativo, há dúvidas sobre o alcance do entendimento defendido pela Corte Suprema na ocasião, bem como se, à luz de questionamentos judiciais futuros, os ministros não criarão exceções à postura de autocontenção espelhada no dito precedente, quiçá convencidos da conveniência (ou mesmo necessidade) de o Judiciário contribuir de modo mais efetivo para o ideal da produção de uma legislação de melhor qualidade em nosso País.

7. Referências

- ALBERTINI, Pierre (2015). **La crise de la lois – déclin ou mutation ?**, Paris: LexisNexis.
- ANDRADE, Ronaldo José de (2023). Análise de Impacto Legislativo ex ante e ex post: a atividade legislativa sob as premissas do Constructivismo Lógico-Semântico *in Revista do ILP*, n. 5, ano 4, São Paulo: Alesp, 159-184.
- ATIENZA, Manuel (2022). **Argumentação legislativa**, trad. de Diógenes Moura Breda, São Paulo : Contracorrente.

ÁVILA, Humberto (2010). O que é “devido processo legal”? in DIDIER JR., Fredie (org.). **Leituras complementares de processo civil**, 8. ed., Salvador: Editora JusPODIVM, 405-414.

BARCELLOS, Ana P. (2020). **Direitos fundamentais e direito à justificativa** – devido procedimento na elaboração normativa, 3 ed., Belo Horizonte: Fórum.

BARROS, Laura M. A.; CUNHA, Alexandre J. C. (Fº) (2023). Reforma da Lei de Improbidade e devido processo legislativo. *Revista do ILP* IV(5): 242-273.

BELCHIOR, Felipe O.M.; BARBOSA, Maria N. L. (2023). Avaliação Sucessiva de Impacto Legislativo: vetos integrais a projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo (SP) de 2016 a 2020. *Revista do ILP* IV(5): 97-128.

BERTHIER, Odile D. B. (2009). Le contrôle du détournement de procédure en matière d’élaboration des lois. *Revue Française de Droit Constitutionnel – RFDC*, 79 : 451-476. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-3-page-451.htm>.

BINENBOJM, Gustavo (2008). **Uma teoria do direito administrativo**, 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar.

BITTENCOURT, L. C. A. (1968). **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**, 2. ed., Rio de Janeiro: Forense.

BRELÁZ, Gabriela de (2015). *Advocacy e lobby das organizações da sociedade civil*. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS* 9(18): 41-77.

CALAMANDREI, Pierro (1960). **Proceso y democracia**. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.

CANOTILHO, José J. G. (2001). **Constituição dirigente e vinculação do legislador**, 2. ed., Coimbra: Coimbra Editora.

CANOTILHO, José J. G. (2003). **Direito Constitucional e teoria da Constituição**, 7. ed., Coimbra: Almedina.

CARCASSONNE, Guy (2015). Penser la loi. *Pouvoirs – Revue Française d’Études Constitutionnelles et Politiques* 114: 39-52.

CARVALHO, Kildare G. (2014). **Técnica legislativa**, 6. ed., Belo Horizonte: Del Rey.

CASSEB, Paulo A. (2008). **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**, São Paulo: RT.

CINTRA, Antonio C. A.; GRINOVER, Ada P.; DINAMARCO, Cândido R. (2000). **Teoria Geral do Processo**. 16 ed., São Paulo: Malheiros.

CONTI, José M. (2024). **A luta pelo Direito Financeiro**. 2 ed., São Paulo: Blücher.

CRAIG, Paul (2008). **Administrative law**. 6. ed., London: Sweet & Maxwell.

CUNHA, Alexandre J. C. (Fº) (2017). Devido Processo Legislativo. In: Cunha, A. J. C. (Fº); Oliveira, A. T. M.; Issa, R. H.; Schwind, R. W. (coords.). *Direito, Instituições e Políticas Públicas: o papel do jusidealista na formação do Estado*. São Paulo: Quartier Latin, 155-177.

CUNHA, Alexandre J. C. (Fº) (2019). **Governança Pública na Administração contemporânea** – um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente, São Paulo: Quartier Latin.

CUNHA, Alexandre J. C. (Fº) (2024). Direito e realidade: a construção da norma jurídica a partir do pragmatismo do art. 20 da LINDB. *Revista de Informação Legislativa – RIL* 61(244): 41-58.
DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v61_n244_p41.

DICKMANN, Renzo (2006). **Processo legislativo e limiti della legge**, Napoli: Jovene.

DUTRA, Carlos R. A. (2020). **Processo legislativo, controle de constitucionalidade e Legística**: a exigência constitucional de qualidade formal da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade. Porto: Juruá.

ENTERRÍA, Eduardo G. (1989). **La lucha contra las inmunidades del poder**, 3.ed., Madrid: Civitas.

FERREIRA, Manoel G. (Fº) (2009). **Do processo legislativo**. 6.ed., São Paulo: Saraiva.

FISHKIN, James (1996). The televised deliberative poll: an experiment in Democracy. *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 546: 132-140.

GALLIGAN, D. J. (2011). **Discretionary powers**, Oxford: Clarendon Press.

GUIMARÃES, André S.; BRAGA, Ricardo J. (2011). Legística: inventário semântico e teste estresse do conceito. *Revista de Informação Legislativa – RIL* 48(191): 81-97.

HELD, David (2006). **Models of democracy**, 3.ed., California: Stanford University Press.

LEAL, Vitor N. (1945). Lei e regulamento. *Revista de Direito Administrativo – RDA* I: 371-396.

LINHARES, Damásio A. (Nº) (2023). As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados. *Revista Pesquisa e Debate* 35(1/63): 89 – 104.

LISOWSKI, Telma R. (2023). Análise de Impacto Legislativo como instrumento de responsabilidade política e legitimidade do processo legislativo. *Revista do ILP* IV(5): 317-331.

LONGHI, João V. R. (2017). **Processo legislativo interativo**: interatividade e participação por meio das tecnologias de informação e comunicação. Curitiba: Juruá.

LUTAIF, Michel K.; GUIMARÃES, Luís G. F. (2020). Estado, Constituição e o perigoso precedente do orçamento de guerra. In: Cunha, A.J. (Fº); Arruda, C. S. L.; Issa, R. H.; Schwind, R.W. (coords.). **Direito em tempos de crise – Covid 19**. São Paulo: Quartier Latin, p.297-305.

MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel (2012). Direitos fundamentais processuais. In: Sarlet, I. W.; Marinoni, L. G.; Mitidiero, D., *Curso de Direito constitucional*. São Paulo: RT, p.615-681.

MATTOSO, Camila; BRAGON, Ranier. (2017). Troca-troca para salvar Temer desfigura órgão da Câmara. *Folha de S. Paulo*, 23/07/17, p. A4.

MEDAUAR, Odete (2008). **A processualidade no Direito Administrativo**. 2.ed., São Paulo: RT.

MEIRELLES, Hely L. (1990). **Direito Administrativo Brasileiro**. 16.ed., São Paulo: Malheiros.

- MELLO, Celso A. B. (2008). **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2.ed., São Paulo: Malheiros.
- MENDES, Gilmar F. (1990). **Controle de constitucionalidade**: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva.
- MENDES, Gilmar F. (2013). Comentários à Constituição do Brasil (art. 5º, LIV). In: Canotilho, J. J. G.; Mendes, G. F.; Sarlet, I. W.; Streck, L. L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, p.427-432.
- MORAIS, Carlos B. (2007). **Manual de Legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo.
- NAGATA, Bruno M. (2023). Impulso Legislativo: a avaliação do impacto financeiro e orçamentário. *Revista do ILP* 4(5): 151-158.
- NASCIMENTO, Rogério J. B. S. (2004). **Abuso do poder de legislar**: Controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- OLIVEIRA, Marcelo A. C. (2016). **Devido processo legislativo**. 3.ed., Belo Horizonte: Fórum.
- PINHEIRO, Victor M. (2023). A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia. *Revista do ILP* IV(5): 185-203.
- PINHEIRO, Victor M. (2024). **Devido processo legislativo**: elaboração de leis e seu controle judicial na democracia brasileira. Rio da Janeiro: G/Z.
- PINHEIRO, Victor M. (2025). O controle jurisdicional do devido processo legislativo: o tema 1.120 e suas três teses. In: Carvalho, J. S. (Fº); Akerman, W. (orgs.), *Repercussão geral*: grandes temas do Supremo Tribunal Federal. Brasília: Sobredireito, p.253-272.
- REALE, Miguel (1976). Abuso do poder de legislar. *Revista de Direito Público - RDP*, VIII(39-40): 73-82.
- ROCHA, Carmén L. A. (1997). Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo - RDA* 209: 189-220.
- ROSA, Bruna B. C. F. (2019). **Prerrogativa do parlamentar ao devido processo legislativo**. São Paulo: Quartier Latin.
- ROSSET, Patrícia (2008). Breve reflexão sobre a Legística, seus aspectos políticos e consolidação. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo - RIASP* 11(22): 181-201.
- SAMPAIO, Nelson S. (1968). **O processo legislativo**. São Paulo: Saraiva.
- SARMENTO, Daniel (2020). **Crise democrática e a luta pela Constituição**. Belo Horizonte: Fórum.
- SILVA, José A. (2006). **Processo constitucional de formação das leis**. 2.ed., São Paulo: Malheiros.
- SILVA, José A. (2009). **Comentário contextual à Constituição**. 6.ed., São Paulo: Malheiros.
- SILVA, Derly B. (2003). **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros.

- SOARES, Fabiana M. (2004). O papel da Legística nos processos de integração (ALCA): o caso Brasil/Canadá em sede de planejamento legislativo. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP* 45: 212-226.
- SUNDFELD, Carlos A. (1994). Princípio da impessoalidade e abuso do poder de legislar. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP* 5: 152-178.
- TÁCITO, Caio (2005). Desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. *Revista de Direito Administrativo – RDA* 242: 63-73.
- TAVARES, André R. (2017). **Curso de Direito Constitucional**. 15.ed., São Paulo: Saraiva.
- VARELLA, Drauzio (2017). **Prisioneiras**. São Paulo: Companhia das Letras.
- VIEIRA, Oscar V. (2025). Refrega entre poderes. *Folha de S. Paulo*, 27/06/25, <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2025/06/refrega-entre-poderes.shtml>.
- VILLELA, Renata R. (2020). Produção legislativa em tempos de crise: impactos da hipernomia no devido processo legislativo: Estado, Constituição e o perigoso precedente do orçamento de guerra. *In: Cunha, A.J. (Fº); Arruda, C. S. L.; Issa, R. H.; Schwind, R.W. (coords.). Direito em tempos de crise – Covid 19*. São Paulo: Quartier Latin, p.319-328.
- WADE, H. W. R.; FORSYTH, C. F. (2014). **Administrative law**. 11.ed., Oxford: Oxford University Press.
- ZAGREBELSKY, Gustavo (2009). **Intorno alla legge: il diritto come dimensione del vivere comune**. Torino: Einaudi.
- ZAGREBELSKY, Gustavo; MARCENÒ, Valeria (2012). **Giustizia costituzionale**. Bologna: Il Mulino.
-

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Doutor em Direito do Estado pela USP. Professor da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisador vinculado ao CEDAU. Juiz de Direito em São Paulo.

EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETOS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO

*PARLIAMENTARY AMENDMENTS TO PRIVATE INITIATIVE
PROJECTS OF THE EXECUTIVE POWER*

Tassiane de Fátima Moraes
Fabio Paulo Reis de Santana

Resumo

Algumas matérias legislativas são de iniciativa privativa do Poder Executivo, o que poderia sugerir a impossibilidade de emendas parlamentares. No entanto, estas são admitidas, desde que não impliquem aumento de despesas nem incluam temas estranhos ao projeto original, sob pena de vício formal. Este artigo analisa os limites dessas emendas à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). A metodologia utilizada é qualitativa, com abordagem descritivo-analítica, fundamentada em revisão bibliográfica e análise de decisões do STF sobre o tema, buscando compreender os critérios adotados pela Corte e suas consequências jurídicas.

Palavras-chave: Iniciativa privativa. Limitação. Emenda Parlamentar.

Abstract

Some legislative matters are the exclusive initiative of the Executive Branch, which could suggest the impossibility of parliamentary amendments. However, these are permitted, as long as they do not imply increased expenditures or include topics unrelated to the original bill, under penalty of formal defect. This article analyzes the limits of these amendments in light of the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF). The methodology used is qualitative, with a descriptive-analytical approach, based on a literature review and analysis of STF decisions on the subject, seeking to understand the criteria adopted by the Court and their legal consequences.

Keywords: *Private initiative. Limitation. Parliamentary amendment.*

Sumário: **1.** Introdução. **2.** A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo. **2.1** *Iniciativa privativa do Poder Executivo.* **3.** STF e as decisões referentes ao Poder de Emendar. **4.** Implicações jurídicas e práticas acerca das emendas parlamentares em proposições legislativas de iniciativa privativa do Poder Executivo. **5.** Conclusão. **6.** Referências.

1. Introdução

A dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo brasileiro representa um dos aspectos mais relevantes da arquitetura constitucional voltada à separação de poderes.

A Constituição Federal de 1988 estabelece um modelo de colaboração e controle recíproco entre esses poderes, especialmente evidenciado no processo de elaboração normativa. Embora a função legislativa típica pertença ao Parlamento, o chefe do Executivo participa ativamente tanto na fase inicial quanto na final do processo legislativo ordinário, por meio da iniciativa de leis e da sanção ou veto.

Ademais, a Constituição reserva ao Executivo a iniciativa exclusiva de projetos que tratem de temas sensíveis, como estrutura administrativa e remuneração de servidores, a fim de preservar a coerência institucional e o equilíbrio fiscal. Tal prerrogativa, contudo, não impede a atuação do Legislativo por meio de emendas, desde que respeitados os limites constitucionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem desempenhado papel crucial na definição desses contornos, reafirmando o poder de emenda como expressão da função legislativa, mas vedando abusos como o "contrabando legislativo" ou a ampliação indevida de despesas.

Assim, a interação entre Executivo e Legislativo revela-se complexa, exigindo constante interpretação constitucional para garantir a harmonia e a eficácia normativa.

2. A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo

O processo legislativo brasileiro se destina à elaboração das diversas espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição, abrangendo emendas constitucionais, leis ordinárias, medidas provisórias, dentre outras. A atuação do Poder Executivo no processo legislativo varia conforme a espécie normativa editada, culminando, inclusive, na sua ausência de participação, como é o caso das emendas constitucionais.

Todavia, no processo legislativo ordinário, a contribuição do Poder Executivo é mais acentuada. Isso porque, a despeito da função legislativa típica atribuída aos membros do parlamento, a Constituição confere ao chefe do Poder Executivo a atribuição para atuação em dois momentos do processo: no início e no final. Como cediço, o titular do Poder Executivo dispõe da competência para apor sanção ou veto nos projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo. Assim, o art. 66 da Constituição Federal disciplina os limites da atuação do Executivo no final do processo legislativo, aprovando ou rejeitando o projeto de lei enviado pelo Legislativo.

Por traduzir a maneira como o desenho institucional da separação dos poderes opera em matéria legislativa, essa atuação do Executivo é repercutida obrigatoriamente nos demais entes federativos, de modo que abrange tanto a atuação dos governadores quanto dos prefeitos no controle da feitura das leis.

A par dessa competência ao final do processo legislativo, a Constituição também confere ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa do processo legislativo ordinário relativo a certos temas.

2.1. Iniciativa privativa do Poder Executivo

Como expressão do mecanismo de freios e contrapesos entre os poderes, a Constituição confere ao titular do Poder Executivo a iniciativa privativa sobre algumas matérias previstas no §1º do art. 61 da Constituição.

Nesse sentido, verifica-se, por exemplo, no art. 61, §1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição a competência do presidente da República para a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração. Essa regra, inclusive, é reverberada nos demais entes federativos, como se constata, por exemplo, no art. 24, §2º, inciso “1”, da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 37, §2º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A criação e a extinção de ministérios e órgãos da administração pública, salvo o disposto no art. 84, inciso VI, também dependem da iniciativa do chefe do Poder Executivo. Do mesmo modo, os demais entes federados espelham essa previsão em suas leis fundamentais.

Nesse contexto, a violação à competência privativa de impulso do processo legislativo dá azo ao que se denomina de vício de iniciativa. Este, portanto, afigura-se uma espécie de inconstitucionalidade formal no processo legislativo caracterizada pela violação à competência privativa para dar início ao processo legislativo sobre determinada matéria.

É possível colher da jurisprudência do STF alguns casos em que ficou reconhecido o vício de iniciativa:

Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial (STF, RE 745811, j. 17/10/2013).

Não é materialmente inconstitucional a exigência de que o Chefe da Polícia Civil seja delegado de carreira da classe mais elevada, conforme nova orientação do STF. Todavia, a instituição de requisitos para a nomeação do Delegado-Chefe da Polícia Civil é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo (STF, ADI 5075, j. 19/08/2015).

Contudo, a despeito da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo ou de determinado titular de órgão distinto do Poder Legislativo, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido da manutenção da prerrogativa do parlamentar de promover emendas ao projeto de lei de iniciativa alheia.

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (STF, ADI 3655, j. 03/03/2016).

Assim, é fundamental passar à análise dos contornos do poder de emendar nos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo.

3. STF e as decisões referentes ao poder de emendar

Sendo o chefe do Poder Executivo detentor de competência para legislar em determinadas matérias de forma privativa, a conclusão inicial que se fazia é que a competência para a iniciativa de mensagem para alteração de projetos de lei também seria de sua competência sendo incorreta emenda parlamentar nesses casos.

Segundo o STF, ao julgar a ADI 2.681 MC, o entendimento é no sentido de que:

O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela CF. A CF de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 – RTJ 33/107 – RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa –, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência ("afinidade lógica") com o objeto da proposição legislativa. (ADI 2.681 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-9-2002, P, DJE de 25-10-2013).

O acórdão examina os contornos e os limites do poder de emenda parlamentar, especialmente quando se trata de proposições legislativas cuja iniciativa é reservada a órgãos ou Poderes específicos, como o Executivo ou o Judiciário.

O Ministro Celso de Mello destaca uma distinção fundamental: o direito de emendar não se confunde com o de iniciar o processo legislativo. Mesmo nos casos em que a Constituição atribui exclusivamente a outro Poder a iniciativa de determinada proposição — como ocorre, por exemplo, com

matérias orçamentárias ou que tratem da estrutura administrativa do Executivo — o Parlamento mantém a prerrogativa de propor emendas, pois essa faculdade integra a essência da função legislativa.

A decisão realiza uma interpretação histórica e sistemática da Constituição de 1988, apontando que o novo texto constitucional fortalece o papel do Legislativo, rompendo com o modelo anterior de viés autoritário e centralizador. Essa mudança reflete a intenção do constituinte de valorizar o Parlamento como um Poder autônomo, com atuação mais ampla e ativa no processo democrático.

Contudo, o julgamento também ressalta que o poder de emenda encontra limites claros. A própria Constituição impõe restrições expressas, como aquelas previstas no art. 63, incisos I e II. Além disso, o Supremo reconhece limites implícitos, como o da pertinência temática, exigindo uma relação lógica entre a emenda e o conteúdo do projeto original. Essa exigência é essencial para evitar distorções no processo legislativo, como a inclusão de matérias estranhas ao tema central — as chamadas “emendas jabuti”.

Nesse sentido, o STF busca compatibilizar a autonomia do Legislativo com o princípio da separação dos Poderes, preservando a integridade do processo legislativo e a racionalidade na produção normativa. A ampliação da margem de atuação parlamentar, especialmente em matérias de iniciativa reservada, pode ser vista como um avanço na consolidação da democracia representativa — desde que exercida com responsabilidade e dentro dos limites constitucionais.

A edição de medidas provisórias ocorre em razão de situações que exigem urgência e relevância, critérios cuja avaliação inicial é atribuída ao chefe do Poder Executivo, conforme estabelece o art. 62 da Constituição Federal. Assim, quaisquer emendas parlamentares apresentadas durante o processo legislativo de conversão da medida provisória em lei devem manter-se estritamente vinculadas ao conteúdo temático original, ou seja, aos assuntos previamente reconhecidos como urgentes e relevantes.

A inserção de temas alheios à matéria central da medida provisória, por meio de emendas parlamentares durante sua tramitação no Congresso Nacional, é tecnicamente denominada "contrabando legislativo". Essa prática configura violação ao devido processo legislativo, pois introduz, de forma indevida, normas estranhas ao escopo original do ato normativo emergencial, sem o devido respeito aos requisitos de urgência, relevância e iniciativa adequada.

Esse entendimento foi firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.127, oportunidade em que o Tribunal declarou inconstitucionais dispositivos introduzidos por

emenda parlamentar que tratavam de matérias sem relação com o objeto da medida provisória. O relator, Ministro Luiz Fux, afirmou que essa prática afronta os princípios da separação dos Poderes e da segurança jurídica, ao permitir que temas relevantes tramitem à margem das exigências constitucionais.

Não é possível admitir que o Congresso Nacional, a pretexto de emendar uma medida provisória, trate de assuntos que extrapolam o seu objeto, sob pena de comprometer não apenas o rito legislativo próprio das medidas provisórias, mas também o princípio da separação dos Poderes (ADI 5.127, Rel. Min. Luiz Fux, j. 15/10/2015, DJE 01/02/2016).

Dessa forma, a jurisprudência do STF consolidou a proibição do “contrabando legislativo”, reafirmando que o processo legislativo deve observar não apenas os requisitos formais, mas também os limites materiais impostos pela Constituição, garantindo que a função normativa do Parlamento seja exercida com transparência, coerência temática e respeito às competências institucionais.

No tocante à questão do aumento de despesas, este entendimento foi corroborado em sede de repercussão geral (tema n. 686) ficando a tese assim fixada:

I - Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF);

II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).

Embora o poder de emendar constitua uma prerrogativa institucional dos vereadores, seu exercício legítimo está condicionado à observância de determinados princípios constitucionais. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (1993, p.542) ensina:

A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é

reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.

Assim, passa-se a investigar os limites das emendas parlamentares em proposições de iniciativa do Executivo.

4. Reflexões sobre as emendas parlamentares em proposições legislativas de iniciativa privativa do Poder Executivo

Embora o poder de emenda seja uma prerrogativa constitucional dos parlamentares, ele não se confunde com o poder de iniciar o processo legislativo. O Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento de que a faculdade de emendar integra o exercício da função legislativa, podendo ser exercida mesmo em proposições de iniciativa reservada, desde que respeitados os limites impostos pela própria Constituição Federal.

As emendas devem obedecer a critérios constitucionais, como a pertinência temática, ou seja, a exigência de que haja uma relação lógica entre a emenda proposta e o conteúdo da proposição legislativa original. Isso visa preservar a coerência do processo legislativo e evitar distorções conhecidas como “emendas jabuti”, em que são inseridos temas alheios ao escopo do projeto, além da questão do chamado “contrabando legislativo”, no caso de emendas parlamentares durante a tramitação de medidas provisórias com matérias sem relação com o conteúdo original da proposta.

Outra limitação importante diz respeito ao aumento de despesas públicas. O STF afirmou que é formalmente inconstitucional qualquer emenda parlamentar que implique aumento de despesa em projetos de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, especialmente quando se trata de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Tal entendimento reforça a necessidade de responsabilidade fiscal e de respeito à competência exclusiva do Executivo na condução do planejamento orçamentário.

Negar integralmente ao Legislativo o poder de emendar significaria reduzir sua atuação à mera chancela das proposições do Executivo, esvaziando sua função constitucional de deliberar e aperfeiçoar as iniciativas legislativas. Por outro lado, admitir emendas parlamentares sem qualquer limitação comprometeria a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes, violando o princípio da separação funcional.

Uma das consequências práticas desse poder de emenda, no entanto, é o risco de que as alterações promovidas pelo Legislativo distorçam substancialmente o conteúdo e os objetivos originais da proposta encaminhada pelo chefe do Poder Executivo, descaracterizando sua finalidade inicial.

Diante disso, é fundamental que a interpretação sobre o poder de emenda parlamentar seja aplicada com equilíbrio e cautela. Projetos apresentados por determinado Poder para disciplinar questões diretamente ligadas à sua estrutura ou funcionamento devem ser respeitados em sua essência. A introdução de alterações com desvio de finalidade ou com intenções políticas disfarçadas compromete não apenas o objetivo original da norma, mas também a estabilidade institucional e o equilíbrio entre os Poderes. Assim, a atuação legislativa deve ser exercida dentro dos limites constitucionais, com responsabilidade, coerência temática e transparência, para garantir a legitimidade e a eficácia do processo legislativo em um Estado Democrático de Direito.

5. Conclusão

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo legislativo deve ser compreendida como expressão do princípio da separação de poderes em sua forma colaborativa e funcional.

A Constituição confere ao Executivo competências privativas relevantes, mas preserva ao Legislativo o direito de emendar, limitado por critérios como pertinência temática e respeito ao impacto fiscal. A jurisprudência do STF, ao coibir práticas como emendas alheias ao tema ou que impliquem aumento de despesa, busca preservar a racionalidade do processo legislativo, e ao mesmo tempo garante que o Parlamento não seja mero homologador de projetos.

O equilíbrio entre esses Poderes, portanto, é essencial para o fortalecimento da democracia representativa, exigindo responsabilidade institucional e observância rigorosa aos ditames constitucionais.

6. Referência

MEIRELLES, Hely L. (1993). **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

Tassiane de Fátima Moraes

Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP. Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Laranjal Paulista. Advogada.

Fabio Paulo Reis de Santana

Professor de Direito Administrativo da PUC-SP. Doutor em Direito Administrativo pela PUC-SP. Procurador do Município de São Paulo. Advogado.

A LÓGICA DO RESPEITO NO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: RECONHECIMENTO COMO FUNDAMENTO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NA PRODUÇÃO NORMATIVA

*THE LOGIC OF RESPECT IN DUE LEGISLATIVE PROCESS:
RECOGNITION AS THE BASIS OF DEMOCRATIC LEGITIMACY IN
REGULATORY PRODUCTION*

Laura Elizandra Machado Carneiro
Marcilene dos Santos Andrade

Resumo

O artigo analisa o devido processo legislativo sob a ótica da lógica do respeito, compreendendo-o como fundamento sociológico e normativo da legitimidade legislativa. A partir das contribuições teóricas de Axel Honneth e Emmanuel Renault, discute-se como as dinâmicas de reconhecimento – ou sua negação – impactam na formulação da agenda legislativa, na definição dos conteúdos normativos e na qualidade das leis. Defende-se que a lógica do respeito, quando incorporada ao processo legislativo, fortalece a democracia substantiva, qualifica a produção normativa e promove a inclusão social. A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa, articulando Teoria do Reconhecimento, Legística e os princípios constitucionais da participação popular e da dignidade da pessoa humana. O estudo conclui que a integração entre o devido processo legislativo, lógica do respeito e Legística é essencial para a produção de normas mais legítimas, eficazes e socialmente responsivas.

Palavras-chave: Devido processo legislativo. Legitimidade. Reconhecimento. Legística. Inclusão.

Abstract

This article analyzes the due process of law from the perspective of the logic of respect, understanding it as the sociological and normative foundation of legislative legitimacy. Based on the theoretical contributions of Axel Honneth and Emmanuel Renault, the article discusses how the dynamics of recognition – or its denial – impact the formulation of the legislative agenda, the definition of normative content and the quality of laws. It argues that the logic of respect, when incorporated into the legislative process, strengthens substantive democracy, qualifies normative production and promotes social inclusion. The research adopts the hypothetical-deductive method, with a qualitative approach, articulating the theory of recognition, logistics and the constitutional principles of participation and dignity. The study concludes that the integration of the due process of law, the logic of respect and logistics is essential for the production of more legitimate, effective and socially responsive norms.

Keywords: *Due legislative process. Legitimacy. Recognition. Logistics. Inclusion.*

Sumário: 1. Introdução. 2. O devido processo legislativo como garantia democrática. 3. A lógica do reconhecimento e sua base teórica. 3.1 A contribuição de Axel Honneth: reconhecimento como condição de justiça. 3.2 A crítica de Emmanuel Renault: a dimensão institucional do reconhecimento. 3.3. O reconhecimento como fundamento da legitimidade legislativa. 4. Reconhecimento, subcidadania e agenda legislativa. 4.1. Subcidadania como efeito de negação institucional do reconhecimento. 4.2. A lógica do reconhecimento na definição da agenda legislativa. 4.3. Subcidadania legislativa e seus impactos na qualidade normativa. 5. A lógica do respeito como parâmetro legístico e instrumento de inclusão. 5.1. A lógica do respeito como critério normativo. 5.2. O respeito como parâmetro de qualidade normativa na Legística. 5.3. Legística, devido processo legislativo e inclusão social. 5.4. A lógica do respeito e o fortalecimento da democracia substantiva. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. Introdução

O devido processo legislativo, expressão principiológica que estrutura a legitimidade normativa no Estado Democrático de Direito, transcende a mera observância formal das normas regimentais de tramitação

legislativa. Trata-se de um conceito que incorpora exigências materiais de legitimidade democrática, fundada na participação, na publicidade, na transparência, na deliberação e na responsividade institucional. Assim como o devido processo legal garante a proteção dos direitos no âmbito jurisdicional, o devido processo legislativo impõe que a atividade normativa seja orientada por critérios de racionalidade, transparência e inclusão, comprometendo-se com a concretização dos valores constitucionais.

Nesse contexto, a teoria do reconhecimento, desenvolvida por Axel Honneth e aprofundada por Emmanuel Renault, oferece uma base normativa e sociológica robusta para compreensão da legitimidade legislativa. As demandas por reconhecimento, expressas por diversos grupos sociais, especialmente aqueles historicamente marginalizados, tornam-se fundamentais na definição da agenda legislativa, na formulação de políticas públicas e na própria conformidade do teor das normas. O reconhecimento não apenas legitima as instituições, mas também condiciona a eficácia e a efetividade das normas, uma vez que regula os padrões de pertencimento, inclusão e respeito mútuo no espaço democrático.

Ao incorporar essa perspectiva, o presente artigo propõe o estudo do devido processo legislativo à luz da lógica do reconhecimento. O objetivo é compreender como os processos legislativos, quando informados por práticas de respeito e inclusão, contribuem para a superação das estruturas de subcidadania e para o fortalecimento da democracia substantiva. Paralelamente, busca-se analisar como a aplicação das ferramentas da Legística – enquanto técnica de racionalização normativa – pode ser aperfeiçoada por meio de parâmetros axiológicos derivados da lógica do respeito.

Dessa forma, o problema da pesquisa estrutura-se em torno da seguinte indagação: de que modo a incorporação da lógica de reconhecimento do devido processo legislativo pode fortalecer a legitimidade democrática e promover a qualidade normativa, especialmente no enfrentamento das assimetrias sociais e na promoção da inclusão?

A hipótese delineada parte da premissa de que o devido processo legislativo, quando operado apenas sob uma ótica formal-procedimental, tende a reproduzir padrões de exclusão e invisibilidade social. Em contrapartida, quando fundamentado na lógica de reconhecimento – entendida como práticas institucionais de respeito, consideração e inclusão –, promove não apenas a legitimidade democrática, mas também a produção de normas mais eficazes, eficientes e socialmente responsivas.

A pesquisa justifica-se pela necessidade de aprimorar a compreensão teórico-prática do processo legislativo, como *locus* de produção

normativa sensível às dinâmicas sociais, superando a visão restrita que o reduz a um exercício burocrático de técnica legislativa. Isso implica em compreender a centralidade do reconhecimento como vetor que articula legitimidade, qualidade normativa e inclusão social.

O estudo adota o método hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa, sustentada na análise teórico-conceitual dos aportes de Honneth e Renault sobre reconhecimento, bem como nos fundamentos da Legística contemporânea, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e legislação pertinente, em especial, a Lei Complementar nº 95/1998¹⁷³.

O artigo estrutura-se, além desta introdução, em quatro seções e nas conclusões. Na segunda seção, discute-se o devido processo legislativo como garantia democrática. Na terceira, aprofunda-se a lógica do reconhecimento e sua fundamentação teórica. A quarta analisa a interseção entre reconhecimento, subcidadania e agenda legislativa. A quinta seção propõe a lógica do respeito como parâmetro legístico e instrumento de inclusão. Por fim, conclui-se com a síntese dos resultados, indicando possíveis caminhos para a melhoria da prática legislativa.

2. O devido processo legislativo como garantia democrática

O devido processo legislativo representa uma cláusula estruturante do Estado Democrático de Direito, buscando assegurar que a produção normativa seja resultado de um processo institucional transparente, participativo, racional e inclusivo. Ao contrário de uma concepção meramente formalista, que limita sua compreensão à observância de etapas regimentais e procedimentais, o devido processo legislativo expressa uma legitimidade democrática material, na medida em que incorpora os princípios constitucionais da soberania popular, da publicidade, da razoabilidade, da participação e da eficácia social da norma (DUTRA 2011).

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, estabelece que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Trata-se de diretriz fundamental que impõe ao legislador não apenas o dever de observar os trâmites procedimentais internos, mas também o dever de dialogar com a sociedade civil, de assegurar a

¹⁷³ Lei complementar que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

participação e o espaço de deliberação democrática, de forma a produzir normas que reflitam as demandas, os interesses e os valores coletivos.

A doutrina contemporânea tem destacado que a legitimidade das normas não decorre apenas do cumprimento formal dos procedimentos legislativos, mas da capacidade desse processo de garantir a participação substantiva dos destinatários da norma e o alcance dos objetivos pretendidos, assegurando sua efetividade e eficácia (MENEGUIM 2017, p.18-19). O processo legislativo democrático, portanto, é aquele que promove um ambiente institucional favorável à escuta, à consideração e à incorporação das diferentes demandas sociais, especialmente daquelas oriundas de grupos historicamente marginalizados.

Nesse sentido, o devido processo legislativo consiste em um espaço de reconhecimento institucional, no qual se deve assegurar não apenas a legalidade formal da norma, mas também sua legitimidade social e axiológica. A ausência de práticas participativas e de deliberação qualificada, ou mesmo sua deficiência, tende a reproduzir o fenômeno da subcidadania, na medida em que determinados grupos permanecem invisíveis ao processo de produção normativa (VIDAL 2003, p.282; MAYER 2008, p.34-36).

A literatura sobre Legística reforça esse entendimento ao afirmar que a qualidade da legislação depende, entre outros fatores, da capacidade do legislador de incorporar avaliações prévias, estudos de impacto normativo e consultas públicas, ferramentas que promovem não só a eficiência e efetividade da norma, mas também sua aderência social (MORAIS 2007, p.17). Como destaca Andrade, legislar com qualidade exige considerar:

critérios de avaliação de impacto normativo, quanto à efetividade, eficácia e eficiência da aplicação da lei, com foco na sistematização do processo legislativo e implementação de instrumentos de avaliação desde o momento da elaboração normativa (2023, p.25).

Ademais, pode-se dizer que o devido processo legislativo possui uma dimensão ético-política, na medida em que vincula o exercício da função legislativa ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988), exigindo que as normas jurídicas promovam a inclusão, o respeito às diversidades e a redução das desigualdades. Portanto, a produção legislativa não é um mero exercício técnico, mas um processo de mediação social, no qual os parlamentares atuam como agentes de transformação social.

Sob essa ótica, o devido processo legislativo consolida-se como um instrumento de promoção da justiça social, na medida em que permite transformar demandas de reconhecimento em respostas normativas. A lógica

do respeito, enquanto dimensão normativa do reconhecimento, como se analisará adiante, emerge como critério indispensável para avaliar a legitimidade democrática da atividade legislativa. Em outras palavras, significa que a lei não pode ser compreendida apenas como um comando imperativo, mas como resultado de um processo comunicativo, inclusivo e transparente, orientado pelos valores constitucionais.

Nesse contexto, é indispensável destacar o papel das instituições parlamentares na efetivação desse modelo de processo legislativo. A adoção de mecanismos de participação popular – com audiências públicas, consultas e plataformas digitais –, além da utilização de instrumentos de avaliação de impacto legislativo, configura não apenas uma boa prática, mas uma exigência constitucional derivada do próprio princípio democrático.

Por fim, cabe reforçar que o devido processo legislativo, quando informado pela lógica do reconhecimento, contribui para superar práticas legislativas excludentes e para promover uma ordem normativa mais justa, eficiente e aderente às reais necessidades da sociedade. Assim sendo, trata-se de um conceito dinâmico, que articula técnica normativa (Legística), ética democrática (reconhecimento) e racionalidade institucional (deliberação qualificada).

3. A lógica do reconhecimento e sua base teórica

A compreensão do devido processo legislativo sob a perspectiva democrática demanda a incorporação de fundamentos sociológicos capazes de explicar as dinâmicas de inclusão, exclusão e participação na esfera pública. Nesse contexto, a teoria do reconhecimento, desenvolvida por Axel Honneth e aprofundada por Emmanuel Renault, oferece um amplo arcabouço conceitual, apto a iluminar os fundamentos normativos e sociológicos da legitimidade legislativa.

3.1. A contribuição de Axel Honneth: reconhecimento como condição de justiça

A Teoria do Reconhecimento, proposta por Axel Honneth, constitui um dos mais relevantes referenciais teóricos contemporâneos para a compreensão das dinâmicas de justiça nas sociedades democráticas. Para o autor (2002, p.115-116), a realização da justiça não pode ser dissociada das estruturas de reconhecimento recíproco que fundamentam a vida social. Seu modelo teórico parte da premissa de que a reprodução das relações sociais

depende da consolidação de vínculos de reconhecimento nas dimensões afetiva, jurídica e social, articulando, assim, as expectativas intersubjetivas à institucionalização de normas e direitos. O reconhecimento torna-se, portanto, condição indispensável tanto para a autonomia individual quanto para a coesão social.

Honneth estrutura sua teoria em três esferas principais de reconhecimento. A primeira forma de reconhecimento baseia-se nas relações primárias, ou afetivas iniciais, sobretudo aquelas estabelecidas no ambiente familiar entre pais e filhos, sendo fundamentais para os processos de individuação e socialização do sujeito. A segunda forma vincula-se à esfera jurídica e se expressa na consolidação e expansão dos direitos sociais, fruto das reivindicações históricas dos trabalhadores, que buscaram garantir um patamar mínimo de segurança socioeconômica e de proteção legal. Nesse contexto, o reconhecimento é concebido como resultado de disputas sociais desencadeadas por experiências de desrespeito, as quais se materializaram em conflitos acerca do conteúdo e da abrangência dos direitos atribuídos a cada indivíduo enquanto sujeito de direito.

A terceira dimensão trazida por Honneth está relacionada ao reconhecimento no âmbito da solidariedade social, que se fundamenta em valores coletivos compartilhados e orientados à realização de objetivos comuns. Essa forma de reconhecimento se expressa por meio da estima social mútua entre os membros de uma comunidade, valorizando suas singularidades e contribuições específicas. Aqui se evidencia a distinção entre reconhecimento jurídico – estruturado em princípios universais e abstratos – e o reconhecimento oriundo das relações solidárias, que prioriza os vínculos éticos concretos e a experiência vivida nos contextos sociais primários e secundários.

No que diz respeito ao processo legislativo, o reconhecimento jurídico e social assume especial relevância. A legislação não é neutra nem autossuficiente. A norma reflete e molda os padrões de reconhecimento social vigentes. As omissões legislativas, os déficits de participação ou a produção normativa insensível às demandas de determinados grupos, são expressões concretas de negação de reconhecimento, que se revertem em subcidadania, marginalização e desigualdade (MAYER 2002, p.34-36).

Além disso, a teoria de Honneth enfatiza que o reconhecimento surge frequentemente como resposta a experiências de desrespeito. Dessa forma, os movimentos sociais, as reivindicações políticas e as mobilizações comunitárias podem ser interpretados como lutas por reconhecimento, que pressionam o espaço público e demandam respostas institucionais, muitas vezes na forma de políticas públicas e inovação legislativa. Essa dinâmica está

diretamente relacionada ao papel do devido processo legislativo como mecanismo institucional de mediação dessas demandas, no qual a escuta e a consideração das vozes sociais se tornam imperativos democráticos.

3.2. A crítica de Emmanuel Renault: a dimensão institucional do reconhecimento

Em continuidade à discussão sobre o reconhecimento como fundamento normativo das relações sociais, destaca-se também a contribuição de Emmanuel Renault, que, embora compartilhe das premissas gerais formuladas por Honneth, propõe uma ampliação teórica, deslocando o foco das interações intersubjetivas para a análise dos efeitos institucionais do reconhecimento. Para Renault (2004, p.194), as instituições não são meros reflexos das relações sociais, ao contrário, são espaços ativos de mediação, produção e reprodução das lógicas de reconhecimento.

Renault identifica três vetores institucionais que moldam os processos de reconhecimento: a coordenação da ação, a interpelação e mobilização da subjetividade, e a constituição da identidade (2004, p.196). O primeiro vetor institucional, que consiste na coordenação da ação, diz respeito à maneira como os comportamentos dos indivíduos são organizados em função de regras institucionais. Tais normas regulam as interações sociais, moldando a conduta dos sujeitos a partir das expectativas recíprocas que cada um desenvolve diante do outro, influenciando, em última instância, o reconhecimento – ou sua ausência – do valor atribuído à presença e à atuação dos interlocutores nessas relações.

A segunda forma, ligada à mobilização das subjetividades ou à interpelação, refere-se ao modo como as instituições direcionam as disposições internas dos indivíduos, em que a eficácia das normas depende também da capacidade institucional de organizar expectativas e finalidades, atuando sobre as subjetividades dos agentes e produzindo adesão às diretrizes estabelecidas.

Por fim, a terceira modalidade diz respeito à constituição identitária. Ao longo do processo de socialização, os sujeitos inserem-se em espaços sociais que produzem representações sobre quem eles são e sobre o valor de sua existência. Esses espaços atuam como instâncias de formação da identidade pessoal, por meio da internalização de referenciais normativos, como sistemas de justificação próprios de cada instituição e hierarquia de valores. Dessa maneira, as ações individuais são condicionadas não apenas pelo ambiente social presente, mas também pela trajetória de vida, pela

memória social e pelas múltiplas experiências que constituem a subjetividade do agente.

Essa concepção permite compreender que o próprio processo legislativo, como instituição normativa, é um *locus* privilegiado de produção de reconhecimento – ou, ao contrário, de denegação. A escolha das pautas legislativas, a definição dos grupos e as deliberações parlamentares, são processos permeados por dinâmicas de reconhecimento institucional (RENAULT 2004, p.196).

Além disso, Renault introduz a noção de efeitos patogênicos do reconhecimento institucional, fenômeno no qual a institucionalização de padrões excludentes gera sofrimento social, invisibilidade e estigmatização. Isso se manifesta, por exemplo, quando determinadas problemáticas sociais são sistematicamente negligenciadas no processo legislativo, ou quando a legislação reproduz estigmas e discriminações implícitas. Tais efeitos, além de comprometerem a legitimidade democrática, impactam diretamente na eficácia e na efetividade normativa.

3.3. O reconhecimento como fundamento da legitimidade legislativa

Ao integrar essa base teórica à análise do devido processo legislativo, torna-se evidente que a legitimidade normativa não pode ser dissociada das lógicas de reconhecimento. Uma norma que não resulta de processos inclusivos, que não consideram as vozes e os interesses dos diversos grupos sociais, especialmente dos grupos vulnerabilizados, incorre não apenas em déficit democrático, mas também em deficiência funcional, comprometendo sua própria eficácia social (FONTES 2008, p.2).

Portanto, compreender o reconhecimento como um princípio subjacente ao devido processo legislativo permite ressignificar os próprios critérios de qualidade normativa, tradicionalmente pautados em parâmetros técnicos (clareza, coerência, sistematicidade). A esses, somam-se critérios axiológicos, como a responsividade social, a promoção da dignidade e a redução das assimetrias sociais, que passam a ser centrais na avaliação de legitimidade e da qualidade da lei (ANDRADE 2023, p.25).

Em síntese, a lógica do reconhecimento fundamenta uma concepção de processo legislativo que é, simultaneamente, jurídico, ético, político e social, no qual as normas são expressão da escuta, do respeito e da inclusão, ou seja, vai além da vontade formal do representante.

4. Reconhecimento, subcidadania e agenda legislativa

A inter-relação entre reconhecimento, subcidadania e formulação da agenda legislativa é ponto central para a compreensão dos limites e possibilidades do devido processo legislativo, no contexto das democracias contemporâneas, particularmente na realidade brasileira, marcada por processos históricos de exclusão, invisibilidade e hierarquização social.

4.1. Subcidadania como efeito de negação institucional do reconhecimento

O conceito de subcidadania tem relação com uma condição estrutural, na qual determinados grupos sociais, embora formalmente incluídos no pacto constitucional, vivenciam processos sistemáticos de negação de direitos, de acesso restrito a bens públicos e de participação limitada na esfera pública (VIDAL 2003, p.282). Trata-se de uma cidadania parcial, condicionada ou negativa, cuja gênese se vincula diretamente às lógicas de não reconhecimento, à estigmatização e à reprodução de hierarquias institucionais (RENAULT 2004, p.196; MAYER 2008, p.36).

Essa subcidadania se manifesta na prática legislativa quando determinadas demandas sociais permanecem constantemente preteridas da agenda legislativa, seja pela ausência de canais institucionais adequados de participação, seja pela prevalência de critérios seletivos, por vezes informais, que operam a partir de esquemas de exclusão simbólica e material (FONTES 2018, p.2).

A dinâmica institucional que seleciona quais problemas sociais serão objeto de resposta legislativa reflete, pois, as hierarquias de reconhecimento atuantes no interior do próprio Parlamento e no sistema político com um todo. Nessa perspectiva, o processo legislativo não é um espaço neutro, mas um campo de disputa simbólica, política e axiológica, no qual as assimetrias de poder social se reproduzem ou são, eventualmente, pressionadas.

4.2. A lógica do reconhecimento na definição da agenda legislativa

A inclusão de determinadas pautas na agenda legislativa não decorre apenas de critérios técnicos, mas resulta, principalmente, de processos de mobilização social, de lutas por visibilidade e de reivindicações por reconhecimento. Como observa Honneth (2002, p.115-116), os movimentos sociais são expressões concretas das lutas por reconhecimento, que se

traduzem na exigência de que o Estado – por meio de sua função normativa – reconheça e valide a dignidade, os direitos e as necessidades de grupos marginalizados.

Esse fenômeno, que se pode denominar de parlamentarização das demandas sociais, evidencia o processo pelo qual as reivindicações por respeito e reconhecimento são convertidas em pautas legislativas. Entretanto, essa conversão não é automática. Está condicionada pela existência – ou pela ausência – de mecanismos institucionais de escuta, de participação e de deliberação democrática, os quais são dimensões fundamentais do devido processo legal.

Quando inexistentes os espaços institucionais adequados para expressão dessas demandas, ou quando os processos legislativos operam de forma fechada, opaca e tecnocrática, perpetuam-se dinâmicas de subcidadania, produzindo normas que, embora formalmente válidas, carecem de legitimidade social e de aderência às necessidades concretas da sociedade (MENEGUIM 2017, p.18; ANDRADE 2023, p.25).

4.3. Subcidadania legislativa e seus impactos na qualidade normativa

A subcidadania, quando reproduzida no processo legislativo, impacta diretamente na qualidade normativa. Leis produzidas sem considerar as lógicas de reconhecimento tendem a apresentar déficits de eficácia, de efetividade e aderência social. Isso ocorre porque tais normas são construídas a partir de uma lógica excludente, que não incorpora a pluralidade de experiências, perspectivas e necessidades que caracterizam a sociedade democrática (MORAIS 2010, p.30).

O fenômeno das chamadas “leis que não pegam” é expressão sintomática dessa desconexão entre a produção normativa e a realidade social (MAYER 2008, p.36). Nesse cenário, observa-se que a falta de reconhecimento institucional dos sujeitos sociais impacta não apenas sua condição de subcidadania, mas também compromete o próprio desempenho funcional do ordenamento jurídico, que se torna incapaz de gerar efeitos transformadores.

Portanto, a incorporação da lógica do reconhecimento no devido processo legislativo, além de exigência ética e democrática, é uma condição técnica para a produção de normas eficazes, eficientes e legítimas. A agenda legislativa, quando informada pelos parâmetros do reconhecimento, deixa de ser mera expressão dos interesses hegemônicos e passa a refletir, de forma mais equânime, a diversidade social e as múltiplas dimensões da cidadania.

4.4. O papel da Legística na superação da subcidadania normativa

A Legística, como campo metodológico voltado à melhoria da qualidade normativa (MORAIS 2007, p.30), desempenha papel estratégico na superação dos déficits de reconhecimento, que impactam o processo legislativo. Isso porque, ao incorporar metodologias como a avaliação de impacto legislativo, as consultas públicas, as análises de efetividade normativa e os estudos de viabilidade socioeconômica, a Legística oferece ferramentas capazes de ampliar a participação social e de assegurar que a norma seja construída a partir de diagnósticos precisos da realidade social (MORAIS 2010, p.17; MENEGUIM 2017, p.18-19).

Nessa perspectiva, o devido processo legislativo qualificado pela lógica do reconhecimento e instrumentalizado pela Legística, deixa de ser um mero procedimento formal para se consolidar como uma prática deliberativa, inclusiva e responsável, voltada à concretização dos direitos fundamentais e à promoção da justiça social.

5. A lógica do respeito como parâmetro legístico e instrumento de inclusão

A lógica do respeito, como dimensão normativa da Teoria do Reconhecimento, oferece um amplo referencial para a redefinição dos critérios de qualidade normativa e, conseqüentemente, para o aperfeiçoamento do devido processo legislativo. Ao ser incorporada com parâmetro legístico, essa lógica, além de fortalecer a legitimidade democrática da produção legislativa, também funciona como instrumento efetivo de inclusão social e de superação das assimetrias estruturais que caracterizam as sociedades contemporâneas.

5.1. A lógica do respeito como critério normativo

Na perspectiva de Honneth e Renault, anteriormente citadas, o respeito não se reduz a um sentimento moral abstrato, mas constitui uma prática social e institucional que se traduz em reconhecimento jurídico, social e político. No âmbito legislativo, isso significa que a produção normativa deve estar orientada pela busca de eficácia técnica ou pela satisfação de interesses majoritários, bem como pela consideração efetiva da dignidade, da diversidade e da pluralidade dos sujeitos sociais.

Dessa forma, a lógica do respeito impõe que o processo legislativo incorpore, como condição de validade substancial, mecanismos que assegurem: (i) escuta qualificada dos diversos segmentos sociais; (ii) participação efetiva na definição da agenda legislativa; (iii) consideração das diferenças culturais, étnicas, de gênero, geracionais e territoriais na formulação normativa; e (iv) avaliação permanente dos impactos sociais, econômicos e culturais da legislação produzida.

Trata-se, portanto, de uma lógica que desloca o foco da legalidade formal para a legitimidade substancial, na qual o respeito se converte em fundamento axiológico da própria validade democrática da norma.

5.2. O respeito como parâmetro de qualidade normativa na Legística

A incorporação da lógica do respeito na Legística redefine o próprio conceito de qualidade normativa. Em regra, os critérios legísticos concentram-se em parâmetros técnicos como clareza, coerência, precisão e sistematicidade. Ainda que indispensáveis, tais critérios são insuficientes quando descolados da análise dos contextos sociais e das dinâmicas de reconhecimento que permeiam a sociedade.

Sob a ótica da lógica do respeito, a noção de qualidade normativa deixa de se restringir aos critérios técnicos-formais e passa a incorporar dimensões substanciais diretamente relacionadas à legitimidade democrática. Nesse sentido, a qualidade da norma envolve sua capacidade de ser socialmente responsiva, ou seja, de atender efetivamente às demandas concretas da coletividade. Inclui, ainda, a garantia de inclusão democrática, assegurada por meio de processos participativos efetivos e institucionalizados. A promoção da igualdade material também se impõe como elemento essencial, exigindo não apenas o reconhecimento jurídico abstrato dos direitos, mas a formulação de instrumentos normativos aptos a superar barreiras estruturais de ordem econômica, social e cultural. Ademais, a qualidade legislativa pressupõe a aderência da norma às expectativas e necessidades dos grupos sociais vulnerabilizados, reconhecendo-os como sujeitos centrais na definição das políticas públicas e na conformação do processo legislativo.

Como bem sintetiza Andrade (2023, p.25), legislar com qualidade demanda uma análise qualitativa da norma, mediante critérios de avaliação de impacto normativo, quanto à efetividade, eficácia e eficiência da aplicação da lei, com foco na sistematização do processo legislativo e implementação de instrumentos de avaliação de impactos desde o momento da elaboração normativa.

5.3. Legística, devido processo legislativo e inclusão social

A integração entre lógica do respeito e metodologia Legística fortalece a própria concepção de devido processo legislativo, enquanto instrumento de promoção da inclusão social. Essa integração se concretiza por meio de adoção de práticas institucionais, que efetivam a participação democrática e qualificam o processo legislativo.

Dentre essas práticas, destaca-se a realização de audiências públicas substanciais, que transcendem o mero cumprimento formal e se convertem em espaços reais de escuta social. Soma-se a isso, o uso de plataformas digitais participativas, capazes de ampliar o acesso à deliberação legislativa, especialmente para grupos historicamente excluídos dos espaços institucionais (ANDRADE 2013). Também se insere nesse contexto, a produção de análises de impacto normativo com foco específico nos efeitos sociais, culturais e distributivos das proposições legislativas, assegurando maior responsabilidade pública e previsibilidade. Por fim, ganha relevo a formulação de normas que incluam expressamente mecanismos de ação afirmativa, instrumentos de proteção das minorias e estratégias de promoção da equidade, reafirmando o compromisso do processo legislativo com a justiça social e a inclusão.

Essas práticas não apenas aprimoram a técnica legislativa, mas também contribuem para a construção de um modelo de processo legislativo comprometido com os valores do Estado Democrático de Direito, em que a legislação é expressão concreta do reconhecimento e do respeito à dignidade de todos.

5.4. A lógica do respeito e o fortalecimento da democracia substantiva

A lógica do respeito, quando adotada como critério orientador da atividade legislativa, transcende os limites da democracia meramente formal e contribui para a consolidação da democracia substantiva, na qual a igualdade não se limita à distribuição formal de direitos, mas se materializa na efetiva participação dos cidadãos na definição das regras que orienta a vida coletiva (VIDAL 2003, p.282).

Nessa perspectiva, o devido processo legislativo, enriquecido pela lógica do respeito e instrumentalizado pela Legística, torna-se um espaço de realização dos direitos fundamentais, de promoção da justiça social e de consolidação da cidadania plena.

6. Conclusão

A análise do devido processo legislativo à luz da lógica do reconhecimento evidencia que a legitimidade democrática da produção normativa não se esgota na observância dos procedimentos formais, mas exige o atendimento a critérios substanciais vinculados à inclusão, ao respeito e à promoção da dignidade dos sujeitos sociais.

Ao incorporar os aportes teóricos de Axel Honneth e Emmanuel Renault, constata-se que as relações de reconhecimento – ou sua ausência – estruturam, de modo determinante, as dinâmicas de formulação da agenda legislativa, de definição de conteúdos normativos e de avaliação da qualidade das leis. As práticas legislativas que desconsideram essas dinâmicas tendem a reproduzir padrões de subcidadania, invisibilidade e exclusão, comprometendo não apenas a eficácia e a efetividade das normas, mas, sobretudo, sua legitimidade democrática.

A lógica do respeito, como dimensão normativa do reconhecimento, emerge como parâmetro indispensável para a redefinição dos critérios legísticos, em regra, centrados em aspectos técnicos e formais, devendo ser agregados critérios axiológicos, com responsividade social, promoção da igualdade material e centralidade das demandas dos grupos socialmente vulnerabilizados. O devido processo legislativo, nessa perspectiva, deixa de ser apenas um conjunto de etapas regimentais e se consolida como um instrumento de fortalecimento de democracia substantiva, capaz de transformar demandas sociais em respostas normativas adequadas, justas e eficazes.

A integração entre Teoria do Reconhecimento e Legística revela-se, portanto, estratégica para o aperfeiçoamento da produção legislativa do Estado Democrático de Direito. A aplicação das ferramentas legísticas – como avaliação de impacto legislativo, consultas públicas e sistematização normativa –, quando orientadas pela lógica do respeito, contribui decisivamente para a construção de leis mais coerentes, claras, efetivas e, principalmente, socialmente legitimadas.

Conclui-se que o fortalecimento do devido processo legislativo, qualificado pela lógica do reconhecimento, é condição necessária para a promoção de uma cidadania plena e para a construção de uma ordem jurídica capaz de responder aos desafios contemporâneos da desigualdade, da diversidade e da participação democrática. A adoção dessa abordagem no âmbito parlamentar não apenas aprimora a qualidade normativa, mas também reforça o compromisso ético e político das instituições legislativas com justiça social, inclusão e o desenvolvimento sustentável.

Por fim, reafirma-se a importância da Legística não como mero instrumento técnico de redação normativa, mas como uma metodologia comprometida com a efetividade dos direitos, com a redução das assimetrias sociais e com o fortalecimento do vínculo de confiança entre o cidadão e o Estado. A lógica do respeito, se incorporada como princípio orientador da atividade legislativa, amplia os horizontes do devido processo legislativo, convertendo-o em verdadeiro mecanismo de promoção dos valores constitucionais, da cidadania substantiva e da democracia participativa.

7. Referências

- ANDRADE, Marcilene S. (2024). Governança digital no Poder Legislativo Municipal: desafios na implementação do Governo digital à luz da Lei 14.129/2021. *XIII Encontro Internacional do CONPEDI Uruguai - Montevidéu*. <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/351f5k20/aocct32x/iydj8ZemP7gpbPQs.pdf>.
- ANDRADE, Marcilene S. (2023). **Legislar com qualidade: o que falta?** In: Silva, T. E.; Schwartz, F. .; Barros, A.T.; Lins, C.L.C. E. (orgs.). *Anais da XIII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados: Parlamento e Inovação*. Câmara dos Deputados: Edições Câmara, p.25-30.
https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/eventos/jornadas-depesquisa-e-extensao/final_AnaisdaXIIIJornadadePesquisaeExtensodaCmaradosDeputadosParlamtoeInovao.pdf.
- CAVALCANTE, João T. (Fº) (2020). **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: JusPodivm.
- COSTA, André G.; TONELO, Daniel (2012). **Filosofia da ciência e mudanças de paradigma: uma breve revisão da literatura**. Temas de Administração Pública (UNESP - Araraquara) 4(7).
<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTema sdeAdministracaoPublica/andregalindodanieltonelo.pdf> .
- DUTRA, Valéria S.A. (2011). A questão da legitimidade e da eficácia social dos direitos fundamentais e a influência da Legística. *Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI*. p.5968.
- FONTES, Paulo V. (2018) A luta pelo reconhecimento e o paradigma da dádiva. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais* 33(97): 1-19.
<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/qff3xFxQ6B5rrZdVKpkqMhh/?format=pdf&lang=pt>
- HONNETH, Axel (2002). **La lutte pour la reconnaissance**. Paris: Les Éditions du Cerf.
- LEONI, Fernanda (2022) A dogmática do interesse público: parâmetros mínimos para a adequação do princípio da supremacia do interesse público à atualidade. *Simetria - Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo* VII(10): 144-161.
<<https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/141>>.

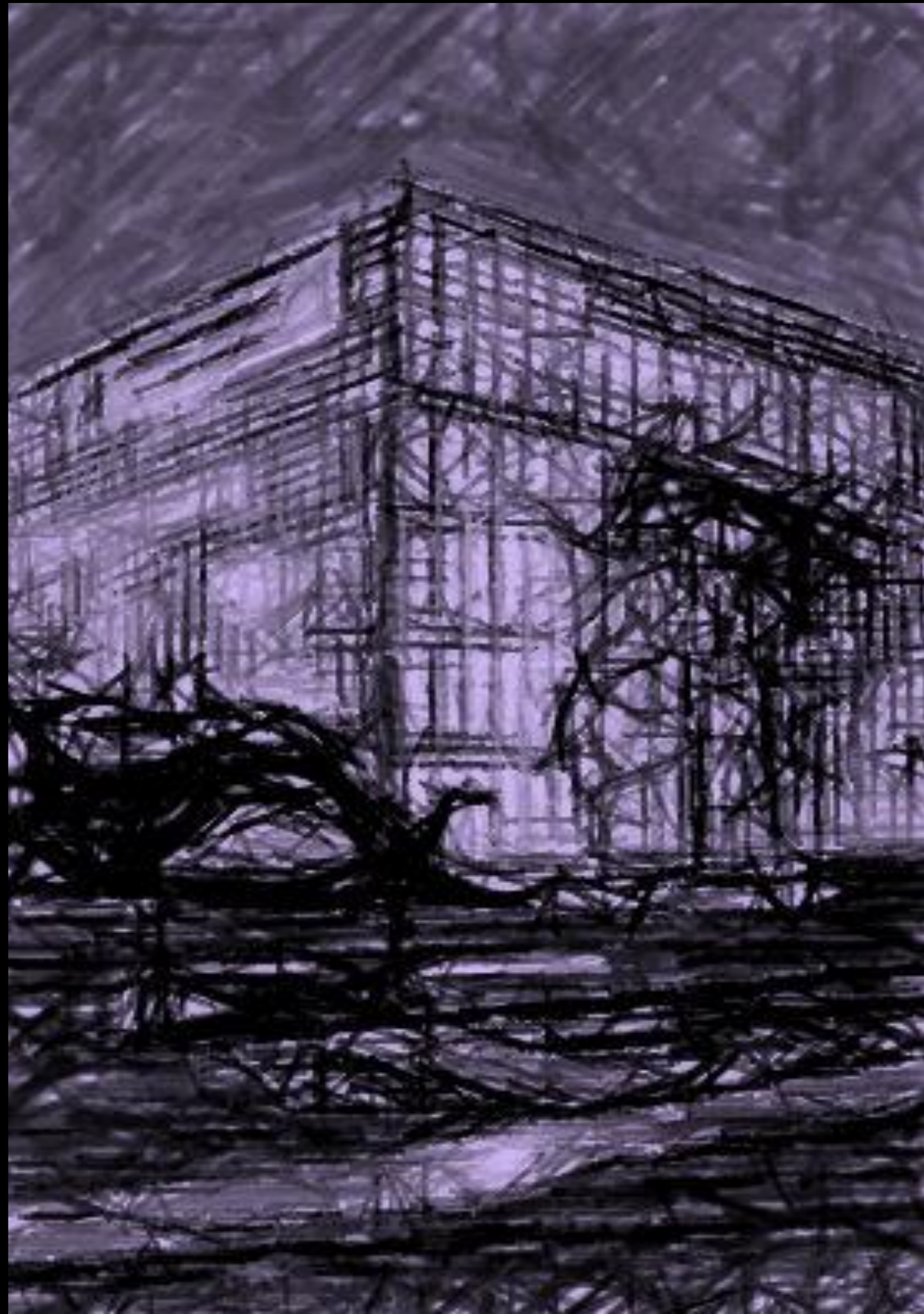
- MAYER, Ricardo (2008). A lógica do respeito: notas críticas em torno do conceito de reconhecimento. *Latidade* 2(2): 34-67.
<https://www.seer.ufal.br/index.php/latitude/article/view/157/pdf_8>.
- MENEGUIN, Fernando B. SILVA, Rafael S. (orgs.) (2017). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal /Coordenação de Edições Técnicas.
- MORAIS, Carlos B. (2010). **Guia de avaliação de impacto normativo**. Coimbra: Almedina.
- MORAIS, Carlos B. (2007). **Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor**. Lisboa: Verbo.
- RENAULT, Emmanuel (2004). **L'expérience de l'injustice**. Paris: La Découverte.
- TEODORO, Rita K. F; ANDRADE, Marcilene S. (2024) A importância da Advocacia Pública no Poder Legislativo na implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável - o Parlamento e o ODS 16. *In: Hirose, R.T. (coord.). Advocacia Pública e defesa da humanidade*. São Paulo: Tirant lo Blach Brasil, p.178-198.
- THÉVENOT, Laurent (2018). Reconhecimentos: com Paul Ricoeur e Axel Honneth. *Revista Antropolítica* 44: 15-33.
<<https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/41955/23879>>.
- VIDAL, Dominique (2003). A Linguagem do Respeito: a Experiência Brasileira e o Sentido da Cidadania nas Democracias Modernas. *DADOS - Revista de Ciências Sociais* 46(2): 265-278.
-

Laura Elizandra Machado Carneiro

Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Diadema/SP. Advogada graduada pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Doutoranda em Direito Empresarial pela Universidade Nove de Julho. Mestra em Direito Tributário pela USP. Especialista em Direito Tributário, Direito Processual Civil, Direito Público e Direito Material e Processual Trabalhista. Especialista em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM/SP.

Marcilene dos Santos Andrade

Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Diadema/SP. Advogada graduada pela Universidade Cruzeiro do Sul. Mestranda em Direito pela Universidade Nove de Julho. Especialista em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de São Paulo. Especialista em Direito Público Municipal pela Escola de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Especialista em Advocacia da Fazenda Pública pela Faculdade Legale. E-mail: marcilenesandrade@adv.oabsp.org.br.



AS HIPÓTESES DE *QUORUM* QUALIFICADO NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL

*THE HYPOTHESES OF A QUALIFIED QUORUM IN THE STATE
LEGISLATIVE PROCESS*

Fernando Dias Menezes de Almeida
Telma de Freitas Fontes
Fernanda Noia da Costa Lino

Resumo

A partir da constatação de diferenças entre as matérias arroladas em determinadas constituições estaduais e as estabelecidas pela Constituição Brasileira de 1988 como objeto de lei complementar, este trabalho propõe analisar em que medida pode o constituinte estadual, em seu âmbito de organização, eleger autonomamente matérias sujeitas ao rito especial da lei complementar, não reproduzindo integral e literalmente as hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988. Cotejam-se também os fundamentos utilizados nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, tendo por objeto normas constitucionais estaduais que estabelecem novas hipóteses de *quorum* qualificado em processo legislativo estadual.

Palavras-chave: Lei Complementar Estadual. Rol de matérias. Limites à autonomia estadual.

Abstract

Based on the observation of differences between the matters listed in certain state constitutions and those established by the Brazilian Federal Constitution of 1988 as object of complementary law, this work proposes to analyze to what extent can the state constituent, in its scope of organization, autonomously select matters subject to the special procedure of complementary law, without fully and literally reproducing the hypotheses provided for in the Federal Constitution of 1988. This paper also compares the grounds used by the Supreme Federal Court in their decisions regarding judicial review of state

constitutional norms that innovate in hypotheses of qualified quorum in the state legislative process.

Keywords: *Complementary State Law. List of subjects. Limits to state autonomy.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Autonomia dos Estados e as limitações ao Poder Constituinte Decorrente. 3. A lei complementar enquanto espécie legislativa. 4. As hipóteses objeto de lei complementar: podem os Estados adotar um rol de matérias distinto da Constituição Federal? 5. A visão do Supremo Tribunal Federal quanto à ampliação pelo constituinte estadual da reserva de lei complementar estabelecida pela Constituição de 1988. 6. Conclusão. 7. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

O presente trabalho analisa a amplitude da autonomia normativa conferida aos Estados-membros da Federação brasileira, no que se refere à determinação das hipóteses sujeitas ao *quorum* qualificado típico das leis complementares.

Inicialmente, apresentam-se bases teóricas para o entendimento das constituições subnacionais - e da autonomia organizacional que estas representam - como elemento fundamental do Estado federal.

Ao tratar da autonomia dos Estados, compreender também as limitações ao Poder Constituinte Decorrente admitidas no Direito brasileiro permitirá identificar situações em que especialmente as autonomias organizacional e legislativa dos Estados-membros poderão restar ameaçadas.

Adentrando no estudo da lei complementar, este trabalho discorre acerca de características que podem auxiliar o entendimento da natureza desta espécie legislativa, da posição dela, em meio às demais espécies normativas do ordenamento, e da função que exerce, no contexto de um Estado federal.

Em seguida, discorre-se sobre a possibilidade jurídica dos Estados adotarem um rol de matérias sujeitas à reserva de lei complementar distinto das hipóteses expressamente previstas na Constituição de 1988. Neste ponto, aborda-se o postulado da simetria e verifica-se o modo como ele é entendido e aplicado nesta matéria pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, aprofunda-se a análise de acórdãos proferidos em ações de controle concentrado de constitucionalidade tendo por objeto normas de constituições estaduais que inovam nas hipóteses de reserva de lei

complementar estadual, em comparação com as hipóteses previstas na Constituição de 1988.

Ao final, apresentam-se conclusões acerca das lições apanhadas em doutrina e do entendimento jurisprudencial constitucional acerca da validade de normas constitucionais estaduais que ampliam as hipóteses de quórum qualificado em processo legislativo estadual, não guardando simetria com as hipóteses admitidas expressamente pela Constituição de 1988.

2. Autonomia dos Estados e as limitações ao Poder Constituinte Decorrente

A autonomia dos Estados na República Federativa do Brasil vem consagrada no texto da Constituição de 1988, em seu artigo 18, dispositivo este inaugural do Capítulo atinente à organização político-administrativa do Estado brasileiro.

Em linhas gerais, essa ideia acompanha as constituições brasileiras republicanas, por certo, com diferenças específicas e evolutivas.

Numa brevíssima síntese, pode-se afirmar que o Brasil-República seguiu historicamente uma dupla tendência em termos de federação: (i) algo que parece ser regra geral em termos de qualquer federação, nos momentos de notas mais autoritárias no regime de governo, as regras federativas tenderam à centralização, verificando-se o inverso nos momentos democratizantes; (ii) particularmente no caso do Brasil, as tendências descentralizantes operaram no tempo de modo a valorizar a autonomia dos municípios em detrimento da dos estados-membros.

Como é notório, a tese federalista conquistou espaço no sistema constitucional brasileiro com o movimento republicano, contrastando com a opção do governo imperial pela manutenção de um sistema centralizado política e administrativamente.

É clássica a afirmação de Rui Barbosa sobre o movimento republicano ser, antes de mais nada, federalista. A Constituição Provisória, dada pelo Decreto n. 1/1889, afirma de modo indissociável a “república federativa”, seguindo um modelo que simbolicamente procura fundar-se em um padrão similar ao norte-americano, ainda que, em boa medida, apenas na retórica: notadamente na denominação do País como “Estados Unidos” do Brasil (Decreto n. 1/89, art. 1º) e pela referência à “soberania” dos Estados a justificar sua adesão à federação (Decreto n. 1/89, art. 3º).

Entretanto, desde seus primórdios – e mais uma vez faz-se referência a Rui Barbosa como síntese do pensamento político republicano – a República preocupou-se com a unidade nacional e, nesse sentido, com a

preservação da importância da União. Isso não apenas decorria de uma estratégia política para evitar a fragmentação do País ante possível oportunismo de lideranças locais, como ainda da compreensão de que, de fato, a maior parte das frações do território nacional não teria meios próprios de sustentar sua “autonomia” sem o socorro técnico-institucional e financeiro da União.

A história da federação brasileira, portanto, é, em grande medida, desde as origens e até hoje, pautada pela desigualdade das condições fáticas de exercício da autonomia pelos Estados (e pelos Municípios), o que implica uma tendência de afirmação meramente nominal dessa autonomia em muitos casos.

Adicionalmente, a Federação brasileira tem uma produção do direito extremamente centralizada, restando aos Estados e aos Municípios competências legislativas de pouca relevância na vida cívica nacional – praticamente voltadas à normatização da própria administração pública estadual ou municipal, sendo certo, contudo, que, no caso dos municípios, a legislação urbanística ainda repercute em certa medida de modo direto na vida dos cidadãos.

De todo modo, é indiscutível que a Federação brasileira acompanha uma regra normalmente presente nas federações que implica, para além da garantia de competências “legislativas” em sentido estrito aos seus membros, também competências “legislativas constituintes”, aquilo que a doutrina em geral diz “competência de auto-organização”.

Trata-se, por certo, de uma competência constituinte que não se confunde com a competência constituinte do Estado soberano, a esta subordinando-se. Daí costumar-se dizê-la competência decorrente.

Para Anna Cândida da Cunha Ferraz, em clássica obra sobre a matéria, a conformidade necessária das Constituições estaduais com a Constituição Federal traz implicações tanto de ordem negativa, quanto positiva para o Poder Constituinte Decorrente. De efeito, respectivamente, as Constituições estaduais - e o direito interno que delas retira seu fundamento de validade - não poderão contrariar a Constituição do Estado soberano, ao mesmo tempo que deverão refletir os preceitos, fins e o espírito desta. Trata-se, esta conjugação de implicações negativa e positiva, da regra geral e norteadora do exame das limitações ao Poder Constituinte Decorrente (1979, p. 33-134).

De fato – e aqui um ponto essencial para o argumento que se vai sustentar no presente artigo – a correta compreensão, num plano teórico, da distinção entre a Constituição do Estado soberano e as Constituições dos

membros integrantes da federação¹⁷⁴ passa pela adoção de um argumento típico do pensamento de Hans Kelsen¹⁷⁵.

Com efeito, Kelsen entende – numa análise teórica geral (ou seja, Kelsen não está concretamente analisando as opções políticas, ou meramente terminológicas, de cada País) – que a adequada compreensão de uma federação importa identificar um ordenamento jurídico soberano (“ordenamento jurídico total”), dentro do qual convivem diversos ordenamentos jurídicos autônomos (“ordenamentos jurídicos parciais”).

Aplicando-se essa ideia à realidade brasileira, tem-se que o ordenamento jurídico soberano, “total”, corresponde ao da República Federativa do Brasil (ao qual, para seguir um uso doutrinário, pode-se associar o adjetivo “nacional”), dentro do qual convivem três níveis de ordenamentos jurídicos autônomos, “parciais”, quais sejam, o da União Federal (dito “federal”), os dos Estados-membros (ditos “estaduais”) e os dos Municípios (ditos “municipais”)¹⁷⁶.

Essa lógica – independentemente de a Constituição de 1988 ter ou não conscientemente seguido o pensamento de Kelsen; e nem precisaria ter deferência a pensamento doutrinário algum... – está claramente presente no seu art. 18.

Entretanto, a Constituição de 1988 não explicita o fato – mas nem por isso uma abordagem científica deve abrir mão de reconhecer sua ocorrência – de ela mesma fazer as vezes de “Constituição Nacional” e “Constituição Federal”.

Aliás, seria exótico – admita-se – na prática, mas não impossível, nem mesmo indesejável, que houvesse dois documentos distintos: uma “Constituição Nacional”, relativa à pessoa jurídica de direito internacional República Federativa do Brasil, e uma “Constituição Federal”, relativa à pessoa jurídica de direito interno¹⁷⁷ União Federal.

Sendo assim – e acompanhando ainda o pensamento de Kelsen – pode-se reconhecer uma hierarquia normativa entre a (use-se a terminologia

¹⁷⁴ Pouco importando se nominalmente se chamam “constituições”, como as dos Estados-membros, ou eufemisticamente se chamam “leis orgânicas”, como as dos Municípios, no caso brasileiro.

¹⁷⁵ Em especial em sua obra “General Theory of Law and State”, publicada originalmente em inglês, nos Estados Unidos. O primeiro autor deste artigo já cuidou dos aspectos a seguir mencionados em outros textos sobre federação.

¹⁷⁶ Bem entendido que aí se inclui o “distrital”, do Distrito Federal, que implica uma fusão de “estadual” e “municipal”.

¹⁷⁷ Vide, nesse sentido, o disposto no art. 41, I, do Código Civil.

praticada no Brasil) Constituição Nacional (que também se diz Constituição da República) e as demais constituições dos membros da federação, o que inclui: as normas constitucionais atinentes à União Federal (“federais”, previstas no mesmo documento que contém a Constituição Nacional), as normas constitucionais estaduais (previstas nas constituições estaduais) e as municipais (previstas nas leis orgânicas municipais).

Por outro lado, não haverá hierarquia – senão distintos campos de competência – entre, de um lado, as normas constitucionais da União Federal (“federais”) e, de outro, as normas constitucionais estaduais ou municipais.¹⁷⁸

Entretanto, na medida em que o Brasil não possui como documentos distintos uma “Constituição Nacional” e uma “Constituição Federal”, conforme acima constatado, e, para complicar mais a situação, como o uso doutrinário mais comum é chamar a Constituição de 1988 pelo equivocado nome de “Constituição Federal”, fica inadequado fazer-se uma afirmação genérica sobre a relação hierárquica entre a “Constituição Nacional (Federal)” e as Constituições estaduais ou municipais.

Sendo mais preciso: de um lado, é impróprio fazer uma afirmação genérica de que o documento normativo todo consistente na Constituição 1988 – seja ela dita Nacional ou Federal – impõe-se, em todas as suas regras, hierarquicamente a Estados e Municípios.

De outro, é igualmente impróprio (e por vezes, alguém que excepcionalmente lembre-se de pensar com Kelsen incide nesse equívoco, atribuindo ao clássico autor da Escola de Viena pensamento que certamente não teve) dizer de modo genérico que a Constituição “Federal” de 1988 não se impõe hierarquicamente a Estados e Municípios.

O correto, ainda que menos simples na formulação, seria dizer que as regras presentes na Constituição de 1988 que tenham caráter “nacional” – enquanto regras do ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil –, essas sim, impõem-se hierarquicamente a estados e municípios. Mas as regras ali presentes que tenham caráter “federal” – enquanto regras aplicáveis apenas à União Federal – não se impõem hierarquicamente a estados e municípios, tratando-se apenas de situação de distintas esferas de competências.

Porém, a complicar mais a questão, há uma tradição jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no Brasil¹⁷⁹ de ler em certas regras, as quais a Constituição de 1988 pretende aplicáveis à União, um padrão de reprodução obrigatória para estados e municípios.

¹⁷⁸ Nem haverá hierarquia na relação destas últimas entre si: “estaduais com estaduais”, “estaduais com municipais”, “municipais com municipais”.

¹⁷⁹ Por uma visão de política legislativa da qual os autores deste texto discordam.

O conteúdo que uma Constituição estadual deve conter não é resposta fácil, nem tampouco única nos diferentes delineamentos possíveis de um Estado federal. Mas certamente deverá levar em conta os anseios mais permanentes da comunidade à qual ela se dirige e adequar-se à realidade social de seu território.

Esse último ponto é o que induz os problemas que centralmente se pretende discutir na sequência deste texto.

3. A lei complementar como espécie legislativa

A Constituição de 1988 revela-se lacônica ao dispor sobre as leis complementares, estabelecendo, tão somente, que estas serão aprovadas por maioria absoluta (art. 69).

Esta exigência de uma maioria qualificada para aprovação das leis complementares contém em si uma clara intenção de que estas não sirvam de “fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer a sua voz”. Trata-se de “um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento” (FERREIRA 2012, p.270).

Mas falta maior delineamento da lei complementar pelo texto constitucional vigente para uma melhor compreensão da natureza desta espécie normativa, o que acaba por forçar o intérprete a apoiar-se na tradição de interpretação jurisprudencial dada a textos constitucionais anteriormente vigentes no Brasil.

A Emenda n. 1/69 (art. 50) dispunha que

As leis complementares da Constituição somente serão aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

E, antes desta, a Emenda n. 4/61 à Constituição de 1946, que estabeleceu o parlamentarismo no Brasil, trouxera como elementos úteis para o delineamento desta espécie normativa, a previsão no sentido de que poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta de seus membros.

Estas leis, ditas “complementares”, nestes dois momentos do constitucionalismo brasileiro, estiveram associadas a necessidades de complementação normativa de determinadas matérias de caráter

paraconstitucional (como a organização do sistema parlamentar de governo, no segundo caso explicitado), adotando-se para elas menor rigidez processual legislativa que a exigida no rito da emenda constitucional, mas também resguardando as matérias nelas veiculadas de mudanças constantes e apressadas, típicas do processo legislativo ordinário (FERREIRA 2012, p.271).

As leis complementares seriam, portanto, um *tertium genus* de atos normativos, interpostas entre a Constituição e suas emendas (estas dotadas de rigidez extrema) e as leis ordinárias e demais atos de mesma força, como as leis delegadas (cuja maior flexibilidade para criação, alteração ou revogação não traria a estabilidade desejada para o regramento de determinados temas em que a maior ponderação seria recomendada) (FERREIRA 2012, p.270).

Em 1988, sob a égide de um Estado federal e democrático de direito, o constituinte nacional indicou expressamente para a União e, em algumas situações específicas, para os Estados-membros, matérias sujeitas à reserva de lei complementar.

No âmbito das competências legislativas da União, a exigência de lei complementar se verifica, por exemplo, em matéria de direitos políticos, para estabelecer outros casos de inelegibilidade (art. 14, § 9º); de direitos do trabalhador, para se reger a relação de emprego e indenização compensatória (art. 7º, I); para estabelecer os casos em que se permitirão que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (art. 21, IV); ou ainda para se criar, transformar em Estado ou reintegrar ao Estado de origem Territórios da União (art. 18, § 2º).

Na esfera das competências legislativas estaduais, a Constituição de 1988 exige expressamente lei complementar estadual para tratar de matérias fundamentalmente constitucionais, ou seja, as quais, embora caiba aos Estados-membros legislar a respeito - em razão da preponderância do interesse regional, por exemplo -, ligam-se a princípios fundantes do Estado federal, decorrentes do próprio sistema constitucional adotado.

Deste modo, por exemplo, o art. 25, § 3º da Constituição de 1988, ao estabelecer para os Estados que a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões se dará por meio de lei complementar estadual, assim o fez diretamente pois tal matéria é afeta ao equilíbrio federativo e à organização político-administrativa do Estado federal brasileiro.

De modo que, além de complementar normativamente a Constituição de 1988, é precípuo e genuíno que à legislação estadual também seja admitido complementar normativamente sua própria Constituição subnacional, em matérias não previstas expressamente na Constituição de 1988 como hipóteses de lei complementar, mas ainda assim relacionadas à

organização do próprio Estado-membro ou a relevante e peculiar interesse regional.

4. As hipóteses objeto de lei complementar: podem os Estados adotar um rol de matérias distinto da Constituição de 1988?

Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta já não serem mais obrigatórias atualmente, para os Estados federados, as regras estabelecidas para o processo legislativo no plano federal.

Não há na Constituição em vigor uma norma equivalente ao art. 200 da Emenda n. 1/69, o qual incorporava, no que coubesse, ao Direito Constitucional estadual as disposições constantes da Lei Magna federal. Ora, por julgamento unânime da doutrina e da jurisprudência, um dos pontos em que essa incorporação cabia era exatamente o processo legislativo, *ex vi* do art. 13, III, da Emenda n. 1/69 (2012, p.276).

Na ordem constitucional anterior, a incorporação do processo legislativo federal ao direito estadual era expressa e prevista no referido art. 200 da Emenda Constitucional n. 1/69¹⁸⁰.

Diversamente, o artigo 25 da Constituição de 1988 tão somente determina que os Estados, ao organizarem-se, observem “os princípios desta Constituição”, sem enunciá-los.

Deste comando de maior amplitude, doravante estabelecido pela Constituição de 1988, deduz-se que mesmo em matérias para as quais esta não tenha exigido expressamente processo legislativo especial, mas tão somente “lei”, poderão as Constituições subnacionais dispor de maneira mais rígida, estabelecendo para seus territórios a reserva de lei complementar estadual.

De efeito, se já não se fazem mais obrigatórias as regras do processo legislativo federal para o âmbito estadual, nesse novo desenho federativo há de se garantir ao máximo a liberdade dos Estados-membros de exercerem suas autonomias organizacional e legislativa, respeitados parâmetros nacionais mínimos eventualmente fixados na Constituição Nacional.

Prestigiando-se a autonomia federativa dos Estados, enquanto regra de direito constitucional positivo no Brasil, não limitada juridicamente, como visto, por este aspecto processual legislativo, é juridicamente possível e mesmo politicamente desejável, em prol da autenticidade do Estado federal e

¹⁸⁰ “Art. 200. As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados”.

de uma maior estabilidade normativa, que determinadas matérias possam se sujeitar, a critério do ente subnacional e por disposição expressa contida em sua respectiva Constituição, ao *quorum* mais rígido de deliberação parlamentar, conforme os interesses e peculiaridades regionais do Estado-membro¹⁸¹.

Não obstante, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiterado atualmente posicionamento em sentido diverso deste entendimento, sustentando a existência de simetria entre o processo legislativo da União e o dos Estados.

Ora, gozando os Estados de autonomia, sendo as exceções de se interpretarem restritivamente, parece descabido o posicionamento da Suprema Corte. Com efeito, não se atina com a razão de ser a cópia do processo legislativo federal um “princípio” obrigatório para os Estados. Quando muito se poderia ver como “princípio” a necessidade de deliberação da Assembleia Legislativa sobre os projetos de lei (...), não havendo por que os Estados fiquem presos ao modelo federal (FERREIRA 2012, p.277).

No âmbito doutrinário, Araujo (2008) e Leony (2011) analisam a recorrência com que o Supremo Tribunal Federal vem utilizando o “princípio” da simetria como fundamento para garantia de uma “homogeneidade mínima”, imposta pela aliança federal. Falta, no entanto, na jurisprudência, uma explicação mais convincente e satisfatória do emprego deste princípio como elemento limitador do Poder Constituinte Decorrente.

O uso recorrente e, no mais das vezes, acrítico do denominado princípio da simetria¹⁸² nas decisões do Supremo Tribunal Federal parece

¹⁸¹ Em um tempo não muito distante (2015/2016), o Supremo Tribunal Federal prestigiava, em sede de controle abstrato, interpretação neste sentido da maior amplitude de autonomia legislativa aos Estados (cf. ADI 2314/RJ e ADI 1087/RJ). Ponderava-se que, ainda que se pudesse esperar que as partes componentes de uma federação fossem regidas por instituições semelhantes, “isso não quer dizer o afogamento das liberdades estaduais por uma interpretação restritiva que aproxima a forma federal de estado prevista pelos constituintes desde a primeira Constituição republicana ao estado unitário, vício próprio dos regimes autoritários de qualquer natureza que não prezam a diversidade federativa” (Min. Menezes Direito, voto-vista, ADI 2314/RJ).

¹⁸² Sobre o “princípio da simetria” e sua natureza jurídica, cf. FERREIRA FILHO, (2009, p.289-290) e CAVALCANTE (2025, p. 37).

tentar estabelecer o fechamento da ordem constitucional federativa neste tema¹⁸³.

Porém, se a Estados e Municípios é garantida autonomia organizacional e legislativa, como cercar suas respectivas Constituições de definirem novas matérias para as quais lhes convenha, no âmbito regional, garantir a estabilidade e a maior ponderação que as leis complementares conferem?

Assim, não nos parece ser a melhor interpretação do plexo normativo-constitucional nessa matéria, aquela por vezes sustentada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que somente admissível a lei complementar estadual para matérias expressamente previstas pela Constituição de 1988, seja diretamente para o Estado-membro (conforme exemplo do art. 25, § 3º acima), seja, “por simetria”, considerada a norma aplicável à União, adotada por analogia para os Estados-membros.

No plano dos Estados-membros, a lei complementar deverá ser exigida sempre que da Constituição de 1988 ou da constituição estadual puder ser extraída esta exigência de maneira expressa. O fato de a Constituição de 1988 não ter expressamente previsto determinada hipótese não restringe a liberdade do ente federativo estadual de, por meio de sua Constituição, definir tal matéria como típico objeto de regramento por lei complementar estadual.

5. A visão do Supremo Tribunal Federal quanto à ampliação pelo constituinte estadual da reserva de lei complementar estabelecida pela Constituição de 1988.

No presente tópico, são analisadas decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade e verificados os fundamentos utilizados por esta Corte ao apreciar normas constitucionais estaduais que estabelecem novas hipóteses de matérias sujeitas à lei complementar, não previstas expressamente no texto da Constituição de 1988 - seja porque esta tão somente previu, para tanto, a edição de “lei”, sem qualificá-la¹⁸⁴, seja porque ela não especificou o tratamento de referidas matérias pela via legislativa¹⁸⁵.

Tal compreensão faz-se relevante em razão do papel fundamental exercido pela referida Corte na interpretação dos limites constitucionais à

¹⁸³ LEONCY (2011, p.49).

¹⁸⁴ Como no caso em que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública” (art. 144, § 7, da Constituição Federal).

¹⁸⁵ É o caso do saneamento.

autonomia dos entes federativos e, em última análise, no perfilamento do modelo de Estado federal brasileiro. Sabe-se que a castração do sistema federativo por meio do esvaziamento dos poderes constitucionais estaduais pode levar a resultados nefastos à democracia (LIZIERO 2024, p. 69).

Enumerando-se, assim, o universo dos julgados aqui pesquisados, são eles: a ADI 2.872/PI, a ADI 5.003/SC, ADI 2.926/PR, ADI 7057/CE, ADI 1087/RJ, ADI 2314/RJ e ADI 7436/SP.

Alguns acórdãos citados nessas ações como “precedentes” da Corte não tratam exatamente do assunto ora analisado, mas buscam a qualquer custo sustentar a adequação da simetria como mecanismo de solução de lacuna normativa para questões federativas.

Assim é que as ADIs 1.353/RN e 6.856/AL são trazidas para o voto do Ministro André Mendonça, no bojo da ADI 7436/SP, para defender que as normas da Constituição Federal referentes ao processo legislativo seriam, todas elas, “normas de reprodução obrigatória para os demais entes federados, por força do princípio da simetria”.

Ressalte-se, todavia, que nestes dois julgados, referenciados no voto citado, o que se analisa é se o balanço das iniciativas legislativas distribuídas aos Poderes constituídos em âmbito nacional deve ser preservado e reproduzido tanto quanto possível nos âmbitos subnacionais. A simetria, nestes dois casos, é empregada como vetor interpretativo, em conjunto com os princípios democráticos e, em especial, da separação de poderes. Trata-se, aqui, com razão, de preservar-se o arranjo formulado pela Constituição de 1988 para o Estado brasileiro, respeitando-se os Poderes constituídos e o sistema de freios e contrapesos desenhado para funcionar em qualquer esfera federativa.

Diversamente, no entanto, se apresenta o presente caso, em que não está em jogo o balanço dos Poderes republicanos constituídos quanto à iniciativa de leis por parte deles, mas sim a amplitude de autonomia normativo-organizacional conferida a entes federativos para apreciarem suas necessidades e peculiaridades regionais a demandarem uma apreciação mais depurada por parte do correspondente Poder Legislativo quando do exercício de função que lhe é constitucionalmente própria (e em nada tomada de outro Poder, em desbalanço ou desfavor de algum deles)¹⁸⁶.

¹⁸⁶Em análise, pelo STF, de dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que exigia o processamento da lei orgânica da polícia civil por lei complementar, o Min. Carlos Ayres Brito, em seu voto, destacou: “No caso, trata-se de matéria que a própria Constituição reservou a competência legislativa dos Estados em caráter concorrente - é o inciso XVI do artigo 24: (...) Ora, recusar à Constituição do Estado

Assim, evocar-se o “princípio” da simetria para toda e qualquer questão interpretativa envolvendo *processo legislativo* tem o risco de retirar equivocadamente do ente subnacional fatia demasiadamente larga, desproporcional, de sua autonomia legislativa e organizacional.

O *quorum* especial, característico da lei complementar, tem o condão de conferir maior estabilidade ao texto normativo. A depender da importância regional dada à matéria sob consideração, é possível admitir-se que recaia sobre o Estado-membro a decisão acerca de se exigir maior ponderação parlamentar acerca daquela.

No caso da definição de matérias sujeitas a *quorum* qualificado em processo legislativo, a projeção pura e simples da simetria, como vimos, não se revela suficiente. Outros elementos, em especial princípios constitucionais - ainda que nem sempre claros -, devem influir na análise para se deduzir como dispensada a obrigatoriedade de reprodução da norma no contexto subnacional.

Analisando-se as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade que tiveram por objeto especificamente norma constitucional estadual relativa a matéria sujeita ao *quorum* qualificado das leis complementares, verifica-se que a referida Corte não manteve seu posicionamento intacto ao longo do tempo.

Nos acórdãos proferidos nas ADIs 2314/RJ e 1087/RJ, a Corte assumiu viés menos centralizador, respaldando as decisões respectivas no fundamento da autonomia dos estados em definir suas próprias hipóteses. “A especificação de *quorum* diferenciado para a disciplina de determinada matéria, desde que seja mais rigorosa ao que indica a Constituição Federal, está no âmbito da autonomia normativa dos Estados”^{187 188}.

essa faculdade para qualificar certas matérias como exigentes de uma aprovação legislativa mais qualificada, mais detida, com um quorum maior, parece-me uma demasia. E não se trata, aqui, absolutamente, de negar o processo legislativo, enquanto princípio irradiante, para o exercício da competência legislativa dos Estados. Não se trata, propriamente, de processo legislativo.” (ADI 2314/RJ, j. 17.6.2015).

¹⁸⁷ Trecho do voto do Min. Relator Edson Fachin, na ADI 1087. E continua: “Poder-se-ia, então, indagar se, ante o silêncio da Constituição Federal, haveria a necessidade de observância do quórum simplificado. A resposta é negativa, sob pena de cerceamento desproporcional do poder normativo dos Estados, conforme indicou o recente precedente desta Corte”. No acórdão respectivo: “1. Nos termos da jurisprudência recém delineada nesta Corte, não ofende a Constituição Federal a previsão, na Carta estadual, da regência, quanto ao estatuto dos militares, mediante lei

Já as ADIs 5003/SC e 6856/AL tiveram decisões contrárias à autonomia dos estados nessa matéria, entendendo que a norma constitucional definida à União seria de reprodução obrigatória aos estados. Nestas decisões, assim como em outras discussões jurisprudenciais federativas, o recurso ao já percorrido “princípio” da simetria é regra. E, na linha da verificação demonstrada por Leony (2011), o postulado da simetria apresenta-se, nas decisões destes casos envolvendo hipóteses de lei complementar, como fundamento anacrônico, acrítico.

O Ministro André Mendonça, em voto proferido na ADI 7436/SP, identifica como limitações de conteúdo das constituições dos Estados os princípios constitucionais sensíveis previstos no art. 34, inciso VII, da CF88¹⁸⁹.

Em linhas gerais, as decisões que se pautaram no princípio da simetria para restringir as autonomias organizacional e legislativa do Estado não deixaram claro qual a razão para subordinar os Estados à regra constitucional expressamente direcionada à União (LEONCY 2011, p.11).

Alguns princípios são recorrentemente citados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como fundamento para declaração de inconstitucionalidade de norma da Constituição estadual que prevê nova hipótese de reserva de lei complementar.

Se na etapa da iniciativa legislativa, dentro do processo legislativo, visualiza-se com maior nitidez a impossibilidade de inovação do constituinte estadual, em respeito ao princípio da independência e harmonia entre os

complementar”. (ADI 1087, v.u., j. 03.03.2016). A “jurisprudência recém delineada”, mencionada neste acórdão, refere-se à ADI 2314/RJ.

¹⁸⁸ “É que não se pode subtrair, ao Estado-membro, a prerrogativa institucional de valorizar, segundo critérios e padrões próprios e mediante utilização da lei complementar (cujo projeto exige maioria absoluta para ser aprovado) a disciplina normativa a ser dispensada a determinadas matérias de interesse eminentemente regional. Esta Suprema Corte, ao garantir tal prerrogativa ao Estado-membro, estará, na realidade, reafirmando a essencialidade de que se reveste, como valor constitucional que é, o primado da autonomia estadual, prestigiando, desse modo, um dos elementos que compõem a estrutura em que se apoia o pacto da Federação.” (voto do Min. Celso de Mello na ADI 2314/RJ, j. 17.06.2015).

¹⁸⁹ Quais sejam, a forma republicana, sistema representativo, regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal e prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Poderes¹⁹⁰, diversamente, no campo da definição das hipóteses de *quorum* especial de deliberação das leis, o princípio da separação de Poderes não se abala. Permanece o mesmo arranjo desenhado de harmonia entre os Poderes republicanos¹⁹¹.

Ainda assim, no acórdão proferido na ADI 5003/SC, somado ao princípio da simetria citava-se o princípio da separação de poderes como fundamento para a declaração de inconstitucionalidade da norma constitucional estadual que previa a edição de lei complementar para dispor sobre regime jurídico de servidores e organização da Polícia Militar.

Do princípio do Estado Democrático de Direito – também entendido na jurisprudência constitucional como limite à autonomia estadual para dispor sobre reserva de lei complementar – provém a ideia de que as unidades federadas só possam atuar segundo o princípio da legalidade, dentre outros (art. 1º).

A reserva de lei complementar, no entanto, em nada contradiz a noção de legalidade – justamente porque segue prestigiando que as decisões políticas em questão sejam veiculadas “por lei” –, tampouco o Estado Democrático de Direito.

Significa tão somente conferir maior estabilidade regimental a matérias de fundo organizacional e de maior relevância para o Estado-membro, assim consideradas pelo Poder Constituinte Decorrente.

Portanto, a escolha de matéria para ser regulada por lei mais estável no mundo jurídico não tem o potencial de atentar contra os valores que o Supremo Tribunal Federal entende inerentes ao dito “princípio do devido processo legislativo”, integrante do modelo de “Estado de Direito” constitucionalmente previsto para o Brasil.

6. Conclusão

A autenticidade de um Estado federal é alcançada na medida em que se garanta suficiente autonomia no âmbito da esfera jurídica aos seus respectivos membros, notadamente os Estados-membros. As constituições

¹⁹⁰ Seria este um exemplo de princípio que retrata o sistema constitucional do País, de assimilação obrigatória pelo constituinte estadual, conforme lição trazida por Anna Cândida da Cunha Ferraz e explicitada mais acima, neste tópico do trabalho.

¹⁹¹ “Vistas as coisas pelo ângulo da iniciativa do Poder Executivo, em nada prejudica. O Poder Executivo detém a mesma iniciativa para iniciar o processo legislativo, pouco importando o *quorum* qualificado, ou não, de aprovação dessa lei” (cf. voto do Min. Carlos Ayres Brito na ADI 2314/RJ).

subnacionais, no exercício do poder de auto-organização, devem guardar conformidade com a Constituição Nacional – distinta aqui do que se sustentou neste texto merecer o nome de Constituição Federal – e respeitar os valores essenciais nesta consagrados, de modo a garantir-se a unidade nacional através da diversidade regional.

A conformidade necessária das Constituições estaduais com os preceitos da Constituição Nacional compreende implicações de ordem tanto negativa (não podendo contrariar a Constituição Nacional), quanto positiva (devendo incorporar os princípios ditos “sensíveis”, de observância obrigatória).

Sem descuidar desses princípios limitadores, poderão os Estados inovar de forma mais rigorosa, como, por exemplo, prevendo em suas Constituições um devido processo legislativo com *quorum* de aprovação mais rígido para determinadas matérias cuja estabilização normativa ou ponderação parlamentar mais robusta, por exemplo, revelem-se interessantes, dadas as peculiaridades regionais.

Tendo em vista o relevante papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal na interpretação dos limites constitucionais à autonomia dos entes federativos e no delineamento do Estado federal brasileiro, foram analisados acórdãos em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Em duas delas apenas, julgadas em 2015 e 2016, foi reconhecida a autonomia normativa dos Estados-membros para definirem as hipóteses de *quorum* qualificado aplicáveis ao processo legislativo estadual. Em outras quatro, tendo como principal fundamento o princípio da simetria aplicável em matéria de processo legislativo, declarou-se inconstitucional norma de constituição estadual que estabelecia nova hipótese, não prevista na Constituição de 1988, de reserva de lei complementar. Estes acórdãos também citaram os princípios democrático e da separação de poderes na fundamentação dos acórdãos respectivos, em que pese refutável a densidade lógica desses princípios trazidos como argumentos.

A sétima e última Ação Direta de Inconstitucionalidade estudada – a ADI 7436-SP – teve seu respectivo acórdão recentemente proferido pelo Supremo Tribunal Federal¹⁹², manifestando a referida Corte entendimento em sentido contrário à autonomia normativo-organizacional dos Estados-membros de definirem matérias sujeitas ao processo legislativo complementar estadual não contidas na Constituição Federal, com mesmo fundamento no princípio da simetria.

¹⁹² Julgamento em 15.10.2025. Inteiro teor do acórdão não publicado até a conclusão deste artigo.

Defende-se assim uma revisão nos entendimentos jurisprudenciais tendentes a alargar a imposição de incorporação, ao direito estadual, das disposições definidas especificamente para o processo legislativo federal. Não se vislumbram outros princípios aptos a explicar a contento a razão pela qual os Estados deveriam prestar deferência às normas de processo legislativo federal, limitando suas autonomias legislativas.

7. Referências

- ARAÚJO, Marcelo L. C. (2008). A Construção da Federação Brasileira pela Jurisdição Constitucional: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Recife (Tese de Doutorado), Universidade Federal de Pernambuco. [RI UFPE: A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal](#) .
- CAVALCANTI, João T. (Fº.) (2025). **Processo Legislativo Constitucional**. 8.ed. São Paulo: Juspodivm.
- FERRAZ, Anna C. C. (1979). **Poder constituinte do estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- FERREIRA, Manoel G. (Fº.) (2012). **Do Processo Legislativo**. 7.ed. São Paulo: Saraiva.
- KELSEN, Hans (2011). **General Theory of Law and State**. Clark: Lawbook Exchange.
- LEONCY, Léo F. (2011). “Princípio da simetria” e argumento analógico: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. São Paulo (Tese de Doutorado), Universidade de São Paulo. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/> .
- LIZIERO, Leonam (2024). **Federalismo e Estado Federal: teoria, história e dogmática constitucional**. Rio de Janeiro: Sankoré.
- SILVA, José (2024). **Comentário Contextual à Constituição**. 10. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm.
- SILVA, José (2017). **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 3.ed. São Paulo: Malheiros.

8. Jurisprudência

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2314/RJ. Relator Min. Joaquim Barbosa. Redator do Acórdão Min. Marco Aurélio. Julgamento 17/06/2015. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1856932>. Acesso em 21/11/2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1087/RJ. Relator Min. Edson Fachin. Julgamento 03/03/2016. Disponível em

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308980578&ext=.pdf>. Acesso em 21/11/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2872/PI. Relator Min. Eros Grau. Julgamento 01/08/2011. Disponível em

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626961>.

Acesso em 21/11/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2926/PR. Relator Min. Nunes Marques. Julgamento 20/03/2020. Disponível em

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358140564&ext=.pdf>.

Acesso em 21/11/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5003/SC. Relator Min. Luiz Fux. Julgamento 05/12/2019. Disponível em

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342033580&ext=.pdf>.

Acesso em 21/11/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7057/CE. Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento 09/12/2024. Disponível em

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15372869254&ext=.pdf>.

Acesso em 21/11/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7436/SP. Relator Min. André Mendonça. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6723063>.

Acesso em 21/11/2025.

Fernando Dias Menezes de Almeida

Professor Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Diretor Administrativo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

Telma de Freitas Fontes

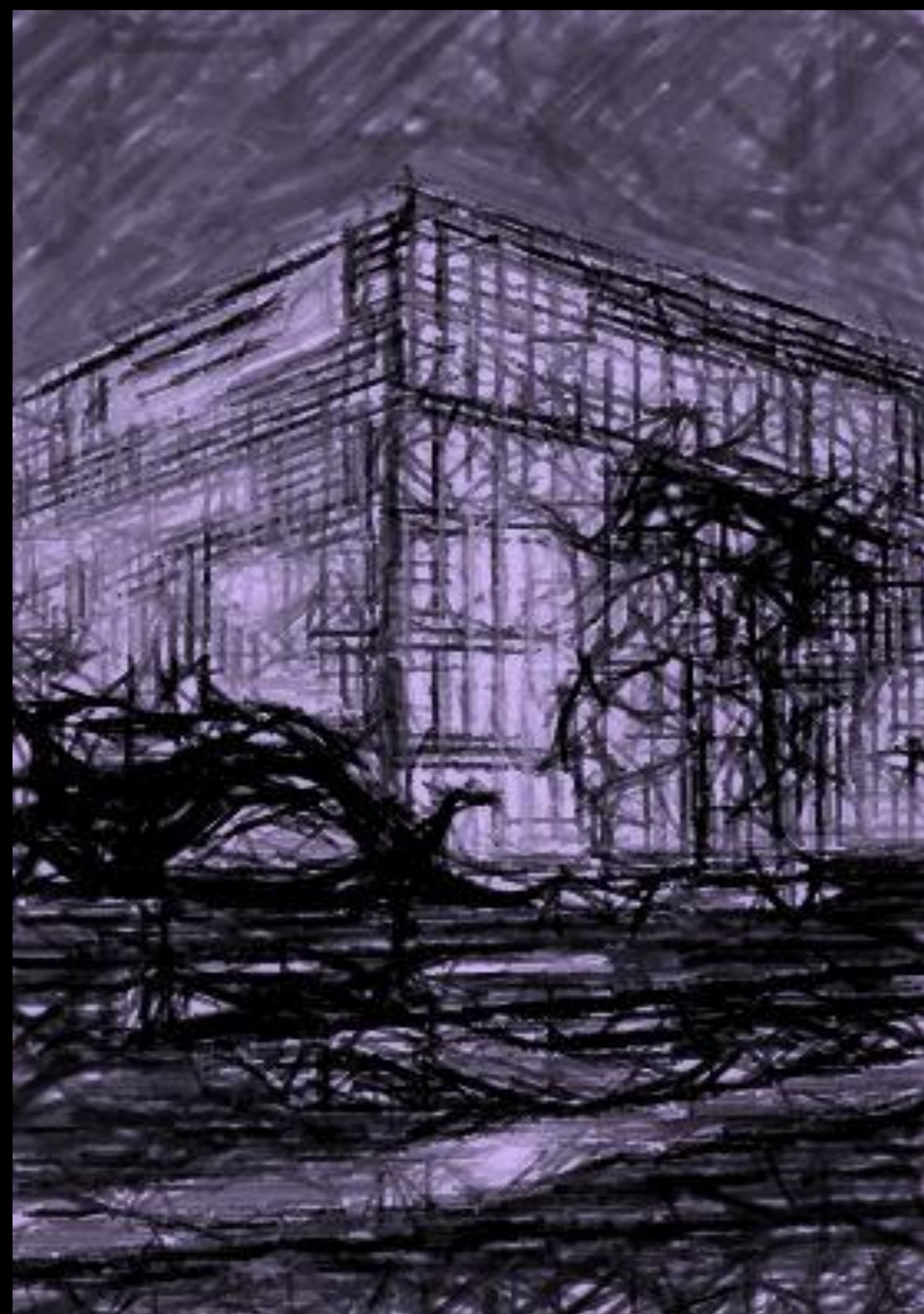
Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Procuradora do Estado Assessora Chefe da Assessoria Técnico-Legislativa do Gabinete da Procuradora Geral do Estado de São Paulo.

Fernanda Noia da Costa Lino

Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Assessora Técnica de Gabinete da Casa Civil do Estado de São Paulo, lotada na Assessoria Técnico-Legislativa - PGE/SP.

Memória

Revista do ILP



Revista do ILP n.1

Outubro de 2015

ARTIGOS

O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação
Humberto Dantas e Iara Schiavi

Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?
Moisés da Silva Marques

Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012 e suas variáveis condicionantes
Adriano Codato e Mariana Lorencetti

Políticas Públicas, globalização e estado democrático
Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

DADOS SOCIAIS

Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)
Maria Paula Ferreira e Silvia Mancini

ESTUDOS NOVOS

Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo; um estudo comparativo entre parlamentos brasileiros
Vítor Polacchini

Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec
Mariana Estevam

APARTE

Apresentação
Airton Paschoa

Evolução
Machado de Assis

DOSSIÊ

Breve balanço da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”
Assessoria da Comissão da Verdade do estado de São Paulo “Rubens Paiva”

O ILP e a Comissão Estadual da Verdade: uma colaboração histórica
Marcos Couto Gonçalves

Workshop “A Comissão da Verdade – desafios e possibilidades” (2012)
Eduardo Gonzáles Cueva

Seminário “O direito à verdade: informação, memória e cidadania” (2012)
Paulo Abrão

Seminário “Psicanálise, política e memória em tempos sombrios: Brasil e Argentina” (2012)
Fabiana Rousseaux e Maria Rita Kehl

Seminário “Verdade e infância roubada” (2013)
Eliana Paiva

RESENHAS

O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo (2001-2004). Confrontos e enfrentamentos no Circuito do Poder, de João Marcus Pires Dias.
Isabel Frontana Caldas e Francelino Grandó

Pobres e ricos na luta pelo poder: novas elites na política brasileira, de Leôncio Martins Rodrigues
Tiago Alexandre Leme Barbosa

Revista do ILP n.2 (especial)

Dezembro de 2021

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=24728>

DOSSIÊ ILP VINTE ANOS

A importância do ILP para a sociedade brasileira

Carlão Pignatari

A sociedade moderna e digital, e o conhecimento sobre processos políticos

Karina do Carmo

Educação e Boas Práticas, um legado do ILP e da ALESP

Julio Ramos

Depoimento

Walter Feldman

O pioneirismo educacional do ILP no raiar do século XXI

Florian Madruga

ILP: uma história de excelência

Roberto Lamari

A história do Instituto do Legislativo Paulista: momentos significativos

Silmara Lauer e Any Ortega

A evolução do trabalho do ILP em seus vinte anos

Silmara Lauer, Any Ortega, Taís Santaguita e Victoria Miotto

O projeto pedagógico do ILP: princípios e fundamentos

Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauer

O ensino de pós-graduação no Instituto do Legislativo Paulista: uma síntese

Any Ortega, Paula Schneider Pereira e Silmara Lauer

Revista do ILP n.3

Dezembro de 2021

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=24768>

Editorial

Any Ortega e Silmara Lauar

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Letramento político: a experiência da Câmara Municipal de Itapevi

Marcelo Damasceno e Luiz Farias

Homenagem ao padre Ticão: um líder dos movimentos sociais

Marta Assumpção-Rodrigues, Júlia Rossi e Julia Santos

A importância do projeto político pedagógico para as escolas do legislativo

Roberto Lamari

ILP CIÊNCIA E CULTURA

ATAS DO SEMINÁRIO “O DIA DA TERRA”

Apresentação

Alex Peloggia

O Antropoceno: uma introdução aos conceitos e significados

Alex Peloggia

A proposição de um novo intervalo do tempo geológico: o Antropoceno

Paulo César Boggiani

O Antropoceno no Oeste Paulista

Antonio Manoel dos Santos Oliveira

As transformações da paisagem do Oeste Paulista

João Osvaldo Rodrigues Nunes, Érika Cristina Nesta Silva,
Dener Toledo Mathias e Marcel Bordin Galvão Dias

Erosão rural e urbana

Antonio José Teixeira Guerra

RESUMOS E SUMÁRIOS DO NÚMERO 1

O ILP e a educação política: percepções com base em atividades de formação

Humberto Dantas e Iara Schiavi

Políticas públicas e planejamento estratégico: é possível compatibilizá-los?

Moisés da Silva Marques

Sucesso eleitoral nas disputas municipais no Estado de São Paulo em 2012

Adriano Codato e Mariana Lorencetti

Políticas públicas, globalização e estado democrático

Marco Aurélio Nogueira e Geraldo Di Giovanni

Para conhecer o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)

Maria Paula Ferreira e Silvia Mancini

Aspectos relevantes do processo legislativo do Estado de São Paulo

Vítor Polacchini

Prevenção à evasão escolar: confluências entre Brasil e Quebec

Mariana Estevam

Dossiê Comissão da Verdade

Any Ortega, editora

Revista do ILP n.4 (especial)

Dezembro de 2022

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25049>

Editorial

Any Ortega e Silmara Lauar

Apresentação

Karina do Carmo

I CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO LEGISLATIVO

Caminhos para o Direito Legislativo

Murillo de Aragão

Apresentação

Alexandre Issa Kimura

Apresentação

Rodrigo Del Nero

Processo Legislativo: principais desafios, atuação do Poder Legislativo e Judicialização.

Jaqueline de Godeis e Júlio Ramos

Solenidade de Abertura

Carlão Pignatari, Karina do Carmo, Murillo Aragão, Michel Temer, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Fernando José da Costa

Palestra Magna de Abertura: O advogado e o Processo Legislativo

Michel Temer

Painel 1.

Desafios do Processo Legislativo Contemporâneo

Murillo Aragão, Gustavo Saboia, Luiz Fernando Bandeira de Mello e Pierpaolo Bottini

Painel 2

Defesa de Interesse no Poder Legislativo

Luciana Lóssio, Murillo Aragão, Marco Antonio Hatem Beneton e Marcelo Bechara

Palestra Magna: Política, Justiça e Direito

Luis Roberto Barroso

Painel 3

O papel das consultorias jurídicas no Poder Legislativo

Angela Cignachi, Alexandre Issa Kimura, Leandro Vinícius da Conceição, Luciana de Fátima da Silva e Luciana Lóssio

Painel 4

Dinâmica do processo decisório no Parlamento

Alexandre Tostes, Rodrigo Del Nero, Breno Gandelman, Julio Cesar Forte Ramos e Beto Vasconcelos

Painel 5

Comissões Parlamentares de Inquérito e o advogado no Estado de Direito

Miguel Cançado, Miguel Mattos, Celso Villardi, Pierpaolo Bottini, João Batista Rodrigues

Painel 6

Direitos e prerrogativas dos advogados no Poder Legislativo

Miguel Mattos, Angela Cignachi, Alexandre Tostes e João Batista Rodrigues.

Painel 7

O decoro parlamentar e a imunidade parlamentar: evolução ou involução na jurisprudência do STF?

Marco Antonio Hatem Beneton, Carmen Silvia Lima de Arruda, Carlos Eduardo de Araujo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha e Carlos Roberto de Alckmin Dutra

Palestra Final: O Futuro da Advocacia no Processo Legislativo

Murillo de Aragão

Revista do ILP n.5 (especial)

Fevereiro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25068>

ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: A NOVA FRONTEIRA NO PROCESSO PARA A PRODUÇÃO DE LEIS

Editorial.

Any Ortega e Silmara Lauar

Prefácio

Karina do Carmo

Análise de Impacto Legislativo: alguns passos de uma agenda inadiável

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia L. de Arruda e Renata Rocha Villela

Avaliação de Impacto Legislativo, constituição e direitos fundamentais

Ana Paula de Barcellos

Desarmar conflitos: reflexões sobre o possível papel da análise de impacto legislativo no contexto da disputa política

Carlos Otávio Bandeira Lins

Os superpoderes do Relator-Geral do Orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América

Carina Barbosa Gouvêa e Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco

Propostas para uma legislação de melhor qualidade

Carmen Silvia Lima de Arruda

O papel do Congresso Nacional na apreciação dos vetos presidenciais: impactos no processo legislativo a partir de 1988

Michel Kurdoglian Lutaif e Luís Gustavo Faria Guimarães

Avaliação Sucessiva de Impacto Legislativo: vetos integrais a projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo (SP) de 2016 a 2020

Felipe Oliveira Marçon Belchior e Maria Nazaré Lins Barbosa

A importância da advocacia pública na qualificação da produção legislativa

Yuri Carajescov

Impulso Legislativo: a avaliação do impacto financeiro e orçamentário

Bruno Mitsuo Nagata

Análise de Impacto Legislativo *ex ante* e *ex post*: a atividade legislativa sob as premissas do Constructivismo Lógico-Semântico

Ronaldo José de Andrade

A institucionalização da Análise de Impacto Legislativo em perspectiva comparada: Brasil e União Europeia

Victor Marcel Pinheiro

Governança pública multinível: um efeito legislativo felizmente inferido, mas à deriva? Análise a partir da legislação brasileira sobre o saneamento básico

Ciro di Benatti Galvão

Técnica legislativa e a Lei dos Crimes Hediondos

Lucas Catib de Laurentiis, Fernanda Carolina de Araújo Ifanger e Strauss Vidrich de Souza

Reforma da Lei de Improbidade e devido processo legislativo

Laura M. Amando de Barros e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

Revista do ILP n.6 (especial)

Setembro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25288>

Editorial

Any Ortega

CONGRESSO DE ADVOCACIA PÚBLICA NO PODER LEGISLATIVO

Parte I – 6 de março de 2023

Debate de Abertura

A Importância da Advocacia Pública no Poder Legislativo

Nelson Flávio Brito Bandeira, Jules Michelet Pereira Queiroz e Silva, Paulo Augusto Baccarin, Fernando Cunha e Alexandre Issa Kinura

Mesa 1

O papel do Advogado Público Legislativo na elaboração legislativa: Técnica Legislativa

Carlos Roberto de Alckmin Dutra, Derly Barreto e Silva Filho, Elival da Silva Ramos, Desirée Sepe de Marco e Lilian Vargas Pereira Poças

Mesa 2

Características e peculiaridades da Advocacia Pública do Poder

Legislativo: estruturação da carreira

Rita de Kassia de França Teodoro, Ricardo Teixeira da Silva, Yuri Carajelescov e Rodrigo Crepaldi Perez Capucelli

Lançamento da Revista do ILP n.5: Análise de Impacto Legislativo: a nova fronteira no processo para a produção de leis.

Karina do Carmo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Carmen Silvia Lima de Arruda e Renata Villela

Revista do ILP n.7

Dezembro de 2023

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25349>

Editorial

Any Ortega

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Entre aprendizados mútuos e corrupção sistêmica: a tênue linha entre Direito e Política

Felipe Rodrigues Monteiro, Nelson Flávio Brito Bandeira, Roberto Chibiak Junior e Rodrigo Vitoriano

Plano anticorrupção do Estado de São Paulo: uma análise crítica

Alexandre Peres Rodrigues

Policimento escolar no Estado de São Paulo: legislação, desafios e perspectivas

Flávia March e Vilmar Duarte Maciel

Direitos humanos e o Brasil: o Tribunal Penal Internacional e seus reflexos

Érika Rigotti Furtado

O parágrafo único e a alteração de leis

Márcio Cardoso de Sena

Reflexões sobre o papel do Direito Econômico na interrelação entre o indivíduo e o mercado capitalista

Claudio de Albuquerque Grandmaison

O Direito Internacional Humanitário: a perspectiva do passado em busca da paz

Helen Barbosa Raiz e Thiago dos Santos Dias

Partidos políticos e representatividade de gênero no Brasil

Najara Soares Ramires

Revista do ILP n.8 (especial)

Junho de 2024

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25508>

Editorial

Any Ortega

**ATAS DO SEMINÁRIO ILP+DEFENSORIA
PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E SEUS DESAFIOS SETORIAIS:
CINCO ANOS DA LGPD
7 e 8 de novembro de 2023**

Mesa de Abertura

Agnes Sacilotto, Florisvaldo Fiorentino, Leila Rocha Sponton, Carlos Isa e Marco Loschiavo

Mesa 1

A LGPD e seu legado: rumo à mudança cultural em relação aos dados pessoais.

Marco Loschiavo, Miriam Wimmer, Celso Campilongo, Raquel Gatto e Orlando Silva

Mesa 2

Balanco das experiências de adequação à LGPD no setor público

Marina Zago, Ana Rita Nery e Rafael Pitanga

Mesa 3

Balanco das experiências de adequação à LGPD no setor privado

Rafael Ferreira, Tomaz Miranda, Leonardo Melo Lins,
Paulo Vinícius de Carvalho Soares e Henrique Rocha

Revista do ILP n.9 (especial)

Setembro de 2024

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25708>

Editorial

Any Ortega

ATAS DO SEMINÁRIO ILP+DEFENSORIA ELEIÇÕES 2024: A DEMOCRACIA EM TEMPOS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

04, 11, 18 e 25 de abril de 2024

Mesa de Abertura

Alexandre Kimura, Carlos Roberto Isa, Encinas Manfré, Florisvaldo Fiorentino, Guilherme Piccina e Natacha Souza Jones

Primeiro Debate

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROPAGANDA ELEITORAL: PANORAMA E PERSPECTIVAS.

Helóisa Massaro, Paulo Taubemblatt e Regis de Castilho Barbosa Filho

Segundo Debate

DIVERSIDADE NA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL E VIOLÊNCIA POLÍTICA

Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli, Edilene Lobo e Maíra Recchia

Terceiro Debate

FEDERAÇÕES, PARTIDOS, COLIGAÇÕES E FINANCIAMENTO ELEITORAL

Maria Claudia Bedotti, Michel Bertoni e Ricardo Vita Porto

Quarto Debate

DEMOCRACIA, PROPAGANDA ELEITORAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carlos Isa, Flávio Brito, Maria Virgínia Mesquita Nasser, Ricardo Penteadado e Roberto Maia Filho

Revista do ILP n.10

Dezembro de 2024

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25728>

Editorial

Any Ortega e Caroline Gomes

ATAS DO SEMINÁRIO INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO

28 de maio de 2024

Painel 1: A Análise de Impacto Orçamentário como requisito adicional para a validade formal de leis criadoras de despesas: discussões à luz da ADI 7633

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Renata Rocha Villela e Carmen Sílvia Lima de Arruda

Painel 2: Iniciativa no Processo Legislativo: aspectos da federação e questões polêmicas

Alexandre Issa Kimura, Fábio Santana, Roberta Clemente e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

IMPACTO DA INTELIGÊNCIA GENERATIVA NA POLÍCIA JUDICIÁRIA E DISCIPLINA

Vilmar Duarte Maciel

EMPRESAS TRANSNACIONAIS: *compliance* baseado nos princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU e estruturas institucionais de regulação e autorregulação

Maurício Fiorito e Rubem Aloysio Moreira Neto

REELEIÇÃO DAS MESAS DIRETORAS DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS: evolução jurisprudencial (ADI nº 6524)

Ronaldo Quintanha da Silva e Gustavo Machado Pires

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE CONFLITOS

Claudio de Albuquerque Grandmaison

Revista do ILP n.11 (especial)

Junho de 2025

www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25948

Apresentação

Daniel Santos Garroux

Editorial

Any Ortega e Caroline Gomes

ATAS DO SEMINÁRIO

IMPACTOS DO ENVELHECIMENTO NO BRASIL: O QUE ESPERAR PARA OS PRÓXIMOS ANOS?

12 de novembro de 2024

Mesa de Abertura

Emiliana Herrmann, Agnes Sacilotto, Andréa Werner, Priscila Beltrame, Eudes de Oliveira, Walter Feldman e Alexandre Kalache

16-33

Debate

João Iotti, Monize Marques, Deusiana Falcão, Luiz Fernando Baby Miranda e Jorge Felix

ATAS DO SEMINÁRIO

JOGOS E APOSTAS: PROTEÇÃO E SAÚDE DO CONSUMIDOR

26 de novembro de 2024

Debate

Hermano Tavares, Luiz Fernando Baby Miranda, Luiz Orsatti Filho e Robson Santos Campos

Revista do ILP n.12

Dezembro de 2025

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=25068>

Apresentação

Daniel Garroux

Editorial

Any Ortega e Caroline Gomes

**PATRIMÔNIOS E LEGADOS CULTURAIS IMATERIAIS
NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Educar desde y en los patrimonios: cultura e identidad

Laura Isabel Romero

Educar a partir dos e nos patrimônios: cultura e identidade

Laura Isabel Romero / Tradução de Eric Cyon Rodrigues e Any Ortega

Patrimônio urbano e rural do Vale do Paraíba: entre os traços coloniais e imperiais — o ausente e o presente

Pedro de Alcântara Bittencourt César

Memória, território e política: auto-organização nas comunidades de Caiumba / Tambu / Batuque de Umbigada paulista

Elisabete de Fátima Farias Silva e Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro

As múltiplas dimensões do patrimônio cultural, do material ao imaterial: a tradição do Corpus Christi de Matão (SP) como forma de expressão artística e festividade

Luis Gustavo Lucatelli e Maísa Fonseca de Almeida

A importância das políticas municipais de conservação do patrimônio cultural

Luci Mendes de Melo Bonini

TEMAS CONTEMPORÂNEOS

Geopolítica contemporânea e a grande estratégia nacional: articulando clássico e aeroespacial

Guilherme Sandoval Góes e Thiago dos Santos Dias

A importância da Biblioteca na preservação e disseminação do conhecimento tecnológico e científico: o caso da GITEB no IPT

Brenda de Melo Silva e Maria Solange de Oliveira Pereira Fierro

A potencialidade da Inteligência Artificial para o Ensino Fundamental, anos finais

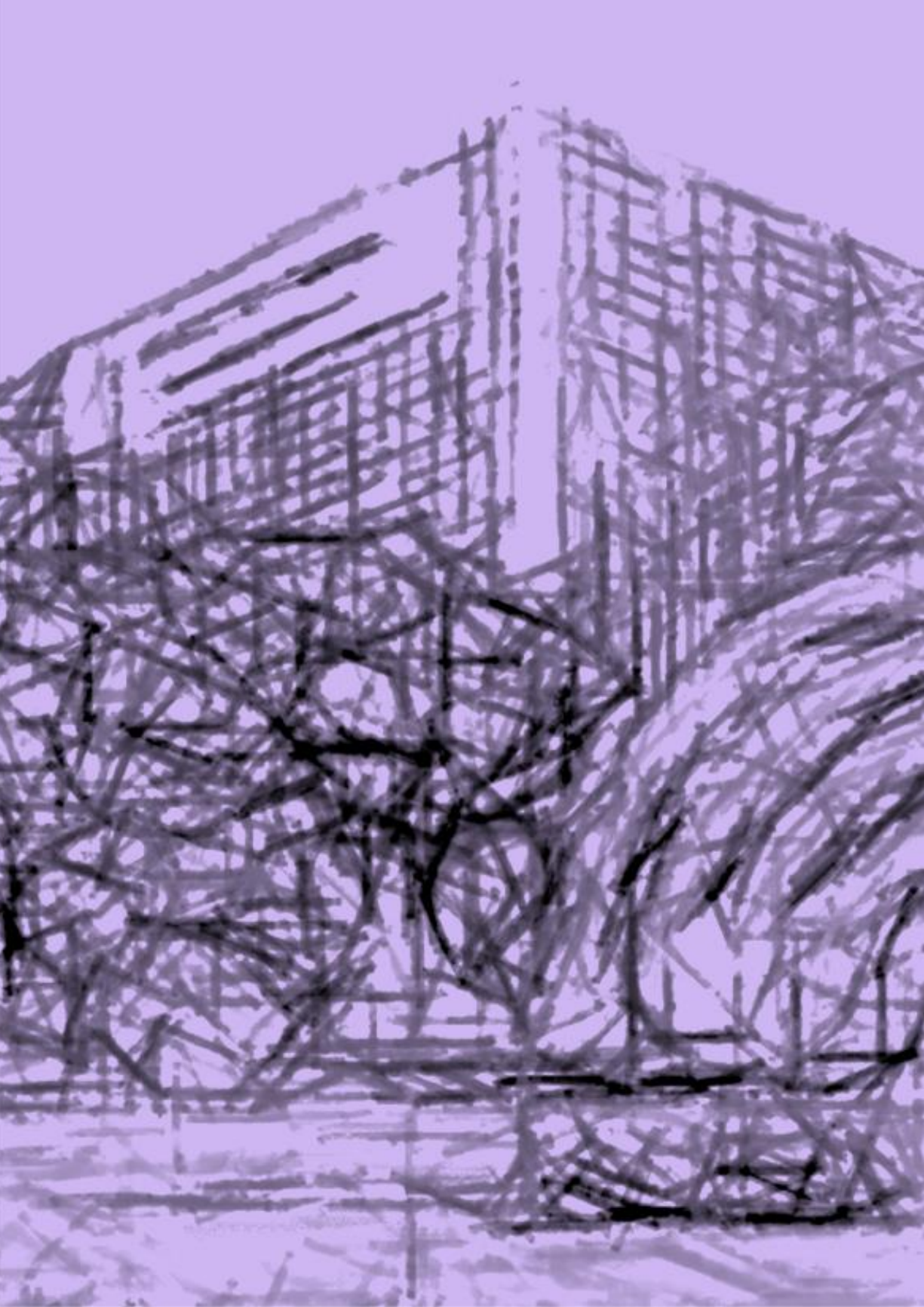
Carlos Rodrigues Pimentel e Walefe Lopes da Cruz

O Projeto Geoparque Corumbataí como uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável: um breve dossiê

José Alexandre de J. Perinotto, José Eduardo Zaine, Matheus Lisboa Nobre da Silva, Miguel Borduque, Maria Vitória Baptista, Fábio Augusto Gomes Vieira Reis e Mariselma Ferreira Zaine

Saúde como estratégia econômica: uma abordagem contemporânea e transversal

Tacyra O. Valois



Política

Editorial

A *Revista do ILP* (ISSN 2446-600X) é um periódico acadêmico (técnico-científico) de livre acesso e distribuição, publicado pelo Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP). É editada em formato impresso com arquivo disponibilizado em meio eletrônico (publicação hospedada na Biblioteca Digital da ALESP com acesso direto pela página do ILP):

<https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/>
<https://www.al.sp.gov.br/ilp/publicacoes/>

Com o objetivo de contribuir para a consecução das atribuições de pesquisa e extensão científica do Instituto do Legislativo Paulista, a *Revista do ILP* publica trabalhos originais e inéditos de pesquisa ou discussão teórica e revisão, relatos de debates e informações acadêmicas institucionais, nos campos de Estudos Legislativos, Ciência Política, Políticas Públicas, Governo, Gestão Pública e Atividade Legislativa, assim como temas técnico-científicos e culturais de relevante interesse social contemporâneo.

Informações sobre a submissão de artigos e o processo editorial podem ser acessadas na página de publicações do ILP:

https://www.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/periodicos/submissao_de_artigos.pdf

Editoria:

Dainis Karepovs (editor), 2015

Airton Paschoa (editor assistente), 2015

Silmara Lauar (editora associada), 2021-2023

Caroline Gomes (editora assistente), 2024 - 2025

Any Ortega (editora), 2021- atual

