



Assunto: Possibilidade de apresentação de emendas parlamentares no processo legislativo relativo a matérias cuja iniciativa seja exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

DIRETORIA JURÍDICA

DIVISÃO JURÍDICA LEGISLATIVA

INFORME TÉCNICO Nº 03/2017

Assunto: Possibilidade de apresentação de emendas parlamentares no processo legislativo relativo a matérias cuja iniciativa seja exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Ementa: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Apresentação de emendas por Parlamentar e em relação a projetos de lei cuja iniciativa seja exclusivamente reservada ao Chefe do Poder Executivo. Possibilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF).

[Clique para baixar](#)

1. INTRODUÇÃO

As funções do Estado, materialmente divididas entre os três Poderes Constitucionais, confere a cada um deles a prerrogativa de Independência e Autonomia para a consecução de suas atividades típicas. Assim, cada um atua segundo sua vocação e procurando abster-se de atividades que não lhes diga respeito.

Porém, essa regra, como qualquer outra em direito, não é absoluta. A Independência e Separação dos Poderes é conformada segundo o sistema de "Freios e Contrapesos".

Nesse sentido, a Constituição outorgou com exclusividade ao Executivo a iniciativa para apresentação de certos projetos de leis, porém, exercida a prerrogativa quanto ao momento e a oportunidade para dar início ao processo legislativo, cabe ao Poder Legislativo conferir seu impulso e apresentar emendas.

Sabe-se, a constitucionalidade de inúmeras leis tem sido questionada nos Tribunais de todo país ao argumento de que tais emendas parlamentares representariam usurpação e interferência indevida nas competências do Poder Executivo. Contudo, também a limitação indevida no exercício legítimo da "Soberania Popular" não implicaria em mesma proporção, ofensa e usurpação da função típica do Legislativo para discutir e aperfeiçoar as leis que são propostas?

Vale lembrar, o processo constitucional para a edição dos atos normativos é arejado pelo princípio democrático para viabilizar a participação da sociedade (Art. 14, CF/88). E de fato: se nosso Estado é "Democrático de Direito" e "todo Poder emana do povo" (Art. 1º, caput e parágrafo único da CF/88), o processo legislativo só pode corresponder ao espaço para o exercício da soberania popular, exercida, ou indiretamente por meio de representantes eleitos, ou diretamente como em contextos de plebiscito ou referendo popular, ou mesmo audiências ou consultas públicas para a discussão de proposições legislativas.

Assim, mesmo em casos de iniciativa exclusiva de outros Poderes, é certo que o Parlamento não poderá ser subtraído de sua prerrogativa constitucional de discutir as proposições em trâmite e, nesse ínterim, apresentar as emendas que entender necessárias ao aprimoramento legislativo da matéria.

É nesse contexto que se assoma a problemática de investigar qual seria a exata conformação constitucional acerca do tema; isto é, saber se a limitação quanto à iniciativa delimitaria os demais aspectos do processo legislativo, em especial, a apresentação de emendas parlamentares que objetivassem modificar o Projeto de Lei de iniciativa privativa do Executivo, particularmente, quando tal emenda detém pertinência material com o Projeto e não acarreta aumento das despesas originariamente previstas (vedação do art. 63, I, CF), tal como bem assentou o Supremo Tribunal Federal em recente decisão, in verbis:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, "A" E "C", 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF - Pleno - ADIn nº 4433/SC, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 18/06/2015. DJe-198, Publicação 02/10/2015. Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: , acesso em 25 de out. 2015. Grifo nosso)

Assim, o presente estudo se presta a averiguar os limites constitucionalmente assentados (assim como os doutrinaria e jurisprudencialmente reiterados) em detrimento da prerrogativa de o Poder Legislativo apresentar emendas em projetos de leis cuja iniciativa foi reservada com exclusividade ao Chefe do Executivo.

2. O PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo encerra um conjunto coordenado de disposições que deriva da própria Constituição para disciplinar o procedimento para a elaboração de atos normativos primários e que deve ser obedecido pelos órgãos competentes. Porém, esse é apenas o sentido jurídico da conceituação; há ainda a perspectiva sociológica, na qual processo legislativo corresponderia ao "conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas" (MORAES, 2014, p. 660).

Institucionalmente, a primazia para a condução do processo legiferante foi outorgada ao Poder Legislativo, no entanto, é certo afirmar que os demais "Poderes" constitucionais também estão autorizados a editar atos normativos. À guisa de exemplo, o Poder Executivo ao promulgar Medidas Provisórias, Leis Delegadas e Decretos Autônomos; o Poder Judiciário, ao editar o Regimento Interno dos Tribunais ou ao exercitar seu poder normativo por meio do Conselho Nacional de Justiça .

De certa feita, no processo legislativo não há uma relação inter partes. Isto é, não se refere propriamente a uma técnica para subsunção do direito a um caso concreto e subjuntivo, mas ao procedimento para a instituição de "direito novo". Daí por que se dizer que no processo legislativo há apenas a relação entre os fatores reais de poder do Estado e o Pacto Constitucional, isto é, o dever de cumprir e respeitar ordenamento jurídico introduzido pela Constituição, tal como sinalizado pela Assembleia Nacional Constituinte no Preâmbulo Carta Magna de 1988:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Nesse sentido, confira-se também as elevadas considerações da Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmén Lúcia, por ocasião do julgamento da ADIn 2.649:

Devem ser postos em relevo os valores que norteiam a Constituição e que devem servir de orientação para a correta interpretação e aplicação das normas constitucionais e apreciação da

subsunção, ou não, da Lei 8.899/1994 a elas. Vale, assim, uma palavra, ainda que brevíssima, ao Preâmbulo da Constituição, no qual se contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 (...). Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...). E, referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que 'O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de determinados valores supremos. 'Assegurar', tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu 'exercício'. Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de 'assegurar', tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico' (...). Na esteira destes valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade."

(Fonte: sítio do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <
<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2>>, acesso em 22/10/2015, 08:22.
Grifo nosso)

Portanto, no processo legislativo o corolário do Devido Processo assume conotação especialmente relevante, eis que imprescindível à própria existência do "Estado de Direito". Daí porque se tem reconhecido aos parlamentares, mesmo durante o processo legislativo, o direito público subjetivo quanto à observância imperiosa de todas as regras constitucionais que dispõem sobre o processo de elaboração de atos normativos. Isto é, o direito quanto ao ajuizamento de ações (normalmente, Mandados de Segurança) para tutelar a regularidade do trâmite do processo legislativo. Nessa hipótese, o Judiciário exercerá controle preventivo de constitucionalidade para fazer cessar lesão ou ameaça a direito.

Vale ressaltar ainda, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacífico que as normas básicas que disciplinam o processo legislativo na Constituição Federal, obrigatoriamente, devem ser reproduzidas pelas demais entidades da federação; em outras palavras, não podem ser modificadas ao serem introduzidas nas Constituições dos Estados ou nas Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal.

EMENTA Referendo de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Lei nº 10.011, de 17 de dezembro de 2013, do Estado do Mato Grosso. Aceite de títulos obtidos nos países integrantes do MERCOSUL para progressão funcional de servidor público no referido Estado. Vício formal de iniciativa. Disciplina diversa da legislação federal. Referendo da decisão liminar. 1. O art. 1º da Lei estadual nº 10.011/2013, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, dispõe sobre critério de progressão funcional de servidores do Estado do Mato Grosso, matéria atinente ao regime jurídico dos servidores públicos do Estado. Partindo do entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, o Supremo Tribunal tem afirmado a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de leis estaduais provenientes de projetos de

iniciativa parlamentar que, a exemplo da norma impugnada na presente ação direta, tratam do regime jurídico dos servidores, matéria cuja iniciativa é reservada ao chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, inciso II, c, da CF). Precedentes. Ademais, o preceito impugnado possibilita o aumento da remuneração dos agentes públicos contemplados pela norma, revelando, novamente, violação da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual, dessa vez com base na alínea a do art. 61, § 1º, II, da Carta Maior. 2. A norma questionada disciplinou o aproveitamento de diplomas obtidos em universidades estrangeiras de forma diversa da do regramento federal. Nos termos do art. 48, § 3º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE), “[o]s diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.” 3. Medida cautelar referendada.

(STF - Pleno - ADIn nº 5091/MT, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe-041, Publicação 04/03/2015. Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: . Acesso em: 25 out. 2015, 16:17. Grifo nosso)

2.1. Fases do Processo Legislativo

Basicamente, o processo legislativo é sistematizado em três fases distintas: introdutória, constitutiva e complementar.

2.1.1. Fase Introdutória do Processo Legislativo

A primeira delas, a fase introdutória, evidentemente refere-se ao início do processo e, por consequência, aos agentes legitimados a dar seu primeiro impulso.

O rol de legitimados para dar start ao procedimento para elaboração dos atos normativos foi taxativamente prevista pelo legislador constitucional e, em regra, não comporta ampliação em sua interpretação. Que dizer, apenas as instituições e autoridades expressamente mencionadas pela Constituição Federal podem instar o Parlamento à discussão de determinado projeto legislativo.

Assim, em relação aos legitimados, a instauração do processo legislativo pode ocorrer de maneira concorrente ou exclusiva; parlamentar ou extraparlamentar.

Diz-se concorrente, a iniciativa que pode ser exercida por mais de uma instituição, como o Ministério Público, o Poder Executivo e o Legislativo, ou mesmo pelo próprio povo, mediante iniciativa popular. De certa feita, constitui-se a regra geral de iniciativa, pois será concorrente todas as hipóteses que não outorgadas com exclusividade. A Constituição Federal refere-se a essa modalidade de iniciativa legislativa em dispositivos como os que se seguem:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 128. (...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa* do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

(Grifo nosso)

*Acima relacionou-se hipótese de iniciativa privativa do Presidente da República, porém, a alínea "d" (Art. 61, § 1º, II, "d", CF/88) encerra caso de iniciativa concorrente, já que o § 5º do art. 128 da Constituição, também autoriza ao Procurador Geral da República concorrer para a apresentação de projeto de lei que disponha sobre a organização do Ministério Público.

Exclusiva é a iniciativa reservada a determinadas pessoas, de modo que o processo legislativo só poderá ser deflagrado por elas, sob pena de vício formal de inconstitucionalidade insuscetível de convalidação, mesmo que a autoridade de quem usurpada a iniciativa

posteriormente ratifique o ato.

Com efeito, diz-se "exclusiva", mas é cediço que na redação da norma constitucional acerca da reserva de iniciativa, o legislador utilizou a palavra "privativa". Como doutrinariamente o primeiro termo é empregado para se referir à competências em face das quais não se admite delegação, ao passo que o segundo, para as que se permite, também preferimos a primeira expressão, pois a reserva de iniciativa é marcado justamente pelo atributo de indelegabilidade.

Em relação à impossibilidade de convalidação do vício de iniciativa ou mesmo ao atributo de "indelegabilidade da iniciativa reservada", vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal havia sumulado orientação que caminhava em sentido contrário. De acordo com entendimento da Súmula nº 5, a interpretação que prevalecia era que "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".

Contudo, atualmente o Tribunal Constitucional não entende mais desta maneira e a aludida Súmula nº 5 não mais subsiste para orientar as decisões judiciais acerca do assunto. Nesse sentido, o então Ministro Maurício Corrêa, por ocasião do julgamento da ADIn nº 2.192-MC/ES, e, mais recente, o Pleno do STF ao julgar a ADIn nº 3.627/AP, consignaram:

A sanção, pelo Prefeito Municipal, do projeto de lei em que se converteu a Lei nº 2.642/95 não tem o condão de validar a inconstitucionalidade formal desse diploma legislativo, cuja elaboração resultou da usurpação do poder de iniciativa, reservado, com exclusividade, ao Chefe do Executivo.

Cabe referir, neste ponto, que a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria em questão orienta-se no sentido de que a sanção (expressa ou tácita) não supre o vício resultante da usurpação de iniciativa, não mais subsistindo, em conseqüência, ante a sua manifesta incompatibilidade com o modelo positivado na vigente Constituição da República, a Súmula 5 enunciada por esta Corte (...)

(RTJ 174/75, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - RTJ 180/91, Rel. Min. Maurício Corrêa - ADI 2.192-MC/ES, Rel. Min. Marco Aurélio. Grifo nosso)

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. LEI 751/03, DO ESTADO DE AMAPÁ. ALTERAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DE CIRURGIÕES-DENTISTAS. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO IMPASSÍVEL DE CONVALIDAÇÃO PELA SANÇÃO DO PROJETO. 1. Ao alterar a jornada de trabalho de categorias específicas, a Lei 751/03, de iniciativa parlamentar, cuidou do regime jurídico de servidores estaduais, e, com isso, incursionou indevidamente em domínio temático cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, II, § 1º, "c", da CF. Precedentes. 2. O sancionamento tácito do Governador do Estado do Amapá em exercício ao projeto que resultou na Lei estadual 751/03 não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente.

(STF - Pleno - ADIn nº 3627/AP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe-234, Publicação 28/11/2014. Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: . Acesso em: 31 out. 2015, 11:17. Grifo nosso)

Vê-se, a Constituição da República de 1988 reservou a iniciativa sobre determinadas matérias para as seguintes instituições: Poderes Executivo (Art. 61, § 1º, CF/88), Legislativo (Art. 49, Art. 51 e Art. 52, CF/88) e Judiciário (Art. 96, II, CF/88), o Ministério Público (Art. 127, § 2º, CF/88), o Tribunal de Contas (Art. 73 c/c Art. 96, II, CF/88), a Defensoria Pública (Art. 134, § 4º c/c Art. 96, II, CF/88).

Especificamente sobre a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, o Supremo Tribunal Federal tem dado a seguinte interpretação aos dispositivos do § 1º do Art. 61 da Constituição:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. (RE 290.549-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 28-2-2012, Primeira Turma, DJE de 29-3-2012.)

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da CB – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)

O diploma normativo em causa, que estabelece isenção do pagamento de taxa de concurso público, não versa sobre matéria relativa a servidores públicos (§ 1º do art. 61 da CF/1988). Dispõe, isso sim, sobre condição para se chegar à investidura em cargo público, que é um momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público. Inconstitucionalidade formal não configurada. (ADI 2.672, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, julgamento em 22-6-2006, Plenário, DJ de 10-11-2006.) No mesmo sentido: AI 682.317-AgR, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 14-2-2012, Primeira Turma, DJE de 22-3-2012.

Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (ADI 546, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 11-3-1999, Plenário, DJ de 14-4-2000.) No mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício

do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. (MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 17-4-1997, Plenário, DJ de 7-12-2006.)

Lei estadual que concede "anistia" administrativa a servidores públicos estaduais que interromperam suas atividades – paralisação da prestação de serviços públicos. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que cabe ao chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo referente a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem assim disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Aplica-se aos Estados-membros o disposto no art. 61, § 1º, II, da CB. Precedentes. Inviável o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha a propósito servidores públicos – "anistia" administrativa, nesta hipótese – implicando aumento de despesas para o Poder Executivo. (ADI 341, rel. min. Eros Grau, julgamento em 14-4-2010, Plenário, DJE de 11-6-2010.)

É inconstitucional a norma de Constituição do Estado-membro que disponha sobre valor da remuneração de servidores policiais militares. (ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 8-5-2009.)

É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. (...) Art. 5º da Lei 1.124/2000 do Estado do Tocantins. Administração pública. Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, II, a, e 84, VI, a, da CF. (...) São inconstitucionais a lei que autorize o chefe do Poder Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe deem execução. (ADI 3.232, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 14-8-2008, Plenário, DJE de 3-10-2008.) No mesmo sentido: ADI 4.125, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 10-6-2010, Plenário, DJE de 15-2-2011.

Poder Constituinte estadual: autonomia (ADCT, art. 11): restrições jurisprudenciais inaplicáveis ao caso. É da jurisprudência assente do Supremo Tribunal que afronta o princípio fundamental da separação a independência dos Poderes o trato em constituições estaduais de matéria, sem caráter essencialmente constitucional – assim, por exemplo, a relativa à fixação de vencimentos ou à concessão de vantagens específicas a servidores públicos –, que caracterize fraude à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis ordinárias a respeito: precedentes. A jurisprudência restritiva dos poderes da Assembleia Constituinte do Estado-membro não alcança matérias às quais, delas cuidando, a CR emprestou alçada constitucional. (ADI 104, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)

Leis federais 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (...) Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. (ADI 3.599, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 21-5-2007, Plenário, DJ de 14-9-2007.)

O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas a e c do inciso II do art. 61). Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do STF, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea b do inciso II do art. 96. A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste (Cf. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Min. Sydney Sanches, entre outras). (ADI 3.061, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 5-4-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.) No mesmo sentido: ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 19-6-2013, Plenário, DJE de 13-8-2013.

A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais. (ADI 2.447, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 4-12-2009.)

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001.) No mesmo sentido: RE 590.697-ED, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 23-8-2011, Segunda Turma, DJE de 6-9-2011.

Dentre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II, da CF, que determinam a iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que

disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares. Precedentes: ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999, ADI 2.115, Rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa. Esta Corte fixou o entendimento de que a norma prevista em Constituição estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.165, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 14-6-2002 e ADI 243, Rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, DJ de 29-11-2002. (ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 20-9-2007, Plenário, DJ de 9-11-2007.) No mesmo sentido: ADI 2.856, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 10-2-2011, Plenário, DJE de 1º-3-2011.

Disposição constitucional estadual que impõe o pagamento de décimo terceiro salário aos servidores estaduais em data e forma definidas. Abuso do poder constituinte estadual, por interferência indevida na programação financeira e na execução de despesa pública, a cargo do Poder Executivo, nos termos da CF. (ADI 1.448, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 16-8-2007, Plenário, DJ de 11-10-2007.)

Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). (ADI 1.895, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-8-2007, Plenário, DJ de 6-9-2007.)

Lei 10.964/2001 do Estado de São Paulo. Realização de exames de sangue em funcionários de empresas públicas do Estado de São Paulo. (...) Norma que disciplina acompanhamento preventivo de saúde aplicável exclusivamente a parte do funcionalismo público estadual. Iniciativa parlamentar. Ofensa ao disposto no art. 61, §1º, c, da CF de 1988. (ADI 3.403, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 18-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)

Significação constitucional do regime jurídico dos servidores públicos (civis e militares). A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.)

Consoante disposto na Carta da República, incumbe ao chefe do Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei que vise alterar procedimento adotado no respectivo âmbito. (...) A iniciativa de projeto de lei objetivando a disciplina de central de atendimento telefônico de serviço do Executivo cabe a este último e não ao Parlamento. (ADI 2.443, rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 25-9-2014, Plenário, DJE de 3-11-2014.)

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta

também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. (ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 27-8-2014, Plenário, DJE de 11-9-2014.)

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. (ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 14-4-2010, Plenário, DJE de 25-6-2010.)

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). (ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17-5-2007, Plenário, DJ de 15-6-2007.)

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. (ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, julgamento em 16-8-2006, Plenário, DJ de 8-9-2006.)

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação (ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.) No mesmo sentido: AI 643.926-ED, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-3-2012, Primeira Turma, DJE 12-4-2012.

À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988). Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar. (ADI 2.966, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6-4-2005, Plenário, DJ de 6-5-2005.) No mesmo sentido: ADI 858, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 13-2-2008, Plenário, DJE de 28-3-2008. Vide: ADI 2.102, rel. min. Menezes Direito, julgamento em 15-4-2009, Plenário, DJE de 21-8-2009.

(Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: . Acesso em: 31 out. 2015, 17:03. Grifo nosso)

Por sua vez, a iniciativa parlamentar refere-se à exercida por membro do Poder Legislativo (Deputados Federais, Estaduais e Distritais, Senadores da República ou Vereadores), ao passo que a extraparlamentar é a conferida a todos os demais legitimados à apresentação de projetos legislativos (Chefes do Poder Executivo; Poder Judiciário, cidadãos, Ministério Público, Tribunal de Contas, Defensoria Pública).

As Resoluções e Decretos Legislativos (Art. 59, VI e VII, CF/88), por exemplo, são diplomas normativos cuja iniciativa é exclusivamente parlamentar, isto é, legada apenas aos membros do Legislativo (ressalvada a iniciativa privativa da Mesa Diretora ou de outro órgão colegiado).

2.1.2. Fase Constitutiva do Processo Legislativo

À apresentação do projeto legislativo, segue-se a fase em que este será discutido e votado pelo Parlamento e, sendo assim deliberado, remetido ao Chefe do Poder Executivo para sanção ou veto.

Assim, a fase constitutiva é permeada pela conjugação de vontades dos Poderes Legislativo e Executivo. Porém, há certa prevalência do primeiro, já que a Constituição Federal possibilitou ao Parlamento fazer promulgar os diplomas legais, a despeito da manifestação de veto do Poder Executivo (Art. 66, § 4º, CF/88).

2.1.2.1. Deliberação Parlamentar: Votação e Discussão

Durante a discussão da proposição, será lícito aos Parlamentares a apresentação de emendas, isto é, o oferecimento de proposições apresentadas como acessórias de outras, sendo principal qualquer uma que se constitua: Proposta de Emenda à Lei Orgânica; Projeto de Lei (Ordinária ou Complementar), Projeto de Resolução ou de Decreto Legislativo .

Com efeito, apresentado o projeto, este será encarrilhado no processo legislativo para que seja providenciada sua instrução. Isto é, num primeiro momento será realizada a análise de sua admissibilidade e constitucionalidade e, posteriormente, será aferido seu mérito, respectivamente, pela Comissão de Constituição e Justiça e pelas Comissões Temáticas (em regra, comissões permanentes dos Poderes Legislativos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

Na Câmara de Vereadores tem-se as seguintes Comissões Permanentes:

- Comissão de Legislação, Justiça e Redação;
- Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos;
- Comissão de Finanças, Orçamentos e Contas do Município;
- Comissão de Cidadania e Direitos Humanos;
- Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciências e Tecnologia,

- Comissão de Saúde, Assistência e Previdência Social;
- Comissão de Economia, Agricultura, Indústria, Comércio e Turismo,
- Comissão de Proteção Civil e Segurança Pública.

A cada uma das Comissões Permanentes, em razão de sua área temática, caberá emitir pareceres para "discutir e emitir parecer aos projetos de lei e demais matérias a que forem chamadas a apreciar; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas"; entre outras atribuições (Art. 29, § 2º, incisos, Lei Orgânica).

Findo o trâmite nas Comissões, os projetos serão remetidos ao Plenário das Casas de Leis para que se dê continuidade as discussões e proceda-se às votações. Aqui, verificar-se-á o quórum mínimo necessário a aprovação das proposições legislativas: maioria simples (Art. 47, CF/88) ou maioria qualificada .

2.1.2.1. Deliberação Executiva: Sanção ou Veto

Com o término da deliberação parlamentar, a proposição será remetida ao Chefe do Poder Executivo para sanção ou veto. Vale ressaltar, tal remessa ocorrerá apenas para os projetos de lei ordinária e complementar (o processo legislativo para aprovação de Emendas à Constituição, Resoluções e Decretos Legislativos se esgota no próprio Poder Legislativo).

De certa maneira, esta "intromissão" do Executivo no processo legislativo tem sua justificativa no princípio de Freios e Contrapesos, isto é, "na ideia de inter-relacionamento entre os Poderes do Estado, com a finalidade de controles recíprocos" (MORAES, 2014, p. 676). Também, a dinâmica do veto na sistemática presidencial meio que equilibra a falta de prerrogativa do Presidente para dissolver a Câmara, prerrogativa esta existente no sistema parlamentarista (CARVALHO, 1993, p. 92).

A sanção corresponde à aprovação do Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) do texto de lei deliberado pelo Legislativo. Será expressa se externada no prazo de 15 dias úteis, ou tácita se não houver qualquer manifestação durante esse interregno.

Não sancionando, o Chefe do Poder Executivo vetará total ou parcialmente o projeto de lei; ou seja, externará sua discordância no prazo improrrogável de 15 dias úteis.

Tal discordância pode ocorrer porque houve conclusão quanto à inconstitucionalidade, ilegalidade ou injuridicidade do projeto (veto jurídico) ou porque se entendeu haver ofensa ao interesse público (veto político).

Conforme antecipado no item 2.1.2, o veto não é insuperável. Quer dizer, o Parlamento poderá rejeitá-lo mediante deliberação da maioria absoluta de seus membros (Art. 66, § 4º, CF/88). Outra característica é que necessariamente deve ser expresse (não havendo manifestação

prevalecerá a sanção tácita do Executivo), motivado e, não se referindo ao projeto em sua integralidade, se prestará a excluir texto total de artigo, inciso, parágrafo, alínea ou item (Art. 66, § 2º, CF/88 c/c Art. 10, II, Lei Complementar Federal 95/1998).

2.1.3. Fase Complementar do Processo Legislativo

A última fase do processo legislativo abrange os atos de promulgação e publicação do ato normativo primário, eis que conforme ensina Celso de Mello Filho:

A obrigatoriedade da lei decorre de sua publicação. O ato promulgatório confere à lei certeza quanto à sua existência e autenticidade. Dele também emana a presunção juris tantum (relativa) de constitucionalidade da lei promulgada (MELLO FILHO, 1996, p. 227. Grifo nosso).

Assim, o ato de promulgação corresponde-se à declaração de que o "ordenamento jurídico foi inovado" e de que foi instituído "direito novo" com todas as implicações jurídicas que isto enseja (como a que estabelecida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: "ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece"; Art. 3º).

Por via de regra, a promulgação compete ao Chefe do Poder Executivo, mesmo em hipóteses em que o veto tenha sido rejeito pelo Legislativo (Art. 66, § 5º, CF/88). No entanto, o Poder Legislativo e mesmo o Judiciário (quando este aprovar o próprio regimento interno, por exemplo) poderão promulgar atos normativos.

A sua vez, a publicação cuida-se da comunicação às pessoas que devem cumprir e respeitar a lei. É requisito de eficácia; quer dizer, conquanto a promulgação ateste a validade dos atos normativos, apenas a partir da publicação é que estes poderão produzir seus efeitos jurídicos.

No entanto, anote-se que tal produção de efeitos poderá não coincidir com a data da publicação. Com efeito, dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto Lei 4.657/1942) que a lei entrará em vigor 45 dias após sua publicação, caso não haja disposição em sentido contrário (Art. 1º). No estrangeiro, esse interregno (vacatio legis) será de três meses.

3. O PODER DE EMENDA E AS PRERROGATIVAS DO PARLAMENTO NAS DISCUSSÕES LEGISLATIVAS

3.1. As Emendas Legislativas

As Emendas são proposições acessórias apresentadas exclusivamente por parlamentares. Isto é, não se admite aos titulares da iniciativa extraparlamentar a legitimidade para apresentação de emendas, não obstante, como bem assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

(...) aos titulares extraparlamentares da iniciativa se tem tolerado que, por meio de mensagens aditivas, alterem o projeto que remeteram. Todavia, como salienta José Afonso da Silva, o próprio nome dado a essas mensagens já revela os seus limites naturais. Por elas, não pode o titular extraparlamentar da iniciativa suprir ou substituir dispositivos, só pode... acrescentar

dispositivos na propositura original. E isso se justifica porque os novos dispositivos podem ser considerados não modificação do proposto, mas nova proposição. Assim, para realmente modificar o projeto, só há um caminho - retirá-lo e apresentá-lo de novo, reformulado (FERREIRA FILHO, 1995, p. 205. Grifo nosso).

Nessa esteira, desde logo se evidencia que as prerrogativas de "iniciar o processo legislativo" e de "apresentar emendas legislativas", encerram situações distintas, cada qual relacionando-se com um momento particular do processo legislativo: (i) o primeiro com a instauração do procedimento; (ii) o segundo com a sua instrução.

Assim, em que pese a origem do processo poder ser instada por agentes externos ao Parlamento, é certo que a incumbência para apresentar emendas relaciona-se diretamente com as funções institucionais das Casas de Leis, sendo inerente à fase de discussão e instrução do processo legislativo. Segundo Alexandre de Moraes:

O Supremo Tribunal Federal destaca 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 exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal (MORAES, 2014, p. 674).

Por sua vez, tais proposições "suplementares" introduzem alterações ao projeto principal (Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Ordinária ou Complementar, Resolução, Decretos Legislativos), integrando-o como acessório e acompanhando-o ao arquivo, em hipótese de rejeição.

Daí decorre a conclusão que a proposição acessória não pode ser totalmente estranha à proposição principal. Deve guardar compatibilidade com o projeto original e, assim, identidade com sua matéria, ou não terá caráter instrumental e complementar, mas natureza de proposição autônoma.

Na Câmara de Vereadores de Joinville, por exemplo, a Mesa Diretora possui faculdade para "recusar emendas, declarando-as prejudicadas, quando versem sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrariem prescrição regimental, em especial as que visem objetivos meramente protelatórios" (Art. 23, § 2º RI).

Ainda utilizando-se como parâmetro o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Joinville, as emendas legislativas, dado o seu atributo complementar e supletivo, prestam-se a suprimir, modificar e substituir, parcial ou integralmente, as dispositivos da proposição principal, vejamos:

Art. 188 Substitutivo é a emenda que pretende substituir integralmente o texto de um projeto e tem a estrutura do projeto que pretende substituir.

Parágrafo Único - Não é permitido substitutivo parcial ou mais de um substitutivo ao mesmo projeto.

Art. 189 Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra e pode ser supressiva, substitutiva, aditiva e modificativa.

§ 1º Emenda supressiva é a proposição que suprime, em parte ou no todo, dispositivo de projeto.

§ 2º Emenda substitutiva é a proposição que substitui dispositivo de projeto.

§ 3º Emenda aditiva é a proposição que acrescenta outras disposições ao projeto.

§ 4º Emenda modificativa é a proposição que visa sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

§ 5º A emenda apresentada a outra se denomina subemenda.

§ 6º A separação em duas ou mais partes de qualquer artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item de proposição, para efeito de sua votação, será considerada emenda substitutiva.

§ 7º Ao apresentarem parecer sobre emenda às Comissões Técnicas poderão oferecer-lhe subemenda.

(Grifo nosso)

Ademais, o poder/prerrogativa de apresentar emendas possui a seguinte limitação constitucional: não pode acarretar aumento de despesa. Contudo, vale ressaltar que tal limitação, assim mesmo, refere-se apenas a duas modalidades de proposições legislativas, quais sejam:

- as que decorrem do exercício da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (aqui ressaltando-se os projetos de lei do orçamento anual; Art. 166, §§ 3º e 4º da CF/88) e
- as que se destinam a dispor sobre a organização dos serviços administrativos do próprio Poder Legislativo, dos Tribunais e do Ministério Público (Art. 63, I e II, CF/88).

De fato, o Supremo Tribunal Federal tem reiterado em suas decisões que emendas parlamentares que ensejam o aumento das despesas previstas para os projetos especificados acima, assim como as que não guardem pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva, materializam violação ao princípio constitucional da Separação e Independência dos Poderes, vejamos:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA

AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, “A” E “C”, 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF - Pleno - ADIn 4433/SC, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-198, Publicação 02/10/2014. Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: . Acesso em: 02 nov. 2015, 14:17. Grifo nosso)

Além das limitações constitucionais à apresentação de emendas, há ainda limitações regimentais que eventualmente cada Casa Legislativa pode estabelecer para o exercício dessa prerrogativa. A título ilustrativo, veja-se as regras estabelecidas no Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

Art. 190 As emendas poderão ser apresentadas quando as proposições estiverem em exame nas comissões técnicas, em pauta regimental, quando serão apresentadas para a Mesa Diretora e na ordem do dia, somente quando a proposição estiver pela primeira vez em discussão no primeiro turno, por intermédio do Plenário.

§ 1º As emendas rejeitadas pelas Comissões Técnicas poderão ser reapresentadas em Plenário a quem caberá a sua deliberação.

§ 2º Não poderão ser reapresentadas, quando da discussão do projeto, emendas acatadas pelas Comissões Técnicas e rejeitadas quando da deliberação do parecer em Plenário.

§ 3º Durante o período de recesso poderão ser apresentadas emendas às proposições em tramitação na Câmara de Vereadores.

§ 4º As emendas deverão guardar relação com a matéria objeto da proposição em análise não se admitindo as que visem a alterar a sua essência.

(...)

Art. 228 Depois de publicado e lido em Plenário o parecer preliminar, voltará o projeto para a comissão para recebimento de emendas, durante vinte dias úteis.

§ 1º As emendas ao projeto da lei orçamentária anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídos as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviços da dívida.

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões;
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 2º À Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Município será permitido, ao opinar sobre emendas, propor modificações e apresentar substitutivos de ordem geral a várias emendas ou a grupos delas, que versam sobre o mesmo assunto ou sobre objeto de igual natureza.

(...)

§ 4º Será final o procedimento da comissão sobre as emendas apresentadas, salvo se um terço dos membros da Câmara de Vereadores requerer à Mesa Diretora a votação em Plenário de emenda rejeitada na comissão.

§ 5º Tendo sido aprovada em Plenário emenda rejeitada nos termos do § 4º deste artigo o projeto será devolvido à Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Município, a qual em cinco dias devolverá o projeto à Mesa Diretora com a sua redação final.

(...)

Art. 229 A - As emendas aos projetos do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias serão apresentadas até quinze dias após a leitura em Plenário.

Parágrafo Único - Será final o procedimento da Comissão de Finanças, Orçamento e Contas do Município sobre as emendas apresentadas, salvo se um terço dos membros da Câmara de Vereadores requerer à Mesa Diretora a votação em Plenário de emenda rejeitada na comissão.

(...)

Art. 230 A - Lido em Plenário, o projeto de código será enviado para a Comissão de Legislação, Justiça e Redação e para as comissões técnicas que tenham afinidade com a matéria; essas comissões irão analisar conjuntamente o projeto pelo prazo de até sessenta dias úteis, prorrogáveis por igual período por meio de requerimento escrito de qualquer das comissões e deliberado pelo Plenário.

§ 1º As emendas serão apresentadas no prazo de trinta dias a contar após a leitura do projeto

em Plenário.

(...)

Art. 230 C - Após figurar na pauta regimental, o projeto será incluído na ordem do dia para discussão e votação, cumprindo dois turnos de deliberação, com interstício de quatro sessões ordinárias entre eles.

§ 1º As emendas que receberem parecer contrário serão votadas em bloco, salvo destaque requerido por membro das comissões que analisaram o projeto ou por líder de bancada ou bloco partidário.

(...)

Art. 233 Este Regimento Interno só poderá ser substituído, reformado ou alterado mediante projeto de resolução subscrito por, no mínimo, um terço dos Membros da Câmara de Vereadores ou pela totalidade dos membros da Mesa Diretora.

Art. 234 Lido em Plenário o projeto de resolução a que alude o art. 233 deste Regimento será encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação para que, no prazo de quarenta e cinco dias, apresente parecer sobre o projeto e as emendas apresentadas.

(...)

Art. 234 - § 2º Durante a discussão do projeto de resolução em Plenário se forem apresentadas emendas será obedecido o disposto no art. 140-A deste Regimento Interno.

3.2. Projetos de Lei de iniciativa exclusiva do Executivo e a apresentação de emendas parlamentares

No ordenamento jurídico anterior, isto é, no regime ditatorial da Constituição Federal de 1967, o Poder Legislativo, quando não inteiramente obstaculizado, foi subtraído de boa parcela do poder de emenda de que dispunha:

Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967

Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não

houver deliberação o texto será tido como aprovado.

(Grifo nosso)

Com o advento da Constituição Federal de 1988 houve a restituição desse poder ao Parlamento. Então, basicamente, hoje prospera a orientação de que toda e qualquer projeto em trâmite no processo legislativo comporta a possibilidade de receber emendas.

Porém, no que toca às matéria cuja iniciativa legislativa decorre de cláusula de reserva ao Poder Executivo, ressalva-se duas limitações ao exercício dessa prerrogativa:

- a (i) limitação financeira : quer dizer, a proposição acessória não pode elevar o valor de gastos previstos na proposição principal (ressalvando-se o projeto de lei orçamentária, como já explicado) e
- (ii) limitação lógica: a emenda não pode ser utilizada para dispor sobre matéria estranha ao objeto original ou a pretexto de introduzir regra cuja iniciativa normativa esteja submetida a cláusula de reserva.

Nesse diapasão, o brilhante magistério do então Ministro Carlos Ayres Britto, por ocasião do julgamento da ADIn 3288/MG:

(...)

18. Atento a sistemática da Constituição Federal, ajuízo que, em regra, o Poder Legislativo detém competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (Art. 48, CF). Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); b) impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).

(STF - Pleno - ADIn 3288/MG, Rel. Min. Ayres Britto, DJe-037, Publicação 24/02/2011. Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: . Acesso em: 02 nov. 2015, 16:17. Grifo nosso)

Em linha gerais, o enxerto transcrito acima sintetiza bem a lógica então envidada pelo Supremo Tribunal Federal ao se deparar com a problemática em ações judiciais. Sem prejuízo desse raciocínio, veja-se também as orientações jurisprudenciais que o Tribunal Constitucional tem consignado, ao conjugar a prerrogativa do poder de emenda do Parlamento com as ditas "limitações lógica e financeira" referidas acima:

Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre

aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado.” (ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 1º-8-2011, Plenário, DJE de 26-8-2011.)

A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que gera inconstitucionalidade formal a emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Ministério Público estadual que importa aumento de despesa. (ADI 4.075-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 4-6-2008, Plenário, DJE de 20-6-2008.)

Ofende o art. 61, § 1º, II, c, e o art. 2º da CF de 1988 emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao trabalho. (ADI 13, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17-9-2007, Plenário, DJ de 28-9-2007.)

Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. (ADI 2.079, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-4-2004, Plenário, DJ de 18-6-2004.) No mesmo sentido: RE 745.811-RG, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-10-2013, Plenário, DJE de 6-11-2013, com repercussão geral.

Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. (ADI 546, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 11-3-1999, Plenário, DJ de 14-4-2000.) No mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011.

(Fonte: sítio do STF. Informações disponíveis em: . Acesso em: 31 out. 2015, 17:03. Grifo nosso)

4. CONCLUSÃO

Não há dúvidas, a iniciativa legislativa parlamentar em matérias constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo encerra mácula formal do processo legislativo, em razão de acarretar o denominado "vício de origem".

A despeito da função precípua do Poder Legislativo para editar atos normativos primários, as regras de iniciativa privativa previstas no § 1º do Art. 61 da Constituição Federal, ainda que não reproduzidas nas Constituições Estaduais ou nas Leis Orgânicas, são de observância compulsória pelas demais entidades da Federação, por força do princípio da Simetria Constitucional.

Contudo, a iniciativa privativa, ou melhor, as matérias que atraem a exclusividade do Poder

Executivo para apresentar os respectivos projetos, não implica, uma vez que estejam em trâmite no processo legislativo, total neutralização da prerrogativa de o Parlamento apresentar emendas durante a fase de instrução (fase constitutiva do processo legislativo: discussões e votação parlamentar) para o aprimoramento das proposições.

Com efeito, estando tal prerrogativa inserida no plexo normativo que se relaciona com postulados jurídicos como "Estado Democrático de Direito", "Soberania Popular" e "Independência e Separação dos Poderes", é certo que a interpretação levada a efeito pelo aplicador do direito deve ser modulada por uma técnica que a restrinja, isto é, que se atenha estritamente as hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional.

Exatamente nesse sentido, a instância máxima do Judiciário brasileiro tem reiterado em suas decisões uma espécie de regra geral sobre a matéria, isto é, que o "poder de emenda pode ser exercido em face de todo e qualquer projeto em trâmite, respeitada a pertinência temática da proposição principal".

Desse ponto e especialmente em relação aos projetos de lei cujo início se remonte a iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal fixa então a orientação de que o exercício do poder de emenda está condicionado a duas limitações:

- (i) não deve implicar aumento da despesa originariamente prevista (Art. 66, I e II, CF/88) e
- (ii) não pode versar sobre matéria estranha ao objeto original ou com o pretexto de introduzir regra cuja iniciativa normativa esteja submetida a cláusula de reserva do Poder Executivo.

Assim, entende-se que para além desses limitadores, qualquer restrição ao exercício da prerrogativa de apresentar emendas, mesmo que em projetos de iniciativa reservada, significa ofensa aos postulados jurídicos mencionados acima (Estado Democrático de Direito, Soberania Popular e Independência e Separação dos Poderes) e, a nosso sentir, a superveniência do direito subjetivo para o ajuizamento da ação competente, com vistas afastar o ato abusivo e ilegal que cerceou o exercício da prerrogativa institucional de membro do Poder Legislativo.

Joinville, em 04 de outubro de 2017.

Arthur Rodrigues Dalmarco
Consultor Jurídico

Deborah Pierozzi Lobo
Consultora Jurídica

Denilson Rocha de Oliveira
Consultor Jurídico

Maurício Eduardo Roskamp
Coordenador da Divisão Jurídica Legislativa

Referências Bibliográficas

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 14^a ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

AMARAL, Francisco. Direito Civil: Introdução. 7^a ed. rev., atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição da República Federativa do Brasil Anotada. 4^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 6^a ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Técnica Legislativa. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

DÓRIA, Sampaio. Comentários à Constituição de 1946. São Paulo: Saraiva, 1946.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 3^a ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Pinto. Código Eleitoral Comentado. 3^a ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Curso de Direito Constitucional Brasileiro. 1^a ed., vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 2^a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 12^a ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Direito Constitucional Interpretado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MELLO FILHO, José Celso. Constituição Federal Anotada. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires e BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 3^a ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37^a ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

NOHLEN, Dieter. Sistemas electorales del mundo. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkimim. Teoria da Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

REALE, Miguel. Parlamentarismo Brasileiro. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1962.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 10ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.