

O PROCESSO LEGISLATIVO NO DISTRITO FEDERAL, NOS ESTADOS E NOS MUNICÍPIOS: BREVES CONSIDERAÇÕES

Sidraque David Monteiro Anacleto¹

RESUMO: O artigo aborda o processo legislativo estadual conformado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que aplica o princípio da simetria em detrimento da autonomia estadual. Apresenta, ainda, estudo comparativo do processo legislativo adotado nos demais estados da federação e alguns municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Processo legislativo federal; Processo legislativo distrital e estadual; Simetria; Supremo Tribunal Federal.

Introdução

O processo legislativo está intimamente relacionado com a organização interna do Estado, pois disciplina a criação dos atos normativos que regem os cidadãos e seus relacionamentos com os órgãos do próprio Estado. No federalismo, as regras do processo legislativo repercutem no grau de autonomia de cada ente.

Inicialmente, será analisada a influência da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto à obrigatoriedade das regras do processo legislativo da União aos entes parciais e sua autonomia constitucional.

Em sequência, será apresentado breve estudo comparativo do processo legislativo nos demais estados da federação.

¹ Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Especialista em Direito Constitucional pelo IDP. Bacharel em Direito pela UnB. Procurador Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Professor de Direito Constitucional e Processo Civil da UNIEURO – Unidade de Águas Claras/DF.

O Processo Legislativo Federal.

A Constituição estabelece, no art. 59 e seguintes, o Processo Legislativo no Poder Legislativo Federal que compreende a elaboração de: I) emendas à Constituição; II) leis complementares; III) leis ordinárias; IV) leis delegadas; V) medidas provisórias; VI) decretos legislativos e VII) resoluções.

Os incisos dos dispositivos constitucionais indicados discriminam as espécies normativas primárias, que inovam a ordem jurídica. Tais espécies podem ser classificadas segundo: i) o âmbito interno ou não às Casas Legislativas (resoluções ou decretos legislativos),ii) o quorum de aprovação (leis complementares ou ordinárias),iii) a delegação legislativa (lei delegada) e a medida provisóriaque, após sua aprovação é convertida em lei.

A emenda constitucional é considerada por muitos autores como a manifestação do poder constituinte e não poderia figurar no processo legislativo, que disciplina a feitura das leis e não a modificação do texto constitucional, no entanto, como a opção do constituinte foi incluí-la, o estudo adotará essa sistemática.

Segundo Gilmar Mendes, “o processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito”(BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 828). Esse alguém ou algum ente são aqueles previstos na própria constituição que podem ser: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos².

A emenda constitucional tem regras de iniciativa próprias, e poderá ser proposta por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República, de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros³.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho esclarece que a iniciativa “não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia”(2010, p. 217), ainda que, possa ser classificado como geral ou reservado. Quanto à primeira modalidade, adverte Ferreira Filho que, rigorosamente , no Direito Brasileiro, ninguém possui realmente iniciativa geral mas, “- melhor se diria comum – aos membros do Poder Legislativo, ou seja, aos parlamentares e comissões deste,

² Art. 61, *caput*, da Constituição Federal.

³ Art. 60, incisos I a III da Constituição Federal.

bem como ao Presidente da República, e aos cidadãos (iniciativa popular)”(p. 217).

A iniciativa privativa ou reservada “visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado” (BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 828)⁴. Já a comum é para aqueles assuntos sem tal restrição (2007, p. 828).

Seguindo a sistematização de Ferreira Filho, o processo legislativo prossegue após a apresentação do projeto com a discussão nas comissões e nos plenários das Casas Legislativas. Nessa fase podem ser apresentadas emendas aos projetos, que “consistem em proposições alternativas à que se contém no projeto” (BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 830). Para José Afonso, as emendas constituem proposições apresentadas como acessórias a outra(SILVA, 2003, p. 524). O direito de propor emendas é uma faculdade dos membros ou de os órgãos de cada uma das Casas do Congresso Nacional sugerirem modificações nos interesses relativos à matéria contida em projetos de lei.

Esse direito de propor modificações sofre limitações, conforme esclarece a doutrina constitucional, *verbis*:

Os projetos de lei enviados pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados, quando de sua iniciativa exclusiva, em regra, poderão ser alterados, através de emendas apresentadas pelos parlamentares, no exercício constitucional da atividade legiferante, própria ao Poder Legislativo.

Porém, não são permitidas emendas que visem o aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo, de flagrante inconstitucionalidade a norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que acarreta aumento de despesa pública, por flagrante ofensa ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes da República. (MORAES, 2002, p. 531).

A Constituição não admite a emenda parlamentar⁵ que importar aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (CF, art. 63 e incisos). Gilmar Mendes esclarece “não se impede a emenda em casos de iniciativa reservada, mas a emenda estará vedada se importar

⁴ Nesse sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de São Paulo, par-8. do art. 126, introduzido pela Emenda Constitucional n. 1, de 20/12/1990. Direito de aposentadoria aos ocupantes de cargos em comissão, em igualdade de condições com os demais servidores. Cerceamento da competência do Poder Executivo para enviar projetos de lei que versem sobre regime jurídico de servidores, estabilidade e aposentadoria. Relevância dos fundamentos do pedido e "*periculum in mora*" configurados. Medida cautelar deferida, para suspender, até o julgamento final da ação, a vigência do dispositivo impugnado. (ADI 582 MC, Relator (a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 19/09/1991, DJ 07-02-1992 PP-00737 EMENT VOL-01648-01 PP-00030 RTJ VOL-00138-01 PP-00076).

⁵ Apesar da redundância, pois os legitimados para a iniciativa dos projetos de lei e da proposta de emenda constitucional não participação da discussão dos projetos e nem apresentar emendas, no entanto, a repetição é para destacar o tema.

incremento de dispêndio”. (BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 831)⁶.

Além das acima mencionadas, a Constituição Federal estabelece ainda outras vedações à emenda, nos casos de leis orçamentárias. As emendas devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, no caso de leis de orçamento anual (CF, art. 166, § 4º) e, ainda, indicar os recursos necessários para atender a elas, por meio de anulação de outras despesas previstas no projeto. Ou seja, cada emenda deve ser compatível com a LDO e o PPA e essa compatibilização entre a previsão original do projeto e as modificações devem ser equalizadas de modo que no total não resulte aumento de despesa.

É vedada a anulação de despesas previstas para dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para os Estados, o Distrito Federal e Municípios (CF, art. 166, § 3º).

A Jurisdição Constitucional identifica outras limitações ao poder de emenda não previstas taxativamente, mas, por consequência lógica do sistema, “a emenda deve guardar pertinência com o projeto de iniciativa privativa, para prevenir a fraude a essa mesma reserva”⁷ e, ainda a extensão de vantagens a outros grupos de servidores sob o postulado da isonomia⁸(BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 831).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é ainda iterativa e firme no sentido de que as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros: ADI 1.568-MC (RTJ 163/957), ADI 844/MS (DJ de 21/6/02).

Tal entendimento afeta o processo legislativo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, porém, “a reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente a matéria da proposição, não acarrete aumento de despesa” (ADI 1.835/SC, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 4/2/00). No mesmo sentido: ADI 546/DF, Relator Min. Moreira Alves, DJ de 14/4/00. Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal confirmou seu entendimento jurisprudencial na ADI 3114/SP, Relator Min. Aires Britto, DJ de 7/4/06, *verbis*:

[...]

- As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição

⁶ Processo legislativo: tendência da jurisprudência do STF no sentido de observância compulsória pelos Estados membros das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar: consequente deferimento de medida cautelar suspensiva de vigência de dispositivos legais estaduais oriundos de emendas parlamentares a projeto do executivo que implicaram aumento da despesa proposta, na linha de precedentes (ADIns 766 e 774). (ADI 822 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/02/1993, DJ 12-03-1993 PP-03557 EMENT VOL-01695-02 PP-00243).

⁷ ADI 574/DF, Rel. Min. IlmarGalvão, DJ de 11/03/2004.

⁸ ADI 822/RS, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 6/06/1997.

do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [...]

Encerrados os debates, segue-se a votação, segundo o quórum estabelecido para a proposição antes debatida. A regra geral é a de que não se exigindo quórum especial, a proposição será aprovada por maioria simples. Todos os projetos para serem aprovados exigem votação. O decurso de prazo não enseja aprovação, mas o rito para a votação pode ser abreviado, a requerimento do Presidente da República, nos projetos de sua iniciativa, exceto no projeto de código (BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 831).

Ultimada a votação, o projeto segue à sanção, “que consiste na anuência do Presidente da República ao projeto, pode ser expressa ou tácita (se o projeto não é vetado no prazo constitucional)” (BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 832).

Como ato irretroatável, deve ser expreso e fundamentado na inconstitucionalidade do projeto (veto jurídico) ou na contrariedade ao interesse público (veto político).

O Supremo Tribunal Federal manifestou-se quanto à possibilidade de rejeição parcial de veto total, pois “o veto total pode ser visto como um conjunto de vetos parciais”⁹ e, desse modo, nada impede a rejeição de cada um de seus elementos. A apreciação do veto em sessão da Casa Legislativa ultima o processo legislativo, e a proposição é tida como rejeitada e arquivada. A matéria não pode constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, a não ser mediante a proposta da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa, não podendo ainda o Legislativo reabrir o processo legislativo sob o argumento de nulidade ou intempestividade do veto aposto¹⁰.

Não há veto ou sanção na emenda à Constituição, em decretos legislativos e em resoluções, nas leis delegadas e na lei resultante de conversão, sem alterações, de medida provisória.

Com a promulgação, atesta-se a existência da lei, que passou a existir com a sanção ou com a rejeição do veto, e se ordena a sua aplicação. A publicação torna de conhecimento geral a existência do novo ato normativo, sendo relevante para fixar o momento da vigência da lei.

Estabelecidos os baldrames do processo legislativo federal, importa examinar o processo legislativo nos Estados e nos Municípios e em especial no Distrito Federal.

⁹ Rp 1.385, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 25/09/1987.

¹⁰ ADI-MC 1.254, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18/08/1995.

A criação do direito pela Corte Constitucional (princípio da simetria)

Superado o dogma da criação judicial do Direito, em face do cânone hermenêutico da autonomia do objeto e do princípio constitucional da separação dos Poderes¹¹, a interpretação das normas constitucionais “é um conjunto de métodos, desenvolvidos pela doutrina e pela jurisprudência com base em critérios ou premissas (filosóficas, metodológicas, epistemológicas) diferentes mas, em geral, reciprocamente complementares” (CANOTILHO, 1999, p. 1084).

Com o advento do constitucionalismo moderno, o direito que aspira à conotação de democrático, obra da persuasão e da razão, deve procurar uma “adesão pensante” (PERELMAN *apud* QUEIROZ, 2000, p. 161). Nesse sentido defende Cristina Queiroz “Faz parte da moderna teoria da interpretação determinar os fundamentos ‘racionais’ da sentença decisória para que a partir desta a decisão possa ser controlável”(2000, p. 161).

As decisões do Supremo Tribunal Federal, por provirem do tribunal constitucional brasileiro, exercem grande influência no funcionamento do Estado, “na medida em que o seu conteúdo se ‘incorpora’ ao preceito constitucional na qualidade de ‘norma sub-constitucional’” (KELSEN *apud* QUEIROZ, 2000, p. 162). Significa dizer que as decisões da Corte Suprema fixam definitivamente o desenho do federalismo brasileiro a partir de suas decisões. Por isso a análise dos acórdãos referentes ao processo legislativo federal e sua irradiação ganha relevo, identificando a “natureza dos tribunais de justiça constitucional como ‘órgãos heterónomos’ de produção jurídica” (AULIUS AARNIO *apud* QUEIROZ, 2000, p. 163).

Esse processo de produção jurídica é explicado por Cristina Queiroz:

Os tribunais de justiça constitucional quando invalidam a norma legislativa “criam” a “norma constitucional parâmetro” ou “norma sub-constitucional”. A passagem de uma “disposição significado-abstracto” ao “valor-significado concreto” leva à “transformação” de um “princípio” em “norma”, feito justamente através da fundamentação¹². “Por isso se afirma que a grande “arte” da interpretação constitucional se encontra na “transformação” dessa justificação-motivação do juiz na fundamentação das decisões judiciais”(2000, p. 165).

Sobre os limites da interpretação constitucional, Mártires Coelho desvela a imprecisão, pontuando inicialmente que os limites da interpretação, coloca-se primeiramente nos “domínios da comunicação humana” (ECO *apud* BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 115). Prossegue o autor lembrando a lição de Kornrad Hesse sobre a importância do texto como algo firme e

¹¹ Sobre o tema remeto o leitor ao item 5.3. do capítulo 1 da obra: Curso de Direito Constitucional, de GONET BRANCO.

¹² ESSER *apud* QUEIROZ, *Interpretação Constitucional e Poder Judicial*, p. 165.

vinculante, a despeito da diversidade e da influência desses complicadores¹³ no processo de concretização constitucional, para concluir que a norma (= o que se extrai do texto) seja resultado e não pressuposto da interpretação¹⁴ das cortes constitucionais.

Cabe aqui a advertência de Inocêncio Mártires Coelho: “não soa descabida a advertência de que estamos caminhando para uma onipotência judicial ou, se preferirmos, para um novo governo dos juízes, em que as grandes decisões políticas,[...], vão se deslocando do âmbito do Legislativo e do Executivo para o do Poder Judiciário”. Conclui o ilustre professor com as palavras de Rubio Llorente (*apud* BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 122) que

[...] atualmente, a doutrina da interpretação é o núcleo essencial da Teoria da Constituição e do Direito Constitucional e do Direito Constitucional, assim, como da Teoria do Estado e, de certa forma, até mesmo da própria Teoria do Direito, na medida em que os traços fundamentais do novo constitucionalismo, a depender do ponto de vista em que os encaremos, podem ser causa ou consequência da interpretação constitucional.

Nesse contexto, “o que é relevante na sentença decisória não é a decisão (“holding”), mas a sua fundamentação”(QUEIROZ, 2000, p. 166). Percebe-se que a fundamentação dos processos relativos ao tema do federalismo brasileiro, o Tribunal Constitucional Brasileiro reiteradamente pendeu para uma interpretação restritiva da autonomia dos Estados-membros, prestigiando argumentos que desembocam num federalismo centralizador, mesmo diante de um novo texto constitucional que de uma certa maneira, evoluiu substancialmente em face da constituição anterior.

Esse aspecto foi ressaltado por Celso Ribeiro Bastos em palestra proferida no período pré-constituente de 1988:

[...] o que interessa é que não há órgão tão centralizador no País quanto o nosso Supremo Tribunal Federal. Se pegarem os nossos repertórios de jurisprudência, vão ver que não há órgão realmente tão obsecadamente centralizador quanto o Supremo Tribunal Federal. Nas grandes decisões, a Professora Ada trouxe aqui pelo menos esses casos mais notoriamente conhecidos, da castração, da ação de representação no campo estadual, da subtração, na verdade autêntica de lei complementar, e nós poderíamos ir assim infindavelmente diante de um dilema; escolher entre autonomia estadual e a prerrogativa federal. O Supremo Tribunal Federal tranquilamente opta pela segunda e crê que está cumprindo uma função importante, isso é que é grave (1985, p. 72).

Diante desse quadro, mister é concluir que se ansiava que a Corte Constitucional Brasileira, diante de suas novas competências, produzisse uma interpretação capaz de assegurar o

¹³ Abertura dos enunciados e dos problemas de sentido que o texto possa suscitar quando de sua interpretação, GONET BRANCO, *Curso de direito constitucional*, p. 116.

¹⁴ Conclusão de Hesse, o que explica o seu empenho – como doutrinador e, sobretudo, como juiz constitucional -, em estabelecer alguns limites, mínimos embora, para a criatividade dos intérpretes da Constituição, GONET BRANCO, *Curso de direito constitucional*, p. 116.

equilíbrio entre os diversos membros da federação brasileira, nos moldes do modelo estabelecido no texto original da Constituição Federal de 1988. Mesmo porque, a “forma federativa de Estado”¹⁵ foi erigida a cláusula pétreia, que constitui um limite imanente ao poder constituinte sendo postulado superior do texto constitucional coberto pelo manto da intangibilidade(MENDES, 1990, p. 113).

Como não poderia deixar de ser, a obra do Poder Constituinte Derivado não ficou imune ao controle exercido pela Corte Suprema, que sempre entendeu passíveis de exame¹⁶ as modificações por meio de emenda constitucional. Esse controle termina por moldar o texto constitucional, o que Francisco Campos apregoava há mais de meio século: “O poder de interpretar a Constituição envolve, em muitos casos, o poder de formulá-la. A Constituição está em elaboração permanente nos tribunais incumbidos de aplicá-la [...]”(1956, p. 403).

É importante salientar que o Supremo Tribunal Federal desempenha um papel fundamental no equilíbrio dos poderes numa prática cotidiana entre os diversos atores envolvidos: governos federal, estaduais, distrital e municipais(SAMPAIO, 2002, p. 565). Quando a Corte precisa esforçar-se para erigir critérios capazes de fundamentar suas posições contra o Governo Federal ou a favor dele, todos são orientados, deliberadamente ou não, para a identificação de uma base racional da atuação do Congresso ou do Estado. Nesse sentido, é salutar a conclusão de José Adércio “a simples obrigação de justificar já redundava em uma (sic) certa margem de contenção e cria a necessidade de uma aparente coerência, contribuindo para realização aproximada da pretensão de racionalidade”(2002, p. 566).

Machado Horta identifica duas tendências na atuação da Corte Suprema Brasileira em temas federativos¹⁷: no rumo da maior liberdade organizatória no âmbito das competências exclusivas dos Estados, que abrandará o controle, ou a tendência ao controle mais intenso dessa competência organizatória, seja em decorrência do maior volume dos temas que se espraiam na Constituição Federal expansiva ou pela amplitude conceitual dos princípios constitucionais, assim os princípios estabelecidos na Constituição, que dispõem de sede pletórica no campo dos Direitos e Garantias Fundamentais e dos princípios constitucionais de observância obrigatória pelos Estados(1990, pp. 88-89).

O Supremo Tribunal Federal, exercendo sua competência precípua de “guarda da Constituição¹⁸”, consolidou, ao longo de quase vinte anos de vigência da Carta Política atual, um modelo de Estado Federalista, que se identifica com uma excessiva predominância do centro em

¹⁵ CF, art. 60, § 4º, I.

¹⁶ Na ampla reforma constitucional de 1925/1926 suscitou-se dúvida quanto à constitucionalidade do processo de revisão, em torno do art. 90 da Constituição de 1891 [...], o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, declarou a constitucionalidade da revisão, reconhecendo, assim, a sua competência para aferir a compatibilidade da lei de revisão com o Texto Magno – HC 18.178, de 27-9-1926, RF, 47:748.

¹⁷ O autor comenta sobre o controle da constitucionalidade das Constituições dos Estados e de seu poder de organização, o que não deixa de ser um tema ligado ao Federalismo, imbricado com a autonomia do ente federal.

¹⁸ Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: LTr, 1988, expressão mantida mesmo após a EC n. 45/04.

face da periferia. Essa tendência jurisprudencial tem como característica uma interpretação inicial muito favorável aos interesses do ente central e desfavorável aos demais entes; no entanto, diante de uma renovação da composição da Corte, é possível identificar uma tênue modificação de entendimento no sentido de valorizar a atuação dos demais membros da federação.

O Princípio da Simetria e a restrição da autonomia estadual pela Corte Constitucional

Um dos aspectos da autonomia política no federalismo é o poder de conformação da estrutura interna do ente parcial com razoável liberdade, tal como a de estruturar o processo legislativo.

O processo legislativo federal não consta na Carta Política atual como norma de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, como constava textualmente da Constituição de 1967, com a Emenda nº 01/1969, no art. 13, inciso III¹⁹. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de várias ações diretas entendeu que as regras do processo legislativo federal seriam aplicáveis também aos Estados, DF e Municípios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PROCESSO LEGISLATIVO - A QUESTÃO DA OBSERVANCIA COMPULSORIA, OU NÃO, DE SEUS PRINCÍPIOS, PELOS ESTADOS-MEMBROS - NOVA CONCEPÇÃO DE FEDERALISMO CONSAGRADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - PERFIL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA - EXTENSÃO DO PODER CONSTITUINTE DOS ESTADOS-MEMBROS - RELEVAMENTO JURÍDICO DO TEMA - SUSPENSÃO LIMINAR DEFERIDA. O PERFIL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA, REDEFINIDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988, EMBORA ACLAMADO POR ATRIBUIR MAIOR GRAU DE AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS, E VISTO COM RESERVA POR ALGUNS DOUTRINADORES, QUE CONSIDERAM PERSISTIR NO BRASIL UM FEDERALISMO AINDA AFETADO POR EXCESSIVA CENTRALIZAÇÃO ESPACIAL DO PODER EM TORNO DA UNIÃO FEDERAL. SE É CERTO QUE A NOVA CARTA POLITICA CONTEMPLA UM ELENCO MENOS ABRANGENTE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS SENSÍVEIS, A DENOTAR, COM ISSO, A EXPANSÃO DE PODERES JURÍDICOS NA ESFERA DAS COLETIVIDADES AUTONOMAS LOCAIS, O MESMO NÃO SE PODE AFIRMAR QUANTO AOS PRINCÍPIOS FEDERAIS EXTENSÍVEIS E AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ESTABELECIDOS, OS QUAIS, EMBORA DISSEMINADOS PELO TEXTO CONSTITUCIONAL, POSTO QUE NÃO É TÓPICA A SUA LOCALIZAÇÃO, CONFIGURAM ACERVO EXPRESSIVO DE

¹⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm, acesso em 30/ago/2010. Constituição de 1967, EC n. 1/69.

Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitadas dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes:

[...]

III - o processo legislativo;

LIMITAÇÕES DESSA AUTONOMIA LOCAL, CUJA IDENTIFICAÇÃO - ATÉ MESMO PELOS EFEITOS RESTRITIVOS QUE DELES DECORREM - IMPÕE-SE REALIZAR. A QUESTÃO DA NECESSARIA OBSERVANCIA, OU NÃO, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DAS NORMAS E PRINCÍPIOS INERENTES AO PROCESSO LEGISLATIVO, PROVOCA A DISCUSSÃO SOBRE O ALCANCE DO PODER JURÍDICO DA UNIÃO FEDERAL DE IMPOR, OU NÃO, AS DEMAIS PESSOAS ESTATAIS QUE INTEGRAM A ESTRUTURA DA FEDERAÇÃO, O RESPEITO INCONDICIONAL A PADROES HETERONOMOS POR ELA PROPRIA INSTITUIDOS COMO FATORES DE COMPULSORIA APLICAÇÃO. ESSE TEMA, QUE SE REVELA ESSENCIAL A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, AINDA NÃO FOI DECIDIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERALE. DA RESOLUÇÃO DESSA QUESTÃO CENTRAL, EMERGIRA A DEFINIÇÃO DO MODELO DE FEDERAÇÃO A SER EFETIVAMENTE OBSERVADO NAS PRATICAS INSTITUCIONAIS. ENQUANTO NÃO SOBREVIER ESSE PRONUNCIAMENTO, IMPÕE-SE, COMO MEDIDA DE CAUTELA, A SUSPENSÃO LIMINAR DE PRECEITOS INSCRITOS EM CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS, QUE NÃO HAJAM OBSERVADO OS PADROES JURIDICOS FEDERAIS, DE EXTRAÇÃO CONSTITUCIONAL, CONCERNENTES AO PROCESSO LEGISLATIVO. (ADI 216 MC, Relator(a): Min. CELIO BORJA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, **julgado em 23/05/1990**, DJ 07-05-1993 PP-08325 EMENT VOL-01702-01 PP-00067).²⁰

Tal entendimento foi consolidado e as regras do processo legislativo da União foram estendidos aos Estados e ao Distrito Federal, por autêntica analogia *in malam parte*.

A violação das regras do modelo federal e a inconstitucionalidade Formal

A inobservância da reserva de iniciativa enseja a inconstitucionalidade do ato normativo. Como esclarece Gilmar Mendes

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípios de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na forma final (BRANCO, COELHO, & MENDES, 2007, p. 961).

No passado, o STF aceitou que vício de iniciativa era suprido com a sanção, nos termos da Súmula 5: “*A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo*”.

Todavia, tal verbete restou superado na Rp 890/GB e na Rp 1.051/GO, *verbis*:

²⁰ No mesmo sentido: ADI-MC 276, Rel. Min. Celso de Mello, Julg. 30/05/1990, DJ 17/08/1990, PP-07869 EMENT VOL-01590-01 PP-00008); ADI 766 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/09/1992, DJ 27-05-1994 PP-13186 EMENT VOL-01746-01 PP-00134); (ADI 1060 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 01/08/1994, DJ 23-09-1994 PP-25313 EMENT VOL-01759-02 PP-00298) e (ADI 276, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/1997, DJ 19-12-1997 PP-00040 EMENT VOL-01896-01 PP-00020).

Rp 1.051/GO – o art. 6º da Lei n. 8.782, 18/4/1980, por emenda concedeu-se vantagem pecuniária a diversas carreiras. No voto do relator o Min. Moreira Alves expõe que: “A diferença entre o sistema anterior e o atual. Naquele, a Constituição (1946) apenas outorgava competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de certas leis, e se o Poder Legislativo interferisse nesse âmbito de atuação do Poder Executivo, entendia-se que este – que era o destinatário da norma – poderia abrir mão de sua prerrogativa, com sua concordância a posteriori. No sistema atual, o destinatário da proibição é o próprio Poder Legislativo, e a vedação da admissibilidade de emenda (o que implica que a emenda não pode ser sequer recebida para discussão) se exaure no âmbito desse Poder Legislativo, sem possibilidade de convalidação do ato pelo Poder Executivo, já que a proibição àquele não é prerrogativa deste, embora a este favoreça”.

A iniciativa do Poder Executivo, anomalia do federalismo brasileiro, tornou-se absoluta e impossível de ser suprida com a sanção.

Processo Legislativo Estadual - breve histórico

A primeira previsão expressa da competência legislativa estadual e, por conseguinte, do estabelecimento de processo legislativo estadual iniciou-se no Império.

A elaboração de leis por Assembléias Legislativas Provinciais, em substituição aos Conselhos Gerais, foi aprovada no Ato Adicional à Constituição de 1824, promulgado a 12 de agosto de 1834.

O Ato Adicional criou as Assembléias Legislativas Provinciais, dispôs sobre sua forma de eleição, definiu-lhes a competência e estabeleceu que elas se comporiam de trinta e seis deputados nas Províncias mais populosas (Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e São Paulo); vinte e oito no Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Sul; e vinte nas restantes. Todavia esse número podia ser alterado por lei do Império. A autonomia que o Ato Adicional concedeu às Províncias encontrou persistente resistência e após seis anos a Lei n. 105, de 12 de maio de 1840 – conhecida como a Lei de Interpretação – restringiu a competência da Assembléia Provincial, no tocante à criação de cargos no serviço público e à suspensão e demissão dos magistrados”(TRIGUEIRO, 1980, pp. 20-21).

Na República -

[...], os Estados receberam a sua competência constituinte por delegação do Governo Provisório da República. Isso significa que se organizaram, não por iniciativa própria ou no exercício de um poder de que estivessem eventualmente investidos, e sim em obediência ao comando do poder revolucionário, que instituíra o regime republicano e optara pela integração do Estado nacional em moldes federativos. É indubitável, pois, que os Estados membros da nova Federação não se incorporaram a ela por iniciativa própria, nem o fizeram no uso de direitos que porventura houvessem conquistado a 15 de novembro de 1889. O papel que lhes coube, limitada e condicionalmente, foi o de completar o processo de organização do regime federal, instituído concomitantemente com a proclamação da

O Processo Legislativo do Distrito Federal

O processo legislativo do Distrito segue os regramentos básicos do federal, e compreende a elaboração de (art. 69 da Lei Orgânica do Distrito Federal): I – emendas à Lei Orgânica; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – decretos legislativos; V – resoluções.

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal lista as proposições sujeitas à deliberação (art. 129): I – proposta de emenda à Lei Orgânica; II – projeto de lei complementar; III – projeto de lei; IV – projeto de decreto legislativo; V – projeto de resolução; VI – indicação²¹; VII – moção; VIII – requerimento²²; IX – emenda²³; X – recursos²⁴.

Variantes no Processo Legislativo Estadual

Apesar de todas as limitações impostas, o processo legislativo estadual possui pequenas variações, não substanciais, que informam e revelam a riqueza da matéria.

No modelo Federal, a emenda à Constituição possui os seguintes requisitos:

- Iniciativa: 1/3 membros Câmara dos Deputados e Senado Federal; Presidente da República e + 1/2 Assembléias Legislativas (maioria relativa)

²¹ “**Indicação** é a proposição apresentada por qualquer deputado, por meio da qual a Câmara Legislativa, com base no art. 143 do Regimento Interno, manifesta-se com o fim de sugerir a outro Poder a execução de medida que não se inclua na competência do Legislativo”. (Orlandi, 2007, p. 173).

²² “**Requerimento** é a proposição mediante a qual o deputado, grupo de deputados ou comissão faz determinada solicitação ao Presidente da Casa, a Presidente de comissão ou à Mesa Diretora, nos termos regimentais” (Orlandi, 2007, p. 181).

²³ “**Emenda** é a proposição apresentada como acessória de outra, com existência e tramitação dependente da proposição principal. Tem por objetivo introduzir alterações no texto da proposição a que está vinculada, podendo ser apresentada por deputado em comissão ou no plenário. A emenda pode ser: supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa ou aditiva. **Emenda supressiva** - é a que objetiva eliminar parte de outra proposição, devendo incidir sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou número. **Emenda aglutinativa** - é a que resulta da fusão de emendas entre si ou de uma ou mais emendas com a proposição principal, a fim de formar um novo texto com objetivos aproximados. **Emenda substitutiva** - é a que se apresenta como sucedâneo de dispositivo de outra proposição. Portanto, substitui integralmente a emenda, o artigo, o parágrafo, o inciso, a alínea ou o número que constitui o objeto da emenda. **Emenda modificativa** - é a que dá nova redação a dispositivo da proposição sem a modificar substancialmente. Denomina-se **emenda de redação** a emenda modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa, lapso manifesto ou erro evidente. **Emenda aditiva** - é a que acrescenta dispositivo ao texto da proposição principal. A emenda destinada a substituir integralmente a proposição principal denomina-se **projeto substitutivo**, ou simplesmente **substitutivo**. Como é uma emenda, portanto proposição acessória (art. 146, *caput*, do Regimento Interno), o substitutivo não tem o poder de alterar a autoria da proposição principal. Assim, o autor de substitutivo aprovado não se torna autor nem mesmo co-autor da proposição principal. **Subemenda** é a emenda, apresentada pelo relator em comissão, a outra emenda” (Orlandi, 2007, p. 55).

²⁴ “**Recurso** é o instrumento utilizado pelo parlamentar para contestar decisão do Presidente da Câmara Legislativa, de comissão ou da Mesa Diretora. De acordo com o objeto, a matéria é submetida ao exame do Plenário da Casa, do Presidente da Câmara Legislativa, do Plenário de comissão ou da Mesa Diretora, nos termos regimentais” (Orlandi, 2007, p. 187).

- Discussão: 2 turnos em cada Casa
- Quorum - 3/5

A Constituição Estadual do Acre estabelece a iniciativa popular e a proposta aprovada por mais da metade das Câmara Municipais após a aprovação em cada uma por maioria absoluta.

Quanto à tramitação da lei complementar e da lei ordinária, a Constituição defere a iniciativa a membros Câmara dos Deputados e do Senado Federal; comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e do Congresso Nacional; ao Presidente da República; ao Supremo Tribunal Federal; aos Tribunais Superiores; ao Procurador Geral da República e ao cidadão.

A Constituição Estadual do Acre não atribui iniciativa ao Procurador Geral de Justiça (art. 54).

A lei delegada estadual é prevista em apenas 14 unidades federativas: Alagoas (art. 84); Bahia (art. 72); Ceará (art. 58); Minas Gerais (art. 63)*; Mato Grosso do Sul (art. 65); Mato Grosso (art. 37); Pará (art. 102); Pernambuco (art. 16); Paraná (art. 63); Rio de Janeiro (art. 110); Rio Grande do Norte (art. 44); Rondônia (art. 37), Roraima (art. 38) e Sergipe (art. 54)**.

Em Minas, não existe a previsão do Decreto Legislativo.

Em Sergipe, existe ainda a previsão de Proposta de Emenda à Constituição Federal.

A Medida provisória estadual é adotada em 6 entes federados: Acre (art. 52); Maranhão (art. 40); Paraíba (art. 61), Piauí (art. 73); Santa Catarina (art. 48) e Tocantins (art. 25). O Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a adoção dessa espécie normativa no âmbito estadual:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR PARA EDITÁ-LA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA. DOAÇÃO DE BENS DO ESTADO. MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ARRECADAÇÃO DO ICMS. EFICÁCIA LEGAL LIMITADA NO TEMPO. PREJUDICIALIDADE. 1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62). 2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, § 1º do artigo 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal. [...] Ação direta julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 215/90. (ADI 425, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, **julgado em 04/09/2002, DJ 19-12-2003 PP-00019 EMENT VOL-02137-01 PP-00014).**

Nesse particular, o STF poderia ter vedado a edição de medidas provisórias pelos Estados tendo em vista o tamanho dos parlamentos estaduais que facilita a adesão política aos projetos do

executivo.

A doutrina²⁵ apresenta exemplos de Municípios paranaenses e paulistas que preveem, em suas Leis Orgânicas (municipais), a decretação de urgência, apesar de esses Estados não contemplarem a medida provisória em suas Constituições). O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo fulminou – em controle concentrado – três medidas provisórias editadas pelo Prefeito do Município de Indaiatuba. Alguns Municípios instituíram suas medidas provisórias, tal como João Pessoa (PB), São Leopoldo (RS), Rio Branco (AC) e Itapema (SC).

A Lei Orgânica de São Leopoldo, com a denominação de Decreto, autoriza o Prefeito Municipal a conceder permissão de uso de área pública, devendo, posteriormente, ser convertido em lei.

A Lei Orgânica de João Pessoa atribui competência ao Prefeito de editar medidas provisórias.

A Lei Orgânica de Rio Branco expressamente, em seu artigo 33, inciso IV, refere que a elaboração de medidas provisórias faz parte do processo legislativo.

O STF ainda não enfrentou a questão de instituição de medida provisória por Município de forma frontal. Quando do julgamento da Reclamação nº 358-2, oriunda de São Paulo, a Corte manteve a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que julgara inconstitucionais medidas provisórias oriundas do Município de Indaiatuba, por ofensa ao princípio da anterioridade e legalidade tributária. Na época, a Constituição Municipal ainda não havia sido promulgada. Assim, não houve enfrentamento a respeito da possibilidade ou não de edição de medida provisória municipal.

Conclusão

O processo legislativo estadual, assim como outros temas federativos como a criação de municípios, é fortemente balizado pelo modelo estabelecido no âmbito federal. Porém, pequenas variações quanto à iniciativa para algumas espécies normativas podem ser identificadas num estudo comparativo.

Essa constatação, no entanto, não afasta as palavras do Ministro Aliomar Baleeiro de que a Constituição Estadual seria uma mera cópia da Constituição-modelo ou padrão (AMARAL JÚNIOR, 2006, p. 100).

Tal fato não impede o estudo do assunto e a expectativa futura de maior liberdade do ente federado para definir seu processo legislativo, segundo sua realidade e suas peculiaridades.

²⁵ DANIEL BARBOSA LIMA FARIA CORRÊA DE SOUZA, no artigo Medida provisória municipal, disponível em <http://laboratoriodiridico.com.br/2009/06/17/medida-provisoria-municipal/>. Acesso em 29 de maio de 2010.

Referências bibliográficas

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

BASTOS, Celso Ribeiro. **Propostas para a Constituinte**. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Número especial*, 67-76, 1985.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional (Vol. I)**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, 6ª edição, São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Francinetti Costa (coord.). **Elaboração de textos legislativos: fundamentos, modelos e regras práticas**. 2ª edição, Brasília: CLDF, 2007.

GONÇALVES, Vitor Fernandes. **O Controle de Constitucionalidade das Leis do Distrito Federal**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

HORTA, Raul Machado. **O Estado-membro na Constituição Federal Brasileira**. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 69/70, 186, 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Controle de Constitucionalidade aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** – 11 ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

ORLANDI, Áurea Helena. **Elaboração de Textos Legislativos**. 3ª edição, Brasília: CLDF, 2007.

_____. **Processo legislativo distrital e funcionamento da Câmara Legislativa**. Brasília: CLDF, 2000

SAMPAIO, José Adércio. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUZA, Daniel Barbosa Lima Faria Corrêa de, **Medida provisória municipal**, disponível em <http://laboratorijuridico.com.br/2009/06/17/medida-provisoria-municipal/>. Acesso em 29 de maio de 2010.

TRIGUEIRO, Oswaldo. **Direito constitucional estadual**, Rio de Janeiro, 1980.

VARGAS, Denise Soares. **Lei Orgânica do Distrito Federal – Comentada**, 4ª edição, Brasília: Obcursos Editora, 2008.

Constituições Estaduais + LODF - <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/70440> -AC, 70441-AP, 70430-AM, 70433-BA, 70432-CE, 70442-LODF, 70429-ES, 70434-GO, 70443-MA, 70444-MT, 70445 CE-MS, 70446-MG 70435-PA, 70448-PB, 70436-PR, 70449-PE, 70447-PI, 70450-RJ, 70437 -RN, 70451-RS, 70438-RO, 70439-RR, 70453-SC, 70452-SP, 70454-SE, 70431-TO