



Juliano Taveira Bernardes
Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira

Direito Constitucional

Volume Único

15^a
Edição

Revista,
atualizada
e ampliada

2025

 EDITORA
JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Atos normativos e seu processo de formação legislativa

1. ATOS NORMATIVOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS

Todo Estado de Direito busca submeter as relações ou atividades que considera relevantes ao regime da lei (*lato sensu*). Assim, além das manifestações do constituinte originário, responsável por elaborar a constituição; e do constituinte derivado, incumbido da confecção de emendas constitucionais e de outros atos com força de norma constitucional; o ordenamento jurídico é composto por elevado número de atos normativos infraconstitucionais.

De outro lado, no âmbito dos atos normativos infraconstitucionais, contudo, cabe separar as **normas primárias** das **normas secundárias** (KELSEN). Nesse sentido, as normas *primárias* são aquelas cuja validade tem por fundamento direto a própria constituição. Chamam-se “primárias” porque não possuem qualquer vínculo de dependência em face de outro tipo norma que se situaria num nível intermediário entre elas e as normas constitucionais.

Já as normas infraconstitucionais de natureza *secundária* consistem naquelas cujo fundamento de validade radica diretamente em alguma norma infraconstitucional primária, e só indiretamente na constituição. É o caso dos atos regulamentares em geral, como os decretos, portarias, instruções normativas, que retiram sua validade das leis que regulamentam (sobre os decretos regulamentares, cf. item 5 do Capítulo V). Todavia, como são objeto de estudo do direito administrativo, as normas secundárias não serão aqui tratadas detidamente.

É bem verdade, também as normas produzidas pelo poder de reforma constitucional devem preencher requisitos de validade previstos na própria constituição. Assim, as emendas constitucionais não deixam de ser atos normativos “primários” num sentido amplo, pois editadas por poder constituinte “derivado” de outro. Porém, uma vez preenchidos os requisitos de validade que limitam a atuação do constituinte derivado, as normas daí obtidas têm natureza constitucional para todos os efeitos, sem diversidade hierárquica em face das demais normas constitucionais (v. item 6 do Capítulo VI da Seção I). Afinal, podem ampliar, alterar ou até mesmo substituir o conteúdo daquilo que se considera como a constituição formal. Daí por que é melhor não as incluir na classificação dos atos normativos primários.

2. ESPÉCIES DE ATOS NORMATIVOS PRIMÁRIOS

Os principais atos normativos infraconstitucionais de natureza primária estão arrolados nos incisos II a VII do artigo 59 da Constituição. A esses atos somam-se ainda: **(a)** os *tratados internacionais*, que ingressam no ordenamento jurídico por meio de decreto presidencial, mas estão sujeitos ao prévio referendo pelo Congresso Nacional (art. 49, I); **(b)** os decretos autônomos; **(c)** os *regimentos internos e resoluções dos tribunais*, no que dizem respeito ao

funcionamento e à competência dos órgãos que os editam (art. 96, I, “a”); e (d) as *súmulas vinculantes* editadas pelo STF.

Assim, são atos normativos infraconstitucionais de natureza primária no direito brasileiro:

- a) **leis complementares;**
- b) **leis ordinárias;**
- c) **leis delegadas;**
- d) **medidas provisórias;**
- e) **decretos legislativos;**
- f) **resoluções das Casas Legislativas;**
- g) **tratados internacionais;**
- h) **decretos autônomos;**
- i) **regimentos internos e resoluções de tribunais** – apenas no que dizem respeito ao funcionamento e à competência dos órgãos que os editam; e
- j) **súmulas vinculantes.**

3. ATIVIDADE LEGISLATIVA

Embora a *fiscalização* também faça parte das tarefas típicas do Legislativo, a atividade materialmente legislativa mais lembrada é a de produção de atos normativos, sobretudo as “leis”. Todavia, as leis podem ser definidas tanto num sentido formal quanto num material.

3.1. Lei em sentido formal vs. lei em sentido material

O conceito de lei, num **sentido formal**, baseia-se no fato de certa lei ter sido produzida e editada como tal pelo parlamento. Assim, considera-se lei em sentido formal todo ato legislativo cujo processo de formação obedeceu aos requisitos necessários à produção de uma “lei”.

Já num **sentido material**, o conceito de lei radica em atributos ligados não à forma com que tenha sido produzida, mas ao *conteúdo* do ato normativo. Nessa acepção, portanto, não é sequer exclusividade do parlamento a produção de leis em sentido material. O conceito diz respeito à atividade normativa exercida em termos idealizados, a partir dos quais se reconhecem normas jurídicas dotadas dos atributos da *generalidade* e da *abstração*.

Conforme NORBERTO BOBBIO (2001, p. 180-182), o atributo da generalidade visa, em tese, a atender ao postulado da *igualdade*, pois privilégios são sempre estabelecidos mediante normas não gerais. Normas *gerais* são aquelas “universais em relação aos destinatários”, porque se dirigem a uma classe de pessoas. Por sua vez, o atributo da abstração tem por objetivo cumprir o postulado da *certeza*, de modo a permitir que as pessoas sujeitas à incidência das normas estejam em condições de saber, com antecedência, quais são as consequências jurídicas das respectivas ações que vierem a praticar. Assim, normas *abstratas* são “universais em relação à ação”, conquanto regulam uma ação-tipo ou uma classe de ações.

De conseguinte, pode haver *normas gerais e abstratas* (a exemplo das leis que tipificam condutas como crime); *normas gerais e concretas* (vg., uma lei cujos efeitos se exaurem na determinação dirigida a uma classe de pessoas para a realizar ação singular, como numa simples convocação para vacinação em dia determinado); *normas individuais e abstratas* (tal como o decreto que nomeia alguém para ocupar cargo público ao qual são atribuídas várias

competências); e, também, *normas individuais e concretas* (e.g., o decreto presidencial que concede graça a criminoso determinado).

Por outro lado, embora alguns acórdãos do STF só falem nesses requisitos da abstração e da generalidade (v. ADI 3.573/DF), a jurisprudência majoritária da Corte consagra, ainda, um terceiro requisito idealizado de densidade material do ato normativo: a **impessoalidade**. Tal como explicitado na MC na ADC 12/DF: (a) a *abstração* significaria um “modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos”; (b) a *generalidade* teria a ver com a padronização de ações; e (c) a *impessoalidade* representaria a “ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja”. Contudo, pode-se considerar que essa característica da impessoalidade normativa é ociosa, pois abrangida pelo mencionado conceito de generalidade, ao menos naqueles termos traçados por BOBBIO (“universalidade em relação aos destinatários”).

► **Importante!**

Numa visão correta, mas não muito comum no direito brasileiro, autores como MARCELLO CAETANO e SEABRA FAGUNDES acrescem ao conceito das leis em sentido material, além da generalidade e da abstração, o requisito da *novidade* (para alguns, *originalidade*). Como explica SEABRA FAGUNDES, a lei, “no sentido material, é o ato jurídico emanado do Estado com o caráter de norma geral, abstrata e obrigatória, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva. Estes caracteres, e o de *modificação* na ordem jurídica preexistente, que decorre da sua qualidade de ato jurídico, se somam para caracterizar a lei entre os demais atos do Estado” (1957, p. 33-34). Mais à frente, prossegue FAGUNDES (1957, p. 36): ao “lado da *generalidade* (de que o caráter abstrato é um corolário, porquanto se a regra é geral, não abrange apenas uma situação jurídica individual concreta, mas quantas haja de um mesmo feitio), é, sem dúvida, elemento intrínseco, inseparável da lei, a *modificação* do direito preexistente alterando situações jurídicas anteriores.” Nessa concepção, para ser considerado lei em sentido material, o diploma deve apresentar alguma inovação ao ordenamento jurídico, o que excluiria desse conceito material, *v.g.*, grande parte das normas regulamentares, as normas estaduais que reproduzem preceitos obrigatórios contidos na Constituição Federal ou em leis federais. A discussão remete às diferentes concepções de fontes de direito (em sentido material *vs.* em sentido formal). (Ver item 4 do Capítulo IV da Seção I.)

Não obstante, são frequentes as leis que não possuem esse caráter normativo idealizado decorrente da generalidade e abstração. Cuida-se das chamadas “*leis-medidas*”, as quais veiculam normas “que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem” (ADI 820/RS, Pleno do STF).

Como ensina CANOTILHO (1993, p. 827), um “ato pode ser simultaneamente uma lei formal e material, mas também pode haver não coincidência entre forma e conteúdo; à forma de lei pode não corresponder um conteúdo normativo, e, reciprocamente, decretos ou regulamentos podem constituir materialmente uma lei”. Logo, apesar de o ato legislativo estar inegavelmente revestido das qualidades necessárias para se considerá-lo uma “lei”, poderá não passar de uma *lei apenas em sentido formal*, eis que regula situações concretas e/ou particulares, a exemplo das leis orçamentárias anuais (art. 165, § 5º) e daquelas que autorizam a criação de empresas públicas ou sociedades de economia mista (art. 37, XIX).

3.2. Atividade legislativa e princípio da subsidiariedade

O Estado só deve utilizar a lei para restringir a liberdade pessoal como último recurso (última *ratio*), sob pena de invasão do núcleo essencial do direito fundamental à autonomia privada (cf. item 3.4.1 do Capítulo I, Parte III, Seção I). Daí se afirmar que a atividade

legislativa tem caráter subsidiário, pois sofre as influências do **princípio da subsidiariedade** (v. item 6.1.2 do Capítulo II).

Por isso, como consta da versão de 2002 do Manual de Redação da Presidência da República, o exercício da atividade legislativa está submetido ao **princípio da necessidade**, de modo que “a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar. É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis hão de ter, pois, um fundamento objetivo, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis” (2002, s.p.).

É esse caráter de subsidiariedade da atividade legislativa que explica, por exemplo, o **princípio da intervenção mínima** – reconhecido tanto no direito penal quanto no direito de família (v. art. 1.565, § 2º, do CC) –, bem como o princípio da subsidiariedade da atuação estatal na ordem econômica (cf. item 3.3 do Capítulo XII). (Sobre o princípio da subsidiariedade em matéria de competências legislativas, cf. item 6.1.2 do Capítulo II.)

3.3. Atividade legislativa e princípio da simetria

Embora a Constituição não tenha sido explícita a respeito, em razão do chamado **princípio da simetria**, os processos legislativos empreendidos nos âmbitos estaduais, distrital e municipais devem seguir, em regra, a mesma sistemática delineada pelo constituinte para o processo legislativo federal. Ainda pelo princípio da simetria, também as eventuais modificações e reformas constitucionais referentes ao processo legislativo da União aplicam-se, obrigatória e automaticamente, aos processos legislativos das demais entidades federativas.

Conforme jurisprudência consolidada do STF, o processo legislativo dos entes subnacionais absorve, compulsoriamente, as “linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes” (ADI 637/MA). Exemplo disso, decidiu o STF que as “normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual” (Ref à MC na ADI 6.308/RR).

Logo, por aplicação ao princípio da simetria, até mesmo o poder constituinte derivado decorrente está proibido de: **(a)** normatizar assuntos para os quais a Constituição Federal exija iniciativa legislativa reservada – o que explica, por exemplo, a inconstitucionalidade de norma de constituição estadual a dispor sobre valor da remuneração de servidores policiais militares, em violação à iniciativa do Governador do Estado (ADI 3.555/MA); ou **(b)** estabelecer disciplina própria às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, em descompasso com aquelas previstas pela Constituição Federal (ADI 572/PB). (Ver item 1.5.2.2.B. do Capítulo IV da Parte I da Seção I.)

Nada obstante, o princípio da simetria não chega a limitar a autonomia dos Estados, do DF ou dos Municípios quanto à possibilidade de estabelecerem a necessidade de *lei complementar* para tratar de assuntos para aos quais a Constituição Federal exige somente *lei ordinária*. Nesse sentido, já decidiu o Pleno do STF na ADI 2.314/RJ). Em sentido contrário, porém, v. ADI 2.872/PI e ADI 5.003/SC, também do Pleno do STF. (Ver discussão no item 6.2.4).

3.4. Atividade legislativa e superação de decisões judiciais: o “ativismo congressional”

Não é incomum a edição de normas legislativas com o objetivo de superar os efeitos de decisão judicial ou de certa interpretação dada pelo Judiciário a determinadas disposições

legais e até mesmo constitucionais. Trata-se do fenômeno da “*legislative overruling*”, do direito norte-americano, e da “*legislative override*”, do direito canadense.

Ademais, as sociedades democráticas contemporâneas convivem com o chamado *backlash*, fenômeno consistente numa forma de reação dos poderes políticos contra decisões tomadas pelo Judiciário (ver quadros no item 5.4 da Parte III da Seção I e no item 1.3 do Capítulo VIII desta Seção).

E não há nada de errado, *a priori*, nas tentativas congressuais de superação de jurisprudência, ainda que proveniente de cortes supremas. Especialmente no caso das normas “interpretativas”, promulgadas para esclarecer algum ponto obscuro ou ambíguo de legislações passadas (ver item 8.7 do Capítulo V da Parte I da Seção I), a atuação congressional deve ser encarada com naturalidade do ponto de vista institucional.

Como ensina a doutrina norte-americana, “quando uma lei do Congresso não é clara, a Suprema Corte pode interpretar mal seu significado, o que então requer correção pelo Congresso. Quando a Suprema Corte não é clara, o Congresso pode sentir a necessidade de preencher os interstícios do entendimento da Corte, para prevenir interpretação imprópria ou para desfazer o que ele acredita ser um precedente imprudente. Como regra geral, este tipo de dialética entre a Corte e o Congresso é valiosa, mesmo quando cria atrito, porque isso possibilita a checagem de erros por meio da coordenação dos órgãos” (MIKVAT e BLEICHTM, 1991, p. 731).

Porém, o assunto é dos mais complexos. Basta notar as inúmeras tentativas de superação legislativa de jurisprudência editadas como forma de dar respostas políticas contra decisões divergentes do sentido defendido pela maioria parlamentar da ocasião. A preocupação é maior, todavia, nos casos a envolverem a interpretação de normas constitucionais. Afinal, se uma simples lei pudesse redefinir a interpretação dada pela Corte Suprema a dispositivos constitucionais, então a Constituição deixaria de ser o parâmetro normativo superior e estaria rebaixada ao mesmo nível das leis ordinárias (v. Suprema Corte americana, caso *cidade de Boerne vs. Flores*, de 1997).

Por outro lado, pesa o argumento de TRIBE (2000, p. 262), para quem, embora a Constituição esteja acima da legislação ordinária, a democracia estaria, seguramente, menos ameaçada por um sistema de interpretação constitucional em que muitos possam compartilhar significantes e respeitáveis papéis do que por um sistema no qual houvesse apenas uma voz com autoridade.

No Brasil, a questão também desperta debates há muito tempo. Não só em razão das polêmicas “leis interpretativas”, mas, sobretudo, a partir do parágrafo único do art. 96 da Constituição de 1937, que permitia, sem ressalvar sequer a coisa julgada, a revisão legislativa de decisões judiciais que declarassem a inconstitucionalidade de lei. Já na CF/88, contudo, não há permissão semelhante de superação legislativa da jurisprudência constitucional. O STF figura, expressamente, como guardião da Constituição (art. 102), cabendo a ele, portanto, o **monopólio da última palavra** em matéria de interpretação constitucional. Daí, em princípio, o Legislativo não dispõe da prerrogativa de revisar entendimentos constitucionais inequivocamente assentados pelo STF. Porém, admite-se que o Congresso Nacional, no exercício do poder constituinte derivado, proceda às chamadas “interpretações autênticas”, por via de emendas à Constituição (v. item 7 do Capítulo VII da Parte I da Seção I).

Nada obstante, pode ocorrer de a norma decorrente da interpretação judicial de algum dispositivo constitucional ser aplicabilidade direta, mas de *eficácia restringível*, a exemplo da quase totalidade das normas referentes a direitos fundamentais (v. Seção I, item 7.3 do Capítulo VIII da Parte I e item 10.5 da Parte III). Nesses casos, eventual intervenção do legislador,

por meio de contenções ao programa normativo inicialmente atribuído à norma constitucional, poderá ser validada como espécie de lei restritiva editada no curso regular do poder de conformação legislativa.

► **Atenção!**

Embora o Plenário do STF já tivesse pacificado a jurisprudência quanto à licitude da prova consistente em gravação ambiental sub-reptícia (*i.e.*, realizada por um dos interlocutores, sem conhecimento do outro) e até aprovado tese de repercussão geral a respeito (v. QO no RE 583.937/RJ, j. em 19-11-2009), o legislador restringiu essa interpretação dada pela Corte. Nos termos da Lei 13.964/2019, a licitude geral da prova obtida mediante gravações sub-reptícias passa a depender do “prévio conhecimento da autoridade policial ou do Ministério Público”, ressalvadas as hipóteses de utilização desse tipo de prova “em matéria de defesa” (art. 8º-A, § 4º, acrescentado à Lei 9.296/96).

Logo se vê, a interpretação do STF extraída da conjugação dos incisos X e XVI do art. 5º da Constituição uma norma constitucional de aplicabilidade imediata, que permitia às pessoas em geral utilizarem as próprias gravações sub-reptícias com meio de prova, não necessariamente para fins de defesa. Porém, essa interpretação judicial não obstava a futura atuação conformadora do legislador, pois a norma adjudicada pelo STF era de eficácia *restringível*, como o são, geralmente, as normas referentes a direitos fundamentais. Daí, a questão da constitucionalidade da lei restritiva, em casos tais, depende é do exame da proporcionalidade da intervenção legislativa em face dos direitos fundamentais envolvidos (no caso, colidiam o direito à produção de provas e o direito à intimidade), e não, propriamente, da impossibilidade de se editar alguma lei a restringir a eficácia da norma obtida por meio da interpretação judicial de disposições constitucionais.

Em 2015, todavia, o problema foi detidamente reexaminado pelo STF na ADI 5.105/DF, caso em que a Corte se referiu ao fenômeno sob a sugestiva denominação “**ativismo congressional**”. Tratava-se do exame da Lei 12.875/2013, por meio da qual o Congresso Nacional buscou superar o precedente fixado pelo STF nas ADIs 4.430/DF e 4.795/DF. Concluiu o Supremo, porém, essa tentativa era inconstitucional, principalmente porque o legislador não conseguira trazer novos nem consistentes fundamentos para infirmar o pronunciamento anterior do Tribunal.

Conforme voto vencedor do Ministro LUIZ FUX, o “ativismo congressional” se manifesta em casos nos quais o Congresso Nacional, mediante emenda constitucional ou por leis ou resoluções, busca reverter situações consideradas de “autoritarismo judicial” ou de “comportamento antidialógico” do Judiciário. Para o Ministro FUX, é óbvio que o legislador tem “capacidade de interpretação da Constituição, a despeito de decisões de inconstitucionalidade proferidas pelo Supremo”. Nesse sentido, ainda conforme o Ministro, a postura do STF revela que: “(i) o Tribunal não subtrai *ex ante* a faculdade de correção legislativa pelo constituinte reformador ou legislador ordinário, (ii) no caso de reversão jurisprudencial via emenda constitucional, a invalidação somente ocorrerá, nas hipóteses estritas, de ultraje aos limites preconizados pelo art. 60, e seus §§, da Constituição, e (iii) no caso de reversão jurisprudencial por lei ordinária, excetuada as situações de ofensa chapada ao Texto Magno, a Corte tem adotado um comportamento de autorrestrição e de maior deferência às opções políticas do legislador.”

Em resumo, pelo voto do Min. LUIZ FUX, a possibilidade de o Congresso superar o entendimento judicial anterior ou provocar novo pronunciamento do STF assenta-se nas seguintes justificativas: (a) nem os efeitos vinculantes das decisões proferidas em sede de controle abstrato atingem o Legislativo (CF, artigos 102, § 2º; e 103-A), “de modo a ser perfeitamente possível a edição de emendas constitucionais ou leis ordinárias acerca do assunto objeto de pronunciamento judicial”; (b) o dever de fundamentação das decisões judiciais (CF, art. 93, IX) impõe ao STF, até nas tentativas de correção legislativa de sua jurisprudência, o enfrentamento da “controvérsia à luz dos novos argumentos expendidos pelo legislador para reverter o precedente”; (c) desconsiderar que as demais instituições sejam intérpretes autorizados da Constituição propiciaria certa acomodação ou desinteresse nos demais atores em

interpretar o Texto Constitucional, o que poderia estimular comportamentos irresponsáveis na conformação da Constituição pelo legislador; e (d) o STF deveria proceder como “catalisador deliberativo”, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados em termos de apreensão do significado constitucional. Assim, “a reversão legislativa da jurisprudência da Corte se revela legítima em linha de princípio, seja pela atuação do constituinte reformador (*i.e.*, promulgação de emendas constitucionais), seja por inovação do legislador infraconstitucional (*i.e.*, edição de leis ordinárias e complementares)”. Se o Congresso Nacional optar por uma “emenda constitucional corretiva da jurisprudência”, terá sido alterado o próprio parâmetro normativo da jurisprudência. Nessas situações, a invalidade da emenda somente poderá ocorrer nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da CF (*i.e.*, limites formais, circunstanciais, temporais e materiais). Porém, se o Parlamento preferir editar simples leis, a “legislação infraconstitucional que colida frontalmente com a jurisprudência (leis *in your face*) nasce com **presunção *iuris tantum* de inconstitucionalidade**, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem, em exemplo acadêmico de mutação constitucional pela via legislativa. Nesse caso, a novel legislação se submete a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, nomeadamente quando o precedente superado se amparar em cláusulas pétreas.”

Todavia, é preciso agregar algumas observações ao entendimento do STF. Tema para os itens seguintes.

3.4.1. *Ativismo congressional e reversão de decisões do controle concreto de constitucionalidade*

No âmbito dos processos subjetivos, incluindo aqueles em que se tenha realizado controle de constitucionalidade de atos normativos, o trânsito em julgado da decisão implica a garantia constitucional da coisa julgada, cuja estabilidade é protegida, sob a forma de direito fundamental, até mesmo contra atos do Congresso Nacional (art. 5º, XXXVI).

Conforme os princípios que presidem o Estado Democrático de Direito e a separação dos Poderes, só o Judiciário reúne competência para rescindir os próprios julgados. Nem o constituinte reformador poderá desconstituir os efeitos concretos da coisa julgada, sob pena de inconstitucionalidade da emenda constitucional, por violação da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III). Até porque, se o constituinte originário quisesse estabelecer algum tipo de superação congressional da coisa julgada, deveria tê-lo feito expressamente, como na autoritária CF/1937 (parágrafo único do art. 96). Daí, nenhum ato normativo congressional, tampouco emenda constitucional, poderá rescindir a coisa julgada.

Por outro ângulo, eventual tentativa de superação de jurisprudência, por via do “ativismo congressional”, além de obrigatoriamente ter de respeitar a coisa julgada, ainda despertará problemas relacionados à proibição de retroatividade normativa, inclusive no caso de emendas constitucionais (v. item 8 do Capítulo V da Parte I da Seção I).

3.4.2. *Ativismo congressional e reversão de decisões do controle abstrato de constitucionalidade*

No que se refere aos processos objetivos de controle concentrado/abstrato de constitucionalidade, também sob pena de violação da separação dos Poderes, nem mesmo o

constituinte reformador poderá desconstituir os efeitos do julgado do STF em si, no que se referem à norma cuja constitucionalidade já fora apreciada.

Contudo, a formação de coisa julgada no controle abstrato de constitucionalidade não importa em garantia de estabilidade das relações jurídicas nos *casos concretos*. A decisão do STF é irrevogável (v. item 4.1, letra “L” do Capítulo IV da Parte II da Seção I) e não poderá ser revista sequer por emenda constitucional (art. 60, § 4º, III). Mas não há daí extrair, automaticamente, direitos subjetivos oponíveis contra legislações supervenientes. Afinal, trata-se de processo objetivo, no qual não há julgamento de conflitos intersubjetivos concretos, senão a defesa, em tese, da compatibilidade constitucional do sistema jurídico.

Nessa linha, o trânsito em julgado da decisão proferida em processo objetivo garante a plena eficácia da decisão proferida pelo STF, em relação ao ato normativo impugnado, incluídos os efeitos decisórios aplicáveis (efeitos *erga omnes*, revigorador, ambivalente, vinculante), bem assim até reflexos indiretos, como o direito subjetivo à propositura de reclamação em favor de quem seja prejudicado pelo descumprimento do efeito vinculante.

Contudo, a atividade legislativa futura não estará vinculada ao decidido no processo objetivo pretérito. A norma declarada inconstitucional no controle abstrato é expurgada do sistema jurídico e, portanto, não poderá mais ser aplicada por quem quer seja; mas como o efeito vinculante não alcança o Legislativo, ele não ficará impedido de editar outras leis, ainda que de conteúdo parecido ou até semelhante ao da legislação examinada pelo STF. Nesse caso, sem desrespeito a direitos individuais nem aos efeitos *erga omnes* e vinculantes, haverá margem para “ativismo congressual”.

► **Atenção!**

- A) Em obra doutrinária, já se defendeu que, no Brasil, se considere como objeto do processo de controle abstrato de constitucionalidade tanto a *disposição normativa* como a *norma* em si. De modo que, em caso de repetição de norma (normas sinônimas), ainda que por meio de nova legislação “corretiva”, a norma repetida também estará abrangida pela eventual inconstitucionalidade da norma anterior, a menos que a inconstitucionalidade tivesse sido declarada, unicamente, em razão de questões formais. (Ver BERNARDES, 2004a, p. 268 e 418.)
- B) Não esquecer que a revogação do ato atacado (v. ADI 3.232/TO) ou a respectiva convalidação por lei posterior (v. ADI 3.306/DF), quando caracterizadas como fraude no curso processual, não impedem o prosseguimento da ação (v. item 2.1.2.4 do Capítulo V da Parte II da Seção I). Daí se defender, em caso de eventuais tentativas de “ativismo judicial” que possam também ser consideradas fraudes processuais, seja permitido ao autor da ação aditar a inicial, para incluir no mesmo processo em andamento a legislação ulterior.
- C) No último sentido, o STF alterou sua jurisprudência para admitir a emenda da petição inicial para incluir no objeto da causa: (a) a lei revogadora que, editada na pendência do processo, haja reproduzido a norma, desde que a emenda seja feita antes de apreciado pedido de liminar impugnada (MC na ADI 4.298/TO); (b) o ato normativo posterior a reproduzir norma equivalente àquela inicialmente impugnada (ADI 2.418/DF e ADI 5.122/DF).

Obviamente, todavia, qualquer ativismo congressual nesse setor terá por limite os demais princípios constitucionais que regulam a produção normativa, sobretudo o princípio da não retroatividade (art. 5º, XXXVI). E, na hipótese de emenda constitucional, os limites ao poder de reforma da Constituição também seguem normalmente aplicáveis. (Sobre as emendas constitucionais e as normas corretivas, v. item 6.1 do Capítulo V da Parte I da Seção I.)

3.4.3. Recentes casos de ativismo congressional

Entre os casos recentes de “ativismo congressional”, destacam-se os seguintes:

- A) Pela EC 20/98, o Congresso Nacional acrescentou o § 10 ao art. 37 da Constituição, mediante o qual se incorporou proibição reconhecida pela jurisprudência do STF acerca da proibição de servidores públicos acumulem proventos com vencimentos (v. RE 163.204/SP). Porém, a mesma EC 20/98 acabou por convalidar a situação dos “membros de poder” e dos “inativos, servidores e militares” que, até a publicação da emenda, tivessem “ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal” (art. 11 da EC 20/98). Tratou-se, portanto, de tentativa de superar, por emenda constitucional retroativa, interpretação constitucional já assentada pelo STF.

Esse tipo de ativismo congressional retroativo, contudo, não parece admissível, seja por violar a coisa julgada referente aos casos anteriores, seja por promover a “constitucionalidade superveniente” de situações inconstitucionais, algo intolerável no Brasil (v. item 6 do Capítulo V da Parte I da Seção I). No entanto, vem sendo aceito, sem nenhuma discussão, pela jurisprudência do próprio STF (v. g., ADI 1.541/MS e RMS 24.737/DF).

- B) A Lei 10.628/2002 acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 84 do CPP, em clara tentativa de revigorar, parcialmente, interpretação constitucional que o STF abandonara em 1999, ao decidir a QO no Inq 687/SP (no qual foi revogada a Súmula 394/STF). Por isso, a inovação legislativa foi considerada inválida pela Corte no julgamento da ADI 2.797/DF e da ADI 2.860/DF.

Nesses precedentes, o STF reputou que o Legislativo, além de ter feito tentativa de interpretação autêntica da Carta Magna – o que só seria admissível por emenda constitucional –, ainda usurpara a competência de guardião da Constituição, pois a lei invertia a leitura que o STF já fizera sobre as normas constitucionais que regulam o tema. Daí a necessidade de declarar a inconstitucionalidade da lei, sob pena de a interpretação constitucional do STF ficar à mercê do referendo do simples legislador ordinário.

- C) A LC 118/2005 foi nitidamente editada para reverter jurisprudência do STJ acerca do prazo máximo para repetição ou compensação de indébito tributário. Como tal interpretação judicial dizia respeito a outra lei de igual *status* normativo (CTN), o STF reputou válida a nova legislação “interpretativa”. Porém, considerou inconstitucional o artigo que permita aplicá-la retroativamente (v. RE 566.621/RS).
- D) A EC 58/2009 alterou a definição do número máximo de vereadores, superando, assim, a interpretação dada pelo STF ao inciso IV do art. 29 da Constituição (RE 197.917/SP). Não tendo havido retroação normativa contra casos julgados e, por se tratar de “interpretação autêntica”, por via de reforma constitucional, não há falar em inconstitucionalidade a respeito.
- E) A EC 96/2017 acrescentou o § 7º ao art. 225 da Constituição, para declarar que “não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos”. Cuida-se de típica reação do constituinte derivado contra a decisão do STF firmada na ADI 4.983/CE, em que declarada inconstitucional a prática da vaquejada, por submeter animais à crueldade.

► Atenção!

O Congresso Nacional já editara a Lei 13.364/2016, um mês após o julgamento da ADI 4.983/CE, para estabelecer que a vaquejada era manifestação da cultura nacional. Porém, referida lei federal não era ainda suficiente para superar a tese da inconstitucionalidade acolhida pela ADI 4.983/CE. Daí a nova tentativa de constitucionalização da vaquejada, por intermédio da EC 96/2017, em reforço à referida Lei 13.364/2016.

De outro lado, contra a previsão da EC 96/2017, já foram ajuizadas duas ações diretas de inconstitucionalidade, ainda pendentes de julgamento (ADI 5.728/DF e ADI 5.772/DF). Destaque para a ADI 5.772/DF, na qual a Procuradora-Geral da República sustentou a inconstitucionalidade não só da EC 96/2017, como também da Lei 13.364/2016, que elevava a prática de vaquejada à condição de patrimônio cultural imaterial, e da Lei 10.220/2001, que considera atleta profissional o peão que atue em vaquejadas.

4. ELABORAÇÃO, REDAÇÃO, ALTERAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS

Conforme previsão do parágrafo único do art. 59 da Constituição, a LC 95/98 cuida da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Referida lei complementar determina, entre outras coisas, que: **(a)** excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; **(b)** a lei não deverá conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão; e **(c)** o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Todavia, a mesma LC 95/98, com base no *princípio da instrumentalidade das formas*, dispõe que “eventual inexistência formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento” (art. 18).

5. PROCESSO LEGISLATIVO

Trata-se do conjunto de normas que disciplinam o sistema de produção dos atos normativos primários editados com a participação do Poder Legislativo.

Regulado pelo constituinte nos artigos 59 a 69, o processo de formação das espécies normativas é tema tanto formal quanto materialmente constitucional. Todavia, é alvo de outros atos normativos que não são formalmente constitucionais, tal como a LC 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, bem assim dos regimentos internos das Casas Legislativas, sobretudo.

No direito brasileiro, o processo legislativo abrange não apenas as leis em sentido formal, mas também todas as demais espécies normativas cujo processo de formação/aprovação passa pelo Legislativo, a saber, as emendas constitucionais, as leis de conversão de medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções parlamentares.

5.1. Espécies de processo legislativo

5.1.1. Quanto às formas de organização política

Segundo ALEXANDRE DE MORAES, o processo legislativo pode assumir as seguintes formas quanto à organização política:

- a) **autocrático:** quando imposto pelo governante;
- b) **direto:** conduzido diretamente pelo povo;
- c) **indireto ou representativo:** realizado por meio de representantes eleitos; e
- d) **semidireto:** condicionado à aprovação pela vontade popular direta (referendo).

5.1.2. Quanto ao tipo de procedimento

Os atos referentes ao processo legislativo seguem vários tipos de procedimento possíveis. São eles:

A) Procedimento normal: Trata-se do *procedimento ordinário* de tramitação de projetos de leis. Sem prejuízo do trabalho das comissões permanentes da Câmara ou do Senado, o procedimento normal do processo legislativo pressupõe que a aprovação da proposta de lei seja decidida, primeiro, numa das Casas e, depois, submetida à revisão da outra Casa, passando, necessariamente, pelo *Plenário* de cada uma delas. O procedimento normal será alvo de maiores detalhamentos no item 6.2.

B) Atenção!

O fim do procedimento poderá ser antecipado se o projeto for considerado *prejudicado* (tais como nas hipóteses em que a proposta é idêntica a outra aprovada ou rejeitada na mesma sessão legislativa ou quando se a reputa inoportuna) ou *arquivado* (por sugestão da comissão em que tramita; ao fim da legislatura; quando receber parecer contrário de todas as comissões de mérito, v.g.).

B) Procedimento abreviado: Previsto no art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição, consiste no procedimento legislativo, aplicado a determinadas propostas, em que se *dispensa a competência do Plenário da Casa Legislativa*, a fim de se considerar *terminativa/conclusiva* a deliberação das próprias comissões permanentes, seja da Câmara, seja do Senado, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa respectiva.

Porém, a regra constitucional da reserva de plenário legislativo (art. 47) só pode ser excepcionada nas situações previstas pelo Texto Constitucional, daí por que excluídas, *a priori*, as hipóteses em que o próprio constituinte fixou quórum especial de aprovação, a exemplo das leis complementares (art. 69) e de emendas constitucionais (art. 60, § 2º). A admissão do procedimento legislativo abreviado depende, ademais, de norma regimental que outorgue, à comissão parlamentar competente em razão da matéria, a prerrogativa de discutir, votar e aprovar determinadas espécies de proposição legislativa. Proibida, para tal finalidade, eventual outorga inscrita na legislação, ainda que em lei complementar (v. MC na ADI 652/MA, Pleno do STF).

Seja como for, os regimentos internos da Câmara (art. 24, II) e do Senado (art. 91) impõem certas limitações a que se converta em abreviado o procedimento legislativo de determinados tipos de projetos. Nada obstante, como ensina CAVALCANTE FILHO (2020, p. 163), a depender do regimento interno de cada Casa, uma proposta que tramitara sob o procedimento abreviado numa Casa poderá ser submetida à tramitação pelo procedimento normal na outra Casa, e vice-versa.

Ressalte-se que a Comissão Representativa do Congresso Nacional que funciona durante o período de recesso parlamentar (art. 58, § 4º, da Constituição) também foi autorizada por norma regimental (Resolução/CN n. 3/1990) a deliberar conclusivamente sobre certas matérias urgentes de forma abreviada.

C) Procedimento sumário: Procedimento cuja tramitação do projeto lei da iniciativa presidencial é acelerada, diante do pedido de **regime de urgência** formulado pelo próprio Presidente da República (art. 64, §§ 1º a 4º). Nesses casos, a Constituição determina a ulatimação do procedimento, em cada Casa, no prazo máximo de 45 dias, sob pena do sobrestamento de todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que seja ultimada a votação do projeto.

Aplica-se também às propostas de outorga e de concessão de emissoras de rádio e TV (art. 223, § 1º), mas não aos projetos de código (art. 64, § 4º), que seguem um procedimento legislativo especial.

D) Procedimento sumariíssimo: Além dos casos de regime de urgência típicos do procedimento sumário, os regimentos internos tanto da Câmara (art. 155) quanto do Senado (art. 336, letras “a” e “b”) permitem a apreciação instantânea de certas matérias (**regime de urgência urgentíssima**). Aplica-se, a pedido das lideranças majoritárias no Parlamento, em casos de *interesse nacional*, de *perigo à segurança nacional* ou de *calamidade pública*.

► **Atenção!**

Conforme já decidiu o Plenário do STF, a “Constituição de 1988 não estabeleceu prazos mínimos para tramitação de projetos de lei, nem disciplinou o regime urgente de deliberação, circunstância que confere espaço suficiente para o legislador imprimir aos seus trabalhos a cadência que reputar adequada” (ADI 5.062/DF). Desse modo, é improcedente a tese da inconstitucionalidade fundada na rapidez com que um projeto de lei tenha sido aprovado. Cabe ao Congresso Nacional definir os prazos de tramitação legislativa que julgar adequados, sem que daí surja qualquer violação à Constituição.

E) Procedimento concentrado: Procedimento legislativo em que a apreciação final das propostas legislativas se dá em *sessão conjunta* do Congresso Nacional (v. item 2.4).

F) Procedimento especial: A Constituição Federal e os regimentos internos das Casas estabelecem procedimentos específicos para projetos de *emendas constitucionais*, *códigos*, *leis financeiras orçamentárias*, *leis de iniciativa popular*, além de outras *espécies normativas* cuja tramitação não adota nenhum dos outros procedimentos antes mencionados.

Entretanto, há certa tendência de classificar como especial o procedimento legislativo aplicável a projetos de lei complementar, dada a exigência diferenciada do quórum de maioria absoluta para aprová-los. A rigor, porém, também o ciclo de formação das leis complementares segue o mesmo procedimento “normal” das leis ordinárias, pois idênticos os respectivos *ritos de tramitação*, a despeito do *quórum* especial previsto no art. 69 e da consequente impossibilidade da utilização do procedimento abreviado. Nada obstante, a tese da indiferenciação do procedimento entre uma e outra espécie legislativa nunca poderá justificar a convalidação da inconstitucionalidade formal de lei ordinária que, embora aprovada por quórum igual ou superior à maioria absoluta parlamentar, tenha invadido o campo temático das leis complementares.

► **É especial o procedimento para aprovação de leis complementares?**

Há duas posições doutrinárias. Para alguns, trata-se de procedimento especial, dada a exigência de quórum qualificado para aprovar projetos de leis complementares. Para outros, cuida-se de procedimento do tipo normal, pois os ritos de tramitação são idênticos. O Plenário do STF, bem ou mal, acabou por reconhecer a especialidade do procedimento de aprovação das leis complementares, após entender que a “opção política do poder constituinte originário de criar um procedimento legislativo diferenciado para a edição de leis complementares acarreta distinção sobretudo no tocante à necessidade de debate aprofundado da matéria, por intermédio de ampla articulação político-institucional, de forma a alcançar-se entendimento mais permanente, em respeito e deferência ao pluralismo, à complexidade e ao dinamismo da sociedade brasileira” (ADI 3.194/RS, j. em 13-11-2023).

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Procurador do MP junto ao TCU (2015/Cespe), foi considerada **incorreta** a afirmação: “Não observado o prazo para deliberação congressional de projeto de lei apresentado pelo presidente da República com pedido de urgência, a proposta estará automaticamente aprovada.”

No concurso para o cargo de Analista de Benefícios Previdenciários (2020/Vunesp–Valiprev/SP), foi considerada **correta** a seguinte afirmativa: a comissão parlamentar do Congresso Nacional “poderá discutir e votar o projeto de lei de forma terminativa, na forma do regimento interno se este dispensar a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.”

5.2. Fases do processo legislativo ordinário

O processo legislativo de procedimento ordinário obedece a várias fases. Por questões didáticas, além dos atos e etapas relativas às leis em geral, serão aqui também aqueles referentes a outros tipos de procedimento legislativo.

5.2.1. Fase introdutória

5.2.1.1. Iniciativa

Etapla referente à deflagração do processo de elaboração dos atos legislativos em geral.

Segundo a Constituição, os processos legislativos referentes a projetos de iniciativa do Presidente da República e dos Tribunais Superiores têm início na Câmara dos Deputados (art. 64), bem como os de iniciativa popular (art. 61, § 2º). Ademais, embora o constituinte não tenha sido explícito a respeito, também são apresentados à Câmara os projetos de iniciativa do Ministério Público (art. 109, VII, do RICD) e, por analogia, também os da Defensoria Pública da União.

Iniciam-se no Senado Federal apenas os projetos legislativos da autoria de Senadores ou de comissões temáticas do próprio Senado, obviamente, além das propostas de emenda constitucional apresentadas por Assembleias Legislativas (inciso III do art. 60).

► Como esse assunto foi cobrado em concurso?

No concurso para o cargo de Analista Legislativo da Assembleia Legislativa/AP (2020/FCC), foi considerada **incorreta** a afirmativa: terão início na Câmara dos Deputados o projeto de “lei complementar e o projeto de iniciativa do presidente do STF.”

No concurso para o cargo de Analista Legislativo da Assembleia Legislativa/AP (2020/FCC), foi considerada **incorreta** a afirmativa: terão início na Câmara dos Deputados o projeto de “iniciativa de deputado federal e o projeto de iniciativa privativa do presidente da República, mas não o de iniciativa concorrente ou comum deste.”

5.2.1.1.A. Iniciativa comum ou concorrente

Também chamada de iniciativa ampla, é a regra geral vigorante do processo legislativo (art. 61, *caput*). Salvo norma constitucional em contrário, a iniciativa legislativa compete: (a) ao Presidente da República; (b) a qualquer parlamentar ou comissão das Casas; bem como (c) aos cidadãos.

(ci) Atenção!

A) Embora o *caput* do art. 61 faça menção também ao poder de iniciativa concedido tanto ao STF quanto aos Tribunais Superiores, a doutrina majoritária restringe tal faculdade somente aos casos de iniciativa “reservada” (v. item 5.2.1.1.B). No entanto, essa restrição não parece fazer sentido. A despeito das hipóteses de iniciativa reservada previstas no inciso II do art. 96 (e, para alguns, também na alínea “d” do inciso I do mesmo artigo), inexistente proibição constitucional a autorizar o raciocínio que retira do STF e dos Tribunais Superiores a ampla prerrogativa de apresentar projetos de lei. Aliás, numa interpretação sistemática, essa restrição revela-se incompatível em face da previsão – contida no inciso II do art. 96 – da iniciativa dos Tribunais de Justiça. Logo se vê, as hipóteses de iniciativa reservada dos tribunais não esgotam o amplo poder de iniciativa reconhecida ao STF e aos Tribunais Superiores, o que ainda permitiria incluir, entre os titulares de iniciativa ampla, o TCU, nos termos do art. 73 c/c art. 96 da Constituição.

B) Num precedente curioso, o STF declarou a inconstitucionalidade formal de lei estadual cujo projeto havia sido proposto pelo Governador do Estado, por entender que a matéria legislada não se incluía entre as previstas no § 1º do art. 61 da Constituição (ADI 3.458/GO). Logo se vê, esse julgamento acabou por desconsiderar o amplo poder de iniciativa assegurado pela Constituição ao Presidente da República e, por simetria, aos chefes do Poder Executivo.

Em matéria de legislação federal, a *iniciativa popular* está condicionada à apresentação de projetos subscritos por, “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles” (art. 61, § 2º, da CF). (Sobre a impossibilidade de iniciativa popular em emendas constitucionais, v. item 6.8.2, letra “d”, do Capítulo I e item 5.2.1.1.C, deste Capítulo.)

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Juiz do TRF/2ª Região (2017), foi considerada **errada** a seguinte alternativa: “O instituto da iniciativa popular pode ser exercido pela apresentação ao Poder Legislativo Federal de projeto de lei subscrito por não menos do que 2% (dois por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por dez dos Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.”

5.2.1.1.B. *Iniciativa reservada*

Em exceção à regra da iniciativa ampla, a Constituição prevê casos em que o processo legislativo só pode ter início por iniciativa de órgãos e entidades específicos, aos quais compete, com exclusividade, definir a conveniência e a oportunidade da proposição legislativa sobre determinados assuntos. Nesse sentido, compete reservadamente:

- A) ao Presidente da República:** conforme arts. 61, § 1º, 40, § 14, e 165, são da iniciativa reservada do chefe do Executivo federal as propostas de leis que:
- (1) que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
 - (2) que disponham sobre: **(2.a)** criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; **(2.b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; **(2.c)** servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; **(2.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; **(2.e)** criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no art. 84, VI; e **(2.f)** militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;
 - (3) estabeleçam: **(3.a)** o plano plurianual; **(3.b)** as diretrizes orçamentárias; e **(3.c)** os orçamentos anuais; e
 - (4) tratem do regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo da União.

B) Atenção!

A) Iniciativa reservada ao Executivo em matéria tributária e orçamentária: Embora seja pacífica a jurisprudência do STF segundo a qual 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/MG), a mesma Corte, na ADI 103/RO, em equivocada contradição ao princípio da simetria, decidiu que o poder de iniciativa reservada, referente a matéria tributária e orçamentária (art. 61, § 1º, II, “b”), orientaria, também, o processo legislativo *estadual*.

C) Na ADI 3.458/GO (j. em 21-2-2008), o Pleno reputou que a “iniciativa legislativa, no que respeita à criação de conta única de depósitos judiciais e extrajudiciais, cabe ao Poder Judiciário.” Já na ADI 2.855/MT (j. em 12-5-2010), a Corte entendeu exatamente o contrário, isto é, que ao “Judiciário não cabe a iniciativa de lei visando disciplinar o Sistema Financeiro de Conta Única de Depósitos.”

- (3) **somente do STF:** com relação aos projetos que digam respeito: **(a)** ao Estatuto da Magistratura (art. 93, *caput*); e **(b)** à fixação dos subsídios dos Ministros do STF, cujos valores servem de teto salarial para o funcionalismo federal (art. 37, XI).

► **Poder de iniciativa legislativa dos Tribunais de Contas**

Nos termos dos arts. 73 e 75 da CF, também se estendem ao TCU e aos demais Tribunais de Contas, no que couber, os casos de iniciativa legislativa reservada aos tribunais judiciais pelo art. 96 da CF. Bem por isso, na ADI 1.044/MA, o STF reconheceu a inconstitucionalidade formal de lei de iniciativa do Governador que acrescesse cargos à estrutura do Tribunal de Contas do Maranhão.

No mesmo sentido, na ADI 5.323/RN (j. em 11-4-2019), o STF reconheceu a Tribunal de Contas estadual iniciativa exclusiva para apresentar projetos legislativos, inclusive propostas de emenda à constituição estadual, que visem a alterar a organização ou o funcionamento da própria Corte de Contas. Para o STF, aplica-se à hipótese o inciso II do art. 96 da CF, porquanto se estende “aos tribunais de contas, como corolário das prerrogativas de independência e autonomia asseguradas às cortes de contas pela lei fundamental, a reserva de iniciativa para deflagrar o processo legislativo cujo objeto seja alterar a sua organização ou o seu funcionamento.” Daí ter sido declarada a inconstitucionalidade de norma de constituição estadual emendada com vício de iniciativa.

Porém, dadas as especificidades dessas cortes administrativas, só lhes parece aplicável o poder de iniciativa constante da letra “b” do inciso II do art. 96 (projetos de lei de criação e extinção de cargos e de remuneração dos respectivos serviços auxiliares). Assim, diferentemente do que entenderam autores como MENDES, MÁRTIRES e BRANCO (2008, p. 875), não cabe aos Tribunais de Contas propor a “fixação de subsídio dos membros da Corte”, tampouco a dos auditores, dada a simetria remuneratória com magistrados (v. art. 73, §§ 2º e 3º).

C) aos chefes do Ministério Público:

- (1) **ao Procurador-Geral da República:** relativamente ao projeto de organização do Ministério Público da União (art. 128, § 5º), conforme poder de iniciativa compartilhado com o Presidente da República (art. 61, § 1º, II, “d”);
- (2) **ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais de Justiça:** quanto a projetos de lei para propor a criação ou extinção de cargos ou de serviços auxiliares, política remuneratória e os respectivos planos de carreira (127, § 2º, com redação da EC 19/98);

CI) às Defensorias Públicas: conforme art. 134, § 4º (com redação da EC 80/2014), *c/c* art. 96, inciso II da Constituição, os órgãos de cúpula das Defensorias Públicas têm iniciativa para propor ao Legislativo da entidade respectiva, observado o disposto no art. 169, os projetos de lei que visem: **(a)** a alterar o número de membros da Defensoria; **(b)** a criar e a extinguir cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares, bem como a fixação do subsídio de seus membros; **(c)** a criar ou a extinguir unidades de cada Defensoria; e **(d)** a modificar a organização e a divisão territorial das unidades de cada Defensoria;

CII) Atenção!

O § 4º acrescido pela EC 80/2014 ao art. 134 da Constituição manda aplicar às Defensorias Públicas, “no que couber”, o disposto no art. 93. Daí o raciocínio segundo o qual haveria iniciativa reservada da Defensoria Pública da União para apresentar projeto de lei complementar referente à lei orgânica (o estatuto geral) das Defensorias Públicas – a exemplo do Estatuto da Magistratura, de iniciativa do STF, previsto no *caput* do art. 93. Essa posição, contudo, não procede. A despeito do princípio da unidade que lhes foi atribuído pela EC 80/2014 (§ 4º do art. 134), as Defensorias Públicas seguem como órgãos do Executivo e, nos expressos