

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Jorge Radi Junior

As iniciativas legiferantes compulsórias

DOUTORADO EM DIREITO

SÃO PAULO
2014

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Jorge Radi Junior

As iniciativas legiferantes compulsórias

Tese apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Alberto David Araujo.

SÃO PAULO
2014

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Minha inefável gratidão ao Prof. Dr. Luiz Alberto David Araujo, pela companhia amiga nessa caminhada de quase décadas e pelo muito que ainda continua a me inspirar. Desejo registrar, publicamente, minhas escusas pelo incômodo de tê-lo levado a passar o extremo daquilo que um orientando mais pode exigir de um orientador: a paciente compreensão.

À Profa. Dra. Luciana de Toledo Temer Castelo Branco e ao Prof. Dr. Pietro de Jesus Lora Alarcón, meu fraterno agradecimento pelas valiosas ponderações feitas quando da verificação prévia deste trabalho. As pouquíssimas sugestões não incluídas nesta versão final deveu-se ao fato de que impactariam premissas da obra e demandariam repensá-la por inteiro para eventual reconstrução, hipótese que o exíguo tempo para o fechamento do trabalho não permitiu.

RESUMO

RADI JUNIOR, Jorge. *As iniciativas legiferantes compulsórias*. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2014.

A presente obra tem como proposta principal demonstrar a existência de *iniciativas legiferantes compulsórias*, na esfera federal, que obrigam o(s) *ente(s) estatal(is)* legitimado(s) a apresentá-la, em determinado período, sob pena de responsabilização. O estudo se concentra na análise da Constituição Federal vigente e inicia-se com a investigação dos modelos estatais adotados pela República Federativa do Brasil, que se resumem à *forma federativo de grau médio*, *Estado autocontrolado*, *sistema presidencialista*, *regime democrático misto de influência popular variável* e *forma republicana liberal de curta governança*. Por serem *princípios fundamentais* do Estado brasileiro, esses modelos influenciam sobremaneira as regras de *iniciativa legiferante*. Constatou-se que a *função legiferante*, na Constituição Federal, equivale à *produção da lei*, em *sentido formal*, e que é desempenhada por todos os Poderes, mas de *forma precípua*, apenas, pelo Poder Legislativo. A *elaboração da lei* se dá mediante *processo*, que, para fins didáticos, pode ser dividido em *fases*, sendo a *fase inaugural*, denominada *iniciativa*, na qual é praticada a *iniciativa-ato* (*proposição legiferante*), a partir do exercício da *iniciativa-competência*. As *regras de iniciativa-competência* têm sede exclusivamente constitucional e são postas de maneira taxativa e expressa na Constituição da República. Embora disponha de uma estrutura particular, a *regra de iniciativa-competência* traz um elemento comum a outras *competências*, que é o *dever-poder*, para o qual convergem, simultaneamente, a *obrigatoriedade* de execução da *regra (dever)* e a *discricionariedade* para o seu exercício (*poder*). A *obrigatoriedade* é suscitada pela existência do *interesse público primário* e/ou *secundário*. Já a *discricionariedade* decorre da *função política*. A combinação *dever-poder* orienta o legitimado a exercer a *iniciativa-competência*. Mas há três *conjuntos de normas* que, excepcionalmente, induzem o *dever* e inibem o *poder*, tornando a prática da *iniciativa-ato* de execução *compulsória*, a *termo certo*. A *não aplicação da iniciativa-competência compulsória* nesse período determinado, implicará *ato omissivo ilícito*, e a *aplicação indevida da regra* resultará *ato comissivo ilícito*. Pela prática de ambos os atos, o legitimado poderá ser responsabilizado.

Palavras-chave: Organização do Estado brasileiro – Função Legislativa – Processo legislativo – Lei – Iniciativa legislativa – Legislador – Iniciativa compulsória.

ABSTRACT

RADI JUNIOR, Jorge. *The Compulsory legislative initiatives*. Thesis (Doctorate). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2014.

The present work is mainly aimed to demonstrate the existence of compulsory *legislative initiatives* at the federal level, which force *state(s) entity(ies)* legitimated to present it at a given time, under penalty of accountability. The study focuses on the analysis of present Federal Constitution and begins with the investigation of state models adopted by the Federative Republic of Brazil, which resumes in *federative form of medium-grade, self-controlled state, presidential system, democracy variable popular influence regimen* and *liberal republican form of short term governance*. Because they are *fundamental principles* of the Brazilian state, these models greatly influence the rules of *legislative initiatives*. It was found that the *legislative function* in the Federal Constitution, equates to the *law production*, in the *formal sense*, and that is performed by all the Powers, but in main way, only by the Legislature. The *drafting of the law* is made by *process*, which, for teaching purposes, can be divided into *phases*, with an inaugural *phase*, called the *initiative*, in which is practiced the *initiative-act (bill)* from the exercise of *initiative-competence*. The *rules of initiative-competence* are exclusively settled in the Constitution, in an expressly and exhaustively manner. Although it has a particular structure, the *rule of initiative-competence* brings an common element of other *competences*, it is the *duty-faculty*, for which converge simultaneously the *mandatory implementation* of the rule (*duty*) and *discretionary judgment* to exercise (*faculty*). The *mandatory implementation* is raised by the existence of *primary* and/or *secondary public interest*, and the *discretionary judgment* derives from the *political function*. The combination *duty-faculty* guides the legitimated to implement *initiative-competence*. However, there are three sets of rules that, exceptionally, induce the *duty* and inhibit the *faculty*, turning compulsory execution the effect of the *initiative-act*, at the *right term*. The *non-implement of initiative-competence* in this given period, imply an *omission unlawful act*, and the *improper implement of the rule* results a *commissive unlawful act*. By practicing both acts, the legitimated may be liable.

Keywords: Organization of the Brazilian State – Legislative function – Legislative Process – Law – Legislative initiative – Legislator – Compulsory initiative.

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1: Formas clássicas de Estado	19
Diagrama 2: Forma federativa do Estado brasileiro	27
Diagrama 3: Separação de Poderes no Estado brasileiro	37
Diagrama 4: Sistema presidencialista de governo no Estado brasileiro	40
Diagrama 5: Regime democrático misto no Estado brasileiro	43
Diagrama 6: Mandatos presidenciais em Estados republicanos	47
Diagrama 7: Forma republicana de governo do Estado brasileiro	48
Diagrama 8: Distorção da representatividade popular	50
Diagrama 9: Mecanismos protetivos dos modelos estatais brasileiros	56
Diagrama 10: Glossário <i>legiferante</i>	67
Diagrama 11: Natureza jurídica dos <i>atos legislatórios</i>	99
Diagrama 12: <i>Iniciativas-ato</i> das <i>espécies legislatórias</i>	103
Diagrama 13: Estrutura da <i>regra de iniciativa-competência</i>	117
Diagrama 14: <i>Obrigatoriedade (dever)</i> da <i>regra de iniciativa-competência</i>	130
Diagrama 15: Composição do <i>dever-poder</i> da <i>regra de iniciativa-competência</i> ..	133
Diagrama 16: Temas com prazo objetivo para regulamentação	135
Diagrama 17: Temas com prazo objetivo para prática de <i>iniciativa-ato</i>	139
Diagrama 18: Estrutura da <i>regra de iniciativa-competência compulsória</i>	153

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	11
2.	AS FORMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES MODELADORAS DO ESTADO BRASILEIRO ATUAL	14
2.1.	A presença do <i>(neo)constitucionalismo</i> no ordenamento jurídico brasileiro vigente.....	14
2.2.	O critério <i>territorial</i> como fenômeno determinante da <i>forma de estado</i>	18
2.3.	O critério <i>funcional</i> como fenômeno determinante da "separação dos Poderes"	30
2.4.	O critério de <i>governança</i> como fenômeno influente na determinação do <i>sistema de governo</i>	39
2.5.	O critério de <i>participação popular</i> como fenômeno determinante do <i>regime político</i>	40
2.6.	O critério de <i>periodicidade da governança</i> como fenômeno influente na determinação da <i>forma de governo</i>	44
2.7.	A natureza principiológica fundamental dos conjuntos de <i>competências</i> definidores do <i>Estado</i> brasileiro.	48
2.8.	Os papéis dos princípios fundamentais positivados no ordenamento jurídico constitucional	51
3.	A <i>LEI</i> NA UNIÃO.....	61
3.1.	A <i>função legiferante</i> da União vista a partir da tipicidade das <i>funções dos Poderes</i>	61

3.2.	A plurivocidade dos termos <i>lei</i> e <i>legislativo</i> na Constituição Federal	65
3.3.	O <i>sentido formal</i> de <i>lei</i> empregado pelo Constituinte Originário	68
3.4.	Noção de processo legiferante e a diferença em relação ao procedimento legiferante	72
3.5.	O "processo legislativo tradicional" como parâmetro para a composição do atual <i>processo legiferante</i> da União	76
3.6.	Fases do processo legiferante da lei ordinária	80
3.6.1.	A <i>iniciativa</i>	81
3.6.2.	A <i>discussão</i>	83
3.6.3.	A <i>votação</i>	87
3.6.4.	A <i>sanção</i> ou <i>veto</i>	88
3.6.5.	A <i>promulgação</i>	93
3.6.6.	A <i>publicação</i>	95
3.7.	A natureza jurídica dos atos <i>legislatórios</i>	98
3.8.	As espécies de <i>procedimentos legiferantes</i> no processo de lei ordinária..	100
4.	A INICIATIVA LEGIFERANTE NA UNIÃO	102
4.1.	A <i>iniciativa-ato</i> e os atos preparatórios	102
4.1.1.	As <i>iniciativas-ato singular</i> e <i>complexa</i>	107
4.1.2.	A necessária distinção entre <i>iniciativa-ato</i> e <i>emenda parlamentar</i>	108
4.2.	A <i>iniciativa-competência</i>	112
4.2.1.	A <i>estrutura da regra</i> veiculadora de <i>iniciativa-competência</i>	112
4.2.2.	As <i>reservas constitucionais</i> da <i>iniciativa-competência</i> e da <i>competência legiferante</i> e as diferenças entre ambas	118
4.2.3.	A taxatividade das <i>iniciativas-competência</i>	120
4.2.4.	O <i>dever-poder</i> na execução da <i>regra de iniciativa-competência</i>	125
4.2.5.	A <i>iniciativa-competência compulsória</i> decorrente da constrição da <i>discricionariedade legiferante</i>	133
4.3.	As espécies de <i>iniciativa-competência</i>	154
4.4.	Algumas consequências da inobservância das <i>iniciativas-competência compulsórias</i>	162

5. CONCLUSÃO	175
REFERÊNCIAS	206
ANEXO	220
1. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.....	220
2. Disposições Transitórias da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.	220
3. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.	220
4. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.	220
5. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.	221
6. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	276
7. Emenda à Constituição Federal nº 2, de 25 de agosto de 1992.	277
8. Emenda à Constituição Federal nº 19, de 04 de junho de 1998.....	277
9. Lei Complementar Federal nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.	277
10. Lei Complementar Federal nº 95, de 25 de fevereiro de 1998.	278
11. Lei Federal nº 1.803, de 05 de janeiro de 1953.	278
12. Lei Federal nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil.	279
13. Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – Estatuto dos Servidores Públicos da União.	279
14. Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa.	280
15. Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.	281
16. Lei Federal nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.	281
17. Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.....	281
18. Decreto-lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.....	282
19. Decreto Federal nº 32.976, de 08 de junho de 1953.	283
20. Decreto Federal nº 4.176, de 28 de março de 2002.	284

21.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 79/1989 – Regimento Interno da Câmara dos Deputados.....	284
22.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 25/2001 – Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.	286
23.	Resolução do Senado Federal nº 93/1970, consolidada pelo Ato da Mesa nº 3 de 2010 – Regimento Interno do Senado Federal.	287

1. INTRODUÇÃO

Os mais de dezoito anos de docência no curso de bacharelado em Direito permitiram-nos refletir, e retornar à reflexão, sobre os aspectos principais e periféricos do tema central deste trabalho, a maior parte deles constante da grade curricular do referido curso. Esse periódico retorno à mesma temática envolvendo o *processo* de elaboração das *leis* aguçou nossa crítica e depurou nossa visão para classificações e posicionamentos há tempos assentados na doutrina brasileira mais tradicional e na jurisprudência pátria.

Encontramos na tese de doutoramento a liberdade científica capaz de albergar o fruto desses períodos de reflexões dialéticas, algumas delas embrionariamente lançadas, há quinze anos atrás, em nossa dissertação de mestrado, que também versou sobre o *processo legiferante* brasileiro. O registro do livre pensar científico é a principal marca deste trabalho. Encorajados pela escassez de abordagens inovadoras ou ousadas sobre as *iniciativas legiferantes*, concentramo-nos, aqui, em consignar novos estímulos à revisão dos entendimentos sobre as "iniciativas vinculadas", tópico esse que repercute sobre todos os níveis da Federação brasileira e que tem ganho relevo na jurisprudência, mas que, inexplicavelmente, a Doutrina continua tímida em estudá-lo, talvez pelo inadequado tratamento que o ramo do Direito no qual ela é comumente abordado, o Direito Parlamentar, vem recebendo desde os bancos acadêmicos nacionais.

Com a intenção de provocar a releitura de paradigmas doutrinários é que, também, invocaremos manuais e cursos de Direito Constitucional que, via de regra, trazem entendimentos e interpretações consagrados na doutrina brasileira. Não miramos a erudição jurídica nesta obra; deixamos de prestigiar literaturas singulares e ensinamentos de refinamento técnico hermético.

A tese a ser defendida é a de que há hipóteses de deflagração obrigatória do *processo legiferante*, além das "iniciativas vinculadas", assim denominadas as atribuições do Presidente da República para apresentação dos projetos de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. A todas essas hipóteses de ativação do *processo legiferante* chamamos de *iniciativas compulsórias*. Mas, vislumbramos haver outras além dessas. Para chegarmos a tal

compreensão, iniciamos com a investigação dos modelos estatais adotados pela República Federativa do Brasil, que, por serem *princípios fundamentais* do Estado brasileiro, influenciam sobremaneira as regras de *iniciativa legiferante*. Constatamos a *função legiferante*, na Constituição Federal, equivale à *produção da lei*, em *sentido formal*, e que é desempenhada por todos os Poderes, mas de *forma precípua*, apenas, pelo Poder Legislativo. Em seguida, verificamos que a *elaboração da lei* se dá mediante *processo*, que, para fins didáticos, pode ser dividido em *fases*, sendo a *fase inaugural*, denominada *iniciativa*, na qual é praticada a *iniciativa-ato* (*proposição legiferante*), a partir do exercício da *iniciativa-competência*. Notamos que as *regras de iniciativa-competência* têm sede exclusivamente constitucional e são postas de maneira taxativa e expressa na Constituição da República. Daí percebemos que, embora disponha de uma estrutura particular, a *regra de iniciativa-competência* traz um elemento comum a outras *competências*, que é o *dever-poder*, para o qual convergem, simultaneamente, a *obrigatoriedade* de execução da *regra* (*dever*) e a *discricionariedade* para o seu exercício (*poder*). A *obrigatoriedade* é suscitada pela existência do *interesse público primário* e/ou *secundário*. Já a *discricionariedade* decorre da *função política*. A combinação *dever-poder* orienta o legitimado a exercer a *iniciativa-competência*. Chegamos, então, ao núcleo deste trabalho ao nos depararmos com três *conjuntos de normas* que, excepcionalmente, induzem o *dever* e inibem o *poder*, tornando a prática da *iniciativa-ato* de execução *compulsória*, a *termo certo*.

Periféricamente ao tema nuclear, o leitor encontrará *subteses*, visto serem igualmente inovadoras e fundadas na particular interpretação que fazemos do *ordenamento constitucional* brasileiro. Damos como exemplo, a descrição do funcionamento da descentralização do *poder político*, numa mecânica composta de três variáveis, que é responsável pelos diferentes *modelos jurídicos* de organização do *Estado* brasileiro.

Elegemos como plano de investigação e análise, a Constituição da República Federativa do Brasil vigente. Esse corte metodológico coloca à margem o exame de normas infraconstitucionais, dentre elas os regimentos internos das Casas Legislativas, bem como da praxe legiferante, realidade fortemente viva no *processo* nacional de confecção das *leis*, que tem sua origem nos costumes e nas tradições parlamentares. Em passagens muito pontuais, no entanto, seremos obrigados a nos

referir a tais normas, sob pena de não nos fazermos compreender; porém, nos manteremos sempre posicionados no patamar original da nossa abordagem.

Nossa escolha de se investigar o Direito posto exige, como consequência lógica e óbvia, que se apresente o texto normativo do qual esse Direito se origina. Entendemos que a simples remissão ao dispositivo, sem a transcrição de seu conteúdo, prejudica a análise do leitor, pois o obriga a abandonar a intelexção em curso, para compendiar a legislação correspondente, nem sempre de acesso fácil, a medida que avança na obra. Vemos nesse proceder, não só um desestímulo, mas um obstáculo àquele que se predispõe a conhecer nossas ideias. Quem pretende ser lido, deve contribuir com a atividade do leitor. Como os textos normativos citados neste trabalho são superlativos em quantidade e extensão, impossíveis de serem adequadamente assentados em notas de final de página, optamos por inclui-los num anexo ao final do trabalho. Esse anexo também se justifica como meio de retratar os dispositivos vigentes à época da elaboração deste trabalho, considerando a imprevisível e frequente mutação do ordenamento positivado brasileiro, mormente o constitucional, que hoje já conta com setenta e seis Emendas à Constituição, além das seis Emendas de Revisão.

Vinda, esta obra, de um professor, não poderia, ela, deixar de ter um viés didático, influência do exercício docente, quase diário. Por isso, não raro o leitor encontrar ideias e textos organizados em tópicos, o que facilita a intelexção da abordagem. Com esse mesmo objetivo, também fizemos uso de diagramas, no formato de quadros. Vemos nesta forma de comunicação uma ferramenta mais eficiente para exposição sintética, clara e precisa de conceitos, principalmente quando o objetivo é destacá-los em meio a um conjunto muito vasto de outros tantos conceitos. Os diagramas também nos auxiliaram na sistematização de alguns temas, dando mais precisão à organização e apresentação desses assuntos. Sem embargo, as informações diagramadas que exigiram outras elucidações foram devidamente desenvolvidas no corpo da tese.

Com essas ponderações, acreditamos que o leitor está devidamente "advertido" para o peculiar trabalho que encontrará adiante.

2. AS FORMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES MODELADORAS DO ESTADO BRASILEIRO ATUAL

2.1. A presença do (neo)constitucionalismo no ordenamento jurídico brasileiro vigente

As sociedades que aderiram ao *constitucionalismo*, aqui entendido como *teoria normativa da política*¹ definidora do moderno significado de *Constituição*², ao se organizarem juridicamente, formatando o *poder político*³ por meio de uma Constituição, acabam por (i) estabelecer, tácita ou expressamente, as *finalidades estatais* prioritárias conformadoras do *interesse público*, (ii) fixar expressamente as *atribuições*⁴ necessárias ao alcance desses *fins*, (iii) criar *órgãos* e *organismos*⁵ e

¹ Utilizaremos fontes em itálico como forma de indicar que a expressão destacada traz em si um significado jurídico próprio por nós empregado nesta obra.

² José Joaquim Gomes Canotilho explica que o constitucionalismo "é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização política-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma "técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos" (...).

O mestre português esclarece que "numa outra acepção – histórico-descritiva – fala-se em constitucionalismo moderno para designar o movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona nos planos políticos, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo, ao mesmo tempo, a invenção de uma mesma forma de ordenação e fundamentação do poder político.

Sintetiza, ainda, que o conceito moderno de constituição traz em si os seguintes fundamentos: "(1) ordenação jurídico-política plasmada num *documento escrito*; (2) declaração, nessa carta escrita, de um conjunto de *direito fundamentais* e do respectivo modo de garantia; (3) organização do poder político segundo esquemas tendentes a torná-lo um *poder limitado e moderado*" (*Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. rev.. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 51-52).

³ Conforme o magistério de José Afonso da Silva, que entende que "o Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder, que é o *poder político* ou *poder estatal*" (*Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 107). Com base nessa lição utilizaremos as expressões *poder político*, *poder estatal* e *poder do Estado* como sinônimas.

⁴ *Atribuições* no sentido *lato* de *competências* do *ente estatal*, que, a depender da conveniência e necessidade do Estado e da autorização constitucional, poderá ser distribuída, por *lei*, a outros *entes*. Dentre as *atribuições* incluímos as *funções estatais* precípua, quais sejam, *legiferante*, *administrativa* e *jurisdicional*. Portanto, *atribuição*, que, para nós, é sinônimo de competência, é gênero, *funções*, menos abrangentes, são espécies.

⁵ José Afonso da Silva, destaca que expressão *órgão* na Constituição pode ter dois significados: "os órgãos são supremos (constitucionais) ou dependentes (administrativos). Aqueles são os a quem incumbe o exercício do poder político, cujo conjunto se denomina governo ou órgãos governamentais. Os outros estão em plano hierárquico inferior, cujo conjunto forma a Administração Pública, considerados de natureza administrativa. Enquanto os primeiros constituem objeto do Direito Constitucional, os segundos são regidos pelas normas de Direito Administrativo" (*Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 107). Por mera questão distintiva desses significados, utilizaremos a expressão *órgão*, no sentido dado pelo Direito Constitucional, e *organismo*, no significado empregado pelo Direito Administrativo. Quando nos referirmos às duas figuras utilizaremos a expressão *ente estatal*; quando empregarmos o termo *ente*, estaremos fazendo alusão a todo tipo de *ente*, seja ele *estatal* ou não.

(iv) destinar a cada um dos *órgãos* criados, as *funções*⁶ *legiferante*⁷, *administrativa* e *judgadora* do poder do *Estado*, sempre de forma moderada pelo sistema de fiscalização do exercício desse poder pelos próprios *órgãos*⁸.

A sociedade brasileira seguiu sua tradição de adesão ao *constitucionalismo*⁹. Representada, ao menos em tese, em Assembleia Constituinte pelo Congresso Nacional¹⁰, organizou-se juridicamente por meio da Constituição Federal de 1988, nesta fazendo constar, com nitidez, os elementos acima referidos, a saber:

(i) ditou no art. 3º da Constituição os *fins* a serem alcançados pelo *Estado*, em prol da coletividade (*interesse público*);

(ii) estabeleceu textualmente, ao longo de praticamente todo o corpo normativo da Constituição, as atribuições presumivelmente necessárias ao alcance desses fins;

(iii) criou as figuras jurídicas dos *órgãos* essenciais ao exercício das *atribuições*, sendo os principais, pelo *aspecto funcional*, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2º), e, pelo *aspecto territorial*, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios (arts. 1º e 18), tendo também criado *organismos*, como os Territórios, os Agrupamentos Urbanos, as Regiões Administrativas e a Capital Federal (arts. 18, §§ 1º e 2º, 25, § 3º, e 43); e,

(iv) franqueou expressamente essas *atribuições* a cada *ente estatal*, através de regras específicas, impedindo o exercício concentrado do poder por um único *órgão* e criando mecanismo de *fiscalização* desse exercício; *horizontalmente*,

⁶ Sobre o sentido de *função*, vide nota 4 acima.

⁷ Preferimos a expressão *legiferante* à *legislativa* para designar a atividade de produção da *lei*. O termo *legislativo* será empregado para no sentido de tudo aquilo que for relacionado ao órgão, isto é, ao *Poder Legislativo*. Na página 67 apresentamos quadro com todas as acepções correlatas ao termo *legislar* que faremos uso neste trabalho.

⁸ Alinhado com o sentido moderno de constituição, Michel Temer apresenta sua definição e nela destaca a distribuição de competências como um elemento definidor do Estado. Confira-se: "Portanto, a Constituição é o conjunto de preceitos imperativos fixadores de deveres e direitos e distribuidores de competências, que dão a estrutura social, ligando pessoas que se encontram em dado território em certa época" (*Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 17).

⁹ Tradição iniciada, timidamente, quando da introdução da Constituição Imperial de 1824, tonificada pela Constituição republicana de 1891 e com as variações das Constituições subsequentes de 1934, 1937, 1946, 1967 e com a Emenda nº 1 de 1969 à Constituição de 1967. A respeito, vide *A trajetória constitucional brasileira*, Capítulo 3 da obra *Direito constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho* de Cláudio Pereira de SOUZA NETO, e Daniel SARMENTO (Belo Horizonte: Fórum: 2013, p. 95-154).

¹⁰ Persiste a crítica à legitimidade popular da Assembleia Constituinte responsável pela elaboração da Constituição de 1988, por ter sido convocada pela Emenda à Constituição de 1967 de nº 26/1985, fruto dos representantes populares (Congresso Nacional) e não direta e espontaneamente pelos representados (Povo).

distribuiu as *funções legiferante, administrativa e jurisdicional* aos *órgãos funcionais*; *verticalmente*, difundiu as atribuições aos *órgãos territoriais*, principalmente por meio de um *sistema geral de distribuição de competências*, cuja estrutura básica é formada pelos arts. 21 a 25, § 2º, e 30, I e II, da Constituição da República.

Mas, a Constituição Federal de 1988 foi além. Inaugurou um novo regime constitucional, denominado pela doutrina vanguardista de *neoconstitucionalismo* ou *novo direito constitucional*¹¹. Tido como posterior ao *positivismo jurídico*¹², o *neoconstitucionalismo*, enquanto teoria, consagrou "três conjuntos de mudanças de paradigma", aqui sintetizados pelo mais novo membro do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Luís Roberto Barroso¹³:

- (i) "o reconhecimento de força normativa às disposições constitucionais, que passam a ter aplicabilidade direta e imediata, transformando-se em fundamentos rotineiros das postulações de direitos e da argumentação jurídica";
- (ii) "a expansão da jurisdição constitucional. No mundo, de uma maneira geral, esse fenômeno se manifestou na criação de tribunais constitucionais na grande maioria dos Estados democráticos. No Brasil, em particular, materializou-se ele na atribuição do direito de propositura de ações constitucionais diretas a um longo elenco de órgãos e entidades, o que permitiu fossem levadas ao Supremo Tribunal Federal algumas das grandes questões do debate político, social e moral contemporâneo"; e
- (iii) a transformação "da hermenêutica jurídica, com o surgimento de um conjunto de idéias identificadas como nova interpretação constitucional. Nesse ambiente, foram afetadas premissas tradicionais relativas ao papel da norma, dos fatos e do intérprete, bem como foram elaboradas ou reformuladas categorias como a normatividade dos princípios, as colisões de normas

¹¹ Luís Roberto Barroso, esclarece que "o marco *histórico* do novo direito constitucional, na Europa continental, foi o constitucionalismo do pós-guerra, especialmente na Alemanha e na Itália. No Brasil, foi a Constituição de 1988 e o processo de redemocratização que ela ajudou a protagonizar" (*O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/themes/LRB/pdf/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013, p. 6-7).

¹² "Em certo sentido, apresenta-se ele como uma terceira via entre as concepções positivista e jusnaturalista: não trata com desimportância as demandas do Direito por clareza, certeza e objetividade, mas não o concebe desconectado de uma filosofia moral e de uma filosofia política. Contesta, assim, o postulado positivista de separação entre Direito, moral e política, não para negar a especificidade do objeto de cada um desses domínios, mas para reconhecer que essas três dimensões se influenciam mutuamente também quando da aplicação do Direito, e não apenas quando da sua elaboração. No conjunto de idéias ricas e heterogêneas que procuram abrigo nesse paradigma em construção, incluem-se a reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios e de sua diferença qualitativa em relação às regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre o Direito e a Ética" (*Ibidem*, p. 7).

¹³ *Ibidem*, p. 8.

constitucionais, a ponderação como técnica de decisão e a argumentação jurídica".

O desenho desse novo cenário partiu de escolhas de *modelos jurídicos estatais*, feitas no curso dos trabalhos constituintes de 1987/1988¹⁴. Os traços daquilo que seriam os *modelos* definitivos do painel constitucional brasileiro, e que se tornariam peculiares em relação ao nosso Estado, foram feitos mediante a referida *distribuição de funções estatais*, a qual foi pautada em três critérios: o *territorial*, o *funcional*¹⁵, – ambos já mencionados acima – e o de *governança*.

Outros dois critérios – que não compreendem, em essência, a descentralização de *funções*, mas configuram espécie de *distribuição de atribuições estatais*¹⁶ –, formataram modelos eleitos para o *Estado* brasileiro: a *participação popular* e a *periodicidade de governança*.

A escolha e a elucidação do funcionamento desses cinco *critérios* deve-se à determinante influência que exercem sobre a *iniciativa no processo legiferante* brasileiro, tema nuclear deste trabalho.

Será interessante notar, na explicação que se fará a seguir, uma curiosa constatação – ao menos, para este autor. Cada um dos cinco *critérios* é formado por três *variáveis*, que se relacionam entre si. A primeira, corresponde ao(s) ente(s) que recebe(m) a(s) *atribuição(ões)*. A segunda, traz o *critério* determinante do *modelo*, uma espécie de catalizador do formato estatal final (por exemplo, a base territorial dos *órgãos*, para definição da *forma federativa de estado*). A terceira, e última, *variável*, compreende a(s) *atribuição(ões) estatal(is) descentralizada(s)*, *atribuição(ões) essa(s)* que, como visto, te(ê)m origem comum no *poder político*.

A depender dos elementos e das características do *poder* a serem consideradas nas *variáveis*, o *modelo estatal* assumirá uma configuração final própria e diferente das demais. Verificamos com isso que, a partir da mesma "matéria-prima", qual seja, o *poder político*, um *Estado constitucional* pode ser forjado de distintas maneiras e ser impregnado com peculiaridades que não permitem seu enquadramento, perfeito e justo, em modelos teóricos, nem sua comparação e

¹⁴ A respeito, vide *A Assembleia Constituinte de 1987/88 e a experiência brasileira sob a Constituição de 88*, Capítulo 4, da obra *Direito constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho* (SOUZA NETO, Cláudio Ferreira de, SARMENTO, Daniel. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 155-182).

¹⁵ Não se concebe no *constitucionalismo* o Estado absolutista no qual a *poder político* não é "tripartido".

¹⁶ Sobre *funções e atribuições* vide nota 4.

tratamento idêntico a outros *Estados*. Num sentido figurado, queremos demonstrar que cada *Estado constitucional* possui seu "DNA" próprio, e em face de sua particular formação, o *Estado* deve ser analisado com a detença e discriminem que as peculiaridades exigem. Porém, nossa principal intenção com esse esquadramento é a de melhor compreender as dimensões e contornos (jurídicos) do nosso *Estado* atual, ou seja, o que torna particularmente "brasileiro" o *Estado* sob a égide do qual estamos submetidos.

2.2. O critério *territorial* como fenômeno determinante da *forma de estado*

Pelo critério *territorial* o *Estado* assume uma *forma* específica, que é definida pela conjugação de três *variantes*: (i) a quantidade de *entes estatais* criados *verticalmente*, (ii) a correspondência *espacial* de cada um desses *entes estatais* e (iii) o plexo de *atribuições* conferido a cada um dos *entes*. À interação desses três elementos chamamos de *relação territorial-orgânica-competencial*¹⁷. Para facilitar a identificação e assimilação desse fenômeno, continuaremos tratando-o, também, por *critério territorial*.

Tanto os *modelos políticos-jurídicos clássicos* de forma de *Estado singular absolutamente soberano*¹⁸ – Estado Unitário Centralizado, Estado Unitário

¹⁷ A variação fruto da *relação competencial* também poderá ter outras implicações, por exemplo, determinar a forma de governo, sobre a qual falaremos adiante. Sobre os modelos políticos-jurídicos que integram as classificações de sistema e forma de governo, forma de estado e regime político v. DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1995 e ALARCON, Pietro de Jesús Lora. *Ciência política, estado e direito público. Uma introdução ao direito público da contemporaneidade*. São Paulo: Editora Verbatin, 2011.

¹⁸ A soberania costuma ser vista pelas perspectivas interna e externa do Estado (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 107). Ver no mesmo sentido, BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco, *Dicionário de política*. Brasília: Editora UNB, 1998, p. 1179-1188. Naquela primeira têm-se o poder estatal incidindo sobre os membros da sociedade, de modo a fazer prevalecer as normas jurídicas que o compõem em face de qualquer outra regra de natureza social, o que evidencia o caráter de superioridade do poder político na sociedade. Já naquela segunda o Estado é tido como ente independente em relação a seus pares, a fim de evitar a incidência do poder de determinado Estado sobre o território de outro. A esses dois sentidos de soberania (interna e externa) é que nos referimos à *soberania absoluta*. Adjetivamos como *absoluta* para distinguir o Estado detentor dessa soberania que não integra qualquer espécie de *União de Estados*, entendida no sentido amplo de congregação ou associação de Estados, seja como *União Real*, *União Pessoal*, *Confederação de Estados* e *Federação de Estados* (CARVALHO, Kildare Gonçalves, *Direito constitucional*, 14 ed. ver., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 129 a 136). O Estado, quando não componente de quaisquer dessas espécies de congregação, o classificamos como *singular*. Embora a *União de Estados* também possa

Desconcentrado, Estado Unitário Descentralizado e Estado Federal¹⁹ –, como os modelos contemporâneos, que nada mais são do que variações dos *standards* clássicos – Estado Unitário dos tipos "Simples", "Desconcentrado" e "Descentralizado", "Estado Regionalizado", "Estado Autônomico" e Estado Federal de dois ou mais níveis²⁰ – alcançam sua forma final a partir da conjugação das três *variantes* acima indicadas.

Para dar mais clareza à visualização dessa dinâmica, valemo-nos do diagrama abaixo, que permite uma visão imediata e geral das *variantes* das *formas clássicas*. Ali se vê (i) os *entes estatais*, compreendidos pelos *órgãos* e *organismos* *verticalmente* criados, (ii) a *quantidade*, referente ao número desses *entes* criados, (iii) a *circunscrição*, relativa ao campo de atuação e correspondência territorial de cada um desses *entes estatais*, e (iv) as *atribuições*, formadas pelas *competências estatais*, em sentido amplo.

Diagrama 1: Formas clássicas de Estado.

	Entes estatais		Atribuições
	Quantidade	Circunscrição	
Estado Unitário Centralizado	um órgão	nacional	soberania absoluta e autonomia máxima
Estado Unitário Desconcentrado	um órgão subordinante	nacional	soberania absoluta e autonomia máxima
	um ou mais organismos subordinados	nacional e/ou regional, podendo haver também local	atribuições administrativas

ser classificada como uma *forma* de Estado deixaremos de analisá-la porque tal modelo se distancia do objeto do nosso estudo. Temos como proposta, nesse item 2.1, observar o *momentum* em que o Estado singular assume a forma federativa na dinâmica da *relação orgânico-territorial-competencial*, para adiante verificarmos esse movimento relacional nas Federações brasileiras. Como o Estado brasileiro, em sua história, nunca fez parte de qualquer espécie de *União de Estados*, entendemos desnecessária a análise dessa *forma* de Estado.

¹⁹ Cf. modelos indicados por Paulo Bonavides (*Ciência política*, São Paulo: Malheiros, 1996, p. 149-157 e 179-191).

²⁰ Sobre as formas contemporâneas de Estado ver José Luiz Quadros de Magalhães, *O federalismo e as demais formas de estado*, <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/429-federalismo-livro-o-estado-unitario.html>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

Estado Unitário Descentralizado	um órgão vinculante	nacional	soberania absoluta e autonomia máxima
	um ou mais órgãos vinculados	nacional e/ou regional, podendo haver também local	atribuições específicas legiferante e/ou executiva e/ou jurisdicional e fiscalizadora
Estado Federal	um órgão integrante	nacional	soberania absoluta e autonomia máxima
	mais de um órgão integrado	regionais, podendo haver também locais	autonomia máxima ou mínima

Fonte: elaborado pelo autor.

Esclarecendo a *relação territorial-orgânica-competencial* (critério territorial), primeiro se verifica a necessidade de um número mínimo de *entes*, sem o qual configuração estatal alguma se estabeleceria. Pedimos nota para o registro "mais de um órgão", na linha dos *entes regionais* do "Estado Federal". Propositadamente, destoa dos registros anteriores, que preveem "um ou mais órgãos" para os *entes regionais* dos outros tipos de *Estado*. A história mostrou-nos, e os teóricos dela passaram a enunciar, que uma *Federação* surge sempre da comunhão de *entes*; desse pacto reconhece-se a existência de um *ente central*, que se incumbe de manter o condomínio estatal, e de *entes regionais* que se dirigiram à construção de tal pacto. Portanto, não concebemos uma Federação formada apenas por um *órgão regional*, sendo necessário, sempre, "mais de um órgão".

Os *entes estatais* guardam correspondência a determinada dimensão espacial, sobre a qual as *atribuições* que a Constituição lhes outorgam serão exercidas e concretizadas. Com base nesse critério fazemos uso dos termos *nacional*, *regional* e *local* para distinguir um *ente* com campo de atuação e correspondência territorial maior que a do outro, do mais (*nacional*) para o menos (*local*) abrangente, em termos espaciais. No caso brasileiro, temos o *território nacional* relacionado à *União*, os *regionais* correspondentes aos *Estados-membros*, *Distrito Federal*, *Territórios*, *Regiões Administrativas* e *Aglomerados Urbanos*, e *locais*, vinculados aos *Municípios* e à *Capital Federal*. Não estamos afirmando, aqui, que todos eles são *entes federativos*. Estamos, apenas, constatando que a vigente Constituição da República criou *órgãos* e *organismos* (*entes estatais*), aparelhando-os com *atribuições* que deverão – e só poderão – ser exercidas em uma circunscrição

territorial específica. A despeito de alguns deles não se enquadrarem no conceito de *entes federativos*, como se demonstrará a seguir, não podem ser desconsiderados da *forma* do atual *Estado* brasileiro.

A despeito da existência do *ente* estar prevista na Constituição, vale registrar que o perímetro territorial de cada um deles não é definido no plano constitucional, mas na ordem jurídica internacional, no caso do *território nacional*, e no nível infraconstitucional, em relação aos *territórios* dos demais *entes*. Exemplos dessas definições serão indicados no diagrama da página 27.

No regime de *relação orgânica* os *entes* mantêm entre si elos jurídicos de naturezas diversas, podendo ser de *subordinação* (controle do *ente nacional* sobre os atos dos demais *entes*, em virtude da hierarquia existente entre eles), *vinculação* (supervisão exercida pelo *ente nacional* sobre os atos dos demais) ou *integração* (relação autônoma entre os *entes*, salvo em situações excepcionais, previamente autorizadas, em que o *ente nacional* intervém em assuntos reservados a outros *entes*).

É certo que um *ente* não subsiste em face do (s) outro (s) de maneira *independente*, caso contrário seriam entes *soberanos*. Mas o tipo de interligação entre eles é determinado pelas *competências* que a Constituição confere a cada um, conforme demonstraremos no parágrafo seguinte. Na *Federação*, por exemplo, não há *subordinação*, nem *vinculação*, pelo fato dos *entes federativos* retirarem diretamente da Constituição a base jurídica de sua respectiva existência (fundamento de validade), as *competências* de exercício exclusivo e a *capacidade* de se *auto-organizar*, o que acaba por conferir a eles um nivelamento *isonômico*. Há, sim, a citada *integração*, pois os *órgãos*, desde o momento que se *auto-organizam*, por meio de seus respectivos Textos Fundamentais, são obrigados a seguirem uma espécie de *alinhamento principiológico*. Mais especificamente, no Estado brasileiro a *integração* está consubstanciada na obrigatoriedade que os *entes regionais* têm de observar os princípios do *ente nacional* (arts. 25, *caput*, e 32, *caput*, da CF), e os *entes locais* de se aterem aos princípios do *ente nacional* e do *ente regional*, em cujo território estão inseridos (art. 29, *caput*, da CF). Costuma-se visualizar esse alinhamento dos *entes* em forma *simétrica*, onde o *ente nacional* estaria postado *paralelamente* aos *entes regionais*, e os *entes locais* seguiriam esse *paralelismo*, não só em relação ao *ente nacional*, mas também quanto ao *ente regional* ao qual está

*integrado*²¹.

Dos três eixos *relacionais* (*órgão, território e competência*), consideramos os das *competências* o de maior relevo na definição da *forma do Estado*. Numa situação de normalidade estatal, fora do chamado *regime de crises constitucionais*²², vemos esse eixo com dois extremos: numa ponta, a *subordinação*, e noutra, a *soberania*. Além da *vinculação*, entre elas também está a *autonomia*, presente no regime de *integração*. Reconhecemos como *autônomo* o *órgão* de um *Estado singular*²³ quando moldado pelas seguintes propriedades:

- (i) Enquanto *órgão*, ser criado diretamente pela Constituição;
- (ii) Não estar subordinado a qualquer outro *órgão*;
- (iii) Manter uma relação de *integração* com os demais *órgãos*, a fim de preservar a *unidade estatal* e descaracterizar eventual *independência individual*;
- (iv) Obter diretamente da Constituição exclusivas *atribuições* relacionadas às *funções estatais*, naquilo que a Constituição lhe confiar para o alcance das *finalidades do Estado* (*tarefa constitucional*);
- (v) Poder se *organizar*, nos limites estabelecidos pela Constituição, para eficaz e eficientemente cumprir sua *tarefa constitucional*.

Essas propriedades, à exceção da primeira, basicamente, são definidas por plexos de *competências* específicas, que a Constituição outorga ao *órgão* por ela criado. Rotulamos de *capacidades*, esses conjuntos de *competências*, que podem ser assim dimensionadas²⁴:

- (i) *Auto-organização*: *capacidade* de elaboração de *documento fundamental* estabelecendo as *normas* que *orientarão* o exercício das *competências* recebidas da Constituição pelo *órgão*, frente às suas demandas próprias e seus interesses, mirando o cumprimento de *tarefa constitucional*;
- (ii) *Autolegislação*: *capacidade* de *produção* de *leis* próprias sobre

²¹ Sobre o *princípio da simetria* ver Marcelo Labanca Corrêa de Araújo, *Jurisdição Constitucional e Federação* - O princípio da simetria na jurisprudência do STF. São Paulo: Elsevier, 2009.

²² Consideramos a intervenção nos entes federativos, o estado de sítio e o estado de defesa situações de crise constitucionais. A respeito ver Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Verbatim, 2011, p. 465-466.

²³ Sobre o *Estado singular*, vide nota 18.

²⁴ Nomenclatura e significados inspirados nos utilizados por José Afonso da Silva (*Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 590-591).

assuntos destinados ao *órgão* pela Constituição;

(iii) *Autoadministração*: *capacidade* de criação de infraestrutura administrativa própria e exclusiva que viabilize a execução das *funções estatais*, resultando na prestação de *serviços públicos* à sociedade;

(iv) *Autojurisdição*: *capacidade* de prestação da *tutela jurisdicional* nas hipóteses circunscritas pela Constituição;

(v) *Autofiscalização*: *capacidade* de controle da adequação dos atos praticados pelo *órgão* em relação às suas atribuições;

(vi) *Autofinanciamento*: *capacidade* de obtenção receita, por instrumentos próprios de captação para custear suas despesas e atender o interesse público, com vistas ao cumprimento da *tarefa constitucional*;

(vii) *Autogoverno*: *capacidade* de arregimentação de agentes políticos²⁵, a serem incumbidos de exercer as *funções estatais*;

(viii) *Parlamento próprio*: titularidade sobre *unidade legislativa*, com *capacidade autonômica* para sua organização, visando o exercício das *competências legiferantes* exclusivas do respectivo *ente estatal*;

(ix) *Executivo próprio*: titularidade sobre um ou mais *órgãos*, de composição monocrática ou colegiada, com *capacidade autonômica* para gerir a infraestrutura administrativa, incumbida de exercer a *função estatal executiva*; e

(x) *Magistratura própria*: titularidade sobre uma ou mais unidades jurisdicionais, com *capacidade autonômica* para organizar essas unidades, visando a prestação desse serviço nos limites constitucionais.

Dentro do *regime autonômico*, ao qual devemos nos concentrar, por ser, ele, inerente ao *Estado brasileiro* – isto é, excluídos os *regimes de subordinação e vinculação* – detectamos dois limites, situados em extremos opostos, para a concessão de *atribuições* pela Constituição.

De um lado, temos a *autonomia máxima* em que todas as *funções estatais* estão presentes, inclusive a moderadora do exercício do *poder (fiscalizadora)*. Cada

²⁵ Cf. Celso Antonio Bandeira de Mello, que pontifica: "*agentes políticos* são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder" (*Curso de direito administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 222).

capacidade comporta a concessão de *competências* mais específicas, mas até o limite em que o *órgão* não se configura *independente*, isto é, não rompa o elo de *integração* mantenedor da *unidade estatal* e se considere, ou seja considerado, *soberano*. Compõem a *autonomia máxima*, todas as *capacidades* acima elencadas.

Do outro lado, vemos a *autonomia mínima*, formada apenas pela *auto-organização* e pelas *capacidades* necessárias à execução, sem qualquer vínculo de *subordinação*, de, ao menos, uma das *funções*, *legiferante*, *executiva* ou *jurisdicional*. Esse seria o conjunto indispensável de *capacidades* para manutenção do *regime autonômico*.

Entre esses dois extremos é possível existir *capacidades* referentes a apenas um aspecto do *poder político*, que os Textos Constitucionais costumam tratar de autonomias, por exemplo, *autonomia administrativa*, ou *autonomia política* ou, ainda, *autonomia financeira*. Para efeito do nosso estudo um *ente estatal* dotado do que se costuma denominar de *autonomia administrativa* só terá efetivamente *autonomia* se esse conjunto de *atribuições administrativas* estiver contextualizado na *auto-organização*, caso contrário não será um ente *autonômico*, mas *subordinado*, se houver *hierarquia*, ou *vinculado*, caso seja *supervisionado*.

Tomamos a *auto-organização* como o principal diferencial da *autonomia* (*regime de integração*), frente à *soberania absoluta*, *vinculação* e a *subordinação*. Poder arranjar-se da maneira que melhor reputar para executar suas *competências* exclusivas, de modo a cumprir sua *tarefa constitucional*, e, para tanto, ser limitado apenas pelas disposições constitucionais, e não pela ingerência de outros *órgãos*. Esta é a expressão mais evidente da liberdade de ação que a *autonomia* confere a um *órgão*, sem que, com isso, opere a *secessão*, com a declaração de sua *soberania*, sua *subordinação* a outro *ente*, ou sua supervisão.

No entanto, a *auto-organização* será inócua se outorgada isoladamente, desacompanhada das *capacidades* que viabilizem o exercício de uma das três *funções estatais* indicadas, pois, se isso ocorresse, o *órgão* não teria o que *organizar*. O *órgão* é, em essência, um conjunto de *atribuições*; a maior ou menor existência de infraestrutura administrativa ou quantidade de agentes públicos e políticos que os compõe, só existem, porque antes houve a outorga de competências ao *ente estatal*. A *auto-organização* é a *capacidade* de arranjar essas *atribuições*, sem as quais tal *capacidade* não se justifica. Também não fará qualquer sentido a concessão da *auto-*

organização em conjunto com as *capacidades* para a execução, apenas, da *função fiscalizadora*, pois inexistiam os demais *órgãos* internos a serem controlados (fiscalizados).

Temos, assim, que, entre esses níveis *máximo* e *mínimo* de *autonomia*, o *órgão* poderá ser dotado de mais ou menos *capacidades*, e estas, com mais ou menos *atribuições*, sendo certo que, quanto maior for o plexo de *capacidades* e de *atribuições*, maior será sua *autonomia*, desde que, sempre, acompanhado de *auto-organização*.

Por essa maneira de ver e classificar a *autonomia*, afastamos o tormentoso critério de se pretender reconhecer a *autonomia* de um *órgão* pelo aspecto *material isolado*, isto é, pelos temas, individualmente considerados, das *atribuições* que lhe são conferidas. Uma pergunta elementar sempre orbita em torno do aspecto *material isolado* da *atribuição*: quais os assuntos (*competências*) que um *órgão* deve portar para se tornar *autônomo*? Ou perguntando de outra forma: retirando-se quais *competências* do ente *autônomo* o descaracterizará como tal? Legislar sobre Educação? Prestar serviço de transporte coletivo de passageiros?

Não encontramos razão que justifique a definição da *autonomia* por esse aspecto (*material isolado*), principalmente porque a Constituição pode estabelecer que, por dificuldades de infraestrutura dos *órgãos regionais*, a prestação de determinado serviço público deva ficar a cargo exclusivo do *órgão nacional* e, em assim sendo, isso em nada prejudicará a existência das *capacidades* necessárias à composição *autônoma* dos demais *órgãos*. Em outras palavras, a se considerar a essencialidade do serviço e a alta onerosidade de sua prestação, a Educação, por exemplo, poderia ser *matéria* distribuída pela Constituição aos *órgãos nacional* e *regionais*. Se se tomasse, de antemão, tal *tema* como inerente à *autonomia* do *órgão*, caso a Constituição, originariamente ou por reforma, centralizasse essa atribuição no *órgão nacional*, haveria uma contundente afronta prévia à *autonomia* do ente regional.

Pela nossa abordagem não será esta ou aquela *matéria*, nem uma ou outra *atribuição* isolada, que conferirá ou retirará a *autonomia* de um *órgão*, mas sim a concessão ou remoção constitucionais da(s) *capacidade(s)*, nos moldes acima esclarecidos.

Além de afastar as dificuldades inerentes ao critério de definição *pré-constitucional* de *autonomia* de um *órgão*, a visão *constitucional* (a partir da Constituição posta e vigente), por nós considerada, permite detectar uma linha divisória mais precisa e clara entre o *ente autônomo* e os *entes soberano, subordinado e vinculado*, liame esse essencial ao nosso estudo para o reconhecimento da fronteira jurídica entre um *Estado federal* e as demais *formas estatais*, pelo *critério territorial*, de onde extraímos as seguintes inferências relativas à *forma federativa* do *Estado* contemporâneo:

(i) Do poder político surgem os *órgãos* e as *atribuições estatais* (*competências, latu sensu*), organizados por meio de uma Constituição escrita;

(ii) O número de *órgãos* e *organismos* ("quantidade"), a atuação territorial ("circunscrição") desses *entes estatais*, e as *competências* ("atribuições") conferidas pela Constituição a cada um deles, são *variantes comuns* aos modelos clássicos de *forma de Estado*;

(iii) O que define a *forma de Estado* é o número ou o tipo de elemento existentes em cada uma das *variantes*; a depender do número e da circunscrição dos *entes estatais*, bem como das *atribuições* que a Constituição destina a cada um deles, o Estado assumirá uma *forma* específica. Daí se poder dizer que a formatação estatal deriva de uma relação *territorial-orgânica-competencial*;

(iv) A variação dos elementos na relação *territorial-orgânica-competencial* resulta uma espécie de eixo, por onde a *forma estatal* transita, porém limitada a dois extremos: de um lado, o *Estado Unitário Centralizado* e de outro, o *Estado Federal* – por nós qualificado – de *autonomia máxima*;

(v) o *Estado Federal* sempre terá um *órgão centralizado (nacional)*, ao qual caberá a titularidade da *soberania* e de *autonomia máxima*. A inexistência de um *ente centralizado* implicaria dizer que os *entes descentralizados* deteriam todas as *atribuições estatais* inerentes ao *ente centralizado*, ou seja, seriam Estados *soberanos* e com *autonomia absoluta*, portanto *independentes*. Denominados esse *órgão centralizado de Unidade Federal*;

(vi) A caracterização da *Federação* depende da existência de *órgãos autônomos descentralizados*, aos quais chamamos de *Unidades Federadas*. Porém, a existência de *entes* desprovidos de qualquer nível de *autonomia*, não faz nascer a

forma federativa, podendo haver vários *entes* e o *Estado* continuar sendo *Unitário descentralizado*;

(vii) As *Unidades Federadas* guardam necessária correspondência a uma base territorial, que as identificam e as distinguem. Mas, a base física respectiva não é suficiente, em si, para fazer do *ente* uma *Unidade Federada*. Novamente, a presença da *autonomia* (*máxima* ou *mínima*) é indispensável. Isso implica dizer que em qualquer *forma de Estado*, inclusive a *federativa*, poderá haver *entes* com circunscrição territorial de atuação sem serem *Unidades Federadas*.

Lançando sobre a Constituição Federal de 1988 os conceitos e distinções até aqui expostos temos o seguinte e literal enquadramento na *forma federativa de Estado*, que poderíamos considerar de *grau médio*, principalmente, (i) por não ter sido concedido aos Municípios a *função jurisdicional* de que dispõem a União e os Estados-membros, e (ii) pelo Distrito Federal não dispor de *competências* de *auto-organização* do seu Poder Judiciário, Ministério Público, polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar, as quais cabem à União (art. 21, XIII e XIV, e art. 22, XVII, da CF). Conferindo:

Diagrama 2: Forma federativa do Estado brasileiro.

Entes estatais verticalizados (relação orgânica)	Correspondência espacial dos entes (relação territorial)	Atribuições conferidas pela Constituição Federal a cada ente e seu consequente regime (soberania, autonomia ou subordinação) (relação competencial)	
União (arts. 1º, 18, <i>caput</i> , e 20 a 24, da CF)	Nacional (Exemplo: Tratado do Rio de Janeiro de 1909, que definiu as atuais fronteiras entre os Estados brasileiro e peruano) ²⁶	▪ Auto-organização (art. 60, §§ 1º a 5º, da CF) ▪ Autolegislação (arts. 22 e 24, da CF) ▪ Autoadministração (arts. 21 e 23, da CF) ▪ Autojurisdição (arts. 102, e §§ a 103-A, 105, 108, 109, e §§, 110, e § único, 114, e §§, 121, e §§, 124 e § único, da CF) ▪ Autofiscalização (art. 74, e §§, da CF) ▪ Autofinanciamento (arts. 148, e § único, 149, e §§, 153, e §§, e 154, da CF)	▪ Ente soberano (Unidade Federal – ordem externa – pessoa jurídica de direito público externo) - e ▪ Ente autônomo, em nível máximo (Unidade Federada –

²⁶ Não há referência aos atos de ratificação e promulgação do Tratado em questão nas principais bases de dados oficiais sobre atos normativos federais e internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, respectivamente, o Senado Federal (Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sicon/>>. Acesso em: 18 nov. 2013) e a Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (Disponível em: <<http://daimre.serpro.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2013).

		▪ Autogoverno (arts. 45, 46 e 77 e §§, da CF) ▪ Parlamento próprio (arts. 44 e 47 a 58, e §§, da CF) ▪ Executivo próprio (arts. 76 e 78 a 84, e § único, da CF) ▪ Magistratura própria (arts. 101, 103-B, 104, 106, 107, 111 a 113, 115, e §§, 116, 118 a 120 e §§, 122, 123 e § único da CF)	ordem interna – pessoa jurídica de direito público interno)
Estados-membros (arts. 18, <i>caput</i> , e 25, <i>caput</i> , da CF)	Regional A Resolução nº 01/2013 da Presidência do IBGE consolida as áreas oficiais dos Estados-membros brasileiros, a partir de limites legais, judiciais e cartográficos.	▪ Auto-organização (art. 25, <i>caput</i>, da CF) ▪ Autolegislação (arts. 24 e 25, § 1º, da CF) ▪ Autoadministração (arts. 23, e 25, §§ 1º e 2º, da CF) ▪ Autojurisdição (arts. 125 e §§, e 126 e § único, da CF) ▪ Autofiscalização (art. 75 e § único, da CF) ▪ Autofinanciamento (art. 155 e §§, da CF) ▪ Autogoverno (arts. 27, <i>caput</i>, e 28, <i>caput</i>, da CF) ▪ Parlamento próprio (art. 27, §§, da CF) ▪ Executivo próprio (art. 28, §§, da CF) ▪ Magistratura própria (art. 125 e §§, da CF)	▪ Entes autônomos, em níveis máximos (Unidade Federada – ordem interna – pessoa jurídica de direito público interno)
Distrito Federal (arts. 18, <i>caput</i> , e 32, da CF)	Regional e Local (art. 3º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1981, art. 4º, das Disposições Transitórias da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, art. 4º e §§ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil de 1946, Lei nº 1.803/1953 e Decreto nº 32.976/1953.	▪ Auto-organização (art. 32, <i>caput</i>, da CF) ▪ Autolegislação (arts. 24 e 32, § 1º, da CF) ▪ Autoadministração (art. 23, da CF) ▪ Autofiscalização (art. 75 e § único, da CF) ▪ Autofinanciamento (arts. 147, 149-A e § único e 155 e §§, da CF) ▪ Autogoverno (art. 32, §§ 2º e 3º, da CF) ▪ Parlamento próprio (art. 32, § 3º, da CF) ▪ Executivo próprio (art. 32, § 2º, da CF)	▪ Ente autônomo, em nível mediano (Unidade Federada – ordem interna – pessoa jurídica de direito público interno)

Municípios (arts. 18, <i>caput</i> , § 4º, e 29, <i>caput</i> , da CF)	Local (Exemplo: Lei do Estado de São Paulo nº 9.821/1997 que estabelece as divisas do Município de Barueri)	▪ Auto-organização (art. 29, <i>caput</i>, da CF) ▪ Autolegislação (art. 30, I e II, da CF) ▪ Autoadministração (arts. 23, 29, 30, III a IX, da CF) ▪ Autofiscalização (art. 31 e §§ 1º e 2º, da CF) ▪ Autofinanciamento (arts. 149-A, e § único, e 156, e §§, da CF) ▪ Autogoverno (art. 29, I e II, da CF) ▪ Parlamento próprio (arts. 29, IV, VI a IX, XI, e 29-A, e §§, da CF) ▪ Executivo próprio (art. 29, III, V, da CF) ▪	▪ Entes autônomos, em níveis medianos (Unidade Federada – ordem interna – pessoa jurídica de direito público interno)
Territórios (arts. 18, <i>caput</i> , § 2º, e 33, <i>caput</i> , da CF)	Regional (Exemplos: Criação dos Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú - Decreto-lei nº 5.812/1943)	▪ Até 100 mil habitantes • Todas as atribuições estatais são exercidas pela União, inexistindo <i>capacidades</i> próprias (arts. 21, XIII, 22, XVII, 33, §§ 1º e 2º, 48, IX, da CF)²⁷ ▪ Acima de 100 mil habitantes • Autogoverno (art. 33, § 3º, da CF) • Autojurisdição (art. 33, § 3º, da CF) • Parlamento próprio (art. 33, § 3º, da CF) • Magistratura própria (art. 33, § 3º, da CF)	▪ Até 100 mil habitantes • Entes subordinados à União (ordem interna) ▪ Acima de 100 mil habitantes • Entes subordinados à União, pela falta da capacidade de <i>auto-organização</i> (ordem interna)
Regiões Administrativas (art. 43, <i>caput</i> , da CF)	Regional (Exemplo: Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), criada pela Lei Complementar nº 94/1998 e regulamentada pelo Decreto nº 7.469/2011)	▪ Atribuições administrativas específicas (art. 43, §§ 1º a 3º, da CF)	▪ Entes subordinados à União (ordem interna)

²⁷ Sobre *capacidades* vide p. 22.

Aglomerados Urbanos (art. 25, § 3º, da CF)	Regional (Exemplo: Região Metropolitana de São Paulo [RMSP], instituída pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, disciplinada pela Lei Complementar Estadual nº 94/1974, e reorganizada pela Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011)	▪ Atribuições administrativas específicas (art. 25, § 3º, <i>in fine</i> , da CF)	▪ Entes subordinados aos respectivos Estados-membros (ordem interna)
Capital Federal (art. 18, § 1º, da CF)	Local (Região Administrativa I – Brasília - Lei Distrital nº 49/1989 e Decreto Distrital nº 11.921/1989)	▪ Inexiste atribuição expressa	▪ Ente subordinado ao Distrito Federal (ordem interna)

Fonte: elaborado pelo autor.

2.3. O critério *funcional* como fenômeno determinante da "separação dos Poderes"

Pelo critério *funcional*, o *Estado* é forjado levando-se em consideração as seguintes variáveis: (i) o número de *entes estatais* criados *horizontalmente*, (ii) o tipo de *função* que é atribuído a cada um dos *entes estatais*, e (iii) o conjunto de *atribuições estatais* que se concede a cada um dos *entes* e que acabam compondo cada uma das *funções*. A essa dinâmica chamados de *relação funcional-orgânica-competencial*, ou, simplesmente, *critério funcional*.

As *funções estatais*, longe de serem concepções teóricas aleatórias²⁸, advêm das características do *poder político*²⁹, tradicionalmente compreendidas, em apertada

²⁸ Sobre as várias teorias acerca das *funções do Estado*, ver *A elaboração teórica das funções do Estado*, no *Manual de direito constitucional*, Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 12-17, de Jorge Miranda.

²⁹ Sobre o poder político, vide nota 3.

síntese, pelas:

(i) *Função legiferante*: aptidão para *produzir leis*³⁰, contendo *normas jurídicas*³¹, portanto *coercitivas*³², de caráter *geral e abstrato*³³, a fim de estabelecer e controlar a conduta dos integrantes da sociedade e de permitir a prática dos atos estatais;

(ii) *Função administrativa*: atribuição para aplicar as *normas jurídicas* que envolvam, de alguma maneira, o *ente estatal*, visando o alcance do *interesse público, primário e/ou secundário*³⁴;

(iii) *Função julgadora*: competência para aplicação, em caráter definitivo, da *norma jurídica*, com intuito de solucionar conflitos de interesses envolvendo indivíduos e/ou Estado, inclusive com a possibilidade de uso da "força das instituições do Estado"³⁵, a fim de fazer valer o comando normativo aplicado no caso concreto;

(iv) *Função fiscalizadora*: atribuição de verificação da conformidade do exercício das demais *funções* por seus *órgãos*. Trata-se de competência correcional dos atos praticados pelo *ente* a partir da *função e/ou atribuição* que lhe são conferidas.

³⁰ *Lei* é expressão plurívoca, conforme se demonstrará adiante (p. 65). No entanto, até esclarecermos os demais sentidos do termo *lei*, o utilizaremos relacionado à *função legiferante*, enquanto texto normativo introduzido no ordenamento jurídico, ou seja, o texto positivado.

³¹ Adotamos o sentido empregado por Paulo de Barros Carvalho, para quem "a norma jurídica é a significação que obtemos a partir da leitura dos textos do direito positivo. Trata-se de algo que se produz em nossa mente, como resultado da percepção do mundo exterior, captado pelos sentidos". "A norma jurídica é exatamente o juízo (ou pensamento) que a leitura do texto provoca em nosso espírito" (*Curso de direito tributário*. 20 ed.. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 8). Para nós, a *norma jurídica* é o resultado da inteligência da *lei* (texto positivado) alcançado pelo intérprete.

³² Entendemos que a *coercitividade* só se estabelece se a norma jurídica *existir, valer e for eficaz*. Portanto, ao nos referirmos à *produção de normas jurídicas* ou, mais especificamente da *lei* – o que faremos ao longo de todo o trabalho –, deve-se subentender a *existência, a validade e a eficácia do ato legiferante* produzido, conceitos que serão melhor tratados no item 3.6.4, adiante.

³³ Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, a norma é *geral* "... quando apanha uma classe de sujeitos. *Generalidade* opõe-se a *individualização*, que sucede toda vez que se volta para um único sujeito, particularizadamente, caso em que se deve nominá-la *lei individual*". Para o mesmo autor *abstrata* é a norma "... que supõe situação reproduzível, ou seja, 'ação-tipo', como diz Norberto Bobbio. O contraposto do preceito abstrato é *concreto*, relativo à situação única, prevista para uma só ocorrência; portanto, sem hipotetizar sua renovação" (*Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 26).

³⁴ Sobre as espécies *primária e secundária de interesse público* ver BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 43-44.

³⁵ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 171.

Influenciados pelas lições de Jorge Miranda³⁶, formamos o convencimento de que o *poder político* revela outros característicos, que são fundamentais para o adequado exercício das *funções legiferante e administrativa*, e, que, por isso, são ínsitos a essas *funções*. Falamos, aqui, da *função política*, num sentido adaptado àquele utilizado na classificação proposta pelo jurista lusitano³⁷. Assim, damos um passo adiante à abordagem feita no início deste trabalho³⁸, para considerar a *função política* como a quinta do *Estado*, reconhecendo nela as seguintes propriedades quando do seu exercício pelo respectivo *órgão estatal*:

- (i) "definição primária e global do interesse público";
- (ii) "interpretação dos fins do Estado";
- (iii) "direcção do Estado", no sentido de comando da *governança*;

(iv) "escolha dos meios adequados" para atingir os *fins* do Estado, valendo-se, o *órgão* exercente de "liberdade de escolha, senão quanto ao conteúdo, pelo menos quanto ao tempo e às circunstâncias, ou não havendo esta (v.g., promulgação obrigatória), ausência de sanções jurídicas específicas. Nessa seara o *órgão* goza de 'liberdade ou discricionariedade máxima', o que não significa não subordinação a regras jurídicas (às da Constituição, desde logo)"³⁹.

J. J. Canotilho nos ajuda a dimensionar a *função política* ao afirmar que ela

[...] é suscetível de traduzir-se em actos legislativos ou regulamentares, em linhas de direcção política ou em instruções, em planos globais ou sectoriais, em actos de comando militar, em informações e propostas em actos de nomeação de funcionários ou presidentes de órgãos⁴⁰.

Exemplificamos, assim, o exercício da *função política*, quando da prática da:

- (i) *função legiferante*: discussão e aprovação de projeto de lei pelo Poder Legislativo, momentos nos quais o Parlamento dispõe de ampla "liberdade de

³⁶ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*; actividade constitucional do estado. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 22-29.

³⁷ Jorge Miranda emprega a expressão *função política* também em sentido estrito para designar os atos de governo ou decorrentes da vontade popular, porém "de conteúdo não normativo" (*Manual de direito constitucional*; actividade constitucional do estado. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 22 e 24).

³⁸ Item 2.1, acima.

³⁹ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*; actividade constitucional do estado. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 23.

⁴⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. rev.. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 649.

escolha", pautada no interesse público e no ordenamento jurídico posto, para definir o conteúdo daquilo que se tornará *lei*; e

(ii) *função administrativa*: no âmbito da *discrecionarietà* e dadas as circunstâncias existentes em determinado momento de uma sociedade, Poder Executivo opta por implementar um programa de habitações populares, em detrimento de um programa de preservação do patrimônio histórico e cultural.

A princípio, e a rigor, não seria concebível a presença da *função política* no exercício da *função jurisdicional*, uma que esta última compele o julgador a solucionar a lide pela aplicação da *norma jurídica*; não da margem, a ele, para escolhas ou práticas de atos de outra natureza, que não a jurídica; está *vinculado* à aplicação do *ordenamento jurídico* ao caso a ele apresentado.

Essa assertiva parece-nos comportar exceção, a exemplo do que ocorre em determinados julgamentos da Suprema Corte brasileira, que, para preservar o interesse público manifesto em determinado caso, abandona a aplicação estrita e formal da norma jurídica, alterando, assim, o resultado prático da decisão final. É o que vemos, por exemplo, na possibilidade de modulação de efeitos de uma decisão proferida em ação de controle concentrado da constitucionalidade, quando a Corte constata a presença de "excepcional interesse social" (art. 27, da Lei nº 9.868/1999, e art. 11, da Lei nº 9.882/1999). A forte interação entre as *funções jurisdicional e política* no controle concentrado da constitucionalidade das leis marca a nova *jurisdição constitucional*, a qual se tornou uma das fontes do *neoconstitucionalismo*⁴¹.

Também a princípio, achamos que a *função política* não se coaduna com a *função fiscalizadora*. A ação correicional⁴² deve seguir parâmetros objetivos ditados pelo ordenamento jurídico, subtraindo do corregedor qualquer possibilidade de escolha em relação à prática ou ao resultado do ato correicional, ainda que para prestigiar o interesse público. Nesse ponto, não vislumbramos exceções.

Ao falarmos, acima, em "liberdade de escolha", por parte do *órgão* investido da *função política*, é preciso delinear, com fortes traços, a existência do limite, já anunciado por Jorge Miranda, de que tal "discrecionarietà máxima" "não significa

⁴¹ A respeito, ver p. 16, acima.

⁴² Grafia da derivação do substantivo feminino, "correição", pautada na Constituição Federal (art. 96, I, "b", art. 103-B, § 4º, III, e § 5º, II, art. 105, § único, II, e art. 130-A, § 2º, III, e § 3º, II).

não subordinação a regras jurídicas"⁴³. Ninguém melhor, para isso, do que um autor que se baseou no próprio Jorge Miranda para, nesse tema, construir sua sólida doutrina. O compatriota, J.J. Gomes Canotilho, enfatiza que as

[...] formas de exercício de funções políticas são jurídico-constitucionalmente vinculadas. Consequentemente, não há *actos de governo* concebidos como actos fora do direito ou da Constituição: a política e a Constituição não são categorias antinómicas, exigindo mesmo a idéia de Estado Constitucional a vinculação jurídica de todos os actos de governo⁴⁴.

É certo que a "liberdade de escolha" está condicionada às *normas jurídicas* incidentes. Mas, não se pode perder de vista as ponderações feitas por Canotilho, segundo as quais

a *medida de vinculação jurídica* é, porém, susceptível de gradações: (a) vinculação do exercício de uma função à competência de determinado órgão (*competência constitucionalmente vinculada*); b) vinculação jurídico-material através de simples limites, deixando aos órgãos componentes larga *liberdade de conformação política*; (c) vinculação jurídico-material, positiva e determinante, estando os órgãos com competência para exercício das funções políticas obrigados a 'executar' os programas ou imposições constitucionais (exercício de funções políticas com *simples discricionariedade*)⁴⁵.

Retornando ao exame relacional, constatamos que o eixo *funcional-orgânica-competencial* também apresenta determinada gradação com dois extremos: na seara do *Estado Moderno*⁴⁶, de um lado uma composição que resulta o *Estado absolutista*⁴⁷, e, de outro, uma formatação que origina, na nossa nomenclatura, o

⁴³ A respeito, ver p. 32, acima.

⁴⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. rev.. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 649. "Actos de governo", para J. J. Canotilho, representam atos vindos da *função política*, que, segundo ele, compreendem também os atos legislativos, conforme se vê na lição transcrita na p. 32, acima.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 649.

⁴⁶ Segundo Nelson Saldanha a expressão "Estado moderno" é óbvia e equívoca porque comporta "oscilações quanto ao seu entendimento". No entanto, lembra o autor que a historiografia política "... continua chamando de *moderno* ao Estado que se estruturou na Europa durante os séculos XV, XVI e XVII, sucedendo aos moldes políticos-jurídicos medievais. Do mesmo modo o direito público continua mencionando, com a expressão Estado moderno, um tipo de Estado que, moldado dentro de um processo de centralização e concentração ocorrido durante os aludidos séculos, veio a desdobrar-se através de *fases* distintas e características, que englobam o momento absoluto, o liberal e o social" (*O estado moderno e a separação de poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 5). A esse respeito ver também, BONAVIDES, Paulo, *Ciência política*. 10 ed. rev. e atual.. 3ª tir.. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 135, e DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 59.

⁴⁷ *Estado absolutista* assemelhado ao sentido *jurídico-institucional*. A respeito ver BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfrano. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998. Verbete: absolutismo, 1998, Verbete: absolutismo, 1998, p. 1-3.

Estado autocontrolado.

Chamamos de *absolutista* o *Estado* que concentra em apenas um *órgão* todas as *funções estatais*, sendo ele o único responsável por editar a *lei* reguladora da sociedade e da própria atividade estatal, aplicá-la visando a concretização do interesse público primário e/ou secundário, e dirimir, definitivamente, eventuais conflitos de interesses oriundos da aplicação dessa mesma *lei*.

Adjetivamos de *moderado* o *Estado* com "Poderes Tripartidos"⁴⁸ – leia-se *funções* distribuídas a uma *Tríade Estatal*, visto ser *uno*, *indivisível* e *indelegável* o *poder político*⁴⁹ – no qual cada *função* é conferida a *órgãos* específicos que assumem o seu exercício como *atividade principal*, sem haver qualquer elo de *subordinação* ou *dependência* de um em relação ao outro; todos residem no mesmo patamar de relacionamento, diferindo, apenas, quanto ao papel que cada um cumprirá *preponderantemente*.

A *descentralização* das *funções* não é estanque, sendo certo que um *órgão* não exercerá determinada *função* exclusivamente. Cada um dos *órgãos* recebe *atribuições* que são inerentes às *funções* dos demais. É assim como forma de preservar o patamar de igualdade entre eles e assegurar a respectiva *independência*. Sabendo-se que um *órgão*, para viabilizar o exercício de sua *função* principal (*precípua*), muitas vezes, necessita praticar atos que seriam inerentes às *funções primordiais* dos dois outros *entes*, aquele primeiro deverá ser munido de *atribuições* que, por natureza e essência, afinam-se com as *funções precípua*s dos demais. Tome-se como exemplo o *órgão* que exerce a *função jurisdicional*. Para que a tutela seja prestada ao jurisdicionado não basta apenas um agente investido de tal *função*, no caso, o magistrado. Igualmente indispensáveis a ação dos agentes munidos de *atribuições administrativas* – os Serventuário da Justiça – incumbidos de concretizar as ordens judiciais e materializar, via processo, a entrega da jurisdição. Na nomenclatura constitucionalista pátria, a *função precípua* de um *órgão* é denominada *típica* e as *atribuições* que ele também exerce, com características, em

⁴⁸ Paulo Bonavides alerta para a necessidade da existência do quarto poder, o Poder Moderador, consistente em um *poder neutro*, voltado "... unicamente para as superiores motivações de ordem geral, capaz de uma arbitragem serena toda vez que as competições políticas pusessem em perigo o fundamento das instituições" (*Ciência política*. 10 ed. rev. e atual.. 3ª tir.. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 144).

⁴⁹ Nesse sentido, ver SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 107.

essência, semelhantes às das *funções típicas* de seus pares, têm o nome de *atípicas*⁵⁰.

Avançando-se no eixo *funcional-orgânica-competencial*, no sentido da maior para a menor centralização do *poder político*, deparamo-nos com o Estado *autocontrolado* que difere do *Estado Moderado* apenas no aspecto da abrangência da fiscalização, que conta com espectro mais amplo. O *ente estatal*, além de promover a fiscalização dos próprios atos, também a faz em relação aos atos praticados pelos demais entes, compondo, em última análise, um sistema interativo de controle do exercício do *poder* (*competências*) pelo próprio *Poder* (*órgãos*). É o histórico sistema inglês do *checks and balances*⁵¹, que, no *Estado* brasileiro atual, está representado pelo que o Constituinte Originário denominou de "relacionamento harmônico" entre os *Poderes* (art. 2º, da CF).

Portanto, a República Federativa do Brasil mostra-se como um *Estado autocontrolado*, conforme é possível verificar nos seus característicos expostos exemplificativamente no Diagrama abaixo. A demonstração adiante está em consonância com a sistemática da Constituição Federal, que, em respeito à autonomia dos *entes federativos*, incumbiu-se de organizar os *Poderes* (*órgãos*) apenas no plano *nacional* (União)⁵², deixando aos *entes regionais* (Estados e Distrito Federal) e *locais* (Municípios), a prerrogativa de organizarem seus próprios *órgãos*. Lembramos que essa *auto-organização* dos *entes parciais* é *simétrica* em relação ao *ente central*, significando dizer que a estrutura elementar da *organização nacional* é colocada pela Constituição Federal como um *modelo* a ser obrigatoriamente observado pelo demais *entes autônomos da Federação*. É assim por força dos comandos constitucionais que obrigam os Estados⁵³ e Distrito Federal⁵⁴ a observarem os princípios da Constituição Federal, e os Municípios⁵⁵ a adotarem, além dos princípios do Texto Maior, também os primados estabelecidos na Constituição do respectivo Estado. Como consequência última, a estrutura elementar do princípio da *separação de poderes*, que se passa a expor, servirá, como dito, de

⁵⁰ Michel Temer explica que as funções típicas são as exercidas *preponderantemente* pelos órgãos do Estado (*Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 120).

⁵¹ O sistema de *checks and balances* foi desenvolvido por Bolingbroke, na Inglaterra, durante o século XVIII (BONAVIDES, Paulo . *Ciência política*. 10 ed. rev. e atual.. 3ª tir.. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 140).

⁵² A respeito, vide Título IV, da CF.

⁵³ Cf. art. 25, "caput", da CF.

⁵⁴ Cf. art. 32, "caput", da CF.

⁵⁵ Cf. art. 29, "caput", da CF.

modelo de observância obrigatória pelos entes federativos regionais e local.

Diagrama 3: Separação de Poderes no Estado brasileiro.

Entes estatais horizontalizados (relação orgânica)	Correspondência funcional dos entes (relação funcional)	Atribuições conferidas a cada ente estatal (relação competencial)
Poder Legislativo: Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal (art. 44, da CF)	Legiferante (típica)	▪ Elaboração da lei ordinária (arts. 61, 63 a 67, da CF)
	Política (típica)	▪ Discussão e aprovação de proposta emenda à Constituição (art. 60, § 2º, da CF)
	Fiscalizadora (típica)	▪ Controle interno e externo sobre os demais Poderes (arts. 70, <i>caput</i> , e 74, da CF) ▪ Contenção do Poder Executivo: sustação do Decreto do Presidente da República que extrapolar o poder regulamentar (arts. 84, IV e 49, V, da CF) ▪ Controle sobre o Poder Judiciário: delibera, definitivamente, sobre projeto de lei de iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal (art. 93, <i>caput</i> , da CF)
	Administrativa (atípica)	▪ Organização administrativa dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (arts. 51, IV e 52, XIII, da CF)
Poder Executivo: Presidente da República (art. 76, da CF)	Julgadora (atípica)	▪ Julgamento do Presidente da República no processo de <i>Impeachment</i> (art. 52, I, da CF)
	Administrativa (típica)	▪ Direção superior da administração pública federal (art. 84, II, da CF)
	Política (típica)	▪ Elaborar plano de governo e remetê-lo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias (art. 84, XI, da CF)
	Legiferante (atípica)	▪ Edição de medida provisória e de lei delegada (arts. 62 e 68, da CF)
	Julgadora (atípica)	▪ Anulação do ato administrativo (art. 37, <i>caput</i> , CF)
Poder Judiciário: Supremo Tribunal	Fiscalizadora (atípica)	▪ Controle interno (art. 74, da CF) ▪ Contenção do Poder Legislativo: veto a projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional (art. 66, § 1º, da CF) ▪ Contenção do Poder Judiciário: indicação e nomeação de Ministro do Supremo Tribunal Federal (arts. 52, III, a, e 101, § único, da CF)
	Julgadora (típica)	▪ Julgamento de ações e recursos judiciais (art. 102, I a III, da CF)
	Administrativa (atípica)	▪ Organização de seus serviços administrativos auxiliares (art. 96, II, b, da CF)
	Legiferante (atípica)	▪ Edição de regimento interno (art. 96, I, a, da CF)

Federal ⁵⁶ (art. 92, I, da CF)	Fiscalizadora (atípica)	▪ Controle interno (art. 74, da CF) ▪ Contenção do Poder Legislativo: declaração de inconstitucionalidade de lei federal (art. 102, I, a, e § 2º, da CF) ▪ Contenção do Poder Executivo: declaração de nulidade de ato administrativo inconstitucional (art. 102, III, a e c, da CF)
	Política (atípica)	▪ Controle concentrado da constitucionalidade das leis (arts. 102, I, "a" e § 1º, da CF)

Fonte: elaborado pelo autor.

Fundamental que se diga, para os temas que adiante trataremos, que esses característicos do *Estado autocontrolado* brasileiro devem ser interpretados levando-se em consideração o pano de fundo em frente ao qual foram concebidos. Estamos falando do *neoconstitucionalismo*, descrito no item 2.1, acima, período em que se operou o que o Luís Roberto Barroso chama de "constitucionalização do Direito"⁵⁷. Segundo o constitucionalista, esse recente fenômeno jurídico-constitucional teve impacto transformador "sobre a atuação dos três Poderes"⁵⁸.

Relativamente ao *Legislativo*, a constitucionalização (i) limita sua discricionariedade ou liberdade de conformação na elaboração das leis em geral e (ii) impõe-lhe determinados deveres de atuação para realização de direitos e programas constitucionais. No tocante à *Administração Pública*, além de igualmente (i) limitar-lhe a discricionariedade e (ii) impor a ela deveres de atuação, ainda (iii) fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador ordinário. Quanto ao *Poder Judiciário*, (i) serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade por ele desempenhado (incidental e por ação direta), bem como (ii) condiciona a interpretação de todas as normas do sistema⁵⁹.

⁵⁶ Embora haja outros órgãos do Poder Judiciário no nível federal, fazemos referência apenas ao órgão de cúpula como forma de viabilizar a demonstração das funções típicas e atípicas do Poder Judiciário, uma vez que nossa proposta é exemplificativa e não exaustiva.

⁵⁷ Por conta da constitucionalização do Direito, Luís Roberto Barroso esclarece que "todos os principais ramos do direito infraconstitucional tiveram aspectos seus, de maior ou menor relevância, tratados na Constituição (...)" "(...) na medida em que princípios e regras específicos de uma disciplina ascendem à Constituição, sua interação com as demais normas daquele subsistema muda de qualidade e passa a ter um caráter subordinante. Trata-se da constitucionalização das fontes do Direito naquela matéria". (BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito – O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013, p. 25).

⁵⁸ *Ibidem*, p. 16-17.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 17.

2.4. O critério de *governança* como fenômeno influente na determinação do *sistema de governo*

Ainda olhando para o eixo *funcional-orgânica-competencial* percebe-se que, a partir de determinado nível de *descentralização*, é possível forjar arranjos *competenciais* específicos que influenciarão a maneira que o *Estado* é governado, ou seja, o *sistema estatal de governo*; nas suas representações mais tradicionais, o *presidencialismo* e o *parlamentarismo*⁶⁰. Está-se afirmando aqui a existência de uma *descentralização das funções estatais* e, no âmbito desta, uma *subdescentralização*. Vejamos.

Mantendo-nos firmes à nossa premissa de que o *poder estatal (político)* possui características próprios e que o *Estado* assume este ou aquele aspecto, a depender do tipo de distribuição que se faça de tais características, é inevitável concluir que, tudo o que é *Estado*, vem do *poder estatal*. Não é diferente em relação à definição do *sistema de governo*, que também é definido a partir dos características do *poder estatal*.

Para tanto, um grau mínimo de *descentralização* é necessário; o destaque (a separação) da *função administrativas* das demais *funções*, assim como de um *órgão* em relação aos demais, no caso, o *Poder Executivo*. Na *função administrativa* destacada encontramos as *atribuições* relacionadas à *governança* conferidas ao *Chefe de Governo*⁶¹, o titular superior do *Poder Executivo*. Se esse comando superior estiver cumulado na figura do *Chefe de Estado*, nos aproximaremos do que tradicionalmente se denomina *sistema presidencialista de governo*, esclareça-se, visto apenas pelo viés da distribuição de *competências*, que é o que importa à presente abordagem⁶². Agora, se houver a *subdescentralização do poder*, isto é, a

⁶⁰ Sem embargo, não ignoramos as muitas derivações desses sistemas de governo. A respeito, ver BONAVIDES, Paulo, *Ciência política*. 10 ed. rev. e atual.. 3ª tir.. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 295-342, e DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de teoria geral do estado*. 19 ed., atual.. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 195-208.

⁶¹ Sobre as funções do Chefe de Governo, vide Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior quando discorrem sobre a *mutabilidade* das Constituições (*Curso de direito constitucional*. 15 ed.. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p. 357-359).

⁶² Por não envolver distribuição de competências ao órgão governante, impertinente à nossa análise os outros elementos clássicos que distinguem o parlamentarismo do presidencialismo, tais como, o período de governança previamente determinado (mandato), sistema de escolha do Chefe de Governo, responsabilização do Chefe de Governo.

atribuição da *função administrativa* a um *órgão* que não cumpra o papel de *Chefe de Estado*, o modelo se assemelhará ao *sistema parlamentarista*.

O sistema brasileiro atual é o *presidencialista* e decorre da *relação governo-orgânica-competencial*, conforme revela o exemplificativo Diagrama abaixo.

Diagrama 4: Sistema presidencialista de governo no Estado brasileiro.

Ente estatal horizontalizado (<i>relação orgânica</i>)	Correspondência de governança do ente (<i>relação governo</i>)	Atribuições conferidas ao ente (<i>relação competencial</i>)
Poder Executivo (Presidente da República)	Chefia de Governo	▪ Direção superior da administração federal (art. 84, II, da CF) ▪ Apresentação do Plano de Governo ao Congresso Nacional (art. 84, XI, da CF) ▪ Disposição sobre a organização e funcionamento da administração federal (art. 84, VI, da CF)
	Chefia de Estado	▪ Manutenção de relações com Estados estrangeiros (art. 84, VII, da CF) ▪ Celebração de tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, VIII, da CF) ▪ Declaração de guerra (art. 84, XIX, da CF) ▪ Celebração de paz (art. 84, XX, da CF)

Fonte: elaborado pelo autor.

2.5. O critério de *participação popular* como fenômeno determinante do *regime político*

Já estabelecemos como premissa que o titular do *poder político* é a *sociedade*⁶³ e que, nessa condição, está apta a originar o *Estado constitucional*, por meio de *Assembleia Constituinte*⁶⁴, a quem fica a incumbência de editar uma Constituição, visando organizar juridicamente o meio social⁶⁵.

É possível notar nessa dinâmica uma *descentralização*, mas, como advertido logo no início deste trabalho⁶⁶, não propriamente de *competências* para *órgãos do*

⁶³ Conforme item 2.1 acima.

⁶⁴ A respeito, ver ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR; Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15 ed.. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p. 41.

⁶⁵ A respeito, ver TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 15-17.

⁶⁶ A respeito, vide p. 17, acima.

Estado, e, sim, de quanto o *titular do poder político* ficará incumbido desse *poder* para exercício, direta ou indiretamente, das *atribuições estatais*.

O *poder* que detém a *sociedade* é o mesmo *poder* do qual será investido o *Estado* após a sua criação, o que nos permite dizer que o *ente social* concentra, em si, todo o *poder político* e o outorga ao *ente estatal*, por intermédio da Constituição – na medida dos desígnios da *Assembleia Constituinte* –, ficando a cargo dela especificar as *atribuições* que serão exercidas pelo *Estado* e as que permanecerão sob a incumbência da própria *sociedade*.

As *atuações estatais* poderão ser efetivadas por representantes da *sociedade*, importando dizer, nesse caso, que o *poder político* será exercido por mandatários do seu *titular*; o *povo* será cumpridor indireto das *finalidades* do *Estado*. Mas poderá fazê-lo diretamente, isto é, sem *representação*, quando a sociedade praticar, ela mesma, os atos próprios do *Estado*. Esses regimes de participação popular nos desígnios do *Estado* são marcas distintivas do *Estado Democrático*, sendo o primeiro deles, da *Democracia Representativa* ou *Indireta* e o segundo, da *Democracia Participativa* ou *Direta*.

Tal qual se dá nos movimentos de *descentralização* acima expostos, constata-se níveis de *Democracia*⁶⁷. Não há qualquer equívoco em se dizer que um *Estado* é mais ou menos *democrático*. Isso dependerá de quanto o *povo* se predispõe a exercer diretamente o *poder*, a partir do que ficar estabelecido na *Assembleia Constituinte* e consignado na *Constituição*.

Assim, teremos um extremo de *máxima Democracia*, quando o *Estado* assume configuração reduzida (minimalista), munindo-se de competências elementares apenas para poder ser visto e caracterizado como tal. O *Estado Minarquista* é um exemplo. Idealizado no período da Revolução Americana para cuidar apenas da segurança pública e da prestação da tutela jurisdicional, nessa espécie de *Estado* a sociedade acaba assumindo, via controle estatal, a responsabilidade pela prestação direta dos demais serviços aos seus integrantes.

Em outro extremo de *mínima Democracia*, o *Estado* compor-se-ia apenas de

⁶⁷ Fora desses *níveis* teremos, em tese, o *Estado autoritário*, em que não haveria qualquer interação com o *povo*. Como nossa premissa é a análise do *Estado* no contexto do *(neo)constitucionalismo*, tal espécie estatal não se enquadra nesse cenário, motivo pelo qual a descartamos da linha de graduação do *Estado*, quanto ao critério de *participação popular*.

representantes populares, incumbidos de forjar a *vontade geral*⁶⁸ e de executar todas as *funções estatais*, sem qualquer participação direta do *titular do poder*.

Importa precisar que o sentido de *regime político democrático*, dentre seus níveis que aqui consideramos *máximo* e *mínimo*, não compreende dois aspectos que, não só são inerentes, mas determinantes da moderna *forma republicana de governo*: a *temporiedade* da permanência dos *governantes* no exercício do *poder* e a possibilidade de *responsabilização* dos mesmos⁶⁹.

Porém, outro elemento igualmente determinante da *República*, qual seja, a possibilidade de escolha dos *governantes* pelos *governados*⁷⁰ (*elegibilidade*), guarda relação com a *Democracia Representativa* – e apenas com ela –, na medida em que os mandatários só podem ser indicados por escolha popular.

Olhando para o *Estado* brasileiro por esse prisma, notamos a presença de características dos dois tipos de *Democracia*, em diversos *graus*. A origem *democrática* está no parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal, que prescreve emanar do *povo* todo o *poder político*, de forma *soberana* (art. 14, *caput*, da CF), e que esse *poder* poderá ser exercido "*por meio de representantes eleitos ou diretamente*". Essa previsão constitucional nos autoriza a chamar nosso *regime político* de *Democrático Misto*.

Sem embargo, o citado parágrafo único não é suficiente para delinear um *regime*, que pressupõe-se um conjunto de normas voltadas a disciplinar determinado conjunto de fatos inter-relacionados ou regradar certo instituto jurídico⁷¹. Por isso, lançamos no Diagrama abaixo parte desse conjunto normativo suficiente para comprovar a existência do *Regime Democrático Misto* no *Estado* brasileiro, fruto da relação *exercício-orgânico-competencial*.

⁶⁸ A vontade geral, ou, como ensina Michel Temer, a *vontade nacional*, é veiculada através de lei produzida pelo ente central (União federal produzindo lei nacional). A composição dessa *vontade*, para ser efetivamente geral, exige a participação de todos aqueles que deverão se submeter a ela: os indivíduos (*povo*) e o Estado (entes federativos) (*Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 67).

⁶⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de teoria geral do estado*. 19 ed., atual.. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 192-193.

⁷⁰ "Governados" no sentido de *entes* sob o jugo do *Estado*.

⁷¹ O delineamento torna-se ainda mais complexo quando se trata de *regime político*. José Afonso da Silva registra essa dificuldade em sua obra. Fazendo coro a outros professores, o constitucionalista brasileiro concluiu que *regime político* "*é um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram determinada concepção do Estado e da sociedade, e que inspiram seu ordenamento jurídico*" (*Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 124).

Diagrama 5: Regime democrático misto no Estado brasileiro.

Ente (<i>relação orgânica</i>)	Correspondência entre o tipo de exercício e o ente (<i>relação exercício</i>)	Atribuições conferidas ao ente (<i>relação competencial</i>)
Povo ⁷²	Direta	▪ Plebiscito (art. 14, II, da CF) ▪ Referendo (art. 14, I, da CF) ▪ Iniciativa popular das leis (arts. 14, I, e 61, § 2º, da CF) ▪ Ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF)
Ente estatal	Indireta	▪ Escolha e representação popular pela Câmara dos Deputados (art. 45 e §§, da CF) ▪ Escolha popular do Presidente da República (art. 77, §§ 1º a 5º, da CF)

Fonte: elaborado pelo autor.

Além de o nosso *regime político* ser *misto*, nele vemos também níveis maiores e menores de influência *popular* no cumprimento das *competências estatais*. Num exemplo de *democracia em grau maior* temos a consulta plebiscitária prevista no art. 2º do ADCT, com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 02/1992, que conferiu a possibilidade de os cidadãos brasileiros, sem a interferência de qualquer outro ente ou vontade alheia, escolher e definir, em 21 de abril de 1993, "a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo)" a "vigorar no País". Trata-se de caso de manifestação *direta* do *titular do poder* sobre relevantíssima matéria estatal, vez que é estruturante do *Estado*, exercida sob irrestrita independência e a prevalecer soberanamente em face de qualquer outro interesse ou desígnio.

O *regime* brasileiro traz também características de uma *democracia em grau menor*, onde as escolhas que, num *regime democrático de gradação média*, caberiam à sociedade fazê-la, são outorgadas a *representantes sociais*. Nessa situação temos os *representantes do povo* escolhendo outros *representantes populares*. É o que ocorre com a eleição indireta para Presidente da República, quando nos últimos dois anos do mandato presidencial dá-se a vacância desse cargo, simultaneamente à do

⁷² A rigor, o *povo* não se enquadra no conceito de *órgão* por nós fixado como premissa na p. 15, acima, pois não integra o corpo do *Estado*. Porém, apenas para preservar a uniformidade de nomenclatura mantemos o uso do termo "relação orgânica", sem que por *povo* se tome como um *ente estatal*, mas, sim, um agente participante de um mecanismo de descentralização do *poder político*.

cargo de Vice Presidente da República. Em tal circunstância, excepciona-se a regra de escolha popular do Chefe do Executivo Nacional, para que o Congresso Nacional eleja os titulares de ambos os cargos, trinta dias depois da abertura da última vaga (art. 81, § 1º, da CF).

A existência de diferentes *graus de participação do titular do poder* nos assuntos do *Estado* brasileiro nos permite classificar esse *regime democrático misto*, como sendo de *influência popular variável*.

2.6. O critério de *periodicidade da governança* como fenômeno influente na determinação da *forma de governo*

Dissemos no item imediatamente anterior⁷³ que a contemporânea *forma republicana de governo* é reconhecida (i) pela possibilidade de escolha dos *governantes* pelos *governados* (*elegibilidade*), (ii) pela *temporiedade* da permanência dos *governantes* no exercício da *função estatal* (*periodicidade*) e (iii) pela possibilidade de aplicação de sanções políticos aos *governantes* ineptos (*responsabilização*).

A *elegibilidade*, a *periodicidade* e a *responsabilização* são características, igualmente determinantes, entre si, para a definição da *forma de governo*, aqui também vista na sua dualidade clássica, *republicana* e *monárquica*. Imaginamos cada uma dessas características como eixos individuais, que não se interseccionam, em cujos extremos há, de um lado, a *forma republicana*, e, de outro, a *forma monárquica*. Quanto mais numerosos forem os meios para escolha do *governante* pelo *governado*, e mais hipóteses de responsabilização do *governante* pela gestão contrária ao *interesse público* forem previstas no *ordenamento jurídico*, mais ao lado da *república liberal*⁷⁴ se estará. Por oposição, se inexistir qualquer meio de eleição do *governante* e previsões jurídicas para sua responsabilização pelo mau governo do Estado, maior será a proximidade à *monarquia absolutista*⁷⁵.

⁷³ A respeito, vide p. 42, acima.

⁷⁴ Ver *as repúblicas modernas*, no verbete *república*, em BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco, *Dicionário de política*. Brasília: Editora UNB, 1998, p. 1109.

⁷⁵ Ver *monarquia absoluta e constitucionalização da monarquia*, no verbete *monarquia*. *Ibidem*, p. 778-780.

Olhando-se por esse prisma, consideramos a *República brasileira liberal*, por prever formas de eleição direta (art. 77 e §§, da CF) e indireta (art. 81 e §§, da CF) do *Chefe de Governo*, por especificar diversas situações implicadoras de sua responsabilização política (art. 85, e § único, e 86, e §§, da CF), e por estabelecer sua responsabilização criminal, administrativa e civil (respectivamente, arts. 86 e §§, 102, I, "b", 37, §§ 4º e 6º, da CF).

Além da *responsabilização do governante* e da *elegibilidade*, esta última já tratada acima quando falamos do *regime democrático representativo*⁷⁶, e que guarda estreita relação com o *formato republicano*, interessa ao presente estudo a *periodicidade*, característica que, como as demais, não são bastante em si para determinarem isoladamente a *forma de governo*, mas exercem significativa influência nessa determinação. Nesse eixo *temporal*, que tem em seus extremos as mesmas formas *republicana liberal* e *monárquica absoluta*, o *governante* poderá exercer as *funções estatais* de maneira vitalícia ou por um período previamente fixado pela Constituição.

Tendo em vista que no modelo teórico de *República* o *governante* sempre será escolhido pelo *governado* para gerir a coisa pública (*res publica*), de acordo com os interesses coletivos da sociedade, o período que permanecer no exercício da *função estatal* terá a natureza de *mandato*.

O *mandato* também compreende um conjunto outorgado de competências, não se levando em conta uma base *territorial* (*unidade federativo*) ou uma *função específica* do *poder político* (*função estatal*), mas, sim, o *tempo investido* do *poder*. Na *monarquia* a expectativa é de que o *órgão estatal governante*, personificado na figura do *soberano* (*rei* ou *imperador*), permaneça até o final de sua vida, salvo no caso de abdicação do trono. Nesse período vitalício terá recebido o plexo de *atribuições* inerentes à *Chefia de Estado* ou, também, à *de Governo*, no caso da *monarquia absolutista*. Na *república* essas mesmas *competências de Chefia* podem,

⁷⁶ A respeito, vide item 2.5, acima.

até serem conferidas também a uma só pessoa, mas a diferença estará no fato de que só poderão ser exercidas por um tempo pré-fixado e que, decorrido esse período, o *governante* terá que se desvincular do *poder estatal*. É o que ocorre no sistema brasileiro atual, em que o Presidente da República é incumbido das *funções de Estado e de Governo* pelo período de quatro anos; concluído esse período, deverá deixar o cargo, salvo se tiver êxito em sua reeleição (art. 14, § 5º, da CF).

A prefixação de um *período de governo*, por si só, não legitima uma *república*. Em outras palavras, não será *republicano* o *Estado* que previr um *mandato* de, por exemplo, 30 (trinta) anos para o *governante*, pois seria tendente à *vitaliciedade*, o que é próprio da *monarquia*. Indo para o outro extremo dessa análise, também não haverá uma *república* legítima se estabelecido um mandato com duração de 1 (um) ano, haja vista ser esse período reconhecidamente insuficiente para a execução de qualquer tipo de *política pública* essencial à sociedade, como as que envolvem a prestação dos serviços de educação e saúde, além do que, parte do mandato anual também seria ocupada com questões eleitoras para o governo subsequente, considerando que a elegibilidade sempre está presente na *república*. Qual seria, então, o *período de governo* ideal para uma *república*? Aquele que permita ao *governante*, numa solução mínima de continuidade, executar políticas públicas essenciais, como as que acabamos de nos referir, visando o alcance dos objetivos do *Estado*. Portanto esse período variará de *Estado* para *Estado*, a depender dos objetivos de cada um deles a serem alcançados e do plexo de *atribuições* que será dado ao *governante* exercer como dever *funcional*. A razoabilidade, pautada nos parâmetros que acabamos de mencionar, é que norteará o *tempo de mandato* adequado a ser estabelecido ao *governante* de cada *Estado*.

Estabelecemos uma gradação de *mandatos* em curto (4 anos), médio (5 anos) e longo (6 e 7 anos), baseada numa amostragem empírica diversificada, colhida a partir do exame de 189 *Estados constitucionais*, localizados em regiões distintas do globo⁷⁷. Confira-a no Diagrama abaixo:

⁷⁷ Disponível em: <<https://www.constituteproject.org>>. Acesso em: 10 dez. 2013. Nessa base de dados consultada não encontramos mandatos com período igual ou superior a oito anos, nem igual ou inferior a três anos.

Diagrama 6: Mandatos presidenciais em Estados republicanos.

Estado	Período de mandato, em anos, do Chefe de Governo	Fundamento constitucional⁷⁸
República dos Camarões	7	Art. 6.2. O Presidente da República será eleito para um mandato de 7 (sete) anos. Ele será elegível para reeleição.
República do Congo	7	Art. 57. O Presidente da República é eleito por sete anos pelo voto direto e universal. Ele é reelegível por uma vez.
República da Guiné Equatorial	7	Art. 34. O Presidente da República será eleito para um mandato de 7 (sete) anos, renovável.
República Bolivariana da Venezuela	6	Art. 230. O mandato presidencial é de 6 anos. O Presidente ou a Presidenta da República pode ser reeleita.
República da China (Taiwan)	6	Art. 47. O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos para um mandato de seis anos. Eles poderão ser reeleitos para um segundo mandato.
República Democrática Socialista do Sri Lanka	6	Item 30.2. O Presidente da República será eleito pelo povo, e exercerá suas funções por um período de seis anos.
República Democrática e Popular da Argélia	5	Art. 74. O mandato presidencial será de 5 anos.
República de Angola	5	Art. 113. O mandato do Presidente da República terá a duração de cinco anos, começando com a sua posse e terminando com a posse do novo Presidente eleito.
Estado Plurinacional da Bolívia	5	Art. 168. O período do mandato do Presidente ou do Vice-Presidente é de cinco anos, podendo ser reeleito uma vez por um período contínuo.
República da Costa Rica	4	Art. 134. O período presidencial será de quatro anos.
República da Colômbia	4	Art. 190. O Presidente da República será eleito por um período de quatro anos, pela metade mais um dos votos que, de forma secreta e direta, os cidadãos sufragarem na data e na formalidades que a lei determine. (...).
República do Chile	4	Art. 25. (...). O Presidente da República deverá permanecer no exercício de suas funções por um período de quatro anos e não poderá ser reelegível para o período seguinte.

Fonte: elaborado pelo autor.

Como se vê, na definição do *sistema de governo* pelo aspecto da *periodicidade* é patente a existência de uma relação entre três elementos: o *tempo*

⁷⁸ Tradução livre do autor.

(que é dado ao *governante* permanecer no *poder*), o *órgão estatal* (personificado na figura do *governante*) e as *competências* (referentes às *chefias de Estado* e de *Governo*). Na conjugação *tempo-orgânica-competencial* o sistema variará gradualmente de *monarquia absolutista* à *república liberal*. O caso brasileiro bem ilustra a presença desses elementos, arranjados de tal maneira a caracterizar nosso sistema como *republicano liberal*⁷⁹ de *curta governança*. Confira-o no Diagrama abaixo.

Diagrama 7: Forma republicana de governo do Estado brasileiro.

Ente estatal (<i>relação orgânica</i>)	Correspondência do período de <i>governança</i> do ente estatal (<i>relação temporal</i>)	Atribuições conferidas ao ente (<i>relação competencial</i>)
Poder Executivo (Presidente da República)	▪ Quatro anos (art. 82, da CF) ▪ Eleição (direta, art. 77 e §§, da CF) e indireta (art. 81 e §§, da CF) ▪ Responsabilização (arts. 85, e § único, 86 e §§, 102, I, "b", 37, §§ 4º e 6º, da CF)	▪ Atribuições de Chefe de Estado (art. 84, II, VI, e XI, da CF) ▪ Atribuições de Chefe de Governo (art. 84, VII, VIII, XIX, e XX, da CF)

Fonte: elaborado pelo autor.

2.7. A natureza principiológica fundamental dos conjuntos de *competências* definidores do *Estado brasileiro*.

A "massa crítica"⁸⁰ dos *Estados constitucionais* (*poder político*) é única e, portanto, igual entre eles. A medida que se organizam passam pelo *fenômeno da descentralização graduada*, momento em que se desigalam. Pelo número expressivo de *variáveis*, demonstradas acima, os *Estados* não são idênticos uns aos outros. No processo de composição das *variantes* adotam atributos e características próprios, o que lhes levam a assumir uma personalização praticamente ímpar, a

⁷⁹ Sobre a característica *liberal* de nossa *República*, vide p. 44, acima.

⁸⁰ Segundo Caudas Aulete, a "quantidade mínima necessária de algo para que se possa obter a partir dele determinados resultados". Disponível em <<http://aulete.uol.com.br/massa#ixzz2mypzvzLQ>>. Acessado em: 09 dez. 2013.

despeito de guardarem identidade com *modelos teóricos de organização estatal*.

Não é diferente em relação ao *Estado* brasileiro, que possui acentuadas peculiaridades nos modelos de organização acima tratados, conforme revelam os exemplos a seguir:

(i) *forma de Estado* (critério *territorial*): a elevação do *órgão local* da *Federação* ao *status* de *ente federativo*, como ocorre com os Municípios (arts. 1º, *caput*, 18 e 29, *caput*, da CF), algo incomum, até mesmo no modelo americano histórico de *federação*, onde inexistia essa figura, como ainda inexistente nos Estados Unidos da América;

(ii) *"tripartição" de Poderes* (critério *funcional*): a existência de um *órgão* com atribuições e prerrogativas inerentes, *in natura*, aos *Poderes do Estado*, dotado, principalmente, de independência funcional (art. 127, § 1º, da CF) e autonomias administrativa, financeira e orçamentária (art. 127, §§ 2º e 3º, da CF), que é o caso do Ministério Público, mas que não recebeu expresso tratamento da Constituição Federal como *Poder estatal*⁸¹;

(iii) *sistema de governo* (critério de *governança*): a concessão de ampla *competência* legiferante, própria do Poder Legislativo, ao Presidente da República, passível de ser exercida por meio de Lei Delegada (art. 68, e §§,) e Medida Provisória (art. 62, e §§, da CF). A despeito dos limites impostos pela Constituição, o exercício daquilo que é *função típica* do Poder Legislativo, principalmente, por intermédio da Medida Provisória, é mais afeito ao *sistema parlamentarista*, não só porque tal *espécie legislatória* dele se origina, mas pelo fato de no *parlamentarismo*, eventuais abusos ou desvios no uso da Medida Provisória terá como consequência a destituição do seu editor do cargo, o Chefe de Governo⁸². No nosso *presidencialismo*, a Medida Provisória é apenas rejeitada pelo Congresso Nacional, ou, quando muito, invalidada pelo Poder Judiciário, por inconstitucionalidade, não implicando nenhuma espécie de responsabilização ao Presidente da República;

⁸¹ Alexandre de Moraes demonstra a "transformação evolutiva jurídico-social que sofreu a instituição" até os dias de hoje, cada vez mais distanciada do Poder Executivo e ensimesmada num corpo estatal próprio com funções e membros independentes (*Direito Constitucional*. 24 ed., 2ª reimpr.. São Paulo: Atlas, 2009, p. 601-602).

⁸² A respeito, vide Kátia de Carvalho, *Medidas provisórias no âmbito do direito comparado*. Consultora Legislativa da Área I, Direito Constitucional, Eleitoral e Partidário, Direito Administrativo e Municipal. Câmara dos Deputados: Brasil, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/000596.pdf>>. Acessado em: 18 nov. 2013.

(iv) *regime político (critério de participação popular)*: A Constituição Federal estabelece serem iguais, entre si, os votos dos integrantes do *povo* para a escolha de seus representantes na elaboração e execução dos atos estatais (art. 14, *caput*, CF). O Texto Maior também prescreve que esse mesmo *povo* será representado na Câmara dos Deputados proporcionalmente à população de cada Estado-membro e do Distrito Federal, e, em havendo Território, a representação popular será feita por quatro Deputados Federais (art. 45, § 2º, da CF). A *igualdade de voto* e a *representação popular proporcional* são primados inerentes à *soberania popular*, que cumprem o propósito de manter a equivalência em importância e finalidade entre as manifestações individuais dos integrantes do *povo*, de maneira a evitar que uma valha mais ou sobrepuje a outra no exercício das práticas democráticas. No entanto, a própria Constituição Federal subverteu esses primados ao estabelecer o número mínimo – de oito – e máximo – de setenta – de representantes populares, junto à Câmara dos Deputados (art. 45, § 1º, da CF). Em que pese ter perseguido o louvável propósito de evitar um Parlamento excessivamente numeroso, que inviabilizasse a execução de qualquer trabalho, fato é que o "teto" e o "piso" da composição da *Casa do Povo* desalinhou aqueles dois pilares da *Democracia Representatividade*. O Diagrama abaixo demonstra, com precisão, o abalo constitucional na *representatividade popular*, que, independentemente de qualquer juízo de valor, integra o *Estado* brasileiro como um dos seus elementos diferenciadores:

Diagrama 8: Distorção da representatividade popular.

Estado-membro	Número de Habitantes ⁸³	Números Limites de Deputados Federais	Número de Habitantes por Deputado Federal
Roraima (menos populoso)	488.072	8	61.009
São Paulo (mais populoso)	43.663.669	70	623.766

Fonte: elaborado pelo autor.

(v) *forma de governo (critério de periodicidade da governança)*: em respeito à regra de renovação quadrienal do *governo*, decorrente da nossa *república*

⁸³ População estimada em 2013, segundo IBGE (Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp>>. Acessado em: 18 nov. 2013).

liberal de curta governança, o *governante* poderá vir a permanecer do *poder* por tempo inferior, até mesmo, a um ano. Não se trata de um paradoxo, mas do famigerado "mandato-tampão". Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República deverão ser escolhidos seus respectivos sucessores (art. 81, *caput* e § 1º, da CF), que apenas completarão o *tempo de governança* a que teriam seus antecessores (art. 81, § 2º, da CF).

Além do elemento *fundante* comum (*poder político*), há outra identidade envolvendo os conjuntos de *competências* que distinguem o *Estado brasileiro* dos demais e o personalizam, no nosso modo de ver, como um Estado (i) *federativo de grau médio*, (ii) *autocontrolado*, (iii) *presidencialista*, (iv) *democrático misto de influência popular variável* e (v) *republicano liberal de curta governança*: todos eles são *normas constitucionais de natureza principiológica fundamental*, assim positivados na Constituição Federal, logo em seu Título I, que trata, exatamente, dos "Dos Princípios Fundamentais". No art. 1º, *caput*, encontramos enunciada a *forma federativa* ("a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal..."). No art. 2º, o *Estado "tripartido"* ("são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"), dispositivo que também se presta a sustentar o *sistema de governo*, considerando que a configuração do modelo *presidencialista* reside, exatamente, na maneira em que o Poder Executivo é organizado. Já o *regime político* está plasmado na parte final, do *caput*, do art. 1º ("...constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos...") e no parágrafo único desse mesmo artigo ("todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"). Por fim, a *forma de governo*, vem enunciada no próprio nome do *Estado brasileiro*, constante da primeira parte, do *caput*, do art. 1º ("a República Federativa do Brasil...").

2.8. Os papéis dos princípios fundamentais positivados no ordenamento jurídico constitucional

O *Estado constitucional*, na sua composição elementar, nada mais é do que

um conjunto de *normas jurídicas*⁸⁴, que se subdivide em *regras* e os *princípios*⁸⁵. Tércio Sampaio Ferraz Jr. bem diferencia *princípio* de *regra*, com o pertinente alerta da dificuldade teórica que há em se sustentar tal distinção. Para o jurista

1. os princípios não exigem um comportamento específico, isto é, estabelecem ou pontos de partida ou metas genéricas; as regras, ao contrário, são específicas em suas pautas; 2. os princípios não são aplicáveis à maneira de um 'tudo ou nada', pois enunciam uma ou algumas razões para decidir em determinado sentido, sem obrigar a uma decisão particular; já as regras enunciam pautas dicotômicas, isto é, estabelecem condições que tornam necessária sua aplicação e conseqüências que se seguem automaticamente; 3. os princípios têm um peso ou importância relativa, ao passo que as regras têm uma impenibilidade mais estrita; assim, princípios comportam avaliação sem que a substituição de um por outro de maior peso signifique a exclusão do primeiro; já as regras, embora admitam exceções, quando contraditadas provocam a exclusão do dispositivo colidente; 4. o conceito de *validade* cabe bem para as regras (que ou são válidas ou não o são), mas não para os princípios, que, por serem submetidos à avaliação de importância, mais bem se encaixem no conceito de *legitimidade*⁸⁶.

Os *princípios* cumprem múltiplos papéis no *sistema jurídico*⁸⁷. Vemos, como principais, os seguintes:

(i) *organizam* o conjunto normativo, na medida em que atuam de forma *ordenadora*⁸⁸, servindo de fundamento de validade para outras *normas jurídicas* e auxiliando na compreensão e aplicação do mesmo⁸⁹;

(ii) *condensam* as *normas jurídicas* em um *sistema*, "imprimindo-lhes um

⁸⁴ Ver a esse respeito BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed.. Trad. de Maria Celeste C. J. Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, *passim*.

⁸⁵ J. J. Canotilho Gomes ensina haver um superconceito denominado "norma" do qual fazem parte os princípios e as regras, e que a diferença entre ambos basicamente é a seguinte: "os princípios são normas jurídicas impositivas de uma *otimização*, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida (...). Os princípios coexistem; as regras antinômicas excluem-se" (*Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 167-168).

⁸⁶ *Interpretação e estudos da Constituição de 1988: aplicabilidade, congelamento, coisa julgada fiscal, capacidade contributiva, ICMS, empresa brasileira, poder constituinte estadual, medidas provisórias, justiça e segurança, servidor público*, São Paulo: Atlas, 1990, p. 86. Nesse sentido ver também SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos do direito público*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 139-140.

⁸⁷ Sobre *sistema jurídico* ver NEVES, Marcelo. *Teoria da inconstitucionalidade das leis*. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 1-8.

⁸⁸ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional. Introdução à teoria da constituição*. t. II. 2 ed. ver. reimpr., Coimbra: Coimbra Editora, 1988, p. 199.

⁸⁹ Em outras palavras, mas com sentido aproximado, Gomes Canotilho diz que "os princípios têm uma *função normogemética* e uma *função sistêmica*: são o fundamento de regras jurídicas e têm uma *idoneidade irradiante* que lhes permite <ligar> ou cimentar objectivamente todo o sistema constitucional" (*Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 169).

caráter de unidade relativa e servindo de fator de agregação num dado feixe de normas"⁹⁰. As *regras* não se posicionam isoladamente no *sistema*. Elas orbitam e interagem com os *princípios*, traçando-lhes seus contornos normativos nessa relação dialética. Ousamos dizer que uma *regra* sempre estará vinculada a um ou mais *princípios*, mas nunca subsistirá isolada e reclusa em si mesma. Por isso, não vemos os *princípios* como *normas* com significados apriorísticos, autônomos e universais. Isto é, o sentido e o alcance (significado) de um *primado* não reside em um enunciado previamente forjado pela doutrina, por exemplo, o referente ao *princípio da igualdade*, que proclama serem "todos iguais perante a lei, respeitados os desiguais na medida de suas respectivas desigualdades"⁹¹ (na Constituição Federal, art. 5º, *caput*). Essa proposição teórica não é suficiente a abranger todas as especificidades, nuances e particularidades que esse *princípio* abarca e que são dadas pelo respectivo *ordenamento jurídico* em que está inserido; o exame de outros *princípios* e *regras* é necessário para se entender sua exata dimensão, ainda que essas outras *normas* sejam intimamente afeitas a ele. Ilustrando: apenas pela leitura do referido enunciado não é possível saber se outros conteúdos normativos dele decorrentes existem naquele ordenamento, como ocorre com o *princípio*, de natureza tributária, da *capacidade contributiva* (no nosso ordenamento, posto pela Constituição Federal, no art. 145, § 1º), que enuncia a distribuição equânime da carga tributária aos contribuintes, ou como de da com a *regra* veiculadora de *direito fundamental sobre a escusa de crença (ou de consciência)*, que assegura às minorias religiosas o não comprometimento de direitos a todos assegurados, por conta do exercício de seu credo ou de suas práticas religiosas (introduzido pela Constituição da República, por meio do art. 5º, VIII). A despeito dessas duas últimas regras citadas derivarem do *primado da igualdade*, só o exame, *in specie*, da *Constituição* de cada *Estado* é que permitirá extrair a correto sentido e alcance do *fundamental princípio da isonomia*. Por isso falamos em ausência de *universalidade* e de

⁹⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 90. Sobre os papéis *informativo* e também *condensador* do *princípio*, Celso Antônio Bandeira de Mello, ensina ser ele "... o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo". (*Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. ref., ampl. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 476).

⁹¹ Sentido aristotélico de igualdade (ARISTÓTELES. *A política*. Bauru: Edipro, 1995). Segundo Rui Barbosa, "a regra da igualdade não consiste senão em quinhoeirar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem" (*Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Editora Tecnoprint S.A., 1980, p. 55).

autonomia do enunciado científico formulado *a priori*;

(iii) *parametrizam o ordenamento jurídico*, porque servem de "linhas diretivas que informam e iluminam a compreensão de segmentos normativos"⁹². Nesse particular, o *princípio* é valiosa e indispensável ferramenta hermenêutica. Na interpretação e aplicação do *ordenamento*, Carlos Ari Sundfeld propõe três enunciados de parametrização das *regras* a partir de *princípios*:

- a) é incorreta a interpretação da regra, quando dela derivar contradição, explícita ou velada, com os princípios;
- b) quando a regra admitir logicamente mais de uma interpretação, prevalece a que melhor se afinar com os princípios;
- c) quando a regra tiver sido redigida de modo tal que resulte mais extensa ou mais restrita que o princípio, justifica-se a interpretação extensiva ou restritiva, respectivamente, para calibrar o alcance da regra com o do princípio⁹³;

(iv) *refletem sobre todo o ordenamento*. Por conta do inter-relacionamento dialético entre *princípios* e *regras*, responsável pela unidade sistêmica, a desobediência a qualquer *princípio* resulta em "ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos"⁹⁴.

Para fins meramente cognitivos e didáticos, posto que o *ordenamento jurídico* é marcado pela *unidade*, podemos classificar os *princípios* em *constitucionais* e *infraconstitucionais*, sendo os primeiros os que têm origem em uma *Constituição* e os últimos os que são introduzidos no *sistema jurídico* por *normas infraconstitucionais*.

No patamar dos *princípios constitucionais*, onde o tema deste trabalho reclama maior atenção, os *primados* podem ser diferenciados uns dos outros, a partir de diversos *critérios*⁹⁵, dentre eles a *relevância* que exercem na organização do *Estado*. J. J. Gomes Canotilho distingue essas *normas* como sendo *princípios jurídicos fundamentais*, pois as enxerga como *primados "historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que*

⁹² CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 90.

⁹³ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos do direito público*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 141-142.

⁹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. ref., ampl. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 477.

⁹⁵ Sobre a tipologia dos *princípios constitucionais*, ver ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 219-231.

encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional"⁹⁶. O citado jurista, em coautoria com Vital Moreira, revelam que os *primados fundamentais* possuem finalidade específica: "visam essencialmente definir e caracterizar a colectividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais"⁹⁷.

Não é diferente na Doutrina brasileira, que pode ser representada pelo magistério de José Afonso da Silva, que qualifica de *fundamentais* os *princípios* relativos à *existência*, à *forma*, à *estrutura* e ao *tipo de Estado* (República Federativa do Brasil, soberania, Estado Democrático de Direito) e à *forma de governo* e à *organização dos poderes* (República e separação de poderes)⁹⁸.

Além da *relevância* que representam ao *Estado brasileiro*, vemos na nossa Constituição outras características que reforçam o papel *fundante* desses *princípios* e que nos permitem falar em *princípios constitucionais fundamentais* e, por exclusão, *não fundamentais*, à *organização do Estado brasileiro* e à interação do *ente estatal* com a sociedade. São elas:

(i) *positivação constitucional*: como dito acima⁹⁹, a Constituição positiva, expressamente, os *princípios* que considera *fundamentais* em seu Título I, cujo enunciado traz a homônima expressão "Dos Princípios Fundamentais";

(ii) *plural composição normativa*: numeroso é o plexo de *normas jurídicas* que interagem e delineiam os *princípios fundamentais*. Os Diagramas expostos acima ajudam a estimar, sem esgotar, a dimensão desses *primados* pela diversidade numérica e material de *regras* e *princípios* que com eles se relacionam. Essa expressiva quantidade de *normas jurídicas* componentes, também qualificam o *princípio* como *fundamental*;

(iii) *alcance extremo*: decorrência lógica da numerosa composição de um *princípio fundamental* é a sua ampla *abrangência*, que se traduz no maior alcance que um *comando normativo* possa ter, impactando um sem número de situações interestatais, interpessoais ou entre Estado e indivíduos. É natural que uma *norma*

⁹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 171.

⁹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 66.

⁹⁸ *Curso de direito constitucional positivo*, 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 93-94.

⁹⁹ Sobre a positivação dos *princípios fundamentais* na Constituição Federal de 1988, vide p. 51.

jurídica tenha maior ou menor *campo de incidência*. No caso do *primado fundamental* o facho normativo é superlativo, a exemplo do que ocorre com o acima referido *princípio da igualdade*. Passível de aplicação à toda sorte de *entes*, o mesmo não se dá com o primado dele decorrente, o *princípio da anterioridade*, que se volta, basicamente, ao Fisco e aos contribuintes tributários;

(iv) *mecanismos constitucionais protetivos*: algo caro a alguém suscita cuidados específicos. Assim agiu o *Constituinte Originário*, ao que reputou *fundamental*, logo na abertura do Texto da Constituição (Título I), criando ferramentas jurídicas que conferiram robusta proteção aos *valiosos primados*. No Diagrama abaixo demostramos os *instrumentos assecuratórios* da integridade dos *princípios fundamentais* relacionados aos *plexos de competências* que modelam o *Estado brasileiro*.

Diagrama 9: Mecanismos protetivos dos modelos estatais brasileiros.

Modelo do Estado brasileiro	Princípio Fundamental Positivado	Instrumentos de Proteção
<i>Estado federativo de grau médio</i>	"Princípio Federativo" (art. 1º, <i>caput</i> , da CF)	• cláusulas pétreas explícita (art. 60, § 4º, I, da CF) e implícita • intervenção federal (art. 34, I a VII, da CF) • intervenção estadual (art. 35, I a IV, da CF) • responsabilização política do governante (art. 85, I, da CF)
<i>Estado autocontrolado</i>	"Princípio da Separação dos Poderes" (art. 2º, da CF)	• cláusulas pétreas explícita (art. 60, § 4º, III, da CF) e implícita • intervenção federal (art. 34, IV, da CF) • responsabilização política do governante (art. 85, II, da CF) • intervenção militar (art. 142, <i>caput</i>, <i>in fine</i>, da CF)
<i>Estado presidencialista</i>	"Princípio da Separação dos Poderes" (art. 2º, da CF)	• cláusulas pétreas explícita (art. 60, § 4º, III, da CF) e implícita • intervenção federal (art. 34, IV, da CF) • responsabilização política do governante (art. 85, II, da CF) • intervenção militar (art. 142, <i>caput</i>, <i>in fine</i>, da CF)
<i>Estado democrático misto de influência popular variável</i>	"Princípio Democrático" (art. 1º, <i>caput</i> , <i>in fine</i> , e § único, da CF)	• cláusulas pétreas explícita (art. 60, § 4º, II, da CF) e implícita • intervenção federal (art. 34, VII, "a", da CF) • responsabilização política do governante (art. 85, III, da CF)

<i>Estado republicano liberal de curta governança</i>	"Princípio republicano" (art. 1º, <i>caput</i> , da CF)	• cláusulas pétreas explícita (art. 60, § 4º, II, da CF) e implícita • intervenção federal (art. 34, VII, "a", da CF) • responsabilização política do governante (art. 85, III, da CF)
---	---	--

Fonte: elaborado pelo autor.

A distinção que acabamos de estabelecer entre os *princípios constitucionais* não tem como alvo hierarquizá-los. A propósito, não enxergamos *níveis hierárquicos* distintos nas *normas constitucionais*. Somos partidários de que só haverá *hierarquia*, quando instaurada a *relação de subordinação (formal)* entre as *normas jurídicas*, a qual só se opera na medida em que uma *norma jurídica* dependa do comando de outra *norma*, para ser produzida, existir e se manter no *sistema*. Em outras palavras, uma *norma* estará *subordinada* à outra quando aquela primeira retirar desta última *fundamento de validade* ou, dito em sentido inverso, quando esta última *derivar* daquela primeira. As relações de *fundamentação* ou *derivação* é que escalonam as *normas* no *ordenamento jurídico*.

Entendemos, assim, que a *subordinação* – relação vertical entre as *normas* – e a *coordenação* – relação horizontal entre *elas* – são fenômenos inerentes à *organização formal* do *sistema jurídico* e prestam-se a determinar a posição de uma *norma jurídica* em relação às demais.

Alertamos, no entanto, para a particularidade de que se revestem as *normas constitucionais* oriundas do *Poder Reformador*, quanto à *organização vertical*. Ao produzir as *emendas à Constituição*, o *Reformador* deve obediência aos limites *materiais*, *explícitos* (art. 60, § 4º, I a IV, da, CF) e *implícitos*¹⁰⁰, *formais* (art. 60, *caput*, I a III, §§ 2º, 3º e 5º, da, CF) e *circunstanciais* (art. 60, § 1º, da CF). Pelo fato de a elaboração da *emenda* estar pautada na Constituição Federal, e sua validade no *sistema* depender da conformidade que aquela primeira mantém com esta última, não seria possível negar, pelo conceito de *subordinação* que acabamos de enunciar, que a *emenda* se posicionasse abaixo da Constituição. Mas, em parte, não é isso que ocorre, como se daria, por exemplo, com uma *lei ordinária*, cuja confecção também

¹⁰⁰ Sobre os *limites explícitos* e *implícitos* ao Poder Reformador, ver ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15 ed.. São Paulo: Editora Verbatim, 2011, p. 43.

se baseia na Constituição (art. 61 a 67, da CF), mas que é sempre considerada *hierarquicamente inferior* ao Texto Maior. Assim que editada, a *emenda* passa ao nível das *normas constitucionais* pela identidade de *natureza* em relação às *normas originárias*, com a ressalva de que sua validade poderá ser cortada, caso se apure a sua desconformidade com a Carta da República. Fenômeno semelhante ocorre com os *decretos legislativos* veiculadores de "tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos". Se aprovados "em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros", determina o art. 5º, § 3º, da CF, que os *decretos legislativos* "serão equivalentes às emendas constitucionais". A *equivalência* é ordenada pela própria Constituição que, tão logo concluída a elaboração do *decreto legislativo*, alça-o ao patamar das demais *normas constitucionais*. É bem verdade que a *natureza constitucional* dessa *espécie legislatória* reside no elemento comum que há em relação às *emendas à Constituição*: a *aprovação* de ambas é pautada nos mesmos pressupostos.

Em resumo, para as *emendas à Constituição* e para os *decretos legislativos constitucionais*, o sentido de *subordinação* por nós defendido é aplicável apenas para aferição da conformidade dessas normas em relação ao *ordenamento constitucional*, útil, portanto, para o *controle da constitucionalidade*, mas não para a interpretação desse *conjunto normativo*, para a qual a conclusão de que uma norma prevalece sobre outra pela sua superioridade tem enorme importância na determinação da interpretação final. A origem da *norma constitucional*, se proveniente do *Constituinte Originário* ou do *Poder Reformador*, é irrelevante para fins de sua interpretação e aplicação, não podendo, o intérprete, estabelecer como premissa interpretativa que as *normas constitucionais originárias* prevaleceriam em relação às demais *normas* de mesma natureza *constitucional*.

A *organização formal* do sistema jurídico exerce significativo papel na sua compreensão pelo intérprete e aplicação. Então, pelo prisma da hermenêutica, caberia perguntar: se no *sistema normativo constitucional* os *princípios fundamentais* e os *não fundamentais*, assim como as *regras jurídicas*, estão no mesmo plano *hierárquico*, de que valeria a distinção entre aqueles *primados*? Qual a utilidade da adjetivação, *fundamental*, para o intérprete?

Como demonstrado acima¹⁰¹, o comando normativo dos *princípios fundamentais* possui espectro bem mais amplo do que o das demais *normas*. Na *hermenêutica constitucional*, Michel Temer enaltece que "a interpretação constitucional deve considerar todo o sistema como foi codificado, porém, deve, ao mesmo tempo, dar uma ênfase maior naqueles princípios que foram mais valorizados pelos constituintes"¹⁰². O *princípio* menos amplo reside no mesmo patamar que o primado mais amplo, e nesse nível convivem, mesmo que conflitantes entre si¹⁰³. A coexistência se estabelece porque o conflito é resolvido através das fórmulas propostas para solução das antinomias¹⁰⁴. No entanto, o que se considera como *princípio fundamental* terá uma *prevalência*, enfatize-se, apenas apriorística, frente às demais *normas*.

Os *elementos formais* de organização propiciam compreensão mais pragmática do sistema, na medida em que estabelecem regras de preponderância incontestes *ab initio*; pelo aspecto da *subordinação*, sempre subsistirá a norma hierarquicamente superior em face da inferior; pelo viés da *coordenação*, preponderará, sem embargo, a norma introduzida posteriormente que dispuser de forma contrária à anterior.

Não há esse dogmatismo em relação às *normas* veiculadoras de *princípios fundamentais* quando confrontadas com as demais *normas constitucionais*. Por estarem no mesmo teto hierárquico, resta ao intérprete *ponderar*¹⁰⁵ as normas que estejam sob sua análise até extrair o sentido e o alcance que entenda mais adequado e fiel ao próprio *sistema*. É nessa conjunção de *normas* que a "ênfase" ao *primado fundamental* deve ser imprimida – como precisou o jurista português. Aqui está a principal diferença entre *preponderância* e *hierarquia* de uma norma frente às demais.

¹⁰¹ Sobre a abrangência do comando normativo do princípio, vide p. 55.

¹⁰² *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 22.

¹⁰³ A respeito, CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 167-168.

¹⁰⁴ Em poucas palavras Maria Helena Diniz define antinomia como sendo "a presença de duas normas conflitantes, sem que se possa saber qual delas deverá ser aplicada ao caso singular" (*Conflito de normas*. São Paulo: Saraiva, 1987, p. 23). Sobre as antinomias ver também FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*, 2 ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 206-213.

¹⁰⁵ Sobre a ponderação de bens e interesses no *direito constitucional* (*balancing process*), ver CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da Constituição* 7 ed. rev.. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 1.236-1.242, e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel, *Direito constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho*, 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 511-526.

O destaque que deve receber o *princípio fundamental* no processo de interpretação, como mencionado acima, é apriorístico, mas não absoluto. Enquanto se permanece no nível puramente abstrato das normas, as características dos *primados fundamentais* outrora indicadas permitem sustentar a *prevalência* perene dessa espécie de normas frente às demais. Contudo, estando-se diante de um caso concreto que reclame a incidência conjunta de *normas constitucionais*, e, dentre elas, houver um ou mais *princípios fundamentais*, não se há de ter certeza de que esses prevaleçam. A *casuística* pode quebrar a *presunção de prevalência*.

Vistas as engrenagens da *distribuições de competências* e a maneira que o funcionamento delas formatam e personalizam o Estado brasileiro, restou demonstrado que as *normas jurídicas constitucionais*, sejam elas *princípios* ou *regras*, que compõem esses *conjuntos de atribuições* integram amplos *plexos normativos* denominados pela Constituição brasileira de *princípios fundamentais*. Tendo em vista que essa espécie de *primado* parametriza e informa o *sistema jurídico*, garantindo-lhe *unidade*, a compreensão prévia dos *princípios fundamentais* é de essencial importância para nos aproximarmos e entendermos a *iniciativa* no *processo legiferante* brasileiro, a qual passamos a tratar nos itens a seguir.

3. A LEI NA UNIÃO

3.1. A função legiferante da União vista a partir da tipicidade das funções dos Poderes

Já dissemos que a *função legiferante* consiste na aptidão que detém o *órgão estatal* para produzir *lei*, contendo *normas jurídicas*, veiculadoras de comandos jurídicos *coercitivos*, de caráter *geral* e *abstrato*, a fim de estabelecer e controlar a conduta dos integrantes da sociedade e de permitir a prática dos atos estatais¹⁰⁶. Este é um conceito amplo que bem permite ser aplicado a quaisquer dos *Poderes do Estado* brasileiro no exercício de tal *função*, quer *típica*, quer *atipicamente*. Mas, necessário se fazem alguns esclarecimentos que servirão de premissa para desenvolvermos outros conceitos.

Ao afirmarmos que a função legiferante produz lei contendo comando coercitivo (jurídico), entendemos que a cogência (imperatividade absoluta)¹⁰⁷ só se opera se a lei, veiculadora da norma jurídica, for introduzida e permanecer no ordenamento (existir), mediante a observância dos pressupostos necessários à sua elaboração (válida) e for apta a produzir efeitos concretos (eficaz), o que só é presumível quando a norma se torna de observância obrigatória (vigência)¹⁰⁸. O ato legiferado que não vige não pode ser considerado imperativo no contexto do Estado Democrático de Direito, e se não é imperativo (cogente) não pode ser alçado à condição de lei. Em conclusão: ao nos referirmos, deste momento em diante, à produção de lei, deve-se entender lei que estará em vigor, fenômeno esse que, no nosso ordenamento jurídico, opera-se quarenta e cinco dias após a data da publicação oficial da lei, salvo disposição expressa em contrário (art. 1º, do Decreto-lei nº 4.657/1942), que deverá conter "prazo razoável" para que da lei se possa ter "amplo conhecimento" (art. 8º, da Lei Complementar nº 95/1998).

¹⁰⁶ A respeito, vide p. 31 acima.

¹⁰⁷ Sobre a *Teoria da Imperatividade do Direito*, e considerações a respeito, ver BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. São Paulo: Edipro, 2003, p. 105-144.

¹⁰⁸ Sobre os conceitos aqui aplicados ver MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro, Borsoi, 1954, t. 1, p. 99-102, e t 4, p. 6-7, 8-14, 19-20 e 28-31 e Comentários à Constituição de 1946. 3, ed., Rio de Janeiro, Borsoi, 1960, p. 416 e 418. Ver também SILVA, José Afonso da, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, São Paulo: Malheiros, 1998, p. 44-62 e 209-224.

Outra peculiaridade sobre o conceito de *função legiferante* – que, aliás, é própria dos conceitos envolvendo as demais *funções típicas*¹⁰⁹ –, reside no fato de ele não ser *normatizado*, isto é, não se apresenta positivado, textual e expressamente, em um dispositivo da Constituição Federal. Chega-se a tal conceito pela *interpretação sistemática* de várias *normas constitucionais*, como as constantes dos arts. 5º, II, 44 a 69, 96, I, "a", e 150, I¹¹⁰.

Destarte, quando os *Poderes Legislativo e Executivo* produziram, em conjunto, por exemplo, a Lei Ordinária nº 10.406/2002 (Código Civil, baseado nos arts. 61 a 67, da CF), ou o *Poder Executivo* editou a Medida Provisória nº 621/2013 (Programa Mais Médicos, pautada no art. 62, da CF) ou, ainda, o órgão de cúpula do *Poder Judiciário* elaborou o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (fundado no art. 96, I, "a", da CF), todos eles exerceram suas respectivas *competências legiferantes* oriundas da Constituição Federal e delas resultaram *leis* com as características descritas inicialmente.

Contudo, há ainda outra característica, ínsita à *atividade legiferante*, que acaba por restringir esse conceito: a *inovação originária do ordenamento jurídico*. Este elemento traz a ideia de que o *sistema jurídico* pode ser inovado, isto é, modificado, de maneira *originária* ou *derivada*, por meio de *norma jurídica*. Será *originária* – também chamada de *primária* – a modificação que introduzir uma *obrigação* ímpar, singular, no sistema, que anteriormente nele não existia. Por oposição, será *derivada* ou *secundária*, a alteração promovida que disponha sobre *obrigação* já existente no *ordenamento*, a exemplo do que se dá com a *regulamentação da lei*.

A fonte dessa característica restritiva é o *princípio da legalidade*, previsto no art. 5º, II, da CF, por prescrever que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". José Afonso da Silva, professa lição acurada sobre esse princípio, o que nos obriga a transcrevê-la integralmente.

Segundo o constitucionalista, toda a atividade do Estado Democrático de

¹⁰⁹ Ressalvada a *função fiscalizadora*, cujo art. 70 da Constituição Federal, traz um sentido bem delineado do que seja tal *função*.

¹¹⁰ Vale registrar que o mesmo fenômeno ocorre na Constituição Portuguesa, como demonstra J. J. Gomes Canotilho ao afirmar que "da leitura de vários preceitos constitucionais (exs.: arts. 115º, 167º, 168º e 200º), parece lícito deduzir-se a existência de uma função legislativa. Não existe, porém, qualquer critério constitucional-material caracterizador dessa função" (*Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 684-685).

Direito

[...] fica sujeita à 'lei', entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de Poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem tampouco mandar proibir coisa alguma aos administrados, senão em virtude de lei¹¹¹.

Prossegue o autor dizendo ser

nesse sentido que o princípio está consagrado no art. 5º, II, da CF, em comentário. O texto não há de ser compreendido isoladamente, mas dentro do sistema constitucional vigente, mormente em função de regras de distribuição de competência entre os órgãos do poder, de onde decorre que o princípio da legalidade ali consubstanciado se funda na previsão de competência geral do Poder Legislativo para legislar sobre matérias genericamente indicadas, de sorte que a ideia-matriz está em que só o Poder Legislativo pode criar regras que contenham, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal – o que faz coincidir a competência da fomento legislativa com o *conteúdo inovativo* de suas estatuições, com a consequência de distingui-la da competência regulamentar¹¹².

Assim, por força da inclusão da *invocação originária* no conceito de *função legiferante*, vemos operar duas restrições: a primeira, elementar, porque coloca à margem as *obrigações secundárias*; a segunda, pelo fato de excluir o *Poder Judiciário* como exercente da *atividade legiferante*. Quanto a essa última, cumpre elucidar que a Constituição Federal não atribui, ao Poder Judiciário, *competência* para *innovar primariamente o ordenamento*, o que pode ser notado no mesmo exemplo utilizado alhures, proveniente da sua *capacidade normativa* de editar os *regimentos internos* de seus respectivos Tribunais (art. 96, I, "a", da CF). Essa *atribuição* está condicionada à "observância das normas de processo e das garantias processuais das partes", significando dizer que as *obrigações* capazes de vincular

¹¹¹ *Comentário contextual à Constituição*. 8 ed., atual. até Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 84.

¹¹² *Ibidem*, p. 84. Convém esclarecer que não estamos tratando aqui do *princípio da reserva de lei*, "quando a Constituição reserva conteúdo específico, caso a caso, à lei", segundo José Afonso da Silva. O autor deixa claro que, embora derive do *princípio da legalidade*, o primado da *reserva de lei* com ele não se confunde. "O primeiro significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. O segundo consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal." No conceito de *reserva legal*, estão dois primados específicos, também decorrentes do da *legalidade*: na esfera tributária, o *princípio da estrita legalidade*, e na esfera penal, o *primado da reserva legal* (*Ibidem*, p. 85, 86 e 88).

terceiros devem ser *introduzidas originariamente* pelas *normas processuais*.

Já com o Poder Executivo é diferente. O conceito *stricto sensu* de *função legiferante*, ora cunhado, não o excluiu, uma vez que a Constituição Federal autoriza o Presidente da República a introduzir *inovações obrigacionais* no *sistema jurídico*, v.g., por meio de Medida Provisória, quando prescreve no *caput* do seu art. 62, ter ela "força de lei", ou por intermédio de Lei Delegada (art. 68, e §§, da CF)¹¹³.

Por razões óbvias, o mesmo acontece com Poder Legislativo, que, por ser titular *preponderante* da *função legiferante*, não faria qualquer sentido apresentarmos um conceito que o alijasse do exercício de uma de suas *atribuições típicas*.

Ao se conjugar o *princípio da legalidade* com o conceito *lato sensu* de *atividade legiferante*, além de se chegar a uma noção *stricto sensu* dessa *função estatal*, passa-se também a enxergá-la por um aspecto finalístico, o de *produzir a lei*, de tal forma que *função legiferante* se torna aquela destinada a *elaborar a lei* que presumivelmente *vigorará*.

Com essas considerações, passamos a ver a *função legiferante*, no seu *sentido estrito*, como a atividade estatal *produtora de lei*, base física (texto) veiculadora de *norma jurídica*, contendo *comando coercitivo*, de *caráter geral e abstrato*, que *inova originariamente o ordenamento jurídico*, a fim de estabelecer e controlar a conduta dos integrantes da sociedade e de permitir a prática dos atos estatais, produzida *tipicamente* pelo Poder Legislativo, e *atipicamente* pelo Poder Executivo.

Temos, assim, que se a União pretender criar uma *obrigação originária* para ser imposta a todos, só poderá fazê-la mediante *lei*, que, por sua vez, só poderá ser editada pelos *Poderes Legislativo* (Congresso Nacional) e *Executivo* (Presidente da República). Dito ao inverso: somente os *Poderes Legislativo* e *Executivo* federais dispõem de *competência* para editar *lei federal*, sendo esta o único *ato normativo* capaz de *innovar originariamente o ordenamento jurídico* no plano da União. Avalizamos parte desse entendimento no preciso magistério de José Afonso da Silva que pontua: a "função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas,

¹¹³ Ressalvamos que essa assertiva não é invalidada pela lição de José Afonso da Silva reproduzida na p. 63 *acima*, haja vista que o autor está se referindo à *função legiferante* enquanto *função típica* do Poder Legislativo, que, de fato, está reservada exclusivamente a esse *órgão*.

impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas *leis*"¹¹⁴.

Esse refinamento na noção de *função legiferante* fez-se necessário para o trato dos institutos que examinaremos mais adiante, o *processo legiferante* e a *iniciativa legiferante* na Constituição Federal, uma vez que demandam a compreensão prévia da expressão "lei".

3.2. A plurivocidade dos termos *lei* e *legislativo* na Constituição Federal

O termo *lei* não é unívoco. A lei, como ensina Clèmerson Merlin Clève,

[...] pode ser utilizada com vários significados distintos. Ora se usa o termo para designar uma norma jurídica qualquer, não importa por meio de qual instrumento veiculada; ora se usa para designar apenas as normas jurídicas revestidas de alguns atributos, como a justiça ou a generalidade; ora se usa para designar somente as normas jurídicas votadas pelo parlamento; ora se usa com o sentido de ordem jurídica¹¹⁵.

No Direito, a tentativa de organizar essa diversidade de sentidos é antiga, dando ensejo à construção de várias teorias. No século retrasado, como lembra Gomes Canotilho, a juspublicística alemã procurou enquadrar a *lei* em dois sentidos: o *material* e o *formal*¹¹⁶. Abordagem desse tema merece tratamento mais detido, o qual será feito no item 3 a seguir.

A multiplicidade de significados do termo *lei* também está presente no Texto Constitucional.

A expressão é utilizada no art. 5º, caput, como sinônimo de ordem jurídica ('Todos são iguais perante a lei (...)'); no art. 5º, XXXIX, é utilizada com sentido de ato legislativo votado pelo Parlamento – neste caso, com o sentido de lei ordinária – ('Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal'); no art. 5º, XXXV, é utilizada com o sentido de qualquer norma jurídica, inclusive constitucional se decorrente de Emenda, em face da vedação prevista no art. 60, § 4º, IV ('a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito') e, finalmente, no art. 173, § 3º, é utilizada com o sentido de qualquer

¹¹⁴ *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 108.

¹¹⁵ *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 61-62. Note-se que o eminente jurista emprega a expressão *norma jurídica* mais próximo a o que nós designamos como *lei* (texto positivado).

¹¹⁶ *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 827.

ato legislativo ('A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade')¹¹⁷.

Reconhecemos, assim, que a expressão *lei*, na Constituição da República, pode significar:

- (i) ordenamento jurídico, como o conjunto de normas jurídicas;
- (ii) *norma jurídica*, em sentido amplo, sem se considerar a sua *forma* ou o seu processo de *produção*;
- (iii) *ato legiferado*, editado pelo Poder Legislativo (*ato legislativo*), nos termos do *processo* previsto na Constituição; e
- (iv) *ato legiferado*, tenha ele sido produzido pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo¹¹⁸.

Essa plurivocidade da *lei* acaba, naturalmente, se estendendo à terminologia que está relacionada a ela. O *órgão* que a produz, os *atos* necessário à sua produção, a *competência* do *ente federativo* para elaborá-la e a própria *ação* de editá-la são referidos pela Constituição da República através do termo *legislativo (a)*. No art. 44,

¹¹⁷ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 61.

¹¹⁸ J. J. Gomes Canotilho, procedeu a mesma análise junta à Constituição Portuguesa e obteve conclusões muito parecidas às de Clèmerson Merlin Clève. Como os estudos e os resultados foram praticamente os mesmos, vale a transcrição dos ensinamentos do autor português pelo seu caráter elucidativo. O "significado *técnico-jurídico*, deverá resultar da Constituição, o que não é tarefa fácil dada a polissemia do termo *lei* no quadro da nossa lei constitucional. Assim. a) *Lei no sentido de ordenamento jurídico*. Quando no artigo 13º/1 se afirma que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei», o termo *lei* está utilizado no sentido de *ordenamento jurídico*, na sua globalidade. *Ordenamento jurídico* significará, neste contexto, o conjunto de normas jurídicas vigentes no ordenamento estadual português. b) *Lei no sentido jurídico de norma jurídica, independentemente da fonte normativa*. Quando no artigo 206º se estabelece «que os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei», a *lei* significa *norma jurídica*, qualquer que seja a sua forma de produção. *Leis*, neste sentido, são, desde logo, as normas constitucionais, as normas constantes de decretos-leis, de decretos legislativos regionais, de convenções internacionais, de decretos regulamentares, além, evidentemente, das normas constantes de leis (*stricto sensu*). c) *Lei no sentido de actos normativos com valor legislativo*. Noutras disposições constitucionais o termo *lei* aparece no sentido de actos normativos que implicam o exercício de poderes legislativos (cfr. 115º/1). Ao prescrever-se, por exemplo, que a «lei disciplinará a actividade económica e os investimentos por parte de pessoa singulares ou colectivas estrangeiras ...» (artigo 88º), a Constituição está a exigir que a disciplina das actividades económicas e investimentos seja feita por *acto legislativo* (lei da Assembleia da República, decreto-lei, decreto-lei autorizado), não necessariamente reconduzível à lei formal do Parlamento. d) *Lei no sentido de leis gerais da República*. Existem referências constitucionais à lei em que esta assume o sentido de *lei geral da República*, extensiva apenas às leis da AR e aos decretos-leis do Governo (cfr. artigo 115º/3). e) *Lei no sentido de lei da Assembleia da República*. Noutros casos a referência constitucional à lei só pode ser entendida no significado técnico-jurídico rigoroso e tradicional: *acto normativo editado pelo Parlamento de acordo com o procedimento constitucionalmente prescrito*. Incluem-se aqui todas as hipóteses que em a Constituição se refere à lei regulamentadora de matérias de exclusiva competência da Assembleia (cf. artigos 115º/2, 164º, 167º e 168º)" (*Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 825-826).

caput, emprega-se o termo como *órgão estatal* ["O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional(...)"]; no art. 24, § 3º, enquanto *competência* ["Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena (...)"]; no art. 59, *caput*, como conjunto de atos necessários à confecção da *lei* ["O processo legislativo compreende a elaboração de:"]; e no art. 37, XX, enquanto ação *legiferante* ["depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior(...)"].

Essa pluralidade de significados sobre as expressões *lei* e *legislativo* nos compele a precisar nossa terminologia. Evitar ambiguidades é uma das posturas que adotamos neste trabalho para acreditar nossas investigações e conclusões. Por isso, no item 3.3, imediatamente a seguir, fixaremos os sentidos de *lei*, que utilizaremos nesse trabalho. Já no Diagrama abaixo, padronizamos os termos relacionados à *lei* e seus respectivos significados.

Diagrama 10: Glossário *legiferante*.

Expressão	Significado ¹¹⁹	Exemplo de correspondência semântica na Constituição Federal
<i>Legislar</i> ou <i>Legiferar</i>	a ação de produzir a <i>lei</i> .	"Art. 22. Compete privativamente à União <u>legislar</u> sobre (...)".
<i>Legislador</i> ou <i>Legiferador</i>	o <i>órgão</i> ou o <i>agente</i> com <i>atribuições estatais</i> para produzir a <i>lei</i> .	"Art. 96. Compete privativamente: (...) II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao <u>Poder Legislativo</u> respectivo, observado o disposto no art. 169: (...) d) a alteração da organização e da divisão judiciárias".
<i>Legiferante</i>	o que se refere à produção da <i>lei</i> .	"Art. 59. O <u>processo legislativo</u> compreende a elaboração de (...)". "Art. 61. A <u>iniciativa das leis</u> 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".

¹¹⁹ Semântica baseada em HOUAISS, Antônio. *Grande dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2013; e AULETE, Caldas. *iDicionário Aulete*. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

<i>Legislado</i> ou <i>Legislatório</i> ou <i>Legiferado</i>	o que decorre da ação de legislar.	"Art. 18, do ADCT. Ficam extintos os efeitos jurídicos de qualquer <u>ato legislativo</u> ou administrativo, lavrado a partir da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que tenha por objeto a concessão de estabilidade a servidor admitido sem concurso público, da administração direta ou indireta, inclusive das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público".
<i>Legislativo</i>	o que se refere ao <i>Poder Legislativo</i>	"Art. 44. O <u>Poder Legislativo</u> é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal".
<i>Legislação</i>	o conjunto de <i>leis</i>	"Art. 30. Compete aos Municípios: (...) II - suplementar a <u>legislação</u> federal e a estadual no que couber".

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3. O sentido formal de lei empregado pelo Constituinte Originário

Conforme demonstrado no item imediatamente acima o *Constituinte Originário* brasileiro, dentre os vários usos de que se valeu para o termo *lei*, empregou-o também como fruto do *legiferar*, isto é, do *processo legiferante* ("processo legislativo"). E este é o maior indício de que a Constituição Federal faz uso do *sentido formal de lei*.

Determinado *ato legiferado* pode ser considerado *lei* dependendo do seu conteúdo, ou seja, da *matéria* que estiver veiculando, ou da *forma* que assuma ao final de sua elaboração.

Pelo critério *material*, o ato seria elevado à condição de *lei* se veiculasse comando normativo *geral e abstrato*¹²⁰, delimitador das ações dos indivíduos nas relações intersubjetivas¹²¹ e interveniente na propriedade e na liberdade dos

¹²⁰ Explica Clèmerson Merlin Clève que "... a generalidade da disposição constitui a condição essencial da lei e o principal elemento de sua definição". Segundo essa corrente – da qual nos valem inicialmente para definir *lei* –, a lei é geral "... porque as suas disposições são tomadas em abstrato, podendo ser aplicadas a todos os casos futuros que possam ser abrangidos pelo seu enunciado e, também, é geral, porque não foi editada tendo em vista um indivíduo ou vários indivíduos determinados, destinando-se, antes, a todos os indivíduos nas condições determinadas pelo texto" (*Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 63)

¹²¹ O ato é considerado lei se criar direito, ou, mais especificamente, "todo o acto que produz efeitos na esfera da capacidade jurídica dos indivíduos, alterando o seu estatuto pessoal, os direitos patrimoniais, as suas liberdades individuais, os poderes de que desfrutam perante os órgãos ou agentes do Estado, são regras de direito, são *leis jurídicas*, são leis que criam direito (*Rechtsgesetze*)" (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 819-820).

cidadãos¹²². Esse sentido muito se aproxima ao por nós utilizado, quando apresentamos os característicos da *função legiferante*, a partir do exame das *atribuições típicas e atípicas* dos Poderes, e consideramos a *lei* como fruto do exercício dessa *função*¹²³.

O sentido material de lei não ganhou adesão na prática constitucional, onde as deliberações do Parlamento, mesmo não dispondo de *generalidade* e *abstração*, assumem *forma e força de lei*. A lei no ente estatal

[...] dispõe de vocação hegemônica. Daí porque tudo quer regular, tudo pretende disciplinar, pouco importando, portanto, a generalidade de sua prescrição, ou o assunto tratado (se constitui regra de direito ou simples regra, se altera ou não a situação jurídica dos cidadãos)¹²⁴.

Face a isso, grande parte das Constituições modernas incorporaram o *sentido formal*. A *lei*, por esse prisma, representa toda norma "surgida em forma de lei, isto é, emitida pelo parlamento e – de conformidade com as determinações típicas da maioria das Constituições – publicada de determinada maneira, quer, em geral, todo conteúdo que surja nesta forma"¹²⁵. "A lei, portanto, no Estado contemporâneo, é definida pela sua origem (alargada) e pela sua forma. Não mais pelo seu conteúdo ou pela característica de generalidade"¹²⁶.

J. J. Gomes Canotilho explica essa tendência mundial contemporânea, da seguinte maneira:

relativamente à função legislativa tende hoje a admitir-se que o significado teórico-constitucional de lei se compadece com um conceito de lei tendencialmente vazio no plano material e apenas caracterizável pela *forma, procedimento e força jurídica*. Nesta perspectiva, a lei não é consequência de um 'conteúdo' nem de qualquer intenção jurídica específica. É sim, em primeiro lugar,

¹²² Ensina Gomes Canotilho que "embora possa ser considerada como uma variante da anterior, esta concepção precisa melhor a relação da *regra de direito* com os dois direitos fundamentais de matriz liberal: a liberdade e a propriedade. Diferentemente da *regra de direito*, as chamadas 'normas não-jurídicas' (*Nicht-Rechtsnormen*) consistiram em prescrições mediante as quais o Estado, sem intervir na liberdade e propriedade dos cidadãos, ordena a conduta dos seus próprios órgãos" (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 819-820, p. 820).

¹²³ Sobre o sentido amplo, ver p. 31, acima; com relação ao sentido estrito, ver p. 64, acima.

¹²⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 65. Ver também a esse respeito FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 74.

¹²⁵ Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. p. 248.

¹²⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 67.

uma forma e um procedimento de entidades a quem é constitucionalmente reconhecida competência legislativa. As relações entre forma e conteúdo da lei surgem, deste modo, invertidas: o conteúdo não procura a forma; é uma certa competência exercida mediante certa forma e de acordo com determinado procedimento que procura um conteúdo constitucionalmente ajustado. Por outras palavras: a lei é uma regulamentação intrinsecamente aberta estabelecida segundo os critérios jurídico-constitucionalmente prescritos (N. Achterberg)¹²⁷.

Pondo lado a lado os dois conceitos, teríamos que a "lei em *sentido material* seria toda a prescrição que, independentemente da forma, revestisse o carácter de *norma jurídica* (*Rechtsatz = Rechtsnorm*)", ao passo que a lei em *sentido formal* corresponderia ao ato produzido "... pelo órgão legislativo e segundo o processo constitucionalmente exigido para a formação das leis"¹²⁸. Assim sendo

um acto 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 lei¹²⁹.

Em meio aos *sentidos material e formal*, "seguindo a tendência universal, não adota, a Constituição Brasileira, um conceito material de lei. Terão força e forma de *lei*, para o Constituinte brasileiro, todos os atos elencados no art. 59 da Lei Fundamental"¹³⁰. Portanto, a *lei*, no *sistema constitucional* brasileiro, compreende apenas as "espécies normativas" do art. 59, que totalizam o número de sete, porque só são assim consideradas aquelas trazidas pelo citado dispositivo. Isso implica dizer que art. 59 é *numerus clausus* e que qualquer nova *espécie* de *lei* só poderá surgir através de reforma constitucional. Portanto, no sistema constitucional brasileiro, prevalece o princípio da *tipicidade dos atos legislativos*.

As *espécies normativas* – por nós chamadas de *espécies* ou *atos legislatórios*, em fidelidade à terminologia acima apresentada¹³¹ – correspondem e são fruto de *processos* específicos, uma vez que a elaboração de cada uma delas exige determinado número e tipos de *atos*.

¹²⁷ *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 684.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 827.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 827.

¹³⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 67.

¹³¹ A respeito, vide quadro da p. 67, acima.

A maneira mais eficaz para se iniciar o estudo sobre os *processos legislativos*, é por meio da análise do *processo da lei ordinária*, por ser mais abrangente e contemplar o maior número de *atos legiferante* praticados em um *feito*. Isso será feito no item 3.6, adiante. A ciência completa, no entanto, só é alcançada mediante o exame de todas as *espécies legislatórias* e os respectivos *procedimentos*¹³². Contudo, a extensão dessa ampla análise desviaria o foco do trabalho, o que nos obriga a dela declinarmos.

Outra ressalva. Não procederemos ao exame do *decreto* previsto no art. 84, VI, alíneas "a" e "b". Considerado por parte da doutrina como *decreto autônomo*¹³³, trata-se de ato de *competência privativa* do Presidente da República a ser utilizado na "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos" e na "extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos". Esse *decreto* diferiria do chamado *decreto regulamentar* por (i) derivar direta e imediatamente da Constituição Federal, (ii) inovar originariamente o ordenamento jurídico e (iii) dispor sobre matéria, a princípio, conferida exclusivamente à *lei*, por força do *primado da reserva legal*¹³⁴. Em conclusão, essas características fariam do *decreto autônomo* uma espécie de *lei*.

Sem ingressarmos no mérito das citadas peculiaridades, apenas achamos a conclusão imprecisa, pois tais características são inerentes ao conceito de *lei* em *sentido material*. Pelo enfoque constitucional, que emprega o *sentido formal*, o *decreto autônomo* não pode ser considerado *lei*, por não estar elencado no rol do art. 59 da Constituição Federal, como acabamos de verificar. Por consequência, não compõe o conceito de *processo legiferante*, nem contém em seu modo de elaboração *iniciativa-ato*, o que nos impede de incluí-lo no conjunto de *atos legiferantes* objeto da nossa principal investigação.

Para o momento afirmamos que a *lei*, no *sistema constitucional* brasileiro, compreende apenas as *espécies legislatórias* do art. 59. Considerando tais *espécies* e os *órgãos* que a produzem, a *lei*, na esfera da União, compreende os atos oriundos

¹³² *Processo e procedimentos legiferantes* serão vistos no item 3.4, adiante.

¹³³ Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, o decreto pode ser considerado "independente ou autônomo, quando disciplina matéria não regulada em lei. A partir da Constituição de 1988, não há fundamento para esse tipo de decreto no direito brasileiro, salvo nas hipóteses previstas no artigo 84, VI, da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01" (*Direito administrativo*. 21 ed.. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 220).

¹³⁴ Sobre o *princípio da reserva legal*, vide nota 112, acima.

dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo os produzidos exclusivamente pelo Presidente da República, na forma de lei delegada e medida provisória; exclusivamente pelo Congresso Nacional e suas Casas, na forma de emenda à Constituição, decreto legislativo e resoluções; e conjuntamente pelo Congresso Nacional e pelo Presidente da República, na forma de lei ordinária e lei complementar.

3.4. Noção de processo legislante e a diferença em relação ao procedimento legislante

Na processualística civil – também na penal –, bem como no estudo do Direito Administrativo, as figuras do *processo* e do *procedimento* são analisadas com muita detença, o que faz de tais ramos do Direito fontes valiosas para o exame que se pretende realizar¹³⁵.

Em linhas gerais, a "sucessão de atos tendentes a uma finalidade é um *processo*" e as "formas específicas de realizarem-no, isto é, aspectos externos dele" são os *procedimentos*¹³⁶.

Na etimologia, o *processo* é visto como um instrumento para alcançar determinado fim. No exercício das *funções típicas* dos *Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário* seu papel não é diferente¹³⁷. Pode-se dizer que, na órbita do

¹³⁵ Atualmente está superada a ideia segundo a qual o *processo* é instituto monopolizado pelo Direito Processual, sob a alegação de ser ele instrumento exclusivo do exercício da função jurisdicional, ou, nas palavras de José Frederico Marques, pelo fato de ser ele "a própria jurisdição em atividade" (*Manual de direito processual*, 1ª ed. atual., v. I. Campinas: Bookseller, 1997, p. 191-192). Celso Antônio Bandeira de Mello, baseando-se nas lições dos austríacos Tezner e Merkel, e dos italianos Carnelutti e Bartolomé Fiorini, entende que "processo e procedimento não são patrimônio exclusivo, monopólio (para referirmo-nos às expressões usualmente utilizadas) da função jurisdicional. Existem também nas funções legislativas e administrativas, permitindo até que se fale, hoje, em um direito processual administrativo" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. ref., ampl. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 276). Esclareça-se, ainda, que, dos ramos do Direito citados, valeremo-nos, apenas, dos sentidos gerais de processo e procedimento que a doutrina, em geral, utiliza para se aprofundar e chegar a conceitos mais específicos. Assim sendo, não procederemos a uma simples importação de definições próprias de certas disciplinas jurídicas.

¹³⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. ref., ampl. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 279.

¹³⁷ Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que "tal como na esfera judicial, para produzir-se o ato próprio de cada função, não se requer apenas consonância substancial com a norma que lhe serve de calço, mas também com os meios de produzi-la", o que significa dizer que a execução da função típica de cada órgão exige, meios próprios, mais precisamente, um instrumento específico, o *processo* (*Ibidem*, p. 277).

Judiciário, sua *função precípua* de prestar a tutela jurisdicional só se concretiza mediante a existência de um *processo*. Por esse olhar, o *processo* é posto para alcançar um fim, no caso a obtenção de uma *decisão definitiva*. A finalidade, no entanto, só é alcançada com a prática de vários atos que se sucedem formando uma cadeia, na qual o ato posterior está ligado ao seu antecessor. Daí dizer que

o processo é um complexo de atos. Não se trata, porém, naturalmente, de uma série de atos dissociados e independentes, senão de uma sucessão de atos vinculados pelo objetivo comum de atuação da vontade da lei e procedendo ordenadamente para a consecução desse objetivo; de onde o nome processo¹³⁸.

Outra característica é a que os atos não ocorrem todos em um único instante. A sucessão ocorre num período de tempo. Segundo os ensinamentos de Francisco Ramos Méndez,

o processo, enquanto tal, é essencialmente sucessão de atos, 'sem outra característica que sua própria seqüência como oposta ao instantâneo' (FENECH). Isto indica, em primeiro lugar, a dimensão temporal do processo. O tempo une os atos do processo em seqüência ordenada e irreversível: um ato precede ao que o segue e este aos que todavia estão por realizar, determinando-se assim uma ordem cronológica entre os diversos atos, enquanto estes devem realizar-se preclusivamente no momento oportuno, sob pena de desaproveitar as oportunidades processuais que derivam do contínuo e ordenado evoluir do processo¹³⁹.

Assim, a finalidade a ser alcançada, a sucessão coordenada dos atos que levam a esse fim e a ordem cronológica em que esses atos são praticados compõem a essência do processo judicial. O mesmo ocorre na definição de "procedimento administrativo" – que a rigor deveria chamar-se processo administrativo – tido como "uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final"¹⁴⁰.

¹³⁸ CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 1969, v. I, p. 50, *apud* NALINI, José Renato. Processo e procedimento – distinção e a celeridade da prestação jurisdicional. *Revista dos Tribunais*. v. 730, p. 674.

¹³⁹ *Apud* NALINI, José Renato. Processo e procedimento – distinção e a celeridade da prestação jurisdicional. *Revista dos Tribunais*. v. 730, p. 674.

¹⁴⁰ Reconhecendo as diferenças entre *processo* e *procedimento*, Celso Antônio Bandeira de Mello conclui que "o procedimento administrativo melhor se denominaria 'processo', por ter realmente esta natureza, o que, de resto, é exato". Porém esclarece que, embora repute "largamente preferível a expressão 'processo administrativo', tanto por ser a correta – pois batiza o mesmo fenômeno ocorrente na esfera legislativa e judicial, guardadas as peculiaridades e força jurídica específica de cada qual – seguimos adotando a expressão 'procedimento'. Fazemo-lo apenas por já estar enraizada entre nós. Curvamo-nos à tradição, em despeito da voz 'procedimento administrativo' minimizar-lhe a importância e ensombrecer sua adscrição aos cabíveis rigores que a expressão 'processo' insistentemente evoca" (*Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. ref., ampl. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 279).

Tais características integrantes do conceito geral de *processo*, servirão de parâmetro para verificar a índole do *processo legiferante*. Antes, porém, impõe-se a compreensão do que vem a ser *procedimento*. Tradicionalmente, diz-se que o *procedimento* é a manifestação extrínseca do *processo*; seria a forma pela qual o *processo* é exteriorizado. Portanto, *processo* diferencia-se de *procedimento*.

Na esfera judicial, José Frederico Marques torna clara tal diferença:

processo indica o conjunto de atos que o compõe, num sentido finalístico e em que se realça a função que nele se desenvolve para solucionar litígios. No procedimento o que predomina é o lado exterior desses atos, isto é, a forma particular de cada um e o modo pelo qual eles se coordenam e se sucedem. O processo é a própria jurisdição em atividade, ao passo que procedimento é a forma e exteriorização dessa atividade e das que com ela se conjugam. O processo é um complexo de atos que se exteriorizam e se ordenam através do procedimento. Procedimento é a marcha e sucessão dos atos processuais, coordenados sob formas e ritos para que se atinjam os fins compositivos do processo. Processo é um conjunto de atos, que o procedimento revela, destinados a resolver, segundo o direito objetivo, um caso concreto¹⁴¹.

Retomando as características inerentes ao conceito geral de *processo*, se traçarmos um paralelo entre a *função jurisdicional* e a *função legiferante*, verificaremos que, quanto a finalidade, o *Poder Legislativo* – idem o *Poder Judiciário* – só consegue exercer a *função típica* respectiva através de um *processo*, pois tal prática, isto é, a *produção da lei*, depende da execução de um conjunto de atos coordenados numa linha temporal.

Esses atos não são praticados de forma isolada; integram um sistema em cadeia, onde o anterior serve de condição de existência para o imediatamente posterior e todos eles são executados, na maioria das vezes, em instantes diferentes, o que exige certo período de tempo para a conclusão da totalidade do conjunto. Da mesma maneira que no *processo judicial*, a *sucessão de atos* ao alcance de um fim está presente no *processo legiferante*.

Em suma, as características oriundas dos conceitos de *processo judicial* e *administrativo*, ressalvado o distinto fim a que cada um compete alcançar, revelam a efetiva natureza processual do chamado "processo legislativo" – para nós, *processo legiferante*.

¹⁴¹ MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. Atualizada por Vilson Rodrigues Alves. 1ª ed. atual., v. I. Campinas: Bookseller, 1997, p. 191-192.

Na Constituição Federal verificamos dois tipos de referências ao *processo legiferante*, que obrigam o estabelecimento de uma distinção entre *processo legiferante lato* e *stricto*. Chamamos de *processo legiferante, lato sensu*, aquele do qual resulta a *lei*, em *sentido formal*, isto é, o conjunto de *atos* que redundam na *produção* de uma *espécie legislatória*. Esse é o significado que deve ser extraído da expressão "processo legislativo" contida no enunciado da Seção VIII, Capítulo I, Título IV, e no *caput*, do art. 59, ambos da Constituição Federal.

Das cinco alusões que faz a Constituição a "processo legislativo", as três restantes (art. 27, § 1º, art. 84, III, e art. 166, § 7º, da CF) direcionam o significado daquela expressão a determinadas *espécies legislatória*. Quando o inciso III do art. 84, por exemplo, prescreve caber ao Presidente da República "iniciar o processo legislativo", este termo não poderá ser entendido no sentido *lato*, pois sugeriria a legitimação do Chefe do Poder Executivo para deflagrar a elaboração de qualquer *espécie legislatória*, o que não é franqueado a ele fazer, posto que Decretos Legislativos e Resoluções só podem ser editados pelo *Poder Legislativo*. Essa interpretação mais estreita e o próprio conceito doutrinário de *processo*, nos autorizam a dizer que cada *espécie legislatória* corresponde a um *processo legiferante específico*, por conter um conjunto de *atos* destinado a alcançar uma finalidade própria e determinada, qual seja, a produção da *espécie legislatória* correspondente.

Finalmente, não se há confundir o *processo legiferante, lato* ou *stricto sensu*, com *procedimento*, o que não se quer dizer, entretanto, que inexistam *procedimentos legiferantes*. O plexo de *atos* que fazem nascer e vigorar uma *lei* é o *processo*; a combinação das espécies e da quantidade de *atos legiferantes* praticados nesse conjunto, direcionados numa sequência temporal, é o *procedimento*¹⁴². No *sistema brasileiro*, o *processo legiferante*, em sentido amplo, é único; em sentido estrito, são sete, correspondentes a cada *espécie legislatória* do art. 59, da Constituição

¹⁴² Essa noção de procedimento legislativo, entretanto, não é unânime na doutrina. J. J. Gomes Canotilho, por exemplo, diz que procedimento legislativo "é a forma da função legislativa, isto é, o modo ou *iter* segundo o qual se opera a exteriorização do poder legislativo" e o define como sendo "a sucessão de série de actos (ou de fases, consoante a posição doutrinária respeitante à natureza de procedimento) necessários para produzir um acto legislativo" (*Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 941-942). Na versão do autor português, procedimento legislativo corresponde ao que denominamos processo legislativo.

Federal¹⁴³; e os *procedimentos legiferantes* são dois, o *comum* e o *sumário*, distinguindo-se este último daquele primeiro, pela maior brevidade, comparativamente, que se leva a concluir o *processo*. A *Lei Ordinária* e a *Lei Complementar* são as únicas *espécies* que, além do *procedimento comum*, contemplam também o *sumário* (art. 64, §§ 1º a 4º, da CF).

Podemos dizer, em conclusão, que o *processo legiferante* a que faz menção o *caput* do art. 59, possui natureza, efetivamente, *processual* e não *procedimental*, o que não quer dizer que no *ordenamento brasileiro* não haja a figura do *procedimento legiferante*, conforme inferido acima. José Afonso da Silva pontifica que o *procedimento legislativo* está relacionado ao "modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam. Diz respeito ao andamento da matéria nas Casas legislativas"¹⁴⁴. Sintetizamos o tema com as palavras de Raul Machado Horta: "os atos legislativos" – que para o autor correspondem às espécies normativas – "se aperfeiçoam no percurso de procedimento complexo, desdobrado em várias fases – iniciativa, preparatória, deliberativa, controle e comunicação –, que a Constituição unifica no processo legislativo"¹⁴⁵. E, finalizamos com as nossas ressalvas terminológicas e semânticas feitas no parágrafo anterior que nos permitem afirmar, a título ilustrativo, que a *Lei Ordinária* pode decorrer do *procedimento sumário* cabível no *processo (stricto sensu)* da *Lei Ordinária*, que é parte integrante do *processo legiferante (lato sensu) constitucional*.

3.5. O "processo legislativo tradicional" como parâmetro para a composição do atual *processo legiferante* da União

No "processo legislativo" (*processo legiferante*), considerado "tradicional", a premissa fundamental é a *tripartição de funções do Estado*, em que o Poder

¹⁴³ Adiantamos que, na nossa compreensão de *processo legiferante*, incluímos as *Medidas Provisórias* e as *Leis Delegadas*, porque para se tornarem *atos legislativos* existentes, válidos e eficazes, necessária a confecção de uma sequência – compacta, mas sequência – de *atos legiferantes*.

¹⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 527.

¹⁴⁵ O trecho transcrito provém da consagrada obra do autor, *Direito Constitucional*, e conta com o mesmo teor, tanto na 3 edição, de 1995 (p. 535), como na 5ª edição, de 2010 (p. 514), ambas impressas pela Del Rey Editora, de Belo Horizonte-MG.

Legislativo é incumbido de produzir a *legislação* e conta com a participação do Poder Executivo. Nesse *sistema*, a *lei*, "em sua *substância*, é a expressão da vontade nacional, manifestada pelos representantes, que se identifica com a vontade geral, ou seja, com os imperativos da Razão"¹⁴⁶ e, em sua *formação*, é um *ato complexo*, pois "resulta do concurso de vontades de órgãos distintos que se unem numa só vontade"¹⁴⁷.

Ferreira Filho explica que o *processo clássico de produção da lei* desenvolve-se em três etapas: a *introdutória*, também denominada *iniciativa*, a *constitutiva*, onde é dado corpo à *lei*, e a *complementar*, referente à eficácia da *lei*¹⁴⁸.

A primeira delas, conforme o citado autor, pode ser vista de duas maneiras: como "poder de propor a adoção de uma lei" e como "apresentação do projeto junto ao órgão competente"¹⁴⁹. Aprofundando-se na análise, esclarece que a iniciativa não é, juridicamente, uma fase do *processo legiferante*, "porque se resume num ato, o depósito do projeto. Assim, mais correto seria afirmar que a iniciativa é o ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção da lei"¹⁵⁰. Vale mencionar que, no *processo clássico*, o Executivo não dispunha de competência para propor leis, porque essa prática não estava atrelada às necessidades governamentais, haja vista que "a lei não era considerada instrumento de governo mas somente limitação da liberdade individual"¹⁵¹.

Já a fase *constitutiva* da lei não se resume à prática de um ato, mas a um conjunto composto pela *deliberação* da câmara, ou das câmaras legislativas, e pela *sanção* (concordância) do chefe de Estado. Procurando demonstrar a tradição dessa coparticipação dos Poderes, Ferreira Filho lembra que tal prática já era defendida por Montesquieu e que, ainda nos dias de hoje, "a lei resulta da deliberação do Legislativo – nos Estados Unidos, o Congresso; na França, a Assembléia Nacional

¹⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 68, com nosso destaque.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 68.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 70. Vale registrar que, Gomes Canotilho, para explicar, num primeiro momento, o "procedimento legislativo" existente na Constituição Portuguesa em vigor, utiliza-se da mesma terminologia do autor brasileiro, como pode ser notado na seguinte passagem: "os actos instrumentais constitutivos do procedimento legislativo sucedem-se através de uma série de *fases* procedimentais que, em geral, se reconduzem a três: (1) fase de iniciativa; (2) fase constitutiva; (3) fase de activação ou integração de eficácia" (*Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 942).

¹⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 71.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 71.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 71.

– e da sanção do chefe de Estado"¹⁵².

A fase final *complementar*, integratória da eficácia da lei, tem na sua composição a prática de dois atos: a *promulgação*, que vem a ser "a autenticação de que uma lei foi regularmente elaborada, de que juridicamente existe, portanto, e de que está apta a produzir efeitos" e a *publicação*, consistente na "comunicação destinada a levar ao conhecimento daqueles a que obriga o texto da lei". Muito embora os citados atos tenham sido mencionados no *processo legiferante* previsto em Constituições históricas, como o Texto francês de 1791, a rigor, segundo Ferreira Filho, eles "estão fora propriamente do processo legislativo, visto que incidem sobre atos que são leis desde a sanção ou a superação do veto"¹⁵³.

À parte as considerações do professor Ferreira Filho, vê-se que as fases que ficaram consagradas em meio às várias espécies de *processo legislativo*, que surgiram no decorrer da história e que culminaram com a existência de um *processo legislativo tradicional* ou *clássico*, podem ser resumidas em: a) *iniciativa do projeto*; b) *discussão*, "que deveria ser exaustiva e acompanhada de amplo poder de emenda"; c) *votação*; d) *sanção ou veto*; e) *promulgação*; f) *publicação*¹⁵⁴.

Retornemos à Constituição brasileira vigente. A interpretação do art. 59 a partir de conceitos consagrados no *processo legiferante tradicional*, com a finalidade de se atribuir um *sentido constitucional* para o termo, tem se mostrado tarefa árdua. A dificuldade consiste em harmonizar as posições doutrinárias com a *sistemática constitucional*. Dentre os autores que se debruçaram sobre o assunto, consideramos Sousa Sampaio o que melhor reproduziu o problema.

Segundo o autor, se, e somente se, tomarmos o *processo legiferante* como elemento produtor de *normas gerais e abstratas*, haverá uma contradição, pois no rol das *espécies legislatória* figuram dois instrumentos que se prestam a produzir também normas individuais, o *Decreto Legislativo* e a *Resolução*. Ilustramos a produção de *normas individuais* com o *Decreto Legislativo*, que autoriza o Presidente da República a se ausentar do País por mais de quinze dias (art. 49, III, da CF), e a *Resolução* da Câmara dos Deputados que elege os membros do Conselho

¹⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 68.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 72-73.

¹⁵⁴ SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2 ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 51.

da República (art. 51, V, da CF). Pela presença dessas duas *espécies legiferantes*, aquele conceito de *processo legiferante* cairia por terra, uma vez que "a elaboração de normas individuais não é matéria considerada como pertencente ao 'processo legislativo', nem ao 'processo normativo *stricto sensu*'"¹⁵⁵.

Caso o *processo legiferante* fosse visto como o meio pelo qual o *Poder Legislativo* produz os seus atos, o problema da contradição persistiria, porque no rol de atos passíveis de produção através de tal *processo* está a Medida Provisória e a Lei Delegada, *leis* de competência do Presidente da República, de cuja elaboração o Legislativo não participa¹⁵⁶. A solução para a hipótese, segundo Sousa Sampaio, poderia vir da interpretação do termo "legislativo", se se admitisse que "o adjetivo qualifica não o Poder, mas o legislador, de modo que, elevado o Presidente pela Constituição à qualidade de legislador, a medida provisória estaria corretamente incluída entre as manifestações do processo legislativo"¹⁵⁷. Essa observação é de aguda pertinência, pois revela, sobretudo, a imprecisão terminológica do Constituinte Originário, o que força o intérprete a transcender a compreensão gramatical da norma para o patamar sistemático. Registre-se que a constatação do ilustre jurista avaliza a necessidade que enxergamos de ajustar a nomenclatura constitucional, como fizemos acima¹⁵⁸. E esse é o primeiro passo para a tentativa de se cunhar um conceito de *processo legiferante*, mais preciso e em conformidade com o *ordenamento constitucional positivado*. Sousa Sampaio já advertia sobre essa demanda: "faltou ao constituinte, segundo tudo indica, uma visão clara da sistemática dos atos normativos"¹⁵⁹.

Passando em breve retrospectiva, demonstramos que o *processo legiferante* na Constituição Federal é conceitualmente menos amplo, por não compreender a produção de *lei* em *sentido material*¹⁶⁰. Deve ser visto como um instrumento capaz de fazer nascer a *lei*, em *sentido formal*. Tal assertiva resulta de simples raciocínio onde se considera a prescrição do art. 59 e o conceito de *lei* por nós fixado.

¹⁵⁵ SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2 ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 194. Enfatizamos que a crítica em questão considera o *sentido material* de *lei*, que não é o utilizado pelo *Constituinte Originário* brasileiro, conforme demonstramos no item 3.3, acima. Isso, no entanto, não invalida a ponderação de Ferreira Filho, para fins conceituais.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 195.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 196.

¹⁵⁸ Ver quadro terminológico constante da p. 67, acima.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 197.

¹⁶⁰ A respeito, vide item 3.3, acima.

Concluimos que *lei*, no *sentido formal* – o utilizado pela Constituição de 1988 – pode ser qualquer das *espécies legislatórias* do art. 59. Tendo em vista que o *caput* do dispositivo em questão prescreve que o "processo legislativo compreende a elaboração" das mencionadas *espécies*, nada mais lógico do que dizer que o *processo legiferante* representa um conjunto de atos cuja prática sucessiva e em ordem cronológica resulta o nascimento da *lei (vigente)*.

Indo adiante, é possível notar que o *processo legiferante*, salvo expressas e poucas exceções¹⁶¹, foi idealizado pelo Legislador Constituinte tomando-se como referência a União, o que é verificável pelos *órgãos* e *entes* que protagonizam o *processo de produção da lei* (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidente da República etc). Por isso, a análise adequada das *iniciativas* deve partir da órbita federal e, para ser abrangente o bastante, deve se estender pelas *espécies legislatórias*, visto que a *iniciativa* pode variar dependendo da *lei* que se vá produzir. Mas, primeiro, passemos ao conhecimento das fases do *processo da lei ordinária*, que, conforme já mencionado¹⁶², contempla o maior número de atos em um *feito*. Pelo fato deste ser "a base comum a todas as modalidades de ato legislativo previstas pela Constituição"¹⁶³, passaremos à sua análise pormenorizada.

3.6. Fases do processo legiferante da lei ordinária

Por convenção doutrinária – e não por previsão normativa –, o *processo legiferante* foi dividido em etapas para que a sua compreensão fosse facilitada, bem assim a dos *atos* nele praticados. A esses intervalos *processuais* atribui-se o nome de *fases*.

Assim, *fase* e *ato* no *processo legiferante da lei ordinária* são conceitos distintos. A *fase* é um momento no *processo*, onde uns atos podem, outros devem ser praticados. A título de exemplo, tomemos uma das *fases* do "processo clássico", que há também em nosso sistema: a *discussão*. Nesse período *processual*, como

¹⁶¹ Por exemplo, as hipóteses de *iniciativa legiferante popular*. O Constituinte Originário previu situações de exercício específicas para a União (art. 61, § 2º), os Estados-membros (art. 27, § 4º) e os Municípios (art. 29, XIII).

¹⁶² A respeito, ver p. 71, acima.

¹⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 200.

veremos, não há apenas a realização de debates ou tratativas entre os parlamentares em plenário, a respeito da proposição em "discussão"; há, também, a possibilidade de outros *atos* serem praticados, como o exame do projeto por Comissão especializada ou a apresentação de emendas. Ou seja, é possível a prática de *atos* diversos nessa *fase*. Portanto, não se há confundir *fase* com *ato*, ainda que, por mera coincidência ou convenção, sejam reconhecidos pelo mesmo nome, como ocorre no caso da *iniciativa*, que é vista, tanto como a fase inaugural do *processo legislante*, como o *ato* que deflagra esse *processo*, como será visto logo adiante¹⁶⁴.

Vimos que as *fases* no *processo legislante tradicional* perfazem o total de seis (*iniciativa*, *discussão*, *votação*, *sanção* ou *veto*, *promulgação* e *publicação*). Podemos dizer que essas *fases* coincidem com as do *processo (em sentido estrito)* de criação da *lei ordinária* em nosso sistema.

Antes de passarmos à análise do referido *processo*, deve-se esclarecer que outros *atos*, além dos previstos, textualmente, na Constituição, compõem a confecção, não só da *lei ordinária*, mas das demais *espécies legislativas*. Esse acréscimo teve origem no parágrafo único, do art. 59 do Texto Maior, que ordenou ao legislador infraconstitucional que editasse lei complementar dispondo sobre a "elaboração, redação, alteração e consolidação das leis". Em atendimento a esse comando constitucional, promulgou-se a Lei Complementar nº 95, em 26 de fevereiro de 1998, a qual está em vigor, desde 28 de maio de 1998, e contando com regulamentação do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, desde 1º de abril de 2002.

Se necessário e oportuno, faremos menção aos *atos* exigidos pela *legislação infraconstitucional*, para não rompermos com o compromisso metodológico assumido no início do trabalho, de mantermos nossa investigação no patamar constitucional.

3.6.1. A *iniciativa*.

O termo inicial do *processo legislante* é denominado *iniciativa*. Por essa razão, a doutrina costuma caracterizá-la como "ato que deflagra o processo de

¹⁶⁴ Vide p. 82, abaixo.

criação da lei"¹⁶⁵. Essa afirmação obriga-nos, de pronto, a tecermos algumas considerações.

Estamos no intervalo vestibular do *processo legiferante*, ao qual denominamos "iniciativa". Nada obsta que nessa *fase* seja praticado um único ato que leve o mesmo nome e que este seja o *ato* inaugural do *processo*. Nesse sentido, então, estaria correto dizer que a *iniciativa*, enquanto *ato*, deflagra o *processo legiferante*, ou, mais precisamente, que na *iniciativa-fase* é praticada a *iniciativa-ato*, primeiro *ato* de uma série que resultará a *produção da lei*.

Na *fase* em questão, o único *ato* que efetivamente é praticado para "deflagrar o processo de criação da lei" é a apresentação do *projeto de lei*. Mas, há ainda outro sentido para *iniciativa*. José Afonso da Silva afirma que a *iniciativa* é "a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo"¹⁶⁶. Portanto, trata-se, também, de uma *atribuição* conferida, pela Constituição Federal, a *entes específicos* para que eles deflagrem o *processo legiferante*. Por esse enfoque, a *iniciativa* é a *atribuição constitucional* para dar início ao citado *processo*; é ela espécie de *competência*.

Temos, assim, três acepções de *iniciativa*: uma enquanto *fase* inicial do *processo legiferante*; outra enquanto ato deflagrador do *processo legiferante*, executado na referida *fase*; e a última, como *atribuição* conferida a certos *entes* para a prática do ato inaugural do *processo legiferante*, qual seja, a apresentação da *proposição legiferante (projeto de lei, no caso do processo ordinário)*, naquela *fase* inicial.

Muito próximo a esses sentidos de *iniciativa* passou Ferreira Filho ao dizer: "chama-se iniciativa o poder de propor a adoção de uma lei como também a apresentação do projeto junto ao órgão competente"¹⁶⁷. Percebe-se que o autor, no primeiro momento, usa o termo no sentido de *competência*, e no segundo, no sentido de *ato*. Na acepção de *ato*, o autor é ainda mais preciso quando diz que a *iniciativa* "é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada. Ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, em mãos da autoridade

¹⁶⁵ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 136.

¹⁶⁶ *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 523.

¹⁶⁷ Reproduzimos a citação já feita anteriormente a fim de facilitar a explanação (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 71).

competente"¹⁶⁸. Quanto à acepção de *fase*, o constitucionalista faz a seguinte crítica: "embora se use dizer que ela é uma fase do processo legislativo, juridicamente não o é, embora politicamente o seja. Não o é no plano estrito do Direito, porque se resume num ato, o depósito do projeto"¹⁶⁹. Guardado o respeito devido, não concordamos com essa assertiva. Primeiro, porque o autor aglutina a noção de *fase* à de *ato*. Segundo, porque, como dissemos, uma *fase* pode comportar apenas um *ato*, sem perder a sua natureza *fásica*. Se a *iniciativa* não for considerada uma *fase*, ainda que de um só *ato*, caberia a pergunta: o *ato* de depósito do projeto de lei, que poderia ser chamado de *iniciativa*, seria praticado em que *fase*? Na *discussão* que é a *fase* seguinte à que não deve ser considerada como tal (*iniciativa*)? Se não está a iniciativa em fase alguma, integraria, ela, o processo legiferante? A existência de uma *fase* preambular ou inicial é fundamental para garantir a estrutura lógica do processo criador da *lei*, no qual deve haver um começo, meio e fim. Desconsiderando-se a *fase* de *iniciativa* e a existência de um *ato* nela praticado, teremos o processo sendo iniciado no seu meio (*discussão*). Traçando um paralelo entre o *processo legiferante* e o *processo civil judicial*, sustentar que o *ato* que inicia aquele primeiro está fora de qualquer *fase* processual, portanto não é *ato processual*, seria dizer o mesmo que naquele último a *petição inicial* não integrasse o *processo de conhecimento*, por ser ela um ato único.

O exame mais aprofundado sobre a *iniciativa* que nos cumpre fazer, será realizado mais a frente. Por ora, certo está que, quer como *atribuição*, quer como *ato*, quer como *fase*, o objetivo da *iniciativa* "é colocar em andamento o poder legislativo"; porém, o que de fato lhe fornece "o impulso jurídico necessário para a sequência procedimental"¹⁷⁰ é a *iniciativa-ato*.

3.6.2. A *discussão*

A *discussão* é a *fase* que se segue à *iniciativa*. Trata-se do momento *processual* em que o *projeto de lei* fica à mercê dos parlamentares para análise,

¹⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 202.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 202.

¹⁷⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 942.

debate e eventual modificação. Nesta *fase*, o Legislativo está autorizado a valer-se das faculdades que o campo da *função política*¹⁷¹ lhe propicia, como, por exemplo, a possibilidade de verificar a *integralidade*, a *irredutibilidade*, a *coerência*, a *correspondência* e a *realidade*¹⁷² da lei que está sendo produzida. Na mesma ocasião, o Parlamento poderá proceder livremente, na circunscrição jurídica que a Constituição, inclusive efetuar o controle preventivo da constitucionalidade da lei, isto é, verificar a pertinência do *projeto de lei*, em face do *ordenamento constitucional* vigente¹⁷³.

O início da *discussão* é marcado pela disponibilização do *projeto de lei* pela Mesa Diretora às Comissões, ou diretamente ao Plenário, se for o caso, e se encerra com o encaminhamento do *projeto* à *votação* pelos parlamentares.

Essa *fase* tem dupla ocorrência: uma na *Casa iniciadora*, outra na *Casa revisora*. Se o *projeto* for apresentado à Câmara dos Deputados, nesta Casa será analisado e, se aprovado, será enviado ao Senado Federal, onde haverá nova *fase* de discussão pelos Senadores (art. 65, *caput*, da CF). Se o projeto for apresentado no Senado Federal, ocorrerá o inverso. Não existe exclusividade da Câmara ou do Senado em ser a *Casa iniciadora*, mas, pelos arts. 61, § 2º e 64, da Constituição, a Câmara acaba exercendo tal papel com mais frequência, porque os *projetos de lei* do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos cidadãos (*iniciativa popular*) deverão, sempre, ser apresentados junto à Mesa da Câmara dos Deputados.

Por uma praxe legislativa – sem previsão constitucional, mas incorporada ao

¹⁷¹ Sobre a *função política*, ver p. 32, acima.

¹⁷² Segundo Gilmar Ferreira Mendes "as normas jurídicas cumprem, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição. Elas devem criar os fundamentos de justiça e segurança, que assegurem um desenvolvimento social e harmônico dentro de um contexto de paz e liberdade" (Questões fundamentais de técnica legislativa, *Revista Ajuris*, v. 53, 1991, Porto Alegre, p. 116). "Para que sejam eficazes e cumpram tais fins", Kildare Gonçalves Carvalho diz que "as leis devem observar alguns requisitos:" integralidade ("integral é a lei completa, vale dizer, a que trata de todas as matérias pertinentes à natureza, conteúdo e objetivos que busca alcançar"), irredutibilidade ("significa que a norma deve expressar apenas o pertinente aos objetivos e fins a que visa, dentro de sua classe e de seu tipo normativo"), coerência ("traduz a necessidade de unidade de pensamento que deve expressar todo ato legislativo. Deve-se, assim, evitar contradições e desarmonia"), correspondência (verifica-se com a inserção da lei "no ordenamento jurídico, cujas normas irão condicionar e validar as demais") e realidade (a lei "deverá levar em conta a realidade social, política, econômica, dentre outras, que visa regular") (*Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 35-38).

¹⁷³ A esse respeito ver TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 42-53, e CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 57-62.

Regimento Interno das *Casas*¹⁷⁴ – a Mesa da respectiva *Casa*, em regra, encaminha o *projeto* para exame pelas *Comissões*¹⁷⁵. O *projeto*, antes de ser debatido em plenário, é previamente analisado pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), de natureza *permanente*, que tem, dentre outras funções, a de se pronunciar, por meio de parecer, acerca da constitucionalidade ou da conveniência do *projeto*. A depender do caso, o *projeto* também poderá ser examinado por *comissões temáticas especializadas permanentes ou temporárias*¹⁷⁶, igualmente incumbidas de elaborar parecer final¹⁷⁷. Em quaisquer dos casos, o parecer, em regra, tem finalidade opinativa e não vinculativa, podendo os parlamentares dispor de forma favorável ou contrária ao pronunciamento da comissão. Assim, o ordinário é de que o *projeto* seja duplamente analisado em ambas as *Casas*: primeiro pela comissão, depois pelo plenário. A Constituição Federal traz a ressalva de o *projeto* poder vir a ser aprovado ou rejeitado, unicamente, pela *comissão*, caso em que será dispensada a apreciação plenária, se assim dispuser o Regimento Interno da respectiva Casa (art. 58, § 2º, I, da CF)¹⁷⁸.

Nesse momento *processual*, o projeto poderá ser alterado através da apresentação de *emendas*. Não se trata aqui de *Emendas à Constituição* (arts. 59, I e 60, da CF), mas sim de um corpo normativo acessório ao principal (*projeto de lei*). Nas palavras de José Afonso da Silva, as *emendas* "constituem proposições apresentadas como acessórias a outra"¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Arts. 132, § 1º, e 139, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e art. 253, do Regimento Interno do Senado Federal.

¹⁷⁵ Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz tratar-se de "uma subfase instrutória", uma vez que o exame feito pelas Comissões "não é imperativo constitucional, embora seja previsto pelos regimentos parlamentares" (*Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 207).

¹⁷⁶ São *permanentes* as *comissões* que atravessam as sucessivas *legislaturas* (art. 44, § único, da CF). "As criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração" são consideradas *comissões temporárias* (art. 22, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

¹⁷⁷ Michel Temer sintetiza dizendo que "apresentado o projeto à Casa legislativa competente, passa-se à sua discussão. Esta se opera tanto nas comissões permanentes (a previsão das comissões encontra-se no art. 58, § 2º) como, posteriormente em plenário". Esclarece o autor que "as Casas legislativas estabelecem, regimentalmente, comissões de constituição e justiça bem como outras especializadas na emissão de pareceres sobre a matéria abrangida no projeto de lei". "As comissões permanentes examinam a constitucionalidade (aspecto formal) e o conteúdo (aspecto material). Discutido o projeto nas comissões, é remetido ao plenário para final discussão e votação" (TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 137).

¹⁷⁸ Por se tratar de disciplinamento regimental, infraconstitucional portanto, não nos aprofundaremos a respeito, uma vez que nossa proposta de estudo está limitada ao patamar das *normas constitucionais*.

¹⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 524. Segundo o Regimento Interno na Câmara dos Deputados, "as emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas" (art. 118, § 1º).

Muito embora a Constituição não disponha expressamente sobre os tipos de *emenda*, a título ilustrativo vale consignar que elas

[...] podem ser **aditivas**, quando acrescentam algo ao projeto; **modificativas**, quando visam alterar o projeto. Há uma emenda modificativa que é chamada **substitutivo**, cujo objetivo é alterar substancialmente o projeto; **aglutinativas**, quando resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendentes à aproximação dos respectivos objetivos. Menciona-se ainda a **subemenda**, que é a emenda apresentada em Comissão a outra emenda, e pode ser supressiva, substitutiva ou aditiva¹⁸⁰.

Como a *fase de discussão* ocorre nas duas *Casas Legislativas*, há a possibilidade de o *projeto* ser *emendado* tanto na Câmara, como no Senado. Na hipótese de o *projeto* ser emendado na *Casa revisora*, será ele devolvido à *Casa iniciadora* para apreciação da *emenda* (art. 65, parágrafo único, da CF), em respeito ao sistema *bicameral* de produção da *lei*. Se o *projeto* emendado não retornasse à apreciação da outra *Casa*, parte da futura *lei* (a fração emendada) seria aprovada em modelo *unicameral*, o que não é admitido no nível da União.

Diante da possibilidade de apresentação de *emendas*, cumpre saber quem são os *entes* legitimados a apresentá-las. Essa investigação demanda uma análise comparativa entre o *poder de emendar* e o *poder de iniciar o processo legiferante*, a qual será realizada após examinarmos, com mais detença, a *iniciativa-ato*. Por ora, ficamos com a lição de José Afonso da Silva, quando diz que a *emenda* é uma "faculdade dos membros ou órgãos de cada uma das Casas do Congresso Nacional sugerirem modificações nos interesses relativos à matéria contida em projetos de lei".¹⁸¹ Esta noção antecipa a ideia segundo a qual a *competência* para apresentação de *emenda* é, como regra, exclusiva dos parlamentares.

Necessário saber, finalmente, se todo e qualquer *projeto de lei* pode ser emendado. A resposta é negativa, por imposição constitucional; não se admite emendas que majorem despesas (i) em *projetos de lei* de *iniciativa exclusiva* do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da CF, ou (ii) em *projetos* sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (art.

¹⁸⁰ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 89.

¹⁸¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 524.

63, I e II, da CF).

3.6.3. A votação

Segue a análise do *projeto*, o pronunciamento favorável ou desfavorável, da respectiva *Casa*, acerca do *projeto* examinado, o que se dá na fase de *votação*. Essa *fase* se confunde com o *ato* que nela é praticado. A manifestação definitiva da *Casa*, concordando ou não com o *projeto*, é chamada de *votação*, como também o é a *fase* na qual tal *ato* é executado. Alguns autores, como Ferreira Filho, para evitar possível confusão entre a *fase* e o *ato*, atribuem o nome de *deliberação* ao intervalo no processo que compreenderia, na nossa terminologia, as fases de *discussão* e *votação*¹⁸².

Da mesma forma que a *discussão*, a *votação* é realizada nas duas *Casas*, em um só *turno*, ou seja, os membros de cada *Câmara* tem a possibilidade de se pronunciarem uma única vez (art. 65, *caput*, da CF), favoravelmente ou não ao *projeto de lei*. Se favorável dizer-se-á que o *projeto* foi *aprovado*; do contrário, será considerado *rejeitado*.

A aprovação do *projeto* está condicionada à manifestação favorável de determinado número de parlamentares. Exige, a Constituição, a *maioria simples* dos membros de cada *Casa* – ou das Comissões –, que corresponde ao primeiro número inteiro após a metade do total dos membros presentes à sessão (*quórum de votação*) (art. 47, da CF). Antes, contudo, para a sessão ser instaurada é necessária a presença de um número mínimo de parlamentares (*quórum de instalação*), que corresponde à maioria absoluta dos membros da respectiva *Casa*, ou seja, o primeiro número inteiro após a metade da totalidade dos membros que compõem a *Casa* respectiva¹⁸³.

Assim, se, na *Casa iniciadora*, não for alcançada a *maioria simples*, presente a *maioria absoluta* dos membros, o *projeto* será rejeitado e, posteriormente, arquivado. Ocorrendo o oposto, o *projeto* será remetido à *Casa revisora*, onde poderá ter dois destinos, caso não sofra emendas: o da *rejeição*, implicando o

¹⁸² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 206.

¹⁸³ Cf. TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 138.

arquivamento do *projeto*, ou da *aprovação*, que obrigará o envio do *projeto* ao Presidente da República para *sanção* ou *veto* (arts. 65, *caput* e 66, *caput*, da CF). Em quaisquer das hipóteses de *rejeição* do *projeto de lei*, quer na Câmara dos Deputados, quer no Senado Federal, a matéria dele constante "somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional" (art. 67, da CF)¹⁸⁴.

Visto isso, podemos estabelecer que a *fase* de *votação* inicia-se com a oportunidade que é dada ao parlamentar ou à Comissão de se pronunciar favoravelmente ou não ao *projeto de lei*, e encerra-se de duas formas: ou com o arquivamento do *projeto* ou com seu envio ao Presidente da República para a *sanção* ou *veto*.

3.6.4. A *sanção* ou *veto*

Mais uma vez nos deparamos com a denominação de uma *fase* que coincide com os *atos* nela praticados. A *sanção* e o *veto* são manifestações do Presidente da República acerca do *projeto de lei* realizadas no período processual comumente denominado *fase* de *sanção*. Trata-se de momento no qual o Poder Executivo relaciona-se *harmonicamente* com o Poder Legislativo na *produção da lei*. Nesse instante, o Executivo poderá conter o Legislativo, concordando ou não com o projeto por este último aprovado. Pela existência dessa possibilidade é que Gomes Canotilho denomina, com acerto, a *fase* em questão de "*fase de controle*", pois permite "a avaliação do mérito e da conformidade constitucional do acto legislativo", pelo Chefe do Poder Executivo¹⁸⁵.

Havendo concordância por parte do Presidente da República, este sancionará o *projeto de lei* (art. 66, *caput*, da CF). A *sanção*, portanto, "é a aquiescência do

¹⁸⁴ A sessão legislativa resume-se nas reuniões anuais, do Congresso Nacional, na Capital Federal, realizadas nos períodos de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro (art. 57, *caput*, da CF).

¹⁸⁵ *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 947.

Presidente da República aos termos de um projeto de lei"¹⁸⁶. Esse consentimento ao *projeto* pode ser externado ou pode ser presumido. Quando o Presidente manifesta-se favoravelmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento do *projeto*, diz-se que a *sanção é expressa* (art. 66, *caput*, e § 1º, da CF). Se transcorrer o referido prazo, sem qualquer pronunciamento, presumir-se-á o consentimento do Presidente. Nesta hipótese a *sanção* será *tácita* (art. 66, § 3º)¹⁸⁷. A *sanção* poderá ser ainda, *total* ou *parcial*, "conforme concorde, ou não, com a totalidade do projeto"¹⁸⁸.

Quais seriam os *projetos* passíveis de *sanção*? Segundo José Afonso da Silva "só são sancionáveis ou vetáveis projetos que disponham sobre as matérias indicadas no art. 48"¹⁸⁹, o que significa dizer, todo o projeto que contenha qualquer matéria de competência da União, "especialmente" as elencadas no citado dispositivo, ressalvadas as matérias constantes dos arts. 49, 51 e 52, que tratam dos assuntos reservados ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, respectivamente. Como as assuntos encartados nos referidos arts. 49, 51 e 52 só podem ser veiculados mediante Decreto Legislativo e Resolução, e considerando que o processo de Emenda à Constituição não contempla a fase em comento, em última instância, são sancionáveis ou vetáveis apenas os *projetos de leis complementar e ordinária*, aprovados pelo Congresso Nacional.

"A adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo"¹⁹⁰ é de importância fundamental ao *processo legiferante*, pois marca a *existência da lei*. "A lei nasce com a sanção que é pressuposto de sua existência, a menos que seja vetada e o veto rejeitado..."¹⁹¹. Até o ato *sancionatório* não há *lei*, há apenas *projeto de lei*. Daí não ser tecnicamente correta a afirmação usual de que "a lei foi sancionada"; na realidade, o *projeto de lei* foi *sancionado* e por força de tal ato foi transformado em *lei*. As disposições das cabeças dos arts. 65 e 66 não

¹⁸⁶ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 139.

¹⁸⁷ O art. 66, § 3º, não prescreve, expressamente, a observância a *dias úteis*, mas assim deve ser entendido como forma de harmonizar o citado dispositivo com a norma do art. 66, § 1º. Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 525.

¹⁸⁸ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 139.

¹⁸⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 525.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 525.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 525.

deixam dúvida quanto a isso ao prescrevem, textual e respectivamente, que "o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção (...)" e que "a Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará".

Retornemos a um assunto por nós já tratado, para que dúvidas não restem. A *existência* da lei não se confunde com a *vigência*, com a *validade*, com a *eficácia*, nem com a *efetividade* da mesma. "A existência da lei é o fato de ela aparecer como tal, num dado ordenamento. No nosso, começa com a *sanção* do projeto de lei". Fazemos coro a essa e outras assertivas de Riberio Dantas a respeito do assunto¹⁹², que em nada invalidam às nossas colocações anteriores. Também admitimos que a *lei*, no caso *lei ordinária*, só passa a *existir* após a *sanção*, mas para que esteja revestida do elemento que a difere das *normas* de outra natureza – a *cogência* –, e se perfaça como fruto da *função legiferante*, indispensável sua *vigência*¹⁹³.

O *ato* de conteúdo oposto ao da *sanção* é o *veto*, que pode ser expedido pelo Presidente da República, caso discorde do *projeto de lei* aprovado pelo Legislativo. "A idéia de veto encerra a de *eliminação*, de *exclusão*, de *vedação*. Nunca de *adição*, de *acréscimo*, de *adjunção*"¹⁹⁴, por isso não se admite "o veto *aditivo* ou *restabelecedor*, isto é, o veto que adicione algo ao projeto de lei ou restabeleça artigos, parágrafos, incisos ou alíneas suprimidos pelo Congresso Nacional"¹⁹⁵.

A *discordância*, no entanto, não pode ser arbitrária ou ficar totalmente à

¹⁹² Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, além da noção de *existência*, apresenta, em valioso estudo, os seguintes conceitos, com os quais concordamos integralmente: "a *validade* da lei é aspecto mais complexo, que permite abordagens variadas. Num sentido prático, corresponde à idéias de constitucionalidade. Tem início, em nosso sistema, com a *promulgação*". "A *vigência* da lei, embora possa ser encarada como uma das dimensões da validade, ou como a realidade maior que englobaria os demais planos normativos, parece ter sua delimitação mais precisa como qualidade da norma que rege, aqui e agora, *hic et nunc*, as relações sociais, na acepção de José Afonso da Silva: é a condição da norma positiva, presente; o Direito vigente é o oposto do Direito histórico. A *vigência* para o Direito brasileiro, começa a partir da *publicação* (ou do termo da *vacatio legis*, sendo o caso)". "A *eficácia* da lei pode ser vista como a medida de sua real aplicação no campo dos fatos. Admite, portanto uma gradação; daí também José Afonso da Silva falar em norma *plenamente eficaz*, se os efeitos dela decorrem imediatamente; *contidamente eficaz*, se sujeita a restrições nela mesma previstas; e *limitadamente eficaz*, se depende de normação ulterior, para poder produzir efeitos. De todo modo, a noção de eficácia está sempre ligada a uma *possibilidade*, qual seja a de produzir efeitos jurídicos". "A *efetividade* da lei é revelada pela adequação de seu comando a uma circunstância que define a *expectativa* ou *probabilidade* de sua aplicação real" (*Revista da Procuradoria Geral da República*, Existência, vigência, validade, eficácia e efetividade das normas jurídicas. v. 2, 1993, Brasília, p. 167-168).

¹⁹³ Vide item 2.1, acima.

¹⁹⁴ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 140.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 141.

avaliação subjetiva do Chefe do Executivo. O ato de oposição deve ser embasado na *inconstitucionalidade do projeto* ou na *contrariedade* deste ao *interesse público* (art. 66, § 1º, da CF). Para o *projeto* ser vetado sob o fundamento de *inconstitucional* deverá ser demonstrada a afronta *formal* ou *material* à Constituição¹⁹⁶, o que, diga-se, não apresenta grande dificuldade de ser verificada. Tarefa árdua, esta sim, será a de demonstrar a *contrariedade do projeto ao interesse público*, em face da vagueza conceitual desse termo.

A doutrina esforça-se em buscar uma noção mais objetiva de *interesse público*. Lúcia Valle Figueiredo, a princípio, diz que o "*interesse público* tem acepções diversas e pode, aparentemente, apresentar-se como conceito fluido", mas acaba por defini-lo como "aquele a que a Constituição e a lei deram tratamento especial" ou, simplesmente, como "aquilo que a lei assim quis"¹⁹⁷. Pelo senso comum, a expressão carrega a ideia de algo que é relevante a todos os indivíduos ou de importância coletiva. Mas, o que caracteriza o interesse como *público* é a presença do Estado no conjunto de "indivíduos" que por ele é afetado, quer "criando" o *interesse público*, pela edição do *ordenamento jurídico*, quer seguindo-o através da observância das *leis*¹⁹⁸. Assim, para efeito de oposição de veto, o *interesse público* contrariado será também o desrespeito ao "interesse" do Estado, que aconteceria, "por exemplo, pelo distanciamento das diretrizes políticas, de governo e administrativas, ou econômicas, entre outras, traçadas ou propostas pelo Presidente"¹⁹⁹, que devem ser elaboradas a partir dos ditames do *ordenamento jurídico*²⁰⁰.

¹⁹⁶ Sobre as inconstitucionalidades formal e material vide item 3.4, acima.

¹⁹⁷ *Curso de direito administrativo*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 33-34.

¹⁹⁸ Nesse sentido, Rodolfo de Camargo Mancuso, diz que "ao contrário do que se passa com os interesses 'social' e 'geral', ambos estreitamente afetados às noções de 'coletividade', 'sociedade civil', aqui, porém, predomina a presença do *Estado*. Quando se lê ou se ouve a expressão 'interesse público', a presença do Estado se nos afigura em primeiro plano. É como se ao Estado coubesse, não só a ordenação normativa do 'interesse público', mas também a soberana indicação de seu conteúdo. Ada Pellegrini Grinover observa a esse respeito que o interesse público '(à ordem pública, à segurança pública) constitui interesse de que todos compartilham. E o único problema que pode suscitar ainda se coloca na perspectiva clássica do conflito indivíduo contra Estado'" (*Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 3 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 26-27).

¹⁹⁹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 92.

²⁰⁰ Reputamos pertinente ilustrar, com exemplo, cada uma das hipóteses de veto. Para tanto, valeremo-nos das razões de veto apresentadas pelo Presidente da República, através da Mensagem nº 664, em 11 de setembro de 1990, em relação o projeto de lei que viria a tornar-se o Código de Defesa do Consumidor. Hipótese de contrariedade ao interesse público: "art. 11 - O produto ou serviço que, mesmo adequadamente utilizado ou fruído, apresenta alto grau de nocividade ou periculosidade será retirado imediatamente do mercado pelo fornecedor, sempre às suas expensas, sem prejuízo da responsabilidade pela reparação de eventuais danos". "O dispositivo é contrário ao interesse público, pois, ao determinar a retirada do mercado

Ao dizermos, acima, que o Presidente da República deve *demonstrar* o fundamento no qual está baseando sua oposição, estamos enfatizando a necessidade de o veto ser sempre *motivado*. O veto deve ser acompanhado de suas "razões", que são os *motivos* pelos quais o ato está sendo praticado.

A rejeição ao *projeto de lei* pode ser integral, caso de *veto total*, ou apenas *parcial* (art. 66, § 1º, da CF). Vetar parte do *projeto*, não significa suprimir parte de dispositivo. Pelo contrário. O *veto parcial* não pode incidir apenas sobre a expressão de um artigo, por exemplo, pois, se isso fosse possível, uma norma que prescrevesse a não proibição de determinada prática, poderia ter seu mandamento invertido pela simples supressão da expressão negativa. Por isso a Constituição Federal prescreve que "o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea" (art. 66, § 2º)²⁰¹, a fim de evitar que o Presidente da República altera o sentido do texto aprovado pelo Parlamento através da supressão de palavras, *legislando individualmente*.

A apresentação do veto acaba por provocar a dilação da *fase* em que se realiza. Recebido o *projeto* pelo Presidente da República, este terá o prazo de quinze dias úteis para oferecer veto (ou *sanção*). Vetando-o, deverá encaminhar, em quarenta e oito horas, as *razões do veto* ao Presidente do Senado Federal (art. 66, §

de produtos e serviços que apresentem 'alto grau de nocividade e periculosidade', mesmo quando 'adequadamente utilizados', impossibilita a produção e o comércio de bens indispensáveis à vida moderna (e.g. materiais radioativos, produtos químicos e outros). Cabe, quanto a tais produtos e serviços, a adoção de cuidados especiais, a serem disciplinados em legislação específica". Hipótese de inconstitucionalidade: "art. 85 - Contra atos ilegais ou abusivos de pessoas físicas ou jurídicas que lesem direito líquido e certo, individual, coletivo ou difuso, previsto neste Código, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança. art. - 86. Aplica-se o *habeas data* à tutela dos direitos e interesses dos consumidores". "As ações do mandado de segurança e de *habeas data* destinam-se, por sua natureza, à defesa de direitos subjetivos públicos e têm, portanto, por objetivo precípuo os atos de agentes do Poder Público. Por isso, a sua extensão ou aplicação a outras situações ou relações jurídicas é incompatível com sua índole constitucional. Os artigos vetados, assim, contrariam as disposições dos incisos LXXI e LXXII do art. 5º da Carta Magna".

²⁰¹ Michel Temer adverte que o dispositivo em questão não cumpre com eficiência o propósito da sua existência, que seria a preservação do todo lógico da norma. O autor sustenta seu ponto de vista nas seguintes razões: "a) o todo lógico da lei pode desfigurar-se também pelo veto, por inteiro, do artigo, do inciso, do item ou da alínea. E até com maiores possibilidades; b) se isto ocorrer - tanto em razão do veto da palavra ou do artigo - o que se verifica é usurpação de competência pelo Executivo, circunstância vedada pelo art. 2º da CF; c) qual a solução para ambas as hipóteses? O constituinte as previu: aposto o veto, retorna o projeto ao Legislativo e este poderá rejeitá-lo, com o quê se manterá o todo lógico da lei. Objeta-se, entretanto: a rejeição do veto exige maioria absoluta e, por isso, uma minoria (1/3) poderá editar a lei que, na verdade, não representa a vontade do legislador. Responde-se: se isto suceder, qualquer do povo, incluídos os membros do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário, pode representar aos legitimados constitucionalmente (art. 103, I a IX, da CF) para a promoção da representação de inconstitucionalidade daquela lei em face de usurpação de competência vedada pelo art. 2º, da CF" (*Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 142).

1º, da CF), que conduzirá, enquanto Presidente do Congresso Nacional (art. 57, § 5º, da CF), a *sessão conjunta* da Câmara e do Senado, a se realizar trinta dias após o recebimento das *razões*. Na *sessão*, as *razões* serão examinadas e o *veto* rejeitado, se for alcançada a *maioria absoluta* dos Deputados e Senadores (art. 66, § 4º, da CF). Caso o prazo de trinta dias expire-se sem haver deliberação, "o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final" (art. 66, § 6º, da CF).

Ao contrário da *sanção*, o *veto* "é sempre expresse, inexistindo veto tácito porque, decorridos os 15 dias úteis sem manifestação, presume-se que o projeto tenha sido tacitamente sancionado"²⁰².

"O veto é relativo. Quer dizer, não tranca de modo absoluto o andamento do projeto"²⁰³. Se houver *veto parcial*, a parte vetada percorrerá as etapas acima expostas, pois

o veto parcial – e nisso está uma particularidade do Direito brasileiro – apenas obriga o reexame da parte vetada, enquanto o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada²⁰⁴ (art. 66, § 5º, da CF).

3.6.5. A *promulgação*

Promulgar, segundo ensina Michel Temer, "é atestar que a ordem jurídica foi inovada"²⁰⁵. "O ato de promulgação tem, assim, como conteúdo, a presunção de que a lei promulgada é válida, executória e potencialmente obrigatória"²⁰⁶. Essa

²⁰² CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 92.

²⁰³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 526.

²⁰⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 219. O autor condena essa prática, porque "se superado o veto, ocorre o inconveniente tantas vezes sentido entre nós de uma mesma lei ter vigorado com um texto (o da publicação sem a parte vetada, até a publicação do texto com a parte que fora vetada incluída) e passar a vigorar com outro texto. Esse inconveniente tem até provocado a prática esdrúxula de a parte vetada ser publicada com outro número, como se fosse outra lei. Dessa situação (em vigor a parte não vetada, pendente a parte vetada) resulta sempre incerteza sobre o alcance e o verdadeiro sentido da lei, o que redundaria necessariamente em insegurança jurídica" (*Ibidem*, p. 220).

²⁰⁵ *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 142.

²⁰⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 526.

autenticação da *lei* deve ser realizada pelo Presidente da República logo após a *sanção do projeto*. Se a *sanção* for *expressa*, simultâneo será o ato de *promulgação*. Já, nos casos de *sanção tácita* e de derrubada do veto pelo Congresso Nacional²⁰⁷, o Chefe do Executivo terá quarenta e oito horas para fazê-lo (art. 66, §§ 5º e 7º, da CF). Se não o fizer dentro do referido prazo, a *promulgação* ficará a cargo do Presidente do Senado Federal, e, se em igual período também deixar de praticar o ato, a responsabilidade recairá sobre o Vice-Presidente da mesma Casa (art. 66, § 7º, da CF).

Caso o Vice-Presidente do Senado não cumpra o determinado pela Constituição, poderia ser ele responsabilizado? Gonçalves Carvalho, explica que a doutrina, neste ponto, é dividida, havendo autores como Pontes de Miranda e Luiz Bispo, com os quais concorda, que entendem que o mandamento constitucional impede a recusa de *promulgar a lei* e caso a autoridade não o faça, poderá vir a ser responsabilizada. Em sentido contrário estão Nelson de Sousa Sampaio e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que entendem que a responsabilização não pode ocorrer por falta de previsão legal expressa²⁰⁸. Partilhamos do entendimento da primeira

²⁰⁷ Quanto ao dispositivo constitucional que determina a promulgação após a derrubada do veto, Gonçalves Carvalho detecta a seguinte imprecisão normativa: "os Constituintes de 1988 deixaram passar rara oportunidade para corrigir defeito do texto de 1969, que falava em promulgação do projeto de lei (art. 59, § 3º, parte final da Constituição revogada), mantendo o mesmo equívoco no art. 66, § 5º, ao declarar que 'se o veto for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República'. O equívoco reside em determinar a promulgação de 'projeto de lei' ao invés de 'lei'" (*Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 94).

²⁰⁸ Sobre a competência prevista no art. 66, § 7º, Gonçalves Carvalho afirma ser ela "sucessiva, pois, de acordo com o mencionado dispositivo constitucional, se o Presidente da República não promulgar a lei no prazo acima referido, caberá ao Presidente do Senado a promulgação, no mesmo prazo de 48 horas, e, finalmente, caso não o faça, a competência recai no Vice-Presidente do Senado, sem sucessão. Tal circunstância impede a recusa, pelo Vice-Presidente do Senado, de promulgar a lei. Assim, caso não o faça, poderá vir a ser responsabilizado".

"É que a recusa do Vice-Presidente do Senado em promulgar a lei resulta não-cumprimento da Constituição, já que não se trata de projeto de lei, mas de lei sancionada por decurso de prazo, ou porque o Congresso Nacional reafirmou o projeto, rejeitando o veto (art. 66, §§ 3º e 4º). E a própria Constituição diz taxativamente constituir crime de responsabilidade os atos que atentarem contra ela. Assim pensam *Luiz Bispo* e *Pontes de Miranda*, dizendo este jurisconsulto que, 'se o Vice-Presidente do Senado Federal não cumpre o que se lhe atribui o § 5º do art. 59 (da Emenda Constitucional nº 1/69), comete crime de responsabilidade. A lei ordinária pode e tem de apontar os crimes de responsabilidade; porém há casos em que já resulta a figura de alguma regra jurídica constitucional que estabeleça dever".

"Contra a tese da responsabilização do Vice-Presidente do Senado insurge-se *Nelson de Sousa Sampaio*, ponderando que a norma constitucional que dispõe sobre a competência para a promulgação é uma norma imperfeita, como muitas do Direito Constitucional. Assim, a tese da responsabilização do Vice-Presidente do Senado Federal 'somente procederia se a lei sobre os crimes de responsabilidade incluísse tal figura delituosa'. E criticando a posição de *Pontes de Miranda* acima referida, diz ainda que 'o nosso comentarista, ao examinar a quebra do dever de promulgar refere-se apenas a crime de responsabilidade do Vice-Presidente do Senado – o que, se não for um cochilo, será, ao mesmo tempo, uma contradição e uma injustiça. O Vice-Presidente do Senado, então e hoje também o seu Presidente, não estão sujeitos a

corrente.

Passadas as quarenta e oito horas, nada impede que o Presidente da República venha a *promulgar* a *lei*. A intempestividade da *promulgação* não a tornaria nula, "porque o objetivo da prescrição do § 7º do art. 66 não é transferir a competência, mas autorizar outras autoridades a atestarem a existência da lei na omissão do Presidente. O objetivo é *suprir* e não *impedir* a manifestação do Chefe do Executivo"²⁰⁹.

3.6.6. A publicação

A *publicação* é fase que sucede a de *promulgação*. Tal qual a *iniciativa* e a *promulgação*, na *publicação* é praticado ato homônimo. *Publicar* é levar ao conhecimento da sociedade e do Estado a existência da *lei*. Sabe-se que o objetivo da *publicação* é informar "a todos que a ordem jurídica recebeu norma nova"²¹⁰.

A eficácia dessa comunicação, para alguns autores, é presumível, porque, em termos práticos, tornar-se-ia muito remota a possibilidade de fazer com que todos conhecessem o teor da *lei* publicada. Pela tese da presunção, ninguém poderia alegar o desconhecimento da lei. Contudo, esse entendimento perde a sustentação diante da seguinte pergunta formulada por Maria Helena Diniz:

como a publicação oficial tem por escopo tornar a lei conhecida, embora empiricamente, ante a complexidade e dificuldade técnica de apreensão, possa uma norma permanecer ignorada de fato, pois se nem mesmo cultores do direito têm pleno conhecimento de todas as normas jurídicas, como se poderia dizer que qualquer pessoa pode ter perfeita ciência da ordem jurídica para observá-la no momento de agir? ²¹¹

impeachment. Ademais, seria inconcebível que a responsabilidade somente atingisse a última autoridade, na cadeia das encarregadas da promulgação dos projetos".

"Sem criticar expressamente o ponto de vista de *Pontes de Miranda*, no sentido de se imputar crime de responsabilidade ao Vice-Presidente do Senado Federal, *Manoel Gonçalves Ferreira Filho* observa, também, como *Nelson de Sousa Sampaio*, que a lei que define tais crimes ignorou, contudo, essa figura de promulgação pelo Vice-Presidente do Senado" (*Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 95-96).

²⁰⁹ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 143.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 143.

²¹¹ *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada*. 2 ed. atual. e aum.. São Paulo, Saraiva, 1996, p. 85.

A autora apresenta a seguinte solução:

o ato da publicação visa apenas neutralizar a ignorância, sem contudo eliminá-la. Neutralizar a ignorância, ensina-nos Tércio Sampaio Ferraz Jr., é 'fazer com que ela não seja levada em conta, não obstante possa existir'. A publicação tornará a norma conhecida, obrigatória e apta a produzir efeitos jurídicos concretos, imunizando a autoridade contra a desagregação que a ignorância possa lhe trazer, pois uma autoridade ignorada é como se não existisse. Esse é o real sentido do princípio da irrelevância do desconhecimento da lei, que repele a *exceptio ignorantiae juris*²¹².

Não se deve confundir *publicidade* e *publicação*. Segundo Gomes Canotilho,

a publicação é a forma de publicidade de actos normativos feita através do 'jornal oficial', Diário da República; publicidade em sentido amplo é qualquer forma de comunicação dos actos dos poderes públicos dotados de eficácia externa (através de ordens de serviço, editais, avisos, etc)²¹³.

A pessoa incumbida de *promulgar* a lei também deverá publicá-la.

A publicação pressupõe perfeita e acabada a promulgação, a que deve seguir-se. Daí decorre que, embora quem promulgue tenha o dever de publicar, o prazo de promulgação não pode compreender o da publicação, já que do contrário o prazo constitucional de promulgação seria logicamente reduzido pela necessidade de, durante ele, ocorrer a publicação que forçosamente lhe é posterior²¹⁴.

Em nosso *sistema*, a materialização da *publicação* ocorre, em regra, através de veículos de imprensa oficial, em base física ou digital, responsáveis pelo anúncio dos atos do Poder Público. "Nos locais onde não haja jornal oficial, considera-se publicado o ato governamental pelos meios em que rotineiramente se os veiculam no local (afixação de texto no quadro próprio da Câmara Municipal ou da Prefeitura, por exemplo)"²¹⁵.

Ainda em nosso *sistema*, a *publicação* pode coincidir com o momento de *vigência* da *lei*, isto é, o momento que a *lei* torna-se de cumprimento obrigatório pelos indivíduos²¹⁶. Diante dessa afirmação, poder-se-ia perguntar qual seria a força cogente de uma *lei* que fosse promulgada, mas não publicada. Nenhuma, é a

²¹² *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada*. 2 ed. atual. e aum.. São Paulo, Saraiva, 1996, p. 85.

²¹³ *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 947.

²¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 243.

²¹⁵ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 143.

²¹⁶ Sobre o momento da entrada em vigor da lei, vide p. 61, acima.

resposta. Em tal situação estaria ocorrendo o que Gomes Canotilho chama de *veto de bolso*²¹⁷, pois todos os *atos* praticados até a *promulgação* teriam sido inócuos, uma vez que a *lei* não estaria apta a cumprir sua *finalidade* por absoluta impossibilidade de produzir *efeitos*. A *lei* *existiria* no ordenamento mas seu cumprimento não seria obrigatório, o que tornaria ineficaz a *lei*. Nesse caso, como já dissemos, a *lei* não seria *cogente*, o que equivaleria dizer que a *função legiferante* não teria sido exercida na sua completude.

Bem por isso que incluímos no conceito do *processo legiferante* as fases de *promulgação* e *publicação*, o que não é praxe por parte da doutrina majoritária. A despeito da diversidade de conceitos doutrinários sobre o "processo legislativo", a conclusão quanto à *promulgação* e a *publicação*, na maioria das vezes, é a de que "rigorosamente, não integram o *processo legiferante*. Promulga-se e publica-se lei, que já existe desde a sanção ou veto rejeitado"²¹⁸. Esse entendimento é válido se se considerar encerrado o *processo legiferante* com a *existência* da *lei*, que, de fato, opera-se com a *sanção*, sendo desnecessária a *promulgação* e a *publicação* para a *lei* *existir*. Mas, como demonstrado em várias passagens acima, esse não é nosso modo de ver o *processo legiferante*.

Aderimos à minoria que incluiu a *publicação* como *fase/ato* do *processo* de *produção da lei*. A Constituição Federal, na parte em que dispôs sobre o *processo legiferante* da *lei ordinária* (arts. 61, 63 a 67), não fez qualquer referência ao ato de *publicação*. O intérprete mais apressado poderia, precipitadamente, concluir que tal omissão seria o argumento consolidador da tese, segundo a qual a *publicação* não integra o *processo legiferante*, *lato sensu*. Porém, o exegeta cauteloso, se se valer do *método sistemático*, inferirá o oposto. Em três passagens do disciplinamento da *medida provisória* há referência expressa à necessidade de *publicação* dessa *espécie legislatória* (art. 62, §§ 4º, 6º e 7º, da CF). Em outros dois trechos da Carta Maior, há imposições de que a *lei* deve ser, sim, publicada, pois a *publicação* será tomada como um marco a partir do qual determinadas condutas estarão proibidas. Referimo-nos ao *princípio da anterioridade nonagesimal* ou *noventena*, em matéria tributária

²¹⁷ *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 949.

²¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 526. Conforme exposto no item 3.5, acima, Ferreira Filho considera a *promulgação* e a *publicação* como integrantes de um *fase complementar* do "processo legislativo" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, *passim*).

e previdenciária, previsto, respectivamente, no art. 150, III, "b" e "c", e no art. 195, § 6º, todos da CF, que obriga a criação ou majoração de tributos e contribuições, somente após o decurso de noventa dias contados da "data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado". Há, por fim, a previsão contida na Lei Complementar n.º 95/1998, que condiciona a vigência da *lei* à prática do *ato* de *publicação*, não necessariamente em datas coincidentes (art. 8º e §§ 1º e 2º, do referido Diploma Legal Complementar).

3.7. A natureza jurídica dos atos legislativos

No início deste trabalho, afirmamos, como premissa, que a *função legiferante* se coaduna com a *função política*²¹⁹. Isso implica dizer que a *lei*, produto final da *função legiferante*, é um *ato* (*legiferado*) de natureza *política*, forjado nos moldes da Constituição Federal. Na terminologia de Bandeira de Mello, seria uma *manifestação estatal* de natureza *político-jurídica*, porque praticada "com *margem de discricção e diretamente em obediência à Constituição*, no exercício de *função puramente política*"²²⁰.

Assumimos, por uma inevitável consequência lógica, que a *lei* é *ato legiferado político-jurídico*. Contudo, uma pergunta deve ser feita, que para nós é de importância fundamental, visto ser ela o estopim da tese que pretendemos defender: todos os *atos* praticados no *processo legiferante*, ou seja, *atos legislativos*, também são de natureza *político-jurídica* (*discricionária*), ou há *atos* de natureza eminentemente *jurídica* (*vinculada*, sem *margem discricionária*)? Busquemos a resposta, mais uma vez, junto ao *processo standard* para as análises que vamos procedendo, o da *lei ordinária*.

Nas seis *fases* expostas no item 3.6, acima, consideramos como os principais *atos* nelas praticados, os seguintes: *iniciativa*, *discussão sobre o projeto*, *emenda*, *aprovação* ou *rejeição do projeto*, *sanção*, *veto*, *manutenção* ou *derrubada do veto*, *promulgação* e *publicação*.

Por uma visão mais genérica, sem a análise de especificidades, exceções ou

²¹⁹ A respeito, vide p. 32, acima.

²²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. ref., ampl. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 199.

de casuísmos, inclinamo-nos a sustentar que, nos sete primeiros atos, os respectivos *órgãos* exequentes dispõem de "liberdade de escolha" para praticá-los ou não, segundo a conveniência de cada um e a oportunidade de fazê-lo. O mesmo não ocorre em relação à *promulgação* pelo Presidente da República, e, nos casos de *sanção tácita* e de derrubada do *veto*, pelo Vice-Presidente do Senado (art. 66, § 7º, da CF), nem com a *publicação* da lei. As justificativas estão no Diagrama abaixo.

Diagrama 11: Natureza jurídica dos *atos legislatórios*.

Ato legislativo	Natureza	Justificativa
Iniciativa	Político-jurídica	A apresentação da proposição legiferante é fruto de um <i>dever-poder</i> imposto pela Constituição, que permite ao legitimado o exercício de juízo de discricionariedade. Dedicamos o item 4.2.4, adiante, para a análise desse assunto
Discussão sobre o projeto	Político-jurídica	Está totalmente a critério dos parlamentares a forma e o momento do exame do <i>projeto de lei</i> , podendo, inclusive, perdurar, por tempo indefinido, a <i>discussão</i> e uma ou em outra Casa.
Emenda ao projeto	Político-jurídica	A necessidade e conveniência de se alterar o <i>projeto de lei</i> por meio de <i>emenda</i> é algo que reside, exclusivamente, na esfera subjetiva do parlamentar, inexistindo qualquer previsão normativa de "dever de emenda".
Aprovação ou rejeição do projeto	Político-jurídica	O momento da aprovação ou rejeição do <i>projeto de lei</i> é a expressão máxima da manifestação política. Nada, nem mesmo a eventual inconstitucionalidade do <i>projeto de lei</i> , impede ou obriga o parlamentar a aprová-lo ou a rejeitá-lo.
Sanção	Político-jurídica	A Constituição não impõe ao Presidente da República a obrigação de concordância com o <i>projeto de lei</i> . Também não exige o oposto, a discordância dele. Tamanha é a liberdade de ação do Chefe do Executivo nessa fase do <i>processo</i> , que a Constituição lhe permite, inclusive, ficar silente, nada a dizer a respeito do <i>projeto</i> , sem que isso paralise ou prejudique o andamento do <i>feito legiferante</i> .
Veto	Político-jurídica	A existência de critérios objetivos para a oposição de <i>veto</i> (<i>inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público</i>), não tornam a sua apresentação obrigatória. Ainda que uma ou ambas as hipóteses de <i>veto</i> estejam manifestamente presentes, o Presidente da República dispõe da "liberdade" não oferece-lo, e concordar <i>tácita</i> ou <i>expressamente</i> com o <i>projeto de lei</i> .
Manutenção ou derrubada do veto	Político-jurídica	A mesma dinâmica da aprovação/rejeição do <i>projeto de lei</i> pelo Congresso Nacional, opera-se nesse instante da manutenção ou não do <i>veto</i> . Ampla "liberdade política", ainda que patentes os critérios objetivos ensejadores do <i>veto</i> .
Promulgação pelo Presidente da República ou pelo Presidente do Senado, nos casos de sanção tácita e de derrubada de veto	Político-jurídica	Nas hipóteses em questão (sanção tácita e derrubada de veto), a Constituição Federal confere ao Presidente da República uma espécie de prerrogativa de <i>promulgação</i> . Não se trata de dever. Caso o Chefe do Executivo dela não faça uso, independentemente de motivação, a prerrogativa será sucedida ao Presidente do Senado, que, por sua vez, caso também não a exerça, passará, em definitivo, ao Vice-Presidente do Senado.

Promulgação pelo Vice-Presidente do Senado, nos casos de sanção tácita e de derrubada de veto	Jurídica	A Constituição Federal não deixa alternativa ao Vice-Presidente do Senado. Após o Chefe do Executivo e o Presidente do Senado declinarem à prerrogativa de <i>promulgação</i> , a <i>lei</i> deverá ser promulgada pelo último <i>órgão</i> da linha sucessória (Vice-Presidente), sob pena de caracterização de uma espécie de "veto de bolso" ²²¹ .
Promulgação pelo Presidente da República, no caso de sanção expressa	Jurídica	Aqui não se trata de prerrogativa, nem de discricionariedade, mas de clara "obrigação legal". Após o Presidente da República sancionar expressamente o <i>projeto de lei</i> , ter-se-á a <i>lei</i> . Para que a autoridade das decisões políticas, tanto do Congresso Nacional, como do próprio Poder Executivo, sejam respeitadas, e os <i>atos legislativos</i> até então praticados não se percam, a ponto de caracterizar o referido "veto de bolso", o Chefe do Poder Executivo está condicionado a <i>promulgar</i> , sabendo-se que, ninguém além dele, dispõe de competência para tanto. Seria mesmo um verdadeira contrassenso o Presidente da República concordar explicitamente com o projeto, e, em seguida, deixar de <i>promulgar</i> o que passou a ser <i>lei</i> .
Publicação	Jurídica	A <i>publicação</i> da <i>lei</i> é imperiosa por parte do <i>órgão</i> promulgador, sob pena da ocorrência do já referido "veto de bolso" ²²² .

Fonte: elaborado pelo autor.

3.8. As espécies de *procedimentos legiferantes* no processo de lei ordinária

Todos os atos expostos até o momento, praticados da *fase* de *iniciativa* à de *publicação*, respeitam uma sequência cronológica coordenada. A Constituição permite que o lapso temporal da prática desses atos seja reduzido, a requerimento do Presidente da República, sem que nenhum deles sofra supressão. Temos então, dois "tempos" *procedimentais*: um de menor duração, ao qual podemos chamar de *procedimento sumário*, e outro de duração regular, que seria o *procedimento comum* ou *ordinário*.

O *rito sumário* é exceção *procedimental*, por se tratar de regime de urgência, onde se provoca e se espera celeridade nas ações, unicamente, do Poder Legislativo. Sendo uma medida excepcional, o Constituinte impôs certas restrições à sua aplicação; só pode ser invocado por uma pessoa e em um único caso. A pessoa: o Presidente da República. A hipótese: *projeto de lei* de sua autoria. No que concerne à citada hipótese, deve-se esclarecer que o art. 64, § 1º, da Constituição Federal, não está se referindo apenas aos *projetos* elaborados a partir da *iniciativa privativa* do

²²¹ Sobre o "veto de bolso", vide p. 96, acima.

²²² Sobre o "veto de bolso", vide p. 96, acima.

Chefe do Poder Executivo. A apreciação diz respeito a qualquer *projeto* depositado pelo Presidente da República, ressalvados os que já estão vinculados a prazo de tramitação predeterminado, como os *projetos* das *leis orçamentárias*, sobre os quais falaremos mais adiante.

Todo *projeto* para o qual seja solicitado o trâmite *sumário* deverá ser, sempre, apresentado à Câmara dos Deputados, por força do art. 64, *caput*, da Magna Carta, que obriga o início de qualquer *proposição* de *iniciativa* do Presidente da República na referida *Casa*. Apresentado o *projeto*, a Câmara dos Deputados terá quarenta e cinco dias para cumprir as fases de discussão e votação. Se aprovado, o Senado Federal terá igual prazo para cumprir a mesma tarefa. Na hipótese de qualquer uma das Casas extrapolar o prazo fixado, o *projeto* será incluído na *ordem do dia* e a deliberação dos demais assuntos será sobrestada até que se ultime aquela *votação* (art. 64, § 2º, da CF). Os citados prazos, no entanto, não poderão ser aplicados quando o Congresso Nacional estiver em *recesso* ou quando os *projetos* versarem sobre códigos (art. 64, § 4º). Vale dizer ainda que, havendo *emendas* por parte do Senado Federal, o *projeto* deverá ser remetido à Câmara dos Deputados, para que as aprecie em dez dias (art. 64, § 3º, da CF).

O mecanismo do *procedimento sumário* não implicará *aprovação* do *projeto* por decurso de prazo, sem a devida manifestação dos integrantes do Legislativo. O *sistema* foi concebido para compelir o legislador a se manifestar e não para suprimir ou inibir a sua manifestação²²³.

Pela sistemática constitucional o *procedimento sumário*, enquanto abreviação cronológica do *procedimento comum*, só há em relação aos *processos* de confecção da *lei ordinária* e da *lei complementar*.

²²³ Cf. TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 143.

4. A INICIATIVA LEGIFERANTE NA UNIÃO

4.1. A iniciativa-ato e os atos preparatórios

Restou demonstrado acima²²⁴ que a *iniciativa* não se resume apenas ao *ato inaugural* do *processo legiferante* (*iniciativa-ato*). Além da noção de *ato* – consistente no depósito da *proposição*²²⁵ da *lei* a ser produzida –, a *iniciativa* pode ser vista como um estágio do *processo legiferante* (*iniciativa-fase*) e como *atribuição* de determinados *ente* para praticar o *ato* deflagrador do *processo* (*iniciativa-competência*).

Aproximando-nos mais da *iniciativa-ato*, vemo-la como o primeiro *ato* capaz de deflagrar o *processo legiferante*, tanto em sentido *amplo*, como *estrito*. Pelo prisma do *processo stricto sensu*, a *iniciativa-ato* variará a depender da *espécie legislatória* que se pretenda *produzir*. Por essa maneira de ver o *processo*, fixamos como premissas em relação ao *processo legiferante stricto sensu*, que:

- (i) não há *processo* composto por um *ato* só – caso contrário não poderia ser considerado *processo*, o qual pressupõe a existência de, no mínimo, dois atos, encadeados entre si, direta ou indiretamente, visando o alcance de um fim;
- (ii) em todo o *processo* há *iniciativa-ato*;
- (iii) para cada *espécie legislatória* há uma *iniciativa-ato* correspondente;
- (iv) a *iniciativa-ato* é o primeiro e a *publicação-ato* é o último ato legislativo praticado no *processo*;
- (v) a *iniciativa-ato* se origina, apenas, da *iniciativa-competência*.

De modo a justificar esses postulados, antecipamos um panorama das *espécies legislatórias* e suas respectivas *iniciativas-ato*, que, mais adiante, serão

²²⁴ Ver item 3.6.1.

²²⁵ A *proposição* significa a sujeição de qualquer matéria à deliberação do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões. As *proposições principais* abrangem somente as *propostas de emendas à Constituição*, os *projetos de lei* complementar e ordinária, *projetos de decreto legislativo*, *projetos de resolução*, *indicações* ("providências que o parlamentar julgue necessárias, ou convenientes, por parte da própria Casa ou dos demais poderes da União") e *requerimentos* (solicitações à Mesa da Câmara, do Senado ou do Congresso, sujeitas à decisão do presidente da Mesa ou do respectivo plenário) (FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo legislativo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996, p. 819).

objeto de outras considerações. Por enquanto, apresentamos o Diagrama abaixo com notas numeradas de final de página (rodapé)²²⁶ correspondentes a esclarecimentos que reputamos indispensáveis à correta compreensão da síntese proposta.

Diagrama 12: *Iniciativas-ato das espécies legislatórias.*

Espécie Legislativa	Iniciativa-ato	Órgão Ofertante²²⁷	Órgão Ofertado
Emenda à Constituição	Proposição (Proposta de Emenda à Constituição) ²²⁸	• Mínimo de 1/3 do Senado Federal (art. 60, I, da CF) • Mínimo de 1/3 da Câmara dos Deputados (art. 60, I, da CF) • Presidente da República (art. 60, II, da CF) • "mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros" (art. 60, III, da CF)	Presidente do Senado Federal, enquanto Presidente do Congresso Nacional (art. 60, § 2º, c/c art. 57, § 4º, da CF)
Lei Complementar	Proposição (Projeto de Lei Complementar)	• Deputado Federal (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Comissão da Câmara dos Deputados (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Presidente da República (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Supremo Tribunal Federal (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Tribunais Superiores (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Procurador Geral da República (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Cidadãos (art. 61, <i>caput</i>, da CF)	Presidente da Câmara dos Deputados (art. 64, <i>caput</i> , e art. 61, § 2º, ambos da CF)
		• Senador (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Comissão do Senado Federal (art. 61, <i>caput</i>, da CF)	Presidente do Senado Federal (art. 64, <i>caput</i> , da CF)

²²⁶ A despeito da relevância dessas notas, que justificaria a alocação das mesmas no corpo principal do trabalho, mantivemo-las no final da respectiva página para facilitar o exame do termo a que correspondem e a fluidez da leitura.

²²⁷ A legitimidade do *órgão ofertante* dependerá da matéria objeto da *iniciativa-ato*, visto existirem matérias de *iniciativa-competência privativa*, a exemplo do que se dá com o Presidente da República (art. 61, § 1º, I e II, da CF).

²²⁸ *Proposição* é o gênero da *iniciativa-ato*, *Proposta de Emenda à Constituição* e os demais termos que estiverem entre parênteses na coluna em questão são espécies.

		Comissão do Congresso Nacional (art. 61, <i>caput</i> , da CF)	Presidente do Senado Federal, enquanto Presidente do Congresso Nacional (art. 64, <i>caput</i> , c/c art. 57, § 4º, ambos da CF)
Lei Ordinária	Proposição (Projeto de Lei Ordinária)	• Deputado Federal (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Comissão da Câmara dos Deputados (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Presidente da República (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Supremo Tribunal Federal (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Tribunais Superiores (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Procurador Geral da República (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Cidadãos (art. 61, <i>caput</i>, da CF)	Presidente da Câmara dos Deputados (art. 64, <i>caput</i> , e art. 61, § 2º, ambos da CF)
		• Senador (art. 61, <i>caput</i>, da CF) • Comissão do Senado Federal (art. 61, <i>caput</i>, da CF)	Presidente do Senado Federal (art. 64, <i>caput</i> , da CF)
		Comissão do Congresso Nacional (art. 61, <i>caput</i> , da CF)	Presidente do Senado Federal, enquanto Presidente do Congresso Nacional (art. 64, <i>caput</i> , c/c art. 57, § 4º, ambos da CF)
Lei Delegada	Proposição (Proposta de Delegação)	Presidente da República (art. 68, <i>caput</i> , da CF)	Presidente do Senado, enquanto Presidente do Congresso Nacional (art. 68, <i>caput</i> , da CF)
Medida Provisória	A própria Medida Provisória	Presidente da República (art. 62, <i>caput</i> , da CF)	A medida provisória não necessita de oferta para se consumir enquanto <i>iniciativa-ato</i>, bastando sua edição. Em seguida será publicada e <i>imediatamente</i> encaminhada ao Presidente do Senado, enquanto Presidente do Congresso Nacional (art. 62, <i>caput</i>, c/c art. 57, § 4º, ambos da CF)

Decreto Legislativo ²²⁹	Proposição (Projeto de Decreto Legislativo)	• Deputado Federal • Comissão da Câmara dos Deputados • Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Presidente da Câmara dos Deputados
		• Senador • Comissão do Senado Federal • Mesa Diretora do Senado Federal	Presidente do Senado Federal
Resolução ²³⁰	Proposição (Projeto de Resolução)	• Deputado Federal • Comissão da Câmara dos Deputados • Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Presidente da Câmara dos Deputados
		• Senador • Comissão do Senado Federal • Mesa Diretora do Senado Federal	Presidente do Senado Federal

Fonte: elaborado pelo autor.

A apresentação da *proposição* ao *órgão ofertado*, implica a consumação da *iniciativa-ato*²³¹, exceto no caso de *medida provisória* que se perfaz no momento em que o Presidente da República conclui sua *edição*, o que se dá independentemente da *publicação*. Uma vez perfeita e acabada, a *iniciativa-ato* (i) passa a ser *ato legislativo* existente; (ii) determina "a ativação do procedimento legislativo

²²⁹ Diferentemente das demais *espécies legislatórias*, o decreto legislativo e a resolução não contam com disciplinamento expresso e específico de seus respectivos *processos de elaboração*, cabendo aos regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional fazê-lo. A *interpretação sistemática* da Constituição nos permite, apenas, saber (i) a finalidade dessas espécies legislatórias, (ii) os órgãos legiferantes competentes, (iii) turno de votação e (iv) o quórum aprovação. O decreto legislativo é *espécie legislatória* criada especificamente para veicular o exercício das *iniciativas-competência exclusivas* do Congresso Nacional, com efeito *externa corporis*, constantes do art. 49, da Constituição Federal. Em regra, o quórum para aprovação de decreto legislativo é o de maioria simples, em um turno de votação (art. 47). A exceção fica por conta da ratificação de tratados internacionais sobre direitos humanos, que poderá ter quórum qualificado de 2/3 os membros de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos de votação (art. 5º, § 3º, c/c art. 49, I, ambos da CF).

²³⁰ A resolução é *espécie legislatória* criada especificamente para veicular o exercício das *iniciativas-competência exclusivas* da Câmara dos Deputados (art. 51, da CF), do Senado Federal (art. 52, da CF) e do Congresso Nacional (art. 49, da CF), produtoras de efeitos *interna corporis*, ressalvadas as hipóteses de (i) delegação legislativa (art. 68, § 2º, da CF), (ii) suspensão da eficácia da lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (art. 52, II, da CF), e fixação de alíquota de ICMS em operações de exportação (art. 155, §2º, IV, CF), todas elas emanadoras de efeitos *externa corporis*. Em regra, o quórum para aprovação de resolução é o de maioria simples, em um turno de votação (art. 47, da CF), com exceção à de fixação de alíquota de ICMS em operações de exportação, cujo quórum será o de maioria absoluta do Senado (art. 155, §2º, IV, CF). Sobre a falta de disciplinamento constitucional específico da resolução, vide nota 229, anterior.

²³¹ A esse respeito ver SILVA, José Afonso da. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 134-135.

[*legiferante*]"²³² e (iii) obriga a prática de ato subsequente que levará ao encerramento do *processo legiferante*, com ou sem a *produção* da respectiva *espécie legislatória*.

Não vemos os *atos preparatórios* como componentes da *iniciativa-ato*. A *iniciativa*, enquanto *ato*, é aquela que se origina da *iniciativa*, enquanto *competência*. As *competências* para a deflagração do *processo legiferante* têm *reserva constitucional*, isto é, só podem ser estabelecidas pela Constituição Federal, conforme será melhor elucidado à frente²³³. Sendo assim, a *iniciativa* é *ato legislativo* que só pode decorrer diretamente do *plano constitucional*, e não de *norma infraconstitucional* (nos exemplos acima citados, regimento interno e decreto). Como consequência também da *reserva constitucional*, somente os titulares para exercício das *iniciativa-competências* são legitimados à prática da *iniciativa-ato*.

Além disso, o *ato preparatório* não tem a aptidão para *deflagrar* o *processo legiferante*, o que só pode ser feito pelo *titular* da *iniciativa-competência*. Daí concluímos que o *ato preparatório* não integra o *processo legiferante*, porque, ainda que tenha sido validamente praticado, não será capaz de *ativar* o *processo*, nem, tampouco, obrigar a prática de ato subsequente que conduzirá ao encerramento do *processo*²³⁴. Retornemos ao exemplo sobre a oferta de *projeto de lei ordinária* contendo regras processuais civis. Após a apresentação do parecer pelo Advogado Geral da União, a *proposição* poderia vir a ser alterada ou, ainda, o Presidente da República poderia se convencer sobre a desnecessidade ou inconveniência de sua oferta ao Poder Legislativo, dando-se, assim, por encerrada as providências *interna corporis*. Como se nota, o *ato* do Advogado Geral da União não ativou o *processo legiferante*, muito menos teve o condão de obrigar o Presidente da República a ofertar o *projeto de lei* em questão. Outro exemplo vem dos *atos preparatórios* executados em *Comissão legislativa*. Todo o debate realizado internamente nesse

²³² SILVA, José Afonso da. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 139.

²³³ Sobre a *reserva constitucional das regras de competência*, ver item 4.2.2, adiante.

²³⁴ Para a Presidência da República Federativa do Brasil os *atos preparatórios* integrariam o que ela denomina de "processo legislativo interno", que seria, segunda ela mesma, "o *modus faciendi* adotado para a tomada da decisão legislativa". No item 10.4.2, do seu Manual de Redação, afirma não ser possível "negar que, a despeito de sua relativa informalidade, o processo legislativo interno traduz um esforço de racionalização dos procedimentos de decisão, que configura uma exigência do próprio Estado de Direito" (BRASIL. Presidência da República. *Manual de redação da Presidência da República* / Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2. ed. rev. e atual.. Brasília: Presidência da República, 2002, p. 86).

organismo até a confecção de um parecer final, nos moldes do *regimento* da respectiva *Casa*, não têm a aptidão para forçar a apresentação da *iniciativa-ato*.

4.1.1. As *iniciativas-ato singular e complexa*

A existência da *iniciativa-ato*, como a prática de qualquer ato, depende da manifestação de vontade de seu produtor. À exceção do *povo*, os legitimados para a iniciativa-ato são *entes estatais*. Por estarem investidos e no exercício de *função pública*, é de se pressupor que ajam, não em prol de interesses particulares e subjetivos, mas motivados pelo interesse da coletividade, uma vez que a *lei* a ser produzida tem, sempre como objetivo, direto ou indireto, o alcance dos *fins estatais*. Assim, quando da confecção da *proposição legislante*, presume-se que o legitimado a tenha pautado no *interesse público* perseguido como meta final dos *objetivos estatais*.

No Direito brasileiro, costuma-se dizer que, quanto a exteriorização volitiva, a *iniciativa* poderá ser *simples* ou *coletiva*. Será simples quando emanar de "um sujeito ou órgão, no qual está concentrado o poder de editá-lo"²³⁵. Trata-se de ato produzido pela manifestação de vontade de um único *ente*, como no caso de apresentação de *projeto de lei ordinária* por Deputado Federal, nos termos do art. 61, *caput*. Por uma questão meramente terminológica, preferimos denominar tal espécie de *iniciativa* de *ato singular*, porque esse termo é tradicionalmente relacionado à manifestação de vontade e porque utilizaremos o termo *simples* na classificação que proporemos adiante.

A *iniciativa-ato* poderá assumir natureza *coletiva*²³⁶

quando serve para apresentar projeto que reitera disposições constantes de outro que, na mesma sessão legislativa, ou foi rejeitado em deliberação ou foi vetado (obviamente tendo sido mantido o veto). Nessa hipótese, exige o art. 67 da Constituição

²³⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 202 e nota 22.

²³⁶ Ato coletivo, nos dizeres de Diez, citado por Ferreira Filho, é "o que resulta da conjugação de várias vontades com igual conteúdo e finalidade, que se unem somente para a manifestação comum, permanecendo juridicamente autônomas" (DIEZ, Manoel Faria. *El acto administrativo*. 2. ed.. Buenos Aires, 1961 *apud*, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 202, nota 23).

que a proposta seja subscrita pela maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras. Desta forma, a iniciativa resulta aí da soma, sem fusão, de vontades de conteúdo e finalidade iguais, que continuam autônomas, pertencentes a titulares de iniciativa individual²³⁷.

A *iniciativa* como *ato coletivo* decorre, portanto, da manifestação de vontade de vários *entes*, a exemplo do que ocorre, também, com a *proposta de emenda à Constituição* firmada por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 60, I, da CF).

As *iniciativas-ato*, *singular* e *coletiva*, não devem ser confundidas com os *atos* que as antecedem, aos quais chamamos de *atos preparatórios* ou *preliminares* ao *processo legislante*, que são medidas decorrentes da normatização interna, sob a qual está submetido o *órgão ofertante*, editada com o intuito de ordenar, padronizar e motivar a elaboração das respectivas *proposições* e da *medida provisória*. No âmbito do Legislativo, os Regimentos Internos cumprem esse papel. No Executivo, a padronização ficou a cargo do Decreto nº 4.176/2002. Como exemplo, tomemos a confecção de um *projeto de lei ordinária* sobre matéria processual civil, a ser apresentado pelo Presidente da República. Exige o art. 15 do referido Decreto que antes da oferta ao Presidente da Câmara dos Deputados, seja colhida a manifestação do Advogado Geral da União, que tem por função institucional assessorar juridicamente, de forma direta e imediata, o Presidente da República (art. 4º, VII e IX, da Lei Complementar nº 73/1993).

4.1.2. A necessária distinção entre *iniciativa-ato* e *emenda parlamentar*

Vimos que a *proposição*, já sob o crivo do Poder Legislativo, está sujeita a sofrer alterações por intermédio de *emendas*. Para alguns autores, as *emendas* são verdadeiras *iniciativas-ato*. Gomes Canotilho, por exemplo, denomina-as de *iniciativas legislativas secundárias*, consistentes "na apresentação de propostas de alteração a projectos ou propostas de lei ou em textos de substituição"²³⁸. Nessa mesma linha, Ferreira Filho entende que, "sendo a emenda uma proposta de

²³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 202.

²³⁸ *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 943.

modificação de proposta de direito novo, é ela uma iniciativa acessória ou secundária"²³⁹.

Curioso notar que o constitucionalista brasileiro acaba refutando sua afirmação inicial ao demonstrar marcantes diferenças existentes entre *emenda* e *iniciativa*, a ponto de uma não poder ser tomada pela outra. Confira-se:

- (i) nem todo titular de iniciativa goza do poder de emendar;
- (ii) o poder de emendar é reservado aos parlamentares, ao passo que a iniciativa tem sido e é estendida ao Executivo, ao povo, ao Procurador-Geral da República, a tribunais;
- (iii) somente em exceção expressamente prevista, a pessoa externa ao Poder Legislativo que apresentar a proposta poderá emendá-la, como ocorre nos processos de elaboração da lei orçamentária, do plano plurianual e de diretrizes orçamentárias, para os quais a Constituição permite expressamente que o Presidente da República, por meio de mensagem, proponha modificações nos mesmos (art. 166, § 5º)²⁴⁰.

Ao expor tais distinções, Ferreira Filho acaba por denunciar diferenças irrefutáveis entre *iniciativa* e *emenda*, contradizendo sua colocação inicial de que a emenda seria uma "iniciativa acessória ou secundária". Inclinando-se para o reconhecimento de distinção entre um e outro *ato legislativo*, Gonçalves Carvalho pondera o seguinte:

se partirmos da idéia de que a emenda é uma proposição acessória apresentada a uma proposta principal (projeto de lei), a emenda seria um corolário do poder de iniciativa. Então, quem pode iniciar o projeto pode emendá-lo, inclusive o Presidente da República, como titular extraparlamentar²⁴¹,

o que, no nosso sistema, como regra, não é permitido.

Se, no entanto, entendermos que a emenda se situa em determinado momento da tramitação legislativa, poderíamos concluir que o poder de emenda cabe somente aos Congressistas ou às Comissões Parlamentares. Isto porque os titulares extraparlamentares não participam da fase legislativa em que as emendas são apresentadas²⁴²,

o que de fato ocorre.

A par dessas considerações, podemos concluir pela existência de nítidas

²³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 205.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 205.

²⁴¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 89-90.

²⁴² *Ibidem*, p. 89-90.

diferenças entre a *iniciativa-ato* e a *emenda*:

(i) a *iniciativa* é ato que deflagra o *processo legiferante*, portanto praticado no início do *processo*; a *emenda* é ato realizado, no momento processual seguinte, qual seja, na *fase de discussão*;

(ii) a *iniciativa-ato* pode ser praticada por membros e comissões do Poder Legislativo e por *entes* alheios ao Parlamento, como os Tribunais, os cidadãos, o Procurador Geral da República; a *emenda* somente poderá ser ofertada pelos parlamentares, pelas comissões e, no excepcionalíssimo caso do art. 166, § 5º, da CF, pelo Presidente da República;

(iii) o ente apto a *iniciar* não poderá *emendar* a *proposição*, ressalvados os parlamentares, as comissões *legislativas* e a hipótese do art. 166, § 5º.

Por conta dessas características distintivas, mesmo que a *emenda* altere totalmente a *proposição* inicialmente apresentada, não tem comprometida a sua natureza de *emenda*, isto é, não se transmuda em *iniciativa*, como ocorre no caso de apresentação de *substitutivo* por parlamentar. *Substitutivo* é a "emenda que altera substancialmente *toda a proposição* original"²⁴³, isto é, "*substitui integralmente o projeto*"²⁴⁴. Mesmo havendo total substituição da *proposição*, a *emenda* permanece como tal, porque fora praticada por parlamentar (*legitimado*), a partir de fundamento jurídico específico (*competência para emendar*) e em momento processual próprio (*discussão*)²⁴⁵.

A *atribuição* para apresentar *proposição (iniciativa-competência)*, em regra, não influi na *atribuição* para emendá-la. São *competências* desvinculadas uma da outra. Conforme ensina Michel Temer, a *proposição*, uma vez depositada junto ao *órgão legiferante*, encerra um momento e faz surgir outro, no qual pode ser exercida outra *atribuição*, a de *emendar*. Nas palavras do autor:

o proponente do projeto é senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente

²⁴³ FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo legislativo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996, p. 377.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 936. Pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, "emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se 'substitutivo' quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa" (art. 118, § 4º).

²⁴⁵ Nesse sentido, ver os julgamentos emblemáticos do Supremo Tribunal Federal proferidos na ADIMC 2.182-DF, de 31/05/2000, e na ADI 2.182-DF, de 12/05/2010.

infraconstitucional. Só não pode, por emenda, aumentar a despesa prevista no projeto²⁴⁶.

Nem sempre esse entendimento foi o dominante. Dúvidas já existiram quanto a "iniciativa reservada" ("privativa"), que, sendo atribuição de apenas um *ente*, não poderia ser *emendada* por parte dos parlamentares, ou seja, a *emenda* estaria sendo condicionada pela *iniciativa-competência*. Sobre o assunto, Ferreira Filho assinala que

a admissibilidade de emendas em projetos oriundos de iniciativa reservada suscitou muita polêmica. Entendeu certa feita o Supremo Tribunal Federal que 'o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa', de modo que não poderia propor emenda quem não poderia propor o principal. Disso decorreria logicamente a inadmissibilidade de qualquer emenda a projeto decorrente de iniciativa reservada, seja do Executivo, seja do Judiciário²⁴⁷.

Em face dessa tese, lembra o autor,

insurgiram-se os congressistas, desrespeitando-a e fazendo assim surgirem litígios sobre o alcance do poder de emendar. O argumento central em favor da possibilidade de que, podendo o Congresso o mais, isto é, rejeitar o projeto, deveria poder o menos, ou seja, modificá-lo, é evidente sofisma, porque a essa alegação se pode opor com toda razão que, não podendo o Congresso o mais – a apresentação do projeto –, não poderia o menos – a modificação do projeto[...]²⁴⁸.

Toda essa discussão, no entanto, foi eliminada pelo atual Texto Constitucional, que

[...] preferiu seguir uma trilha moderada e resolver conciliatoriamente a questão, pelo disposto no art. 63. Deste decorre que a emenda é proibida, apenas e tão-somente, nos projetos de iniciativa reservada do Presidente da República (salvo em matéria orçamentária) e nos relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público"²⁴⁹,

²⁴⁶ *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 138.

²⁴⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 206.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 206.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 206. Esse entendimento foi assentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal da seguinte forma: "A atuação dos membros da Assembleia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado. O exercício do poder de emenda, pelos membros do parlamento, qualifica-se como prerrogativa inerente à função legislativa do estado. O poder de emendar – que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis – qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal. A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas

que importem em aumento de despesa. Mas, se a *proposição* versar sobre tais matérias e não implicar majoração de despesa, poderá ser objeto de *emenda*²⁵⁰.

4.2. A iniciativa-competência

No sistema federativo brasileiro, vimos que todas as *pessoas políticas* foram aparelhadas, pela Constituição, com *funções legiferantes* na forma *competências*²⁵¹, as quais são materializadas por meio de respectivas *espécies legislatórias*. A Constituição da República confere há um ou mais *entes* aptidão para deflagrar o *processo* de cada uma dessas espécies legislatórias (*lei*). A essa atribuição legitimadora da ativação do *processo* de *produção* das *leis*, damos o nome de *iniciativa-competência*.

4.2.1. A estrutura da regra veiculadora de iniciativa-competência

O desrespeito a uma *regra* de *iniciativa-competência* gera consequências particulares, como a *inconstitucionalidade formal* da *lei* que dela se originou,

das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (*RTJ* 32/143 – *RTJ* 33/107 – *RTJ* 34/6 – *RTJ* 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar – que é inerente à atividade legislativa – as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes." (ADI 973-MC, Rel. Minº Celso de Mello, julgamento em 17-12-1993, Plenário, *DJ* de 19-12-2006.)

²⁵⁰ Nesse sentido, ver TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 137-138. Vem seguindo a mesma linha, o Supremo Tribunal Federal, conforme pode-se observar na seguinte ementa: "Constitucional. Art. 2º da Lei nº 1.509/89-RJ, pelo qual foi atribuída a competência aos respectivos juízos de cognição para execução das sentenças criminais por eles proferidas. Acórdão que declarou a inconstitucionalidade da norma, ao fundamento de haver ela resultado de emenda a projeto de lei de iniciativa do Poder Judiciário, no curso do trâmite legislativo. Decisão insustentável, já que a iniciativa de lei constitui mero pressuposto objetivo vinculatório do procedimento legislativo, que se exaure no impulso dado pelo Poder competente, sem o efeito de reduzir a atuação do Poder Legislativo a uma simples aprovação ou rejeição. Caso em que, ademais, a emenda, além de não acarretar aumento de despesa, versa matéria que não se insere na organização dos serviços administrativos do Tribunal, encontrando-se afastado, por isso, o único óbice constitucional que se lhe poderia antepor, previsto no art. 63, II, da Carta de 1988" (RJSTF 222/251).

²⁵¹ Vide Diagrama das páginas 27 a 30.

conforme se verá à frente²⁵². Sendo assim, para que o intérprete possa concluir, com segurança, estar ou não diante de um caso de *vício formal de inconstitucionalidade*, por "usurpação de iniciativa", por exemplo, é logicamente necessário que ele reconheça, de antemão, que a *regra* ultrajada veicula *competência* para ativar o *processo legiferante*.

Haveria algum elemento distintivo na *regra de iniciativa-competência* que permitisse tal reconhecimento? Entendemos que há dois, que compõem o que chamamos de *estrutura da regra de iniciativa-competência*, e que devem ser conjugados. O primeiro, corresponde a um comando de outorga a um ou mais *entes*. Esse comando pode ser notado, com clareza, na parte inicial da regra de *iniciativa legiferante privativa* dos Tribunais, para aumento da remuneração dos serventuários da Justiça, constante do art. 96, II, "b", da CF. Ela prescreve: "art. 96. Compete privativamente: II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça...". O segundo elemento, diz respeito ao *dever-poder*²⁵³ de um *agir*, no caso, de um *fazer*, consistente na possibilidade de oferta de uma *proposição legiferante* específica sobre determinada matéria. A parte final do citado dispositivo, bem ilustra o *proceder*: "...propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados".

Temos assim, que a *regra de iniciativa-competência* está estruturada num comando normativo contendo dois elementos. O elemento primário, ao qual chamamos de *outorga*, possui dois componentes: (i) o primeiro, indicando um ou mais *entes* legitimados para deflagrar o respectivo *processo legiferante*; e (ii) o segundo, contendo a *possibilidade* de ativar o *processo de produção de* determinada *lei sobre tema* específico. Já o elemento secundário, que denominamos *proceder*, é formado por três componentes: (ii.a) o *dever-poder* de deflagrar o *processo*; (ii.b) a *espécie legislatória* a ser *produzida*; e (ii.c) o *tema* sobre o qual o (s) legitimado (s) estará (ão) autorizado (s) a elaborar a *proposição legiferante*.

Ressentimos não serem as *regras de iniciativa-competência* tão evidentes como a do mencionado art. 96, II, "b", da CF. Mas, ainda que demandem um esforço maior do intérprete, haverão de trazer consigo os *dois elementos estruturados* na

²⁵² A respeito vide item 4.4, adiante.

²⁵³ A expressão *dever-poder* tem conotação específica e está tratada adiante, no item 4.2.4, adiante.

forma acima exposta. Veja-se a *regra* que concede a um terço do Senado Federal a possibilidade de iniciar o *processo* de alteração da Constituição Federal, prevista no art. 60, I, da CF, que assim dispõe: "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". O primeiro elemento da estrutura da *regra* de *competência* em questão (indicação de um *órgão*) está no inciso I transcrito. Já o segundo elemento, está no *caput* do art. 60, que fixa a possibilidade (*deve/poder*) de emendar a Constituição (*ação legiferante inicial do processo de emenda*). Mas, e quanto ao terceiro componente, o *tema*? O assunto da *proposição legiferante* a ser apresentada pelo *legitimado* é componente indispensável da *regra de iniciativa*. O *caput* do art. 60 e seu inciso I, nada preveem a respeito, nem o art. 60 dedica aos Senadores uma matéria específica – ou estabelece uma lista delas –, como fez o acima referido art. 96, II, "b", em relação aos Tribunais. Qual seria, então, o *assunto*? Qualquer um que não se enquadre nos *limites materiais explícitos e implícitos* ao *Poder Reformador*²⁵⁴. Trata-se de campo material negativo, cujo conhecimento pelo intérprete pode demandar o emprego de mais recursos hermenêuticos, especialmente a *interpretação sistemática*.

Outra análise que exige mais atenção do hermeneuta envolve o componente "matéria" do segundo elemento da *estrutura da regra*. "Matéria" é o *tema* que a *regra* dedica ao *órgão*; o *assunto* sobre o qual o *legitimado* estará autorizado a elaborar sua *proposição legiferante*. "Matéria" – enfatize-se, enquanto *componente estrutural* –, não abrange o conjunto de normas jurídicas disciplinadoras do *tema*, as quais o *legitimado* deverá observar quando da confecção do conteúdo da *proposição*.

Um bom exemplo para auxiliar nossa elucidação vem do art. 61, § 1º, II, "c", da CF. No texto desse artigo está disposto que "são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União...". A *regra estruturada de iniciativa competência* que dele se extrai é: "competete privativamente ao Presidente da República apresentar *projeto de lei* dispondo sobre servidores públicos da União"²⁵⁵. Perceba-se que a "matéria" é "servidores públicos da União". Nela não está inserida as disposições constitucionais

²⁵⁴ Fizemos referência aos *limites explícitos e implícitos* na p. 57, acima.

²⁵⁵ Sobre a diferença entre *texto* e *norma jurídica*, nesta incluída como espécies os *princípios* e as *regras*, vide nota 31, acima.

sobre servidores públicos que o Presidente da República estaria obrigado a respeitar quando elaborasse a *proposição legiferante* sobre tal assunto, por exemplo, as que estão elencadas no art. 37, da Constituição Federal. Portanto, se o Chefe do Executivo, num imaginado *projeto de lei*, proibir a filiação a sindicato do servidor público federal, não haverá afronta à *regra de iniciativa*, porque o Presidente se manteve no universo *temático* a ele conferido pelo art. 61, § 1º, II, "c", da CF; contudo, a *proposição legiferante* será contrária ao art. 37, VI, que garante "ao servidor público civil o direito à livre associação sindical", e terá ela outro tipo de vício que não o *formal*.

Em resumo, estamos distinguindo a "matéria" sobre a qual o *legitimado* poderá elaborar a *proposição legiferante*, da "matéria" que poderá estar na *proposição*. A diferenciação é útil no discernimento de casos mais elaborados, como o da *iniciativa legiferante* para aumento da remuneração dos servidores públicos federais, conferida privativamente ao Presidente da República pelo art. 61, § 1º, II, "a", da CF.

A majoração da remuneração dos servidores públicos da União, por implicar aumento de despesas ao erário, exige o cumprimento de alguns pressupostos de natureza financeira-orçamentária: (i) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para tanto (art. 169, § 1º, I, da CF), (ii) existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções dessa despesa e dos acréscimos dela decorrentes (art. 169, § 1º, II, da CF), e (iii) respeito aos limites de gastos com pessoal fixados em lei complementar²⁵⁶, por força do art. 169, *caput*, da Constituição Federal. Diante dessas condicionantes para a concessão de aumento de remuneração, seriam elas requisitos à iniciativa do Presidente da República? Caso o Chefe do Executivo extrapolasse o teto fixado pela lei complementar haveria vício de *iniciativa-competência*? No caso, respeitada a *estrutura da regra*, o enunciado da *iniciativa-competência* seria: "compete privativamente ao Presidente da República apresentar *projeto de lei* dispondo sobre aumento da remuneração dos servidores públicos da União". O *tema* outorgado ao Chefe do Executivo compreende "aumento da remuneração dos servidores públicos da União". Os mencionados pressupostos financeiro-orçamentários não dizem respeito à "matéria" da *regra iniciativa*, mas sim à "matéria" (conteúdo) veiculada na *proposição legiferante*. Dessa forma, a

²⁵⁶ No caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

inobservância à tais requisitos não resultaria *vício de iniciativa*.

O mesmo raciocínio se aplica à *iniciativa privativa* do Presidente da República para a fixação do valor dos proventos da aposentadora do servidor público federal, titular de cargo efetivo e beneficiário do regime próprio de previdência. O art. 40, *caput* da Constituição Federal assegura regime de previdência de caráter contributivo ao servidor público federal, titular de cargo efetivo. Nesse sistema previdenciário, determina o § 3º, do citado art. 40, que no "cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão", devem ser "consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei". Essas remunerações, por ordem expressa da parte final do mencionado § 3º, do art. 40, bem como do referido art. 201, só poderão ser fixadas por *lei* – atualmente a Lei nº 8.213/1991 e leis ordinárias correlatas. Considerando que o *processo de produção da lei* que disponha sobre aposentadoria do servidor público federal só pode ser iniciado pelo Presidente da República (art. 61, § 1º, II, "c", da CF), o Chefe do Executivo, quando da elaboração da *proposição* para concessão dos proventos de aposentadoria do servidor, deverá considerar os valores das remunerações do regime geral de previdência, previstas na referida legislação infraconstitucional, mas não para efeito do exercício de sua *iniciativa-competência*, mas, sim, para nortear o conteúdo do seu *projeto de lei*.

A hipótese, talvez mais instigante, que reclama a distinção entre as "matérias" a que nos referimos, gira em torno da aplicação da já mencionada Lei Complementar nº 95/1998²⁵⁷, fruto da exigência do parágrafo único, do art. 59, CF. Iniciemos pela seguinte indagação: por se tratar de norma geral dedicada a padronizar a "elaboração, redação, alteração e consolidação das leis", e que também versa sobre o *processo de produção das leis*, comporia, ela, a regra de *iniciativa-competência*? Pincemos da referida Lei Complementar, algo mais específico. Caso o *legitimado* não desdobrasse um artigo da *proposição legiferante* em incisos ou em parágrafos, como manda o art. 10, II, da Lei Complementar nº 95/1998, haveria *vício de iniciativa*? A resposta é negativa. Não se nega que as disposições da Lei Complementar nº 95/1998 voltam-se ao *processo legiferante*, e que, por isso, fazem parte do aspecto *formal* de uma *lei*. Contudo, a despeito da natureza *formal*, essas

²⁵⁷ A respeito, ver p. 81, acima.

disposições deverão ser observadas no conteúdo da *proposição legiferante*, naquilo que será incluído no *projeto de lei*. Estamos dizendo que, no exemplo apontado, os enunciados normativos do *projeto de lei* deverão ser redigidos na forma de artigos e estes poderão ser desdobrados, desde que no formato de incisos e parágrafos. Ou seja, a Lei Complementar nº 95/1998 consiste na "matéria" a ser veiculada na *proposição legiferante*, nada tendo a ver, e sequer influencia, a *regra de iniciativa-competência*, que se perfaz apenas com os elementos que se extraem da Constituição. Nenhuma disposição da citada Lei Complementar aparece na *regra de iniciativa-competência*, que, pelo que se apreende do texto constitucional, assim seria na espécie: "compete 'a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República' e aos cidadãos a iniciativa da lei complementar sobre a 'elaboração, redação, alteração e consolidação das leis'".

De passagem, adiantamos que as *regras constitucionais* esparsas que estabelecem prazo ou exigem a fixação de *termo final* para a prática da *iniciativa-ato*, como, por exemplo, as normas disciplinadoras das leis orçamentárias (art. 165, 166, § 6º, da CF e art. 35, §2º do ADCT), integram o componente *dever-poder*. Os motivos que nos levaram a essa conclusão serão devidamente elucidados nos itens 4.2.4 e 4.2.5, abaixo.

Finalizamos com a *estrutura* diagramada da *regra de iniciativa-competência*, que servirá de base para os esclarecimentos necessários acerca de sua consecução:

Diagrama 13: Estrutura da *regra de iniciativa-competência*.

Legitimado(s)	Ativação do Processo Legiferante	<i>Dever-poder</i>	Espécie Legislativa	Tema
<i>Outorga</i> (Elemento Primário)		<i>Proceder</i> (Elemento Secundário)		

Fonte: elaborado pelo autor.

4.2.2. As reservas constitucionais da iniciativa-competência e da competência legiferante e as diferenças entre ambas

Na conjugação dos *princípios federativo* e da "*separação dos poderes*" demonstrada nos itens 2.2 e 2.3, denota-se que as forjas de uma *regra de competência legiferante*, que levará a outra *regra*, a de *iniciativa-competência*, conforme acabamos de ver, só poderão ser executadas pela Carta Maior. Esta *reserva constitucional* das *atribuições legiferantes* e de *iniciativa* é um mecanismo elementar de manutenção do modelo estatal concebido pelo Constituinte Originário, prestando-se a evitar que a legislação infraconstitucional reformate o *Estado* e comprometa uma das principais propostas do *Estado Democrático de Direito*, que é a *segurança jurídica das relações*. A lição de Paulo de Barros Carvalho elucida a *reserva constitucional* das *competências legiferantes*:

O tema das competências legislativas, entre elas o da competência tributária, é, eminentemente, constitucional. Uma vez cristalizada a limitação do poder legiferante, pelo seu legítimo agente (o constituinte), a matéria se dá por pronta e acabada, carecendo de sentido sua reabertura em nível infraconstitucional²⁵⁸.

A *competência legiferante* é identificável no Texto Constitucional em meio a outras *competências*, principal pelo emprego da expressão "legislar". Assim o é em relação à União ("compete privativamente à União legislar sobre" – art. 22, *caput*) e ao Município ("compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local" – art. 30, I). No caso do Distrito Federal, a Constituição é explícita em estabelecer que a ele "são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios" (art. 32, § 1º, da CF). Quanto aos Estados-membros, a previsão constitucional é em sentido contrário, ou seja, implícita, uma que outorga aos Estados as *competências* que não lhes for proibido, quer dizer, relega a eles o resíduo das *competências legiferantes* conferidas aos demais *entes federativos* (art. 25, § 1º, da CF). Esse sucinto reconhecimento das *competências legiferantes* no Texto da República, reforça a afirmação feita acima²⁵⁹, de que as *regras* estabelecedoras de tais *atribuições* guardam estreita relação com o *princípio federativo*.

²⁵⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 246.

²⁵⁹ Vide Diagrama das páginas 27 a 30.

Já as *regras* fixadoras das *iniciativas-competência*, mantêm atávico vínculo com os *primados democrático* e da "*separação de poderes*", uma vez que dispõem, respectivamente, sobre a possibilidade de manifestação *direta* da *vontade do povo*, no caso de "iniciativa popular" (art. 61, § 2º, da CF), e sobre o exercício as *atribuições dos órgãos estatais* para ativação do *processo legiferante*.

O claro conhecimento dessa correspondência entre determinado *princípio fundamental* e *regras de competências* é necessária para se compreender eventuais implicações decorrentes do exercício dessas *atribuições*. Por exemplo, quando, na ordem interna de um *ente federativo*, determinado *órgão* pertencente àquela *pessoa política* inicia indevidamente o *processo legiferante*, ou seja, deflagra o *processo* sem *legitimidade* para tanto, haverá *usurpação de iniciativa-competência*, o que resulta afronta ao primado da "*separação de poderes*". Ocorrerá, no entanto, *usurpação de competência legiferante*, e com isso, violação ao *princípio federativo*, se determinado componente da Federação dispuser sobre a matéria pertencente a outra *pessoa política*. Sem embargo, passível a ocorrência de duplo desvio, a de *iniciativa-competência* simultaneamente a de *competência legiferante*. É o caso de *órgão* de *pessoa política*, que exerce *competência legiferante* de *órgão* distinto pertencente a outro *ente federativo*, como, por exemplo, a apresentação de um *projeto de lei* por Deputado Federal sobre matéria de *competência legiferante* privativa do Governador do Estado²⁶⁰.

Essas comparações nos permitem sumular algumas diferenças básicas entre a *competência legiferante* e a *iniciativa-competência*:

- (i) a competência legiferante é atribuição para legiferar – produzir lei – ao passo que a iniciativa-competência é atribuição para iniciar o processo legiferante – de uma lei;
- (ii) a competência legiferante é outorgada às pessoas políticas – pessoa jurídica de direito público interno –, enquanto a iniciativa-competência é deferida aos órgãos pertencentes à respectiva esfera de cada uma dessas pessoas, e ao próprio povo;

²⁶⁰ Situação semelhante foi levada ao Supremo Tribunal Federal que decidiu pela inconstitucionalidade de normas estaduais que vincularam "o reajuste da remuneração do funcionalismo a índices de correção editados pela União, sem iniciativa do Chefe do Executivo", infringindo, "com isso os princípios tanto da separação dos Poderes, como da autonomia do Estado", ou seja, o princípio federativo (RJSTF 209/88).

(iii) a concretização da *competência legiferante* dá-se por meio do *processo legiferante*, que culminará com o surgimento da *lei*; a *iniciativa-competência* é concretizada com a prática da *iniciativa-ato*, ou seja, com a apresentação de *proposição* pelo *ente ofertante* ao *órgão ofertado* competente;

(iv) a aplicação da *regra de competência legiferante* antecede a da *iniciativa-competência*, pois é preciso saber, em primeiro lugar, qual o *ente federativo* competente para produzir a *lei* sobre determinado assunto, para, posteriormente, conhecer a pessoa legitimada a iniciar o *processo de produção* daquela *lei* pretendida;

(v) a usurpação de competência implica violação ao princípio federativo, ao passo que a usurpação de iniciativa afrontará, a depender do caso, o primado da "separação de poderes" ou o princípio democrático.

4.2.3. A taxatividade das *iniciativas-competência*

O Estado brasileiro atual, ao dar continuidade ao *sistema constitucionalista republicano*, inaugurado com a Constituição de 1891, seguiu o modelo de organização que exige a especificação expressa das *atribuições* que exercerá, para alcance de seus *fins*. Qualquer *ação estatal*, visando tais *fins*, só terá *validade*, a ponto de se presumir *legítima*, se encontrar amparo direto ou indireto no Diploma Fundamental.

Não apenas por permitir a verificação da *validade jurídico-constitucional* do *ato do Estado*, mas, principalmente, pela possibilidade de o *ato estatal* vir a restringir direitos fundamentais dos indivíduos e da coletividade, as *competências* que o fundamentam devem estar postas na Constituição de maneira evidente e inequívoca. Para tanto, as *competências* são normatizadas por meio de *regras expressas, textuais e taxativas*. Deduções *tácitas* ou *presunções* sobre *competências* dos *entes estatais* não são admitidas em nosso *sistema*.

Para que *direitos fundamentais* não sejam negativamente impactados pelas *ações do Estado* e para se evitar a prática de atos com *abuso de poder*, isto é, fora

do âmbito competencial, a de que a interpretação das *competências* deverá ser feita, a priori, de maneira *restritiva*²⁶¹.

A *taxatividade* das *competências* e a recomendação apriorística de que sejam interpretadas *restritivamente* já serviram, e continuam a servir, de parâmetros para o afastamento de duas interpretações, nada incomuns, principalmente nos planos estadual e municipal, sobre as *iniciativas-competência privativas* do Chefe do Poder Executivo. Elegemos, como exemplos, as duas interpretações mencionadas, porque também foram refutadas pelo Supremo Tribunal Federal. São elas:

(i) Iniciativa privativa do Presidente da República sobre proposições legislatórias criadoras de qualquer espécie de despesa, ressalvadas as constantes das leis orçamentárias (art. 166, § 6º, da CF). Argumento refutador: excepcionadas as leis orçamentárias, as iniciativas-competência privativas do Presidente da República estão, em *numerus clausus*, no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que trata, basicamente, de assuntos relacionados à organização da Administração Pública e à atividade funcional de seus servidores. Alguns desses temas podem implicar aumento de despesa ao erário, como a majoração da remuneração dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", da CF), e outros não, como no caso de extinção de órgãos públicos (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). É certo que não há nesse rol de matérias, nem em qualquer outro lugar da Constituição Federal, disposição expressa prevendo que somente o Chefe do Poder Executivo poderá ofertar proposição legislferante que implique aumento de despesa. Também é certo, como dito, que nem todas as matérias de iniciativa privativa dos Presidente da República, constantes do art. 61, § 1º, da CF, implicam aumento de despesa. Sendo assim, é de se concluir que o Congressista está constitucional e igualmente autorizado a ofertar projeto de lei que implique aumento de despesa, desde que não disponha sobre os assuntos constantes dos arts. 61, § 1º, e 166, § 6º, da Constituição Federal²⁶²;

²⁶¹ Nesse sentido, CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. *Hermenêutica constitucional. Métodos de princípios específicos de interpretação*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1997, p. 76-77. Sobre as técnicas de interpretação *declarativa*, *restritiva* e *extensiva*, vide Luís Roberto Barroso, *Interpretação e aplicação da Constituição. Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 113-117.

²⁶² "Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.394/AM, Rel. Minº EROS GRAU, apreciando esse específico aspecto da controvérsia, firmou entendimento que torna acolhível a pretensão recursal ora em exame, como resulta evidente da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU: 'Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer

(ii) Iniciativa privativa do Presidente da República sobre proposições legiferantes a respeito de matéria tributária. Argumento refutador: como dito, à exceção das leis orçamentárias, as iniciativas privativas do Presidente da República estão enumeradas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Por "matéria tributária" pode-se entender qualquer situação instituidora, majoradora, redutora ou revogadora de obrigações tributárias e de deveres acessórios. A única referência à "matéria tributária" no citado rol do art. 61, § 1º, está contida no inciso II, "b", e relacionada aos Territórios. No âmbito da União, não há qualquer dispositivo constitucional que atribua iniciativa privativa ao Presidente da República para tratar de "matéria tributária", exceto em relação aos Territórios. A depender do assunto a ser legislado no contexto da "matéria tributária", por exemplo, a revogação de um tributo, o orçamento poderá ser impactado, sim. Esse efeito reflexo, derivado da relação de consequência de um sobre o outro, não transmuda a "matéria tributária" em "matéria orçamentária". São universos clara e enormemente distintos. Em termos singelos podemos dizer que aquele primeiro compreende uma das formas de geração de receitas para o Estado, ao passo que aquele último estabelece um plano de utilização dessas receitas. Na Constituição Federal esses universos estão nitidamente delimitados. No enunciado do Título VI, o intérprete se depara com o enunciado, "Da Tributação e Do Orçamento". Em seguida encontra as referidas disciplinas subdivididas nos Capítulos I e II. Não há dúvida que, aquilo que aumenta ou diminui, receita ou despesa, sempre acabará por impactar o orçamento. Mas isso não autoriza o intérprete a afirmar que todas as matérias que gerassem tal impacto sobre o orçamento deveriam ser de iniciativa privativa do Presidente da República. Isso nitidamente não ocorre, a exemplo do que se vê na criação, por lei, de programas governamentais e respectivos fundos de custeio, matéria que influencia o orçamento,

projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *‘numerus clausus’*, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.' (grifei) Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a seguir reproduzido: '(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume 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. (...)’ (RTJ 179/77, Rel. Minº CELSO DE MELLO, Pleno) (...)’ (RE 680424, Relator(a): Minº CELSO DE MELLO, julgado em 02/05/2013, publicado em DJe-089 DIVULG 13/05/2013 PUBLIC 14/05/2013).

mas não é privativa do Chefe do Executivo²⁶³. Portanto, as proposições em "matéria tributária", ainda que afetem positiva ou negativamente o orçamento, poderão ser apresentadas, não só pelo Presidente da República, mas também pelos Deputados Federais e Senadores²⁶⁴.

Embora *taxativas*, as *iniciativas-competência* nem sempre são enumeradas na Constituição, isto, é, não são postas em um rol *numerus clausus*, em cujo cabeçalho traga, didaticamente, os seus legitimados. Por isso, necessário o emprego de outros métodos e técnicas de interpretação²⁶⁵, o que não é invalidado pelo fato de se adotar, como ponto de partida, a *interpretação restritiva*. O uso adequado das ferramentas hermenêuticas é que permitirá conhecer os exatos contornos das *iniciativas-competência* ou mesmo constatar a existência de *iniciativa* em favor deste ou daquele *ente*.

Vejamos duas situações em que o *método sistemático* revela-se fundamental para se extrair o sentido e o alcance da regra, mais harmônicos com o todo constitucional.

A primeira aparenta se tratar de simples remissão de um dispositivo a outro,

²⁶³ Citamos como exemplo o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o respectivo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, criados pela Lei nº 11.124/2005, originária de *iniciativa popular*, para viabilizar os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

²⁶⁴ "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VALIDADE. INVOCAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – A Constituição de 1988 não veda a iniciativa do Poder Legislativo em legislar sobre matéria tributária. Precedentes. II – Impossibilidade da invocação do art. 61, § 1º, II, b, da CF, uma vez que esse dispositivo constitucional tem sua aplicação restrita ao processo legislativo no âmbito dos territórios federais. III – Agravo regimental improvido" (STF – ARE 640208 AgR, Relator(a): Minº RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 20/09/2011, DJe-191 DIVULG 04-10-2011 PUBLIC 05-10-2011 EMENT VOL-02601-02 PP-00276).

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido" (STF - RE 590697 ED, Relator(a): Minº RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169).

²⁶⁵ Sobre os métodos clássicos de interpretação *gramatical*, *histórico*, *sistemático* e *teleológico*, vide Luís Roberto Barroso, *Interpretação e aplicação da Constituição. Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 117-131.

mas, na realidade, obriga o intérprete a considerá-los em um conjunto normativo mais amplo. É o caso da oferta de *projeto de lei* que crie ou extinga órgão da administração pública federal. O art. 61, § 1º, II, "e", da CF, prescreve ser tal prática de *iniciativa-competência privativa* do Presidente da República e – eis aqui a remissão – estabelece que seja observado o disposto no art. 84, VI, "a", da CF. O exame desta última regra apenas confirma a referida *iniciativa privativa*. Ela estabelece que a "criação ou extinção de órgãos públicos" não poderá ser feita pelo Chefe do Executivo da União, mediante decreto. Isso quer dizer que a criação só será efetuada mediante *lei*, cujo início da elaboração, obviamente, cabe ao Presidente da República, e que seja o respectivo *projeto de lei* seja por ele sancionado, pois assim exige o art. 48, XI, da CF. Como somente a *lei complementar* e a *lei ordinária* são elaboradas mediante o ato de consentimento do Presidente da República (*sanção*), e tendo em vista que a Constituição não reservou tal assunto à *lei complementar*, a *espécie legislatória* apropriada para disciplinar a matéria em questão é a *lei ordinária*, exceto se ficarem caracterizadas a *urgência* e a *relevância* para a *legiferação* do ato, situação essa que autorizará a edição de *medida provisória*.

A segunda, novamente envolve a *iniciativa-competência privativa* do Presidente da República, mas, desta feita, voltado para o aumento de remuneração dos servidores federais (art. 61, § 1º, II, "a", da CF), que, em respeito ao *princípio da legalidade* (art. 37, "caput. CF), depende de edição de *lei* para ser viabilizado (art. 37, X). No nível federal, essa *lei* deverá ser produzida pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, por estar inserida no contexto da "organização administra da União", para qual se exige *processo legiferante* com a prática de tal *ato legislativo* (art. 48, IX, da CF). Aqui se aplica a mesma consideração feita no parágrafo anterior sobre a necessidade de *lei ordinária*, em relação à *lei complementar*, e a possibilidade de utilização excepcional da *medida provisória*.

Imperioso notar nos dois exemplos acima que as *iniciativas privativas* do Presidente da República estão elencadas no art. 61, § 1º, da CF, mas não de forma exaustiva, sendo necessária a conjugação de outras normas no patamar constitucional para se conhecer a exata amplitude, sentido e alcance das *regras de iniciativa-competência*. A investigação demandada será sempre em relação a

dispositivos textualmente postos no ordenamento. Portanto a necessidade desse uso da *interpretação sistemática* não significa a tentativa de se revelar competências implícitas introduzidas na Constituição Federal, que sempre deverão ser *expressas e textuais*.

4.2.4. O dever-poder na execução da regra de iniciativa-competência

Vimos no item 2.1, acima, que o *Estado* brasileiro positivou seus principais e maiores objetivos no art. 3º, da Constituição Federal. Tratam-se de *finalidades estatais* de vasta abrangência social; são elas os *fins* últimos do nosso *Estado*. Há, no entanto, outras *metas*, mais específicas, de menores proporções, mas em maiores quantidades, que são postas, de forma convergente, a auxiliar no alcance daquelas *finalidades* de espectro mais amplo. Àqueles primeiros do art. 3º, da CF, damos o nome de *objetivos indiretos* ou *mediatos*; a esses últimos, chamamos de *objetivos diretos* ou *imediatos*.

Os *objetivos estatais*, sejam eles *diretos* ou *indiretos*, são fixados pela *lei* – nesta incluída a Constituição Federal. No patamar constitucional, vemos claramente esses *objetivos*. A Educação ilustra bem essas *finalidades*. À época do surgimento do atual *Estado* brasileiro, o Constituinte detectou a existência de enormes demandas sociais. Para atendê-las, estabeleceu os *objetivos indiretos* do art. 3º, da CF, dentre eles a garantia do "desenvolvimento nacional" (inciso II), a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das "desigualdades sociais" (inciso III) e a promoção do "bem de todos" (inciso IV). Visando o alcance dessas *finalidades*, estabeleceu outras tantas, nas mais distintas áreas sociais (educação, saúde, trabalho, previdência social etc). Na Educação, especificou que esse direito social deveria ser promovido e incentivado "(...) visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 205, da CF). Os *objetivos diretos* são esses previstos no art. 205, da CF, que, uma vez satisfeitos, reverterão em prol do alcance dos *objetivos indiretos*, estabelecidos no art. 3º, da CF.

O atingimento dos *objetivos diretos e indiretos* tem como beneficiário

principal, não o *Estado* em si, mas a sociedade brasileira. As demandas sociais, os reclamos da população, compreendem o que denominamos *interesse público primário*. Porém, o *Estado* precisa estar devidamente aparelhado com recursos, dos mais diferentes tipos (financeiro, infraestrutura, pessoal etc), para viabilizar o exercício de suas *competências*, cumprir suas *finalidades*, e, assim, atender as citadas necessidades sociais. Isso implica dizer que o *Estado* também tem suas demandas próprias, que, uma vez satisfeitas, geram benefícios, que são canalizados, diretamente, ao *ente estatal*, e, indiretamente, à sociedade. A essa espécie de demanda do *Estado* denominamos *interesse público secundário*. Retornando ao exemplo da Educação, pelo disposto no art. 205, da CF, o *interesse público primário* está voltado à satisfazer as necessidades de "todos" (*lex littera*), ao passo que o *interesse público secundário*, compreende a necessidade de os *entes federativos* arrecadar recursos financeiros para seus cofres e aplicá-los com vistas à "manutenção de desenvolvimento do ensino" (art. 212 e §§, da CF).

A despeito de o *interesse público* – *primário* ou *secundário* – estar positivado no *sistema jurídico*, por intermédio de normas fixadoras dos *objetivos estatais*, sua compreensão não é aferível apenas em sede normativa, dependendo, para tanto, do exame da realidade fática, das circunstâncias empíricas existentes no momento de sua verificação pelo intérprete. As "necessidades sociais" e as "demandas do Estado" são aquelas aferíveis a partir do plano abstrato e detectadas no plano empírico, ao tempo da aferição. Imaginemos que a *pobreza* que assola este País, cuja erradicação foi eleita pelo Constituinte de 1987/1988 como *objetivo indireto* (art. 3º, III, da CF), tenha sido integralmente dissipada no ano de 2014. Em 2015 continuaria, o combate a tal mazela social, gozando de *status* de *interesse público primário*, a ponto de motivar a prática de políticas públicas voltadas a tal *fim*, como a disponibilização de subsídios mensais para famílias de baixa ou nenhuma renda? Parece-nos óbvia a negativa da resposta, sob pena de manifesto *desvio de finalidade* do *Estado*, em promover medidas desnecessárias e malversar os recursos públicos.

Asseveramos, assim, que o *interesse público* é *presumível* e *contingencial*. Presume-se a existência do *interesse público* no plano normativo quando a *lei* fixa um *objetivo estatal*, mas que só se confirmará a depender da contingência fática ao tempo da interpretação de tal *objetivo*.

No *nível* da Constituição, essa relação entre norma abstrata e realidade, frente

ao cenário *neoconstitucionalista*²⁶⁶, passou a ser considerada, por muitos, a "interpretação adequada"²⁶⁷. Luís Roberto Barroso integra essa maioria. Pontua, o autor, que "nesse novo ambiente, mudam o papel da norma, dos fatos e do intérprete. A norma, muitas vezes, traz apenas um início de solução, inscrito em um conceito indeterminado ou em um princípio. Os fatos, por sua vez, passam a fazer parte da normatividade, na medida em que só é possível construir a solução constitucionalmente adequada a partir dos elementos do caso concreto. E o intérprete, que se encontra na contingência de construir adequadamente a solução, torna-se co-participante do processo de criação do Direito". "A solução terá de ser construída argumentativamente, à luz dos elementos do caso concreto, dos parâmetros fixados na norma e de elementos externos ao Direito"²⁶⁸.

Nesse *processo de concretização da norma constitucional*, "a interação entre a norma e a *realidade* opera em diversos níveis e de diversas maneiras. Além de conferir conteúdo e sentido aos preceitos constitucionais, a realidade atua também como limitação das possibilidades de incidência concreta das prescrições normativas"²⁶⁹. Bem por isso que, constatada a inexistência do *interesse público* no plano fático, o mesmo não mais poderá ser invocado, ainda que subsista, no plano abstrato, a prescrição normativa correspondente.

Escoramo-nos nesse entendimento para defender a possibilidade de os *objetivos indiretos* do Estado brasileiro virem a ser modificados, quer mediante a inclusão de novos *fins*, pelo surgimento de demandas sociais não previstas em 1987/1988, quer pela *exclusão* de *objetivos* já alcançados de forma irreversível. Somos da opinião, portanto, de que o art. 3º, da CF, são *cláusulas pétreas implícitas contingenciais*, permanecendo imodificáveis enquanto encontrarem eco na realidade empírica.

Os interesses públicos primário e secundário, por serem ínsitos aos objetivos

²⁶⁶ Conforme mencionado na p. 16, acima.

²⁶⁷ Para Konrad Hesse, talvez o principal precursor da teoria da *força normativa da constituição*, a interpretação adequada "é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação" (*A força normativa da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 22-23).

²⁶⁸ *O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013, p. 13.

²⁶⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho*. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 422.

direto e indireto, também estão plasmados no *ordenamento jurídico* na forma de *lei*, assim como *também* estão os *meios* para alcance de tais *objetivos*. No nível constitucional, destacamos como *meios* as *normas programáticas*, no sentido apontado por Vidal Serrano Nunes Junior de normas instituidoras de "obrigações ao Poder Público por meio de tarefas e programas, decalcando um dever de agir passível de mensuração específica"²⁷⁰. Também entendemos como *meios*, as *regras de competência* outorgadas aos *órgãos estatais*.

Seguindo no exemplo sobre Educação. O art. 208, da CF, estabelece os *deveres programáticos* que orientam as ações do *Estado*; dentre eles estão as obrigações de garantir a "educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade" (inciso I, primeira parte) e a "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade" (inciso IV), além do indeclinável respeito a um conjunto de primados norteadores das práticas estatais, como os previstos no art. 206, da CF. Já as *regras de competência* sobre Educação e Ensino estão postas de maneira expressa no art. 24, IX, art. 30, VI, e 211, e §§, da CF, e determinam que o *conteúdo programático* deverá ser cumprido, em participação conjunta, pelas quatro pessoas políticas da Federação.

Antes de avançarmos é preciso enaltecer, como premissa, que os sentidos das *normas-fins*, veiculadoras dos *objetivos direto e indireto*, como as *normas-meio*, compreendidas pelas *normas programáticas* e *regras de competência*, só são *devidamente* compreendidos por intermédio do acima referido *processo de concretização das normas constitucionais*.

Concentremo-nos, doravante, nas *regras de competência*. Dada a sua condição de *norma-meio*, responsável pela viabilização do *interesse público*, a *regra de competência* contém em sua estrutura o chamado *dever-poder*²⁷¹. Celso Antônio Bandeira de Mello justifica a existência daquilo que também chama de *dever-poder* e assevera ser este o elemento que torna a regra de competência de execução obrigatória pelo *Estado*. Nas palavras do mestre,

a ordenação normativa propõe uma série de finalidades a serem alcançadas, as quais se apresentam, para quaisquer agentes estatais,

²⁷⁰ Vidal Serrano Nunes Junior aponta outro sentido para a *norma programática*; seria aquela que "veicula fins que devam orientar todo o quadro das ações estatais". Adotamos essa acepção, mas enquanto *objetivos estatais* (*A cidadania social na Constituição de 1988. Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais*. São Paulo: Editora Verbatim, 2009, p. 106).

²⁷¹ Demonstramos no item 4.2.1, acima, a existência do *dever-poder* na *regra de iniciativa-competência*.

como obrigatórias. A busca destas finalidades tem o caráter de *dever* (antes do que 'poder'), caracterizando uma *função*, em sentido jurídico²⁷².

Prossegue dizendo que,

em Direito, esta voz função quer designar um tipo de situação jurídica em que existe, previamente assinalada por um comando normativo, uma finalidade a cumprir e que *deve ser* obrigatoriamente atendida por alguém, mas *no interesse de outrem*, sendo que, este sujeito – o obrigado – *para desincumbir-se de tal dever*, necessita manejar poderes indispensáveis à satisfação do *interesse alheio* que está a seu cargo prover. Daí, uma distinção clara entre a função e a faculdade ou o direito que alguém exercita em seu prol. Na função o sujeito exercita um poder, porém o faz em proveito alheio, e o exercita não porque acaso queira ou não queira. Exercita-o porque é um *dever*. Então, pode-se perceber que o eixo metodológico do Direito Público *não gira em torno da idéia de poder, mas gira em torno da idéia de dever*"²⁷³.

Na *linha* de Bandeira de Mello, Carlos Ari Sundfeld explica que

[...] o desempenho de atividade pública traduz sempre e necessariamente um dever jurídico. O agente estatal, quando manobra os poderes que o ordenamento lhe confere, o faz no exercício de uma função, é dizer, de um dever-poder ligado a dada finalidade²⁷⁴.

O legislador, o administrador, o juiz desempenham função: os poderes que receberam da ordem jurídica são de exercício obrigatório e devem necessariamente alcançar o bem jurídico que a norma tem em mira²⁷⁵.

Por essa razão,

[...] legislar não é um mero 'poder', de exercício facultativo. Como qualquer atividade pública, traduz um dever jurídico, do qual o Estado não se pode furtar. Cuida-se, destarte, de verdadeiro dever-poder"²⁷⁶.

Numa síntese diagramada, assim vemos o *interesse público* como elemento caracterizador da *obligatoriedade (dever)* de execução de uma *regra de competência*:

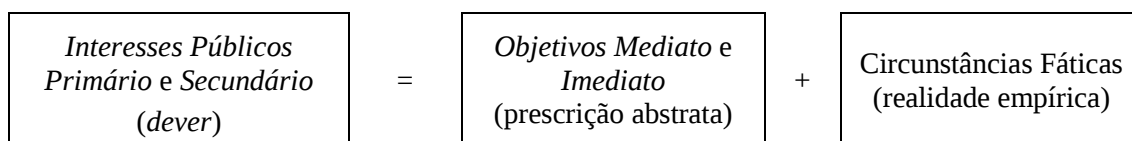
²⁷² *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 13-14.

²⁷³ *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 13-14.

²⁷⁴ Competência legislativa em matéria de processo e procedimento, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1990, v. 657, p. 33.

²⁷⁵ *Fundamentos de direito público*, 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 156.

²⁷⁶ Competência legislativa em matéria de processo e procedimento, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1990, v. 657, p. 33.

Diagrama 14: *Obrigatoriedade (dever) da regra de iniciativa-competência.*

Fonte: elaborado pelo autor.

As *regras de competência* se fazem de execução obrigatória por seus legitimados, tão logo entram em vigor e constata-se o *interesse público* que viabilizam a sua incidência. Este é um *dever* do qual o legitimado não pode se furtar, pois na condição de *normas-meio*, a não aplicação de uma *regra de competência* importará obstrução do *interesse público*. Então, caberia perguntar: se todas as *regras de competência* têm vigência simultânea no instante em que a Constituição Federal é promulgada/publicada, caso se verifique a existência de *interesse público* que autorize o exercício dessas *competências*, o legitimado estaria obrigado a dar cabo de todas elas em um só momento? Em se considerando apenas o elemento *obrigatoriedade*, vindo do *interesse público*, a resposta seria positiva. No entanto, é imperioso interpretar a *regra de competência* na unidade do *ordenamento jurídico*, sem descartar a influência que a *regra* sofre das demais *normas jurídicas*.

Vimos que as *funções estatais* são compostas por *plexos de competências* e que distintos *conjuntos competenciais* são outorgados a respectivos *Poderes*, que os exercem de forma *preponderante* ou *secundária*²⁷⁷. Dito de forma inversa, toda *regra de competência* deve ser entendida e conformada com as *funções estatais* (*função legiferante, administrativa, jurisdicional, fiscalizatória e política*) em que e da maneira que tal *regra* será exercida (*função típica* ou *atípica*). Somente pela conjugação desses fatores é que o intérprete conseguirá aferir a exata *obrigatoriedade* da execução da *regra de competência*. Façamos um exercício com as *funções típicas* e as *competências* que dizem respeito à parte central deste trabalho, todas elas relacionadas à *atividade de produção da lei*.

A confecção da *lei* demanda o exercício de duas das *funções típicas* do Poder Legislativo: a *legiferante* e a *política*. Pincemos uma *regra de competência* relativa a essas *funções*; a de *iniciativa-competência* para deflagrar o *processo* de elaboração

²⁷⁷ A respeito, vide acima, item 2.3.

da lei ordinária que altere o efetivo das Forças Armadas, que assim está prescrita: "são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas" (art. 61, § 1º, I, da CF). Essa *regra*, é claro, guarda relação com a *função legiferante*, porque prescreve uma conduta no *processo de produção da lei*. Os elementos objetivos, expressos e textuais constantes do comando normativo denotam que a *regra* não guarda relação com nenhuma outra *função estatal*, senão a *legiferante*. Em tese, se constatado o *interesse público* motivador do exercício dessa *competência*, por exemplo, a necessidade de aumento do efetivo para reprimir invasão estrangeira, o Presidente da República, no mesmo momento da referida constatação, estaria obrigado a ofertar a respectiva *proposição legiferante*, sem que pudesse aventar qualquer outra solução para o caso. Na verdade, essa hipótese provém de interpretação parcial da *regra*, na qual não se está considerando os aspectos da *função política*, que, como dissemos, são ínsitos à *função legiferante*²⁷⁸.

A *função política* confere ao legitimado a "liberdade de escolha". A partir do exame dos critérios de *conveniência*, *necessidade* e *oportunidade*, e pautado por comandos normativos objetivos, o destinatário da *competência* avalia a adequação do *momento* e do *conteúdo* do ato que está obrigado a praticar. A *função política* confere ao ente estatal a *discricionariedade* para execução da *competência*.

No âmbito da *atividade legiferante* não é diferente. Pedro Estevam A. P. Serrano conceitua, o que chama de "discricionariedade legislativa", como "a designação das margens de liberdade de valoração própria do legislador, quando ocorrentes diretrizes materiais heterônomas (meio), em vista da obtenção de fins positivamente vinculados"²⁷⁹.

Para nós, a *discricionariedade*, está presente, não só nas *regras de competências legiferantes* dos entes políticos, mas nas *regras de competência* dos *processos de produção das espécies legislatórias* que outorguem margem de "liberdade de escolha" para a prática do respectivo ato, afinal todas elas são *regras de competência* convergentes para o mesmo propósito de *produção da lei*.

A *iniciativa-competência* é uma *regra* com marcante conteúdo

²⁷⁸ A respeito, vide acima, p. 32.

²⁷⁹ *O desvio de poder na função legislativa*. São Paulo: Editora FTD, 1997, p. 43.

discricionário. O ofertante tem a prerrogativa de formular um *juízo* próprio sobre os termos da *proposição legiferante* e o momento mais conveniente de apresentá-la. Na formação do seu *juízo discricionário*, deve levar em consideração as medidas necessárias à satisfação do *interesse público primário* ou *secundário*, os limites impostos pelas *normas* do ordenamento jurídico e o momento político-social adequado para a oferta.

Na hipótese a que nos referimos sobre o aumento do efetivo das Forças Armadas, a *discricionariedade* é o elemento normativo que freia o *dever* de execução imediata da conduta objetivamente prescrita na *regra de iniciativa-competência*. É a *discricionariedade* que permite ao Presidente da República avaliar a *conveniência*, *oportunidade* e *necessidade* de se apresentar ou não a *proposição legiferante* majoradora do número de militares como a medida mais adequada à satisfação do *interesse público* reinante naquele momento, qual seja, a proteção à soberania (art. 1º, I, da CF), a defesa nacional (art. 142, *caput*, da CF) e a defesa da paz (art. 4º, VI, da CF).

Pela nossa perspectiva, o *dever-poder* traduz-se na convergência da *obligatoriedade*, vinda dos *interesses públicos primário e secundário* (o *dever*), com a *discricionariedade*, inerente à *função política* (o *poder*). Na *regra de iniciativa-competência* esses componentes do segundo elemento de sua *estrutura* estão em constante tensão, numa relação concorrente, a demandar combinação harmônica de ambos por parte do intérprete, para se concluir pela apresentação ou não da *proposição legiferante*.

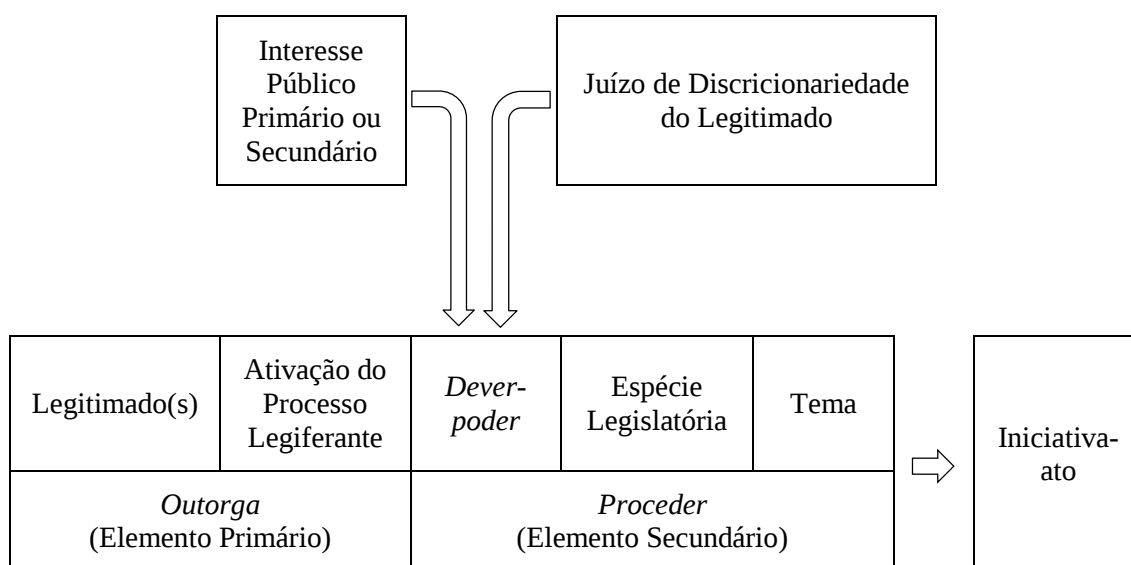
Enfatizamos que, tanto o *interesse público*, quanto o *juízo de discricionariedade* do legitimado, dependem da análise da *realidade* (circunstâncias fáticas), evidenciando, mais uma vez, que a aplicação da *regra de iniciativa-competência* passa, necessariamente, pelo já referido *processo de concretização da norma constitucional*.

É preciso destacar, tantas vezes quantas forem necessárias, a inafastabilidade da conjugação entre o *dever* e o *poder*, por conta do desvirtuamento que os aplicadores das *regras de competência*, em geral, fazem do *juízo discricionário*. Muitas vezes guiados, mais pela má-fé, do que pelo desconhecimento, os *entes estatais*, na pessoa de seus *agentes*, servem-se da *discricionariedade* para justificar o não atendimento do interesse da coletividade, criando, por meio dela, uma espécie

de barreira imunizante às suas omissões e às responsabilizações destas decorrentes. O *ordenamento constitucional* não tolera essa abominável prática, quer na esfera administrativa, quer na *legiferante*. Tanto é verdade que, no âmbito *legiferante*, criou-se o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, instrumentos judiciais específicos, para corrigir as inaceitáveis inações.

Enfim, o *dever-poder* é o componente determinante da incidência da *regra de iniciativa-competência*, cuja aplicação exige a conjugação de todos os seguintes elementos, até agora apresentados, para a produção da *iniciativa-ato*:

Diagrama 15: Composição do *dever-poder* da *regra de iniciativa-competência*.



Fonte: elaborado pelo autor.

4.2.5. A *iniciativa-competência compulsória* decorrente da constrição da *discricionariedade legiferante*

Demonstramos no item 4.2.4 imediatamente acima que a *unidade* do *ordenamento jurídico* impõe ao legitimado da *regra de iniciativa-competência* a

combinação (i) das normas veiculadoras dos *objetivos estatais* (ii) com a *função política preponderante* do Poder Legislativo, que o obrigaram a conjugar os *interesses públicos primário e secundário* e o seu *juízo de discricionariedade*, para a prática da *iniciativa-ato*. A conjugação desses elementos valeria para *temas* indeterminados referentes à *atividade de produção da lei*; seria o proceder comum da aplicação da *regra* em questão.

De outra sorte, a mesma *unicidade do sistema jurídico* obriga o legitimado a conjugar outros elementos, além dos já mencionados, a fim de que sejam respeitados bens e interesses constitucionais superlativos, vinculados a esses elementos. Tratam-se de normas dependentes de regulamentação (*normas de eficácia limitada*)²⁸⁰, que demandam a combinação de componentes normativos e fáticos próprios, com vistas à edição das respectivas *proposições legiferantes*.

Sem prejuízo de outros eventualmente existentes na Constituição Federal, vislumbramos três conjuntos de *normas de eficácia limitada* que clamam essa visão particular do legitimado sobre o exercício da *regra de iniciativa-competência*. São eles: (i) as *normas* para as quais se fixou limite temporal para a *elaboração* da respectiva *lei* regulamentadora; (ii) as *normas* para as quais se estabeleceu prazo para a apresentação das respectivas *iniciativas-ato*; e (iii) as *normas* veiculadoras de direitos e garantias fundamentais. O *termo final* para a regulamentação das normas pertencentes aos dois primeiros conjuntos é aferível pela consulta apenas do ordenamento jurídico. Já para o terceiro conjunto, será necessário examinar, no plano normativo, a norma a ser regulamentada e o comando de aplicação imediata dos direitos e garantias fundamentais, previsto no art. 5º, § 1º, da CF, além de um princípio que reclama a verificação das circunstâncias fáticas quando de sua aplicação: o primado implícito da *reserva do possível*.

O destaque que fazemos em relação a essas *normas de eficácia limitada* e seus respectivos elementos não decorre de uma amostragem metodológica ou de um ensaio teórico ilustrativo; é consequência de detida interpretação *sistemática* da *unidade normativa constitucional* e das especificidades disciplinadas pela Constituição, cujo dever de conhecimento é a nós imposto, enquanto intérpretes.

²⁸⁰ Sobre as normas de *eficácia limitada*, plena e contida ver SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

Mais do que exigir a conjugação de elementos próprios, os três conjuntos de *temas* apontados geram uma consequência particular, que só se dá em relação a eles: a constrição do *juízo de discricionariedade* do legitimado (*poder*), e o consequente prevalecimento da *obrigatoriedade* de execução (*dever*) da *regra de iniciativa-competência*. Vejamos.

Primeiro conjunto normativo. A Constituição Federal impôs ao Legislador infraconstitucional a incumbência de regulamentar, por *lei*, determinados *assuntos* constantes de *normas de eficácia limitada*. Para algumas dessas *normas* fixou um limite temporal expresso e objetivo, até o qual a *lei* regulamentadora deveria estar "produzida" (*vigente*). No Diagrama imediatamente abaixo elencamos esses *temas*.

Diagrama 16: Temas com prazo objetivo para regulamentação.

Tema	Prazo	Providência	Fundamento constitucional
Revisão geral da remuneração dos servidores públicos	Anual	Vigência da <i>lei</i> (somente a lei vigente é capaz de promover a revisão)	CF - Art. 37. (...) (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
Constituições Estaduais	Um ano, contado da promulgação da CF (05/10/1988)	Elaboração da Constituição dos Estados	ADCT - Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.
Política Agrícola	Um ano, contado da promulgação da CF (05/10/1988)	Promulgação da lei	ADCT - Art. 50. Lei agrícola a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário.

Compatibilização de quadro de pessoal e reforma administrativa	Dezoito meses, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Edição das leis	ADCT - Art. 24. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação.
Reparação econômica aos cidadãos afetados pelas Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5 e nº S-285-GM5	Doze meses, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Vigência da lei	ADCT - Art. 8º. (...) (...) § 3º - Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.
Repasse de receitas e rateio de fundos	Doze meses, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Votação da "lei" complementar	ADCT - Art. 39. (...) Parágrafo único. O Congresso Nacional deverá votar no prazo de doze meses a lei complementar prevista no art. 161, II. CF - Art. 161. Cabe à lei complementar: (...) II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159 [<i>repasse de receitas</i>], especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios.
Propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias	Doze meses, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Vigência da lei regulamentadora (somente a lei vigente é capaz regulamentar o art. 220, § 4º, da CF)	ADCT - Art. 65. O Poder Legislativo regulamentará, no prazo de doze meses, o art. 220, § 4º. CF - Art. 220. (...) (...) § 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

Lei Orgânicas Municipais	Seis meses, contados da promulgação da Constituição do respectivo Estado	Votação da "Lei Orgânica" dos Municípios	ADCT - Art. 11. (...) Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.
Atualização dos proventos e pensões servidores públicos inativos e pensionistas	Cento e oitenta dias, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Vigência da <i>lei</i> (somente a lei vigente é capaz de promover a atualização)	ADCT - Art. 20. Dentro de cento e oitenta dias, proceder-se-á à revisão dos direitos dos servidores públicos inativos e pensionistas e à atualização dos proventos e pensões a eles devidos, a fim de ajustá-los ao disposto na Constituição.
Código de Defesa do Consumidor	Cento e vinte dias, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Elaboração do Código de Defesa do Consumidor	ADCT - Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

Fonte: elaborado pelo autor.

Note-se que não só o prazo difere de hipótese à hipótese, mas também o ato com o qual o prazo se encerra. Se o Constituinte pretendeu que as *normas* em questão fossem efetivamente regulamentadas, era de se esperar que os prazos fossem finalizados com a vigência das respectivas *leis*, momento em que se tornam de observância obrigatória. Mas não houve esse cuidado técnico quando da redação do Texto Constitucional. Das dez *normas* acima, apenas a que se refere à concessão de indenização aos prejudicados pelas Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica, previu a adequada menção à *vigência* da *lei* regulamentadora. Nas demais, há *termos finais* diferentes – e impróprios –, por exemplo, a "votação", que se dá na esfera interna do Congresso Nacional e que, sequer, é capaz de transformar o *projeto de lei* em *lei*. Outros dois exemplos: a "elaboração", que, para a maioria da doutrina, ocorre com a *sanção* do Presidente da República, e a "promulgação", que se concretiza antes da publicação da *lei*. Nessas três situações, a *lei*, sequer, entrou em vigor, não se podendo falar em efetiva regulamentação da *norma*. Tais imprecisões do Constituinte Originário devem ser depuradas pela *interpretação finalística* dos dispositivos, de modo que o ato conclusivo do prazo deva ser considerado a *vigência* da *lei*.

A despeito de os prazos acima terem sido fixados à ver-se a *lei produzida*²⁸¹, e não a *iniciativa-ato* apresentada, é certo que tais limites temporais não só influenciam, como permitem estimar os prazos para o exercício das respectivas *iniciativas-competência*. Estamos falando em estimativa, e não em prazos certos e peremptórios. É possível considerar o período procedimental previsto da *lei* a ser *produzida* e nele projetar o momento em que a *iniciativa-ato* deveria ser ofertada, de modo que a *lei* pudesse estar concluída (publicada) quando do escoamento do prazo indicado pela Constituição.

Voltemos à hipótese da indenização, prevista no art. 8º, § 3º, do ADCT. Pela interpretação sistemática do ordenamento constitucional, a *lei* exigida, no caso, é a *ordinária*, cujo *projeto de lei* deveria ter sido ofertado e aprovado pelo Congresso Nacional, sancionado pelo Presidente da República, e a *lei* entrado em vigor, em 05 de outubro de 1989. Registre-se que, até a conclusão deste trabalho, a referida *lei* não havia sido *produzida* – o que não é relevante para a análise hipotética que estamos procedendo. Para que o intérprete possa *estimar* o prazo, primeiro deverá saber qual o *procedimento* mais célere que poderia ser aplicado ao *processo* de confecção da mencionada *lei ordinária*. Como o *projeto de lei* não virá do Chefe do Executivo, o trâmite *sumário* do art. 64, § 1º, da CF, de pronto, fica excluído. Deverão ser averiguadas outras hipóteses, como as previsões regimentais das Casas do Congresso que dão maior celeridade ao processo, quais sejam, o "procedimento abreviado" (art. 58, § 2º, I, da CF, art. 24, II, do RICD, e art. 91, do RISF) e o "procedimento sumaríssimo" (art. 155, do RICD, e art. 353, I, do RISF). Identificado os trâmites passíveis de serem seguidos, o intérprete terá condições de concluir, ainda que por aproximação, se a *iniciativa-ato* deveria ter sido praticada, por exemplo, na primeira ou na segunda metade no período anual previsto para que a *lei* estivesse em vigor.

A fixação de prazos torna mais objetivo o *dever*, pois transforma em *execução de prazo certo* a *regra de iniciativa-competência*, que, ao menos pela prescrição normativa, não poderá ultrapassar o limite para a vigência da *lei* correspondente. O *termo* é um elemento de fortalecimento da obrigatoriedade. Até que ele se consume, o legitimado poderá fazer uso integral de seu *juízo discricionário*, conjugando-o com os *interesses públicos* reinantes à época. Pela demanda provocada pelo *interesse*

²⁸¹ *Produção da lei*, que abrange a *vigência*, conforme assim estabelecemos na p. 61, acima.

público, o exercício da *iniciativa-competência* poderá ser antecipado. Mas, passado o prazo, a *discricionariedade* será reduzida ao ponto de o legitimado não mais poder avaliar o *momento* que repute adequado à oferta da *iniciativa-ato*; continuará, apenas, com a "liberdade de escolha" sobre o *conteúdo* da *proposição legiferante*.

Segundo conjunto normativo. Esse mesmo fenômeno construtivo do *juízo discricionário*, ocorre em relação às *normas* que estabelecem prazo objetivo para oferta da *iniciativa-ato*. Constatamos serem as seguintes as *normas constitucionais de eficácia limitada* com essa característica:

Diagrama 17: Temas com prazo objetivo para prática de *iniciativa-ato*.

Tema	Prazo	Providência	Fundamento constitucional
Projeto de Lei do Plano Plurianual	Quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do Presidente da República	Encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional	ADCT - Art. 35. (...) (...) § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias	Oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro	Encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional	ADCT - Art. 35. (...) (...) § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: (...) II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

Projeto de Lei Orçamentária	Quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro	Encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional	ADCT - Art. 35. (...) (...) § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: (...) III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.
Projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício	Seis meses, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Encaminhamento dos projetos de lei ao Congresso Nacional	ADCT - Art. 59. Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los.
Projeto de lei sobre pensão vitalícia aos seringueiros recrutados em 1943	Cento e cinquenta dias, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional	ADCT - Art. 54. Os seringueiros recrutados nos termos do Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943, e amparados pelo Decreto-Lei nº 9.882, de 16 de setembro de 1946, receberão, quando carentes, pensão mensal vitalícia no valor de dois salários mínimos. (...) § 3º - A concessão do benefício far-se-á conforme lei a ser proposta pelo Poder Executivo dentro de cento e cinquenta dias da promulgação da Constituição.
Projeto de lei complementar sobre a organização e o funcionamento da Advocacia Geral da União	Cento e vinte dias, contados da promulgação da CF (05/10/1988)	Encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional	ADCT - Art. 29. (...) § 1º - O Presidente da República, no prazo de cento e vinte dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar dispondo sobre a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União.

Fonte: elaborado pelo autor.

A diferença deste para o *primeiro conjunto normativo*, além, obviamente, dos prazos, reside no ato que se obriga a execução. Enquanto no primeiro os *entes estatais* devem cuidar para que a *lei* seja colocada em vigor dentro do prazo assinalado, neste a Constituição Federal obriga a prática apenas da *iniciativa-ato*.

Isto é, o legitimado está compelido a executar a *regra de iniciativa-competência* no período textualmente fixado.

Terceiro conjunto normativo. Além das *competências estatais* e das *normas programáticas*, os *direitos fundamentais* podem ser considerados como *meios* substanciais de realização dos *objetivos indiretos* do *Estado*. Isso por conta da essencialidade à existência e ao desenvolvimento do homem, que são inerentes a esses *direitos* e que os tornam tema de relevo máximo na Constituição Federal. Essas características, por si só, já seriam suficientes para gerar, ao Estado, o *dever* de efetivação dos *direitos fundamentais*, não só mediante a prestação de serviços públicos, mas por meio da regulamentação *legiferante* que se faça necessária.

No que tange à *atividade legiferante*, Gomes Canotilho defende a tese da existência de *imposições constitucionais* que *vinculam o legislador* com o propósito de afastar a *omissão legiferante*, inibidora da efetivação dos direitos fundamentais²⁸². Para o autor português,

as imposições constitucionais são ordens de actuação positiva dirigidas sobretudo ao legislador, no sentido de este emitir várias leis de 'execução', simultâneas ou sucessivas, e necessárias: (1) à conformação jurídica de situações de facto; (2) à regulamentação de questões específicas; (3) à criação de pressupostos necessários para nova evolução do regime constitucional; (4) à adaptação das leis antigas aos novos princípios da lei fundamental²⁸³.

Segue dizendo que na "problemática dos direitos fundamentais", "(...) a *lei move-se dentro do âmbito dos direitos fundamentais e considera-se como exigência de realização concreta de direitos fundamentais*"²⁸⁴. E conclui:

há uma *omissão constitucional violadora de direitos fundamentais* quando um direito for constitucionalmente garantido e a sua efetivação for prescrita através de uma imposição constitucional concreta²⁸⁵.

Constatamos esse mesmo fenômeno na Constituição brasileira. A *prescrição de efetivação dos direitos fundamentais* vem expressa no § 1º, do art. 5º, da Constituição Federal, que determina, clara e inequivocamente, que "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata". Parece-

²⁸² A respeito, vide item 4.1, da Parte II, de CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

²⁸³ *Ibidem*, p. 480.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 483.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 483.

nos não pairar qualquer espécie de dúvida sobre a intenção do Constituinte Originário de que os *direitos* e *garantias* que reputou essenciais ao ser humano, já estivessem à disposição da sociedade brasileira logo no primeiro dia da vigência da Constituição. Não é comum, no ordenamento positivado, esse tipo de prescrição. Pelos recursos da hermenêutica, o intérprete dispõe de ferramental suficiente para concluir se uma norma é ou não passível de aplicação, sendo desnecessária outra norma para anunciar ou confirmar a sua aplicabilidade.

O citado parágrafo primeiro, mais do que confirmar o desejo do Constituinte em ver efetivados os *direitos* e *garantias fundamentais* e manter o Estado brasileiro na moldura *neoconstitucional*²⁸⁶, acabou por atribuir um *status* diferenciado de aplicabilidade às normas veiculadoras desses *direitos* e *garantias*. A despeito de, na Constituição, haver outras tantas normas de aplicabilidade imediata, não há, relacionado a elas, nenhum comando normativo semelhante ao do parágrafo primeiro reafirmando a possibilidade de aplicação da categoria de *direitos* em questão. Esse disciplinamento *sui generis* torna o parágrafo primeiro uma espécie de indutor da efetivação dos *direitos* e *garantias fundamentais*, munindo as normas que os disciplinam de uma espécie de *aplicabilidade qualificada*.

Em que pesem a intenção do Constituinte e a prescrição indubitável do parágrafo primeiro, fato é que encontramos na Constituição *direitos* e *garantias fundamentais* inaplicáveis, assim entendidos os que dependem de norma regulamentadora para a sua efetivação, queremos dizer, são *direitos* e *garantias fundamentais* veiculados em *normas de eficácia limitada*. Mesmo naquele que é considerado o universo mais restrito de *direitos* e *garantias fundamentais*, qual seja, o do art. 5º, da Constituição Federal, é possível encontrar normas que não comportam aplicação imediata. São amostras da inaplicabilidade, o direito à criação de cooperativas (art. 5º, XVIII, da CF), a prerrogativa da impenhorabilidade da pequena propriedade rural (art. 5º, XXVI, da CF), o privilégio temporário para utilização da propriedade industrial (art. 5º, XXIX, da CF), e a garantia de que o Estado promova a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII, da CF). Essas normas trazem prescrições que reclamam a edição de *leis* regulamentadoras, respectivamente: "na forma da lei", "assim definida em lei", "a lei assegurará" e "na

²⁸⁶ Conforme registramos à página 16, no *neoconstitucionalismo* a *força normativa da Constituição* imprime aplicabilidade direta e imediata às normas disciplinadoras de direitos constitucionais.

forma da lei". Pelo olhar de Gomes Canotilho, tratam-se de *imposições constitucionais vinculantes* do *legislador* com vistas à concretização dos direitos fundamentais.

Chamamos de "universo mais restrito de *direitos e garantias fundamentais*", por haver quem entenda que tais "bens essenciais" estariam alocados, não só no art. 5º, da CF, mas também em todo Título II, da Constituição, que considera os arts. 5º a 17 como sendo "Direitos e Garantias Fundamentais". Além dessas alocações, por força do art. 5º, § 3º, os *direitos e garantias fundamentais* também seriam encontráveis em outros setores da Constituição e, até mesmo, em tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil. Para o presente estudo irrelevante definirmos qual o "setor" normativo que deve prevalecer, se o mais restrito ou o mais ampla. O que importa é sabermos que, pela imperatividade do § 1º, do art. 5º, da CF, todas as normas veiculadoras de *direitos e garantias fundamentais* partem da premissa de serem dotadas de *aplicabilidade imediata*.

As *normas de eficácia limitada* de *direitos e garantias fundamentais* não conflitam com o § 1º, do art. 5º, da CF, nem invalidam a sua prescrição. Na conjugação sistemática, a *aplicabilidade qualificada* agregada à tese da *vinculação do legislador* pelas *imposições constitucionais*, conferem objetividade ao *dever* de regulamentação dos desses *direitos e garantias*, tal qual a fixação de um *termo* pela Constituição. Se o Constituinte pretendeu, e a Constituição da República assim ordenou, que, no primeiro instante da vigência do Texto Constitucional, os *direitos e garantias fundamentais* estivessem à disposição da sociedade brasileira, as normas disciplinadoras desses *direitos e garantias* que dependessem de regulamentação deveriam ser naquele mesmo instante regulamentadas, ou ao menos ter iniciada a atividade regulamentadora, para que a aplicabilidade almejada pelo Constituinte fosse alcançada.

O § 1º, do art. 5º, da CF, funciona como uma espécie de *termo* para o legislador, atuando como elemento indutor da *obrigatoriedade* no *dever-poder* das *regras de competência legiferante* e de *iniciativa*, valendo para o cumprimento desse *termo* as mesmas considerações que fizemos acima, em relação ao *primeiro conjunto normativo*, sobre a *regra de iniciativa-competência*.

Mas qual seria o *termo final* desse "prazo"? A *vigência* da Constituição? Obviamente que não, pois seria um prazo inexecutável. Não se pode almejar que o

legislador produza, ou inicie a produção, em um dia apenas, de todas as normas faltantes. O período para regulamentação não está positivado no *ordenamento jurídico*; decorrerá de uma análise das circunstâncias fáticas provocada por outro elemento, que é atraído quanto se intenciona a efetivação dos *direitos fundamentais* e que já está no *sistema jurídico*: o primado da "reserva do possível". De qualquer forma, é certo que o imediatismo alavancado pelo § 1º, do art. 5º, da CF e a essencialidade dos direitos e garantias fundamentais, torna a regulação em questão tarefa de primeira prioridade na agenda do legislador.

A respeito do princípio da *reserva do possível*, Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo, em criteriosa monografia sobre o direito fundamental à saúde pautado no referido primado, traçam uma valiosa síntese, que parte da origem e noção da teoria acerca da *reserva do possível*, passando pelos característicos marcantes desse primado no ordenamento constitucional vigente, até chegar a maneira de sua utilização pelo intérprete. Transcrevemos abaixo os correspondentes trechos dessa abalizada síntese:

(i) *Origem e noção:*

A construção teórica da 'reserva do possível' tem, ao que se sabe, origem na Alemanha, especialmente a partir do início dos anos de 1970. De acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos. A partir disso, a 'reserva do possível' (*Der Vorbehalt des Möglichen*) passou a traduzir (tanto para a doutrina majoritária, quanto para a jurisprudência constitucional na Alemanha) a idéia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público. Tais noções foram acolhidas e desenvolvidas na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, que, desde o paradigmático caso *numerus clausus*, versando sobre o direito de acesso ao ensino superior, firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade. Com efeito, mesmo em dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. Assim, poder-se-ia sustentar que não haveria como impor ao Estado a prestação de assistência social a alguém que efetivamente não faça jus ao benefício, por dispor, ele próprio, de recursos suficientes para seu sustento. O que, contudo, corresponde ao razoável também

depende – de acordo com a decisão referida e boa parte da doutrina alemã – da ponderação por parte do legislador²⁸⁷.

(ii) *Principais características:*

[...] a assim designada reserva do possível apresenta pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade²⁸⁸.

(iii) *Forma de utilização:*

Todos os aspectos referidos guardam vínculo estreito entre si e com outros princípios constitucionais, exigindo, além disso, um equacionamento sistemático e constitucionalmente adequado, para que, na perspectiva do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais, possam servir não como barreira intransponível, mas inclusive como ferramental para a garantia também dos direitos sociais de cunho prestacional²⁸⁹.

Não se pode perder de vista que estamos invocando o princípio da *reserva de possível* especificadamente para a *atividade legiferante*, o que demanda um enfoque particular. Nos trechos acima transcritos, os coautores revelam que a efetivação dos *direitos fundamentais* passam por "decisões parlamentares" e pressupõem "disponibilidades jurídicas", assim entendidas as *competências* e as *leis* autorizadoras das práticas dos *atos estatais* voltados à tais fins (efetivação). Também nesse sentido de demonstrar a incidência da *reserva do possível* na esfera legiferante, Gomes Canotilho deixa clara a correlação existente entre a atividade do legislador e a do citado primado, ao afirmar que "(...) sempre o problema da efectivação legislativa terá de confrontar-se com o que hoje se designa, em teoria da constituição

²⁸⁷ *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ *Ibidem*.

como *reserva do possível* (sobretudo de desenvolvimento económico)" ²⁹⁰.

A esse particular modo de ver a *reserva do possível*, damos o nome de *reserva do possível legislante*, que, num foco ainda mais estreito de análise, pode ser averiguada apenas em relação à *iniciativa-ato*, dado que a *iniciativa* é o *ato* que deflagrará o processo de efetivação dos *direitos e garantias fundamentais*, que se encerra com a fruição desses "bens" por seus destinatários. Sendo a *iniciativa-ato*, *parte* (inicial) do *todo* ao qual se aplica a *reserva do possível*, nada impede que a *proposição legislante* seja isoladamente considerada frente à *reserva do possível*.

A aplicação da *reserva do possível legislante* na prática da *iniciativa-ato*, pressupõe a comprovada existência de um *dever-poder* oriundo de uma *regra de iniciativa-competência* referente a uma norma veiculadora, unicamente, de *direito* ou de *garantia fundamental*, que dependa de regulamentação. Nesse ambiente fático-normativo, o *dever* (*obrigatoriedade*) eclipsa o *poder* (*discricionariedade*), por força do comando do § 1º, do art. 5º, da CF, impondo ao(s) legitimado(s) da *iniciativa* a imediata oferta da *proposição legislante*. Porém, como está em questão a regulamentação de norma de *direito* ou de *garantia fundamental*, a *reserva do possível* é atraída. A depender da circunstância fática revelada pela *reserva do possível*, o período para apresentação da *proposição* poderá ser estendido até o momento, comprovado de antemão, que o legitimado dispuser de todos os *recursos* necessários para o afastamento da omissão, que, repise-se, é prioritária por ordem do § 1º, do art. 5º, da CF, e da essencialidade dos *direitos fundamentais*.

A colocação que acabamos de fazer sugere que o motivo pelo qual o legitimado deixa de oferecer a *proposição* é a falta de *recursos*. Não sabemos da existência de nenhum estudo abalizado que ateste os motivos da inércia ou da morosidade do legitimado. Por isso, queremos acreditar que a *omissão da iniciativa-ato* não é dolosa, nem advém de imperícia, imprudência ou negligência (culpa) do legitimado no exercício de seu múnus sobre matéria tão relevante aos brasileiros. Só podemos crer na insuficiência de *algo* que obstrua a ativação do *processo legislante*, que não seja a falta de *vontade política* ou *interesse* em atender a primeira das *imposições constitucionais* ao legislador. Esse *algo* insuficiente seriam os *recursos*, compreendidos por toda espécie de *elemento* que sirva de *meio* para a

²⁹⁰ Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. 172.

consecução do *processo produtivo da lei*, v.g., finanças, orçamento, pessoal, tecnologia, instalações e material.

É preciso ser realistas, a ponto de não se poder negar, que a *iniciativa-ato*, por menos *recursos* que possa exigir, depende, infalivelmente, de pessoas e bens materiais para a sua formalização. Numa afirmação simplista, não se faz um *projeto de lei* sem papel, tinta e *agentes estatais*. A confecção de uma *proposição legiferante*, passa, sim, e é afetada, pela *gestão* adequada de *recursos públicos*. Por isso, é também pautada pelos princípios da *eficiência* (art. 37, *caput*, da CF), da legitimidade e da economicidade (art. 70, *caput*, da CF)²⁹¹.

Na verificação da *reserva do possível legiferante*, é ônus do legitimado fazer a prova de o *processo legiferante* não é ativado pela ausência de *recurso*²⁹². Dessa verdadeira auditoria em que o legitimado se submete, extrai-se um retrato circunstancial da *atividade legiferante*, pois, para se saber se a ausência de *recurso* é o que impacta negativamente o *processo legiferante*, antes, é preciso dimensionar o que se está produzindo e o que se está deixando de lado no exercício da *função legiferante*. Se a demanda de *proposições legiferantes* for integralmente atendida é de se supor que, ao menos para a deflagração do *processo de produção* da respectiva *lei*, não há insuficiência de *recursos*. Por outro lado, se constatada a falta de *recurso*, o legitimado avalia a extensão e as consequências do déficit, projeta a melhor forma de administrá-lo, e estima o momento que a *iniciativa-ato* será praticada.

A *reserva do possível legiferante* não se presta a afastar, nem a maliciosamente protelar o *dever* imposto ao legitimado. Ela se porta como uma provocadora da gestão do exercício da *iniciativa-competência* para:

(i) obrigar o legitimado a apurar a *eficiência* e a *eficácia* do cumprimento da *imposições constitucionais*, frente aos *meios recursais* de que dispõe;

²⁹¹ Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo ponderam, em relação ao princípio da reserva do possível, que "(...) os princípios da moralidade e eficiência, que direcionam a atuação da administração pública em geral, assumem um papel de destaque nesta discussão, notadamente quando se cuida de administrar a escassez de recursos e otimizar a efetividade dos direitos sociais" (*Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008).

²⁹² "Assim, levar a sério a 'reserva do possível' (e ela deve ser levada a sério, embora sempre com as devidas reservas) significa também, especialmente em face do sentido do disposto no artigo 5º, § 1º, da CF, que cabe ao poder público o ônus da comprovação da falta efetiva dos recursos indispensáveis à satisfação dos direitos a prestações, assim como da eficiente aplicação dos mesmos" (SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008).

(ii) justificar a não prática da *iniciativa-ato* no instante *imposto* pela Constituição – 05/10/1988, no caso dos *direitos e garantias fundamentais* –, a fim de que o legitimado não seja responsabilizado por sua omissão;

(iii) estimar novo *termo* até o qual a *proposição legiferante* terá que ser apresentada.

Em termos práticos, a *reserva do possível legiferante* força o legitimado a estabelecer uma *agenda de oferta de iniciativas-ato* sobre *direitos e garantias fundamentais* pendentes de regulamentação, que, obviamente, não será pétrea, pois, em se conseguindo superar os déficits de *recurso*, poder-se-á antecipar o cumprimento dos prazos estimados, ou, surgindo novos reveses recursais, dever-se-á reprogramar as previsões iniciais.

A confecção dessa *agenda* tem duplo caráter instrumental, pois, do lado do *governante*, permite ao legitimado melhor organizar-se para o cumprimento das *imposições constitucionais*, e, do lado dos *governados*, confere previsibilidade quanto à prática das *iniciativas-ato*, aliada à possibilidade de fiscalização desses atos por parte da sociedade. Por isso, a *agenda* é imposição oriunda, não só do primado da *reserva do possível*, mas do *princípio fundamental* proveniente da *forma de governo* do Estado brasileiro, que assegura, ao *titular do poder*, a fiscalização dos atos do *governante*, qual seja, o *primado republicano*²⁹³.

Vemos a *agenda de iniciativas-ato* como uma ferramenta relevante para a contenção dos abusos e desvios cometidos pelos *entes estatais* no exercício da *função política*, que deliberadamente a conclamam para tentar justificar a fuga de seus *deveres constitucionais*. Essa zona de conforto dos omissos, criada pela *praxe legiferante*, e não amparada pelo ordenamento constitucional, deve ser combatida, porque, sabemos, não só prejudica os destinatários dos *direitos e garantias fundamentais*, como desestabilizada a relação entre os Poderes, a medida que a falta de *produção da lei*, pela não apresentação da *iniciativa-ato*, termina com a *omissão legiferante* batendo às portas do Poder Judiciário e este tendo que fazer o papel que cabe, precípuo e originariamente, ao Poder Legislativo. A transparência que a *agenda* propiciaria, traria significativa contribuição a esse combate, pois além de permitir o controle e a responsabilização dos *agentes estatais* e a previsibilidade da

²⁹³ Sobre o *princípio republicano*, vide itens 2.6 e 2.7, acima.

prática das *iniciativas*, anunciaria publicamente um compromisso político-social.

Olhando para o sentido oposto ao da nossa crença primária e admitindo-se que o legitimado se oponha dolosa ou culposamente, ainda que sob o inválido argumento de *falta de vontade política*²⁹⁴, entendemos que, por esse tipo de omissão, o *ente* omissor deverá ser responsabilizados, nos termos que explicaremos no item 4.4, adiante.

Partamos para uma análise mais pragmática sobre o *terceiro conjunto normativo*. Sem a intenção de simplificarmos ou diminuirmos indevidamente o *modus* de confecção da *iniciativa-ato* ou de a considerá-la *ato* de fácil execução, imaginamos que, ao menos no nível federal, os legitimados estão devidamente aparelhados a ofertarem a *iniciativa*. Só a imensa capacidade de geração de receita da União, já faz pressupor ser ela o *ente federativo* com maior disponibilidade de *recursos* e com o mais expressivo potencial para obtê-los. Ora, se o argumento da *falta de vontade política* está descartado e se indícios não apontam para a ausência de *recursos*, o que poderia obstruir a deflagração do *processo legiferante federal*? Só encontramos uma resposta: a inexistência de *agenda*.

A maciça maioria das leis regulamentadoras federais dos *direitos e garantias fundamentais* são de *iniciativa-competência concorrente*, podendo ser ofertada por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ou pelo Presidente da República (art. 61, *caput*, da CF)²⁹⁵. A rigor, cada um dos condôminos iniciadores deverá ter sua *agenda legiferante*, que, em unidades teríamos: 513 *programações* vindas dos Deputados Federais, 81 por parte dos Senadores, 1 do Presidente da República e outras tantas das Comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, cujos respectivos regimentos internos autorizem a oferta de *proposições legiferantes*. As agendas abrangeriam o período de quatro anos, correspondente ao da respectiva *legislatura* (art. 44, § único, da CF).

Nem se diga que essa *organização*, que se traduz numa *prestação de contas política*, seria inexecutável, pela numerosa quantidade de *agendas* a serem

²⁹⁴ Inválido porque, no caso em exame, a Constituição não confere irrestrita "margem de escolha". O legitimado sofre contundente vinculação da *regra de iniciativa-competência* e constrição de seu *juízo discricionário*, conforme se concluirá ao final deste item 4.2.5.

²⁹⁵ Trataremos da *iniciativa-competência concorrente* no item 4.3, a seguir.

elaboradas. Dos parlamentares ao Presidente da República, todos eles são familiarizados com as prestações individuais de contas de suas respectivas atividades, desde o momento em que se candidatam e participam do processo eleitoral, quando se reportam à Justiça Eleitoral, até o último dia de exercício de mandato, quando se encerra a contínua necessidade de justificar a utilização dos *recursos públicos* perante os órgãos internos e externos de fiscalização. Estamos dizendo que os três Poderes da União estão devidamente equipados e seus agentes treinados a poder organizar a *agenda legiferante*.

Cada legitimado formularia a sua *programação quadrienal*, considerando os *recursos* de que dispõe para a prática da *iniciativa-ato*. As *agendas* seriam autônomas entre si, mas, por conta do *condomínio competencial*, devem ser intercomunicáveis, pois se uma *projeto de lei* for oferecido, os demais colegitimados ficam desincumbidos de tal providência.

Os legitimados concorrentes federais, conforme presumimos, talvez não sofrem com a insuficiência de *recursos*. Mas, é fato, que enfrentam uma demanda social inigualável, de incessantes necessidades *legislatórias* e *fiscalizatórias*. Essa circunstância fática, por abranger o ambiente no qual os *recursos públicos* são utilizados, também deve ser considerada na análise da *reserva do possível*. Assim sendo, no caso da União contemporânea, a solução para o cumprimento da *imposição constitucional*, conjugada com a *reserva do possível*, visando a regulamentação dos *direitos e garantias fundamentais*, resumir-se-á à confecção das *agendas* dos referidos legitimados, incluindo-se em todas elas a correspondente oferta da *iniciativa-ato*, como primeira *prioridade*, em data a ser considerada como *termo final* para apresentação da *proposição legiferante*.

Importante esclarecer que o *prioridade de agendamento* não significa *prática imediata*. A confecção da *iniciativa-ato* poderá, eventualmente, demandar o diálogo com este ou aquele setor da sociedade a ser afetado pela *lei* regulamentadora. Esse debate público retardará a apresentação da *proposição legiferante*, mas deverá ser cumprido, em respeito ao nosso *primado fundamental democrático misto*²⁹⁶. Como se nota, a conjugação desses interesses também passa pela *organização* de uma *agenda legiferante*.

²⁹⁶ A respeito, vide itens 2.5 e 2.7, acima.

Convém elucidar, por fim, que a *reserva do possível* não se confunde com a *discrecionariedade* do legitimado. A *reserva do possível* é constritora da *discrecionariedade*. Embora, em ambas as hipóteses, a realidade fática precise ser avaliada, o legitimado, quando do exercício de seu *juízo discrecionário*, disporá de alternativas a eleger, inclusive quanto ao *momento* da oferta da *proposição legiferante*. Na análise empírica pela *reserva do possível*, não há essa margem de escolha; os fatos, em combinação com as *imposições constitucionais*, servirão para determinar o *momento* de viabilização da *iniciativa-ato*.

Temos, assim, que o *terceiro conjunto normativo*, inibidor do *juízo de discrecionariedade* do ofertante legitimado, abrange os *direitos e garantias fundamentais* dependentes de normas regulamentadoras, cujas *iniciativas-ato* serão respectivamente apresentadas no momento determinado pela ponderação entre a *imposição constitucional*, proveniente do art. 5º, § 1º, da CF, e da essencialidade desses direitos e garantias, e da *reserva do possível legiferante*.

Quanto aos prazos dos três *conjuntos normativos*, não consideramos nenhum deles peremptórios. Mesmo após o transcurso do período fixado, a *lei* poderá ser produzida, e não estará sujeita à invalidação, porque o *interesse público*, que sempre norteia e é a meta da edição de uma *lei*, deve ser satisfeito, ainda que tardiamente. Defender a preclusão seria opor-se ao alcance dos *objetivos estatais*. Mas a intempestividade, assim como a omissão, não ficarão impunes; sujeitarão os *agentes estatais* à responsabilização, conforme adiante se demonstrará no item 4.4.

Há de se perceber nas mecânicas de conjugação de normas até aqui retratadas, que não se dá a destituição, supressão ou redução de *regras de competência*. Isso só é possível mediante alteração dos comandos positivados na Constituição Federal que fundamentam essas *regras*. Quando falamos em *restrição* ou *redução* ou *construção da função política (discrecionária)*, estamos nos referindo a um fenômeno jurídico que decorre dos elementos já existentes nas *regras de competência*, quais sejam, o *dever (obrigatoriedade/vinculação)* e o *poder (discrecionariedade)*. Como falar total "liberdade de escolha" do legitimado quando determinada *regra de competência* impõe o seu cumprimento até determinada data? Nessa situação, não vislumbramos "margem de eleição". Isso não significa que o *juízo discrecionário* inexistia nesse tipo de *regra*. Tanto existe que, antes do escoamento do prazo, o legitimado poderá avaliar o *momento* mais oportuno para a ativação do *processo legiferante*.

Também não concebemos a hipótese de perda ou transferência da *iniciativa-competência* pelo decurso de prazo. Repisamos em vários excertos desta obra que as *regras* e os *plexos de competências* modelam o Estado brasileiro, molde este que só pode ser cunhado e reformatado pela Constituição. Não encontramos nenhum paradigma jurídico, muito menos comando positivado na Constituição da República, que transfira a um *ente estatal* a competência originariamente outorgada a outro, por conta de inação. O que extraímos da Constituição é o oposto. Lá está contida a indelegabilidade de *atribuições*²⁹⁷. Entender que um *ente* estaria autorizado a receber a *atribuição* do outro, implicaria verdadeira subversão ao modelo estatal forjado na Constituição. Daí sustentarmos que a *competência* não é transferível pela inércia, mas poderá ser exercida por *ente* diverso do legitimado original, se a Constituição assim expressamente o quiser, como ocorre, por exemplo, no caso de omissão do Presidente da República para promulgar a lei em quarenta e oito horas, hipótese em que o Presidente do Senado Federal ficará incumbido de tal prática (art. 66, § 7º, da CF). Em resumo, a omissão do legitimado não o destituirá da *iniciativa-competência*, nem transferirá essa atribuição a outro *ente*, mas o agente omissor deverá responder pela sua inércia, conforme veremos mais no item 4.4, adiante.

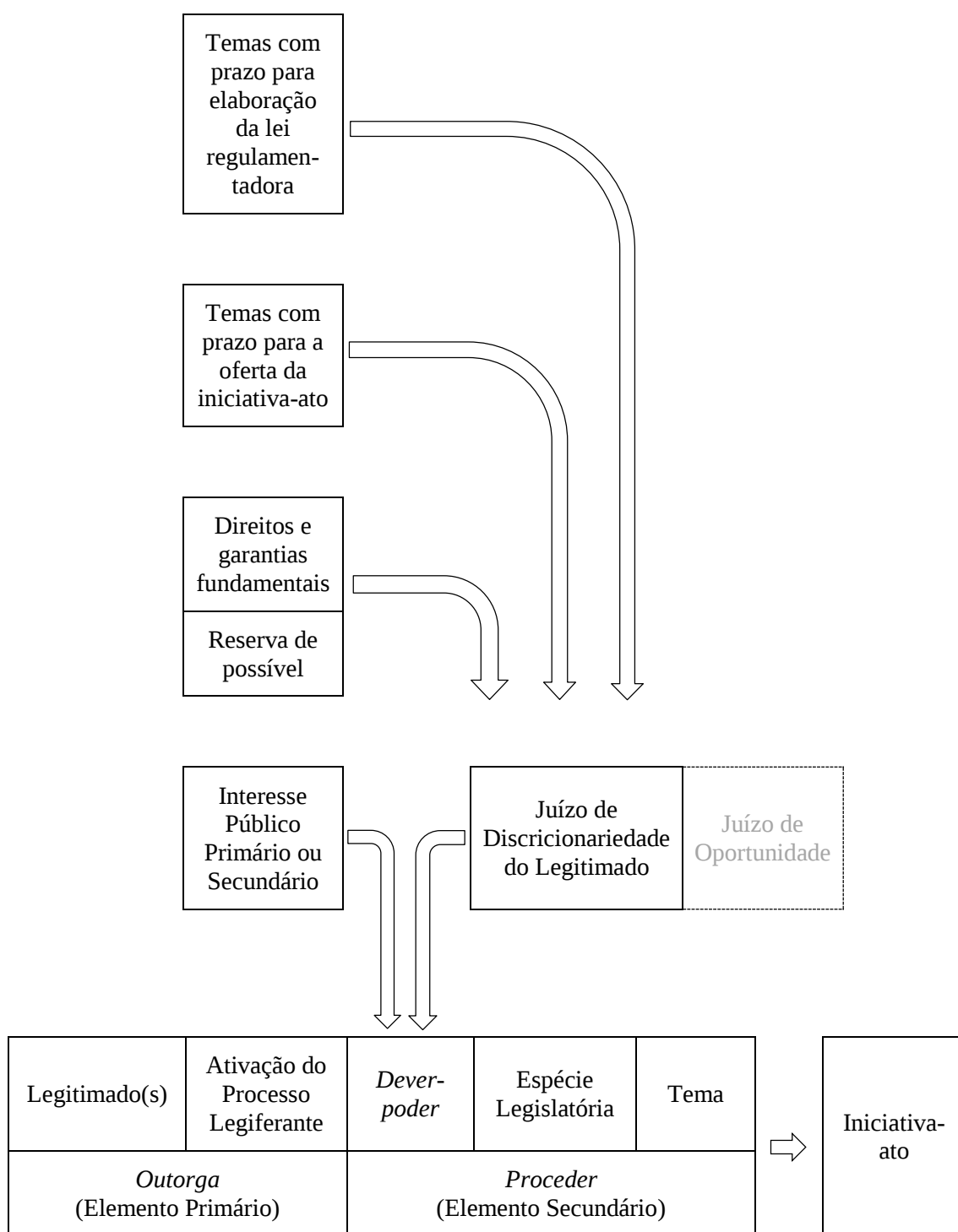
Oportuno relembrar que essa constrição da *discrecionariade* do legislador está impressa, em relevo, no quadro contemporâneo do *neoconstitucionalismo*, conforme registramos no início deste estudo²⁹⁸.

Por todo o exposto neste item 4.2.5, concluímos que há, ao menos, *três conjuntos de temas* indutores do *dever* (*obligatoriedade*) da *regra de iniciativa-competência*. Tratam-se de comandos normativos veiculadores de *imposições constitucionais*, portanto pertencentes à categoria do referido *dever*, que incidem constritivamente sobre o *juízo de discrecionariade* (*poder*), não mais permitindo que o legitimado eleja o momento que repute mais adequado para a oferta da *iniciativa-ato*, ou seja, impede-lhe a realização do *juízo de oportunidade* e torna, a correspondente *regra de iniciativa-competência*, de execução *compulsória*.

O fenômeno que acabamos de descrever pode ser visto, de maneira simplificada, no diagrama abaixo.

²⁹⁷ Conforme afirmamos à p. 35, acima.

²⁹⁸ A respeito, vide p. 38.

Diagrama 18: Estrutura da *regra de iniciativa-competência compulsória*.

Fonte: elaborado pelo autor.

Portando, a *iniciativa-competência compulsória* é a *atribuição* legitimadora da ativação dos *processos de produção de leis* específicas, em relação aos quais o

legitimado está obrigado a ofertar a *iniciativa-ato* dentro de determinado limite temporal previamente estabelecido.

4.3. As espécies de *iniciativa-competência*

O Diagrama da página 27 já deu mostras da pluralidade, em nosso *sistema*, de *entes* munidos de *iniciativas-competência*. Tentando melhor organizar a análise dessas *atribuições*, a doutrina brasileira acabou por criar diversas classificações, com farta nomenclatura. Apontamos abaixo a terminologia mais usual:

(i) "iniciativa geral", também denominada "iniciativa ampla" ou "concorrente": vem a ser a atribuição conferida a vários *entes* para iniciar o *processo legiferante*. Nessa espécie, qualquer um dos *legitimados* poderá deflagrar o *processo*, a exemplo do que ocorre com os membros ou Comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, e com o Presidente da República, para a apresentação de *projetos de leis complementares e ordinárias* (art. 61, *caput*, da CF). Nessa hipótese, respeitada a esfera de governo (*competência legiferante*), além da multiplicidade de *legitimados*, não há limitação material expressa, ou seja, a Constituição não elenca assuntos e reserva-os aos *legitimados*.

Quanto à *iniciativa* em questão, Ferreira Filho pondera que

[...] no Direito brasileiro ninguém possui realmente iniciativa geral. A designação vale simplesmente na medida em que significa poder propor direito novo sobre qualquer matéria (exceto as reservadas), já que os titulares de iniciativa reservada, salvo o Presidente da República, apenas possuem iniciativa para a matéria que lhes foi reservada²⁹⁹;

(ii) "iniciativa reservada", também conhecida por "iniciativa exclusiva" ou "privativa": trata-se de *competência* conferida a um único *ente* para iniciar o *processo legiferante* sobre determinadas matérias. No caso, há apenas um *legitimado* para exercer a *iniciativa-competência*. Através desta *iniciativa*, fica resguardado ao seu titular "a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial

²⁹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 203.

atenção, ou de seu interesse preponderante"³⁰⁰. Tome-se como exemplo, a "iniciativa privativa" do Presidente da República, prevista no § 1º, do art. 61 da Magna Carta;

(iii) "iniciativa vinculada": consiste na atribuição conferida a *ente* específico para iniciar o *processo legiferante* sobre assunto determinado e em momento preestabelecido no plano normativo constitucional. Ferreira Filho diz que a iniciativa é vinculada "quando a apresentação do projeto de lei sobre determinada questão é exigida pela Constituição, em data ou em prazo certo"³⁰¹. Exemplo dessa espécie de iniciativa vem das *leis orçamentárias*, "que são as previstas no art. 165". Como ensina José Afonso da Silva,

sua formação fica sujeita a procedimentos especiais. Pela sua natureza de leis temporárias, são de iniciativa *legiferante* vinculada, quer isso dizer que, no tempo definido, a autoridade a que se comete o poder de iniciativa delas, que é o Presidente da República por força do disposto nos arts. 165 e 166, terá que tomar as providências necessárias à remessa do respectivo projeto (proposta) ao Congresso Nacional³⁰².

(iv) "iniciativa popular": uma das características do *regime democrático misto de influência popular variável*, consiste na possibilidade do povo *iniciar*, diretamente, o *processo legiferante*, isto é, sem a participação de seus representantes, desde que cumpridos os requisitos constitucionais, principalmente os previstos no § 2º, do art. 61 ("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").

Ao se observar atentamente a classificação acima, percebe-se que a doutrina faz uso, basicamente, de dois elementos para organizar a grande maioria das *iniciativas-competências*³⁰³: a *matéria*, a ser objeto da *proposição legiferante*, e o *ente legitimado*, a confeccioná-la. Desses elementos, a *iniciativa* é repartida, basicamente, em dois blocos (*geral* e *reservada*), com a pretensão de abranger quase todas as competências para *iniciar o processo legiferante*.

Submetendo a classificação a teste por meio de enquadramento em casos

³⁰⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 204.

³⁰¹ *Ibidem*, p. 204.

³⁰² *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed.. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 726.

³⁰³ Ressalvadas as "iniciativas vinculadas", que assim são classificadas pelo critério da obrigatoriedade da oferta pelo legitimado.

específicos, surgem as primeiras imprecisões, a exemplo do que ocorre com a "iniciativa reservada". Pelo seu conceito tradicional (exclusividade de um único *ente* para *iniciar o processo legiferante* sobre matéria específica), dele estaria excluída a hipótese do art. 96, II, alíneas "a" e "c", do Texto Maior, pois, no caso, há pluralidade de entes (Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores) para tratar de determinadas matérias (alteração do número de membros dos tribunais inferiores e criação ou extinção dos tribunais inferiores). A hipótese não se incluiria, também, no conceito de "iniciativa comum", porque nesta não há um rol de matérias reservadas a legitimados específicos, como se da no dispositivo supra citado.

Ademais, pela classificação costumeira, a *iniciativa-competência* não é estudada quanto aos requisitos necessários para a prática da *iniciativa-ato*, o que é de suma importância para verificação da validade *formal* da *proposição*. Essa análise se faz mister no caso das *iniciativas-ato coletivas*³⁰⁴. Por exemplo, a "iniciativa popular" de *lei federal*, que exige a observância de vários pressupostos para que a proposta possa ser apresentada pelos cidadãos junto à Câmara dos Deputados, quais sejam, (i) um por cento do eleitorado nacional (ii) distribuído pelo menos por cinco Estados (iii), com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º, da CF). A mesma advertência vale para a *iniciativa* prevista no art. 60, III, da CF, que prescreve ser necessário para *emendar* a Constituição Federal a observância de dois pressupostos: manifestação de mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados-membros (primeira condição) pela *maioria relativa de seus membros*³⁰⁵ (segunda condição).

A insuficiência terminológica acima detectada impõe alguns ajustes na classificação das *iniciativas*, porque entendemos que toda classificação deve ter por

³⁰⁴ Sobre a iniciativa enquanto *ato coletivo*, vide p. 107, acima.

³⁰⁵ A *maioria relativa* é espécie de *método binário de votação*. Também conhecida por *método de votação plural* ou "*the-winner-takes*", em termos conceituais vem a ser a *maioria* alcançada por um número de "votos superior àquele dos outros concorrentes, mas inferior à maioria absoluta" (HOUAISS, Antônio. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=maioria>>. Acesso em: 18 nov. 2013; AULETE, Caldas. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br/maioria>>. Acesso em: 18 nov. 2013). A *maioria relativa* possui sentido constitucional próprio, diferindo da *maioria absoluta* (art. 69, da CF) e da *maioria simples* (art. 47, da CF). No contexto do art. 60, III, da CF. Por esse método, cada Deputado Estadual poderá se manifestar favoravelmente ou não a uma ou várias alternativas colocadas em discussão para formação da proposta de Emenda à Constituição que será apresentada ao Congresso Nacional. A(s) alternativa(s) mais votadas, independentemente se atingir(em) a *maioria absoluta* ou a *maioria simples*, será(ão) sagrada(s) vencedora(s). O que difere a *maioria relativa* da *maioria simples*, no plano constitucional brasileiro, é que, naquela última, necessária a observância do quórum de instalação por *maioria absoluta*. Não fosse o quórum para início dos trabalhos legislativos, não haveria diferença entre elas.

fim facilitar a compreensão e o conhecimento do objeto classificado, através da setorização de suas características e conceituação de seus elementos. Mas essa finalidade só é alcançada se todo o objeto é envolvido pela classificação, e, no caso da *iniciativa-competência*, demonstramos que a doutrina não logrou satisfatoriamente esse objetivo.

Despidos de qualquer pretensão de cobrir todo o objeto sob exame, sugerimos adiante algumas alterações terminológicas, mas, vale frisar, a título meramente experimental e com o fim, apenas, de alargar a incidência da classificação tradicional. Nosso propósito é, simplesmente, o de tentar contribuir com o que até hoje foi analisado, e não o de criar uma classificação-modelo que esgotasse todo o universo de hipóteses de *iniciativas-competência*.

Importante esclarecer, também, que a classificação que se sugerirá não guarda exata semelhança com a formulada pela doutrina, muito embora haja correspondência quanto a alguns termos empregados, pois, parte de tais expressões não são criações doutrinárias, mas, termos decorrentes da própria Constituição Federal.

Partimos, assim, da adoção de três critérios organizadores das *regras de iniciativa-competência*: (i) a destinação temática aos legitimados, (ii) o dever de execução da *iniciativa-competência*, e (iii) a complexidade para a *produção da iniciativa-ato*.

A *destinação temática* se traduz na correspondência entre os *legitimados* a praticarem a *iniciativa-ato* e a *matéria* a ser objeto desta última. Nessa conjugação *sujeito/matéria*, entendemos que a *iniciativa-competência* poderá ser *privativa, concorrente, reservada e exclusiva*.

(i) a *iniciativa-competência* será *privativa* se determinada *matéria*, ou um elenco delas, for conferido a um *ente* específico, cabendo apenas a ele a prática da *iniciativa-ato* sobre o *assunto* apontado. Nessa espécie, há uma *reserva temática* para apenas um *legitimado*, como ocorre com o Presidente da República em relação aos temas elencados no art. 61, § 1º, I e II, da Constituição Federal;

(ii) em previsão inversa, ou seja, havendo vários *entes* – portanto, pluralidade de legitimados –, com prerrogativa para dispor sobre assuntos indeterminados, a iniciativa será *concorrente*. É o caso do *caput* do art. 61, já citado,

no qual vários *entes* (Comissões e membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e Presidente da República) estão autorizados a praticar a *iniciativa-ato* sobre qualquer *matéria* de competência *legiferante* da União, ressalvados os demais casos de *iniciativa*. Assim, a *iniciativa concorrente* pressupõe (ii.a) a pluralidade de *legitimados*, sendo que cada um deles poderá praticar, de forma individuada, a *iniciativa-ato*, não dependendo da anuência dos demais, e (ii.b) a inexistência de elenco preestabelecido de temas (*reserva material*) destinado ao grupo de *legitimados*;

(iii) havendo um rol temático relacionado a determinados sujeitos, estaremos diante da *iniciativa reservada*. Nessa espécie, há pluralidade de *legitimados* para iniciar o *processo legiferante* sobre *matéria* ou *matérias* específicas, a eles preestabelecidas pela Constituição. O exemplo vem do já mencionado art. 96, II, e alíneas, da Constituição Federal, que autoriza, tanto o Supremo Tribunal Federal, como os Tribunais Superiores, a elaborarem a *iniciativa-ato* sobre a criação ou extinção de tribunais inferiores (alínea "c"). Outra hipótese é a do art. 51, do Diploma Constitucional, que reserva determinadas matérias à Câmara dos Deputados. Não se trata aqui de competência privativa, embora possa parecer pela existência de elenco material destinado a "um" *ente* (a Câmara dos Deputados). Trata-se, sim, de *iniciativa reservada*, pois qualquer membro da Câmara ou as Comissões da referida Casa poderá iniciar o *processo legiferante* sobre as matérias trazidas pelo citado dispositivo por meio da oferta de uma *proposta de resolução*. A *iniciativa reservada* é marcada, portanto, pela pluralidade de *legitimados* munidos de *assunto* ou *assuntos* específicos;

(iv) a *iniciativa-competência* poderá ser, ainda, *exclusiva* caso um *legitimado*, e tão-somente ele, detenha o *poder* de deflagrar o *processo legiferante* sobre *matérias* indeterminadas, como ocorre, com o Presidente da República ao pretender elaborar *lei delegada* ou *medida provisória*. Importante esclarecer que os assuntos proibidos à tais *espécies legislatórias* (respectivamente, art. 68, § 1º, e art. 62, § 1º, da CF) configuram *reserva material negativa*, mas não delimitam, com exatidão, todo o campo *temático* possível à *lei delegada* ou à *medida provisória*. Por inexistir definição precisa dos *assuntos* passíveis de veiculação, a espécie *iniciativa-competência* em questão não é *privativa*, mas sim *exclusiva*.

Das nomenclaturas tradicionais, além do termo "iniciativa popular", já

comentado acima³⁰⁶, deixamos de utilizar também a mencionada expressão "iniciativa vinculada". Entendemos que o fator distintivo dessa última *competência*, apontado pela doutrina brasileira como sendo a obrigatoriedade de oferta em termo preestabelecido na norma constitucional, não é o mais adequado para compor a classificação.

Partindo da premissa de (i) que todas as *regras de iniciativa-competência* são de execução *obrigatória*, por conterem na sua *estrutura* um *dever-poder*, (ii) que apenas parte das *regras de iniciativa-competência* acabam tendo previsão constitucional expressa e determinada de prazo para oferta da *proposição legiferante*, e (iii) que parte das *regras de iniciativa-competência* também possuem *termo final* de execução, mas não estão estabelecidos de forma expressa e objetiva na Constituição Federal, consideramos de maior utilidade ao método analítico classificá-las de *atribuições compulsórias* e *obrigatórias*, por contemplar uma gama maior de hipóteses (*iniciativas-competências*), inclusive as tidas como "vinculadas", que preveem, como vimos, termos finais objetivos na norma constitucional para a apresentação da *proposição legiferante*.

Destarte, quanto ao *dever de execução*, a *iniciativa-competência* será *compulsória* ou de *obrigatoriedade qualificada*, quando houver *termo final*, seja ele expresso ou não no Texto Constitucional, para a ativação do *processo legiferante* sobre determinados assuntos. Por oposição, será simplesmente *obrigatória* quando inexistir *termo final* para a oferta da *proposição legiferante*, hipótese em que o legitimado da *iniciativa* gozará da plenitude do *juízo de oportunidade* que a *regra de iniciativa-competência* lhe confere³⁰⁷.

Há, ainda, outro critério que abrange a *iniciativa-competência*: a *complexidade da regra de competência*, assim entendida a quantidade de *requisitos* necessários à execução da *iniciativa-ato*, deles excluída a *matéria* a ser observada, já abrangida pelo critério da *destinação temática* acima analisado.

Quando a regra de *iniciativa-competência* estabelecer apenas um requisito, podemos dizer que, quanto à *complexidade*, a *iniciativa-competência* será *simples*, como ocorre, por exemplo, com a *competência* do Deputado Federal para

³⁰⁶ A respeito, ver p. 155, acima.

³⁰⁷ Os elementos do critério *dever de execução* foram devidamente elucidados no item 4.2.5, acima.

apresentação de *projeto de lei*. Nessa hipótese, o art. 61, *caput*, da CF, fixa, como requisito único, que a *proposição* seja ofertada por Deputado perante a Câmara dos Deputados.

Para caracterização da *iniciativa-competência* como sendo *simples*, independe se a *iniciativa-ato* é *singular* ou *coletiva*. Em outras palavras, o número de pressupostos necessários à elaboração da *proposição* não está relacionado, direta ou logicamente, à manifestação de vontade dos *legitimados* (*singularidade ou coletividade da iniciativa-ato*)³⁰⁸. A *competência simples* poderá gerar um *ato singular*, quando o *requisito* for cumprido pela oferta da *proposição* por apenas um *ente*, como se opera no exemplo acima colocado. Será igualmente *simples* a *competência* que fundamentar o *ato coletivo* produzido pela manifestação favorável de um grupo, por exemplo, composto por um terço dos Deputados Federais para apresentação de *proposta de emenda à Constituição* (art. 60, I, da CF). Embora a *iniciativa-competência* exija a manifestação de vontade favorável de um terço da Câmara dos Deputados – *coletiva*, portanto –, o *requisito* a ser cumprido para que a *iniciativa-ato* se perfaça é apenas um: a unidade de desígnios do terço de parlamentares na oferta da respectiva *proposição*.

Em oposição à *iniciativa-competência simples* está a *iniciativa-competência complexa*, que se caracteriza pela pluralidade de requisitos constitucionais para a execução da *iniciativa-ato*. Como exemplos, citamos as hipóteses já comentadas na página 156, acima, envolvendo (i) a *proposição* das Assembleias Legislativas para emendar a Constituição Federal (art. 60, III, da CF) e (ii) o *projeto de lei* oriundo de *iniciativa popular* (art. 61, § 2º, da CF).

Na *iniciativa-competência complexa*, também não há relação de correspondência com *singularidade* ou *coletividade* do *ato*. A *competência* será *complexa* e o *ato coletivo* se, por exemplo, praticado nos termos do citado art. 60, III, da CF, que exige pluralidade de manifestação de vontades (*maioria relativa* dos membros de mais da metade das Assembleias Legislativas) e a observância de mais de um requisito (metade das Assembleias Legislativas e *maioria relativa* dos seus membros respectivos).

A *competência* mantém-se *complexa*, a despeito de o *ato* ser *singular*, como

³⁰⁸ Sobre as *iniciativas-ato singular* e *coletiva*, vide p. 107, acima.

se da no caso de *proposta de emenda* à Constituição apresentada pelo Presidente da República. Esta é feita pela manifestação *singular* de vontade do Chefe do Executivo, mas mediante a observância de *requisitos negativos* de natureza *circunstancial* e *formal*³⁰⁹ – lembrando que o aspecto *material* não conta para essa espécie de classificação, uma vez que já está considerado no critério acima esclarecido (*destinação temática*).

Vale repisar que a pertinência dessa classificação está no favorecimento em se detectar eventual *vício formal*, pois, uma vez considerado *complexo* o *ato* a ser praticado, o intérprete deverá estar atento para que todos os requisitos da *iniciativa-competência* tenham sido cumpridos, sob pena de o ato não ser considerado válido e, com isso, macular todo o *processo legiferante*.

Após essas considerações, nossa sugestão de classificação pode ser assim sintetizada:

(i) quanto à *destinação temática*, que decorre da relação sujeito/matéria, a *iniciativa-competência* poderá ser privativa (um legitimado x matérias específicas), reservada (vários legitimados x matérias específicas), concorrente (vários legitimados x matérias indeterminadas) e exclusiva (um legitimado x matérias indeterminadas), cumprindo observar que os conceitos de iniciativa privativa e iniciativa concorrente por nós apresentados, aproximam-se aos de iniciativa reservada e iniciativa geral, respectivamente, constantes da classificação tradicional;

(ii) quanto ao *dever de execução*, será *compulsória*, ou de *obrigatoriedade qualificada*, a *iniciativa-competência* para a qual houver termo final de execução, expresso ou não no Texto Constitucional, e *obrigatória*, quando não fixar termo final para o seu exercício; e

(iii) quanto à *complexidade*, afastado o aspecto *material* já compreendido pela *destinação temática*, a *iniciativa-competência* poderá ser *simples*, se a prática da *iniciativa-ato* exigir o cumprimento de apenas uma exigência constitucional – que não *temática* –, ou *complexa*, se a observância de mais um requisito – não *materiais* – for necessária para a execução da *iniciativa-ato*.

³⁰⁹ A respeito, ver item 2.8, acima.

Reafirmamos a ressalva de que nosso propósito com a classificação exposta é o de contribuir para uma investigação mais detalhada sobre o tema. Entendemos, também, ser ela capaz de auxiliar na detecção de eventuais *vícios de iniciativa*, quando da produção das *espécies legislatórias*. É o que ocorreria se determinada *iniciativa* for considerada *privativa*, a *proposição* não poderá ser apresentada por outro *ente* que não o seu único *legitimado*. Outro exemplo: caso a *iniciativa* for considerada *complexa*, o intérprete deverá verificar o cumprimento dos *requisitos* prévios para a *validade* da mesma, a fim de concluir pela sua constitucionalidade ou não.

4.4. Algumas consequências da inobservância das *iniciativas-competência compulsórias*

Entendemos que a *regra de iniciativa-competência compulsória* é desrespeitada em duas situações: (i) por *negativa de aplicação*, quando a referida *regra* deixa de ser executada após o período determinado para o seu cumprimento, e (ii) por *aplicação indevida*, quando a *regra* em questão é concretizada, mas em desconformidade com qualquer dos componentes de sua *estrutura*. Tomemos como exemplo a prescrição de oferta, pelo Presidente da República, em 120 dias, contados da promulgação da Constituição Federal, do projeto de lei complementar sobre a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União (art. 29, § 1º do ADCT). Haveria *negativa de aplicação* dessa *regra* se o referido *projeto* não fosse ofertado no período de 120 dias. No entanto, se a *proposição legislante* fosse apresentada, ainda que dentro do citado prazo, mas por *ente* não legitimado ou versando sobre *tema* distinto ou, ainda, visando a elaboração de *espécie legislatória* diversa, seria caso de *aplicação indevida*; seria, também, hipótese de *aplicação indevida* a *iniciativa-ato* ofertada além dos 120 dias, por *ente* legitimado ou não.

A *negativa de aplicação* e a *aplicação indevida* geram diversas consequências. Começamos pela *negativa de aplicação*. Estamos tratando de uma *regra jurídica impositiva* do *dever* de confecção e oferta de determinada *iniciativa-ato*, a ser cumprido, a *termo* certo, por um ou mais *entes estatais*, a depender do caso. Mesmo nas situações em que é necessário estimar o *termo* final (*primeiro* e

terceiro conjuntos normativos indicados no item 4.2.5, acima), sem embargo, haverá um limite temporal a ser reconhecido e respeitado. Também é preciso restar claro que a *regra de iniciativa-competência compulsória* é apenas uma entre outras tantas *regras e princípios* integrantes do *processo legiferante*, e que ela tem como propósito único o de disciplinar a prática de um ato *individual e concreto*, no caso, a *iniciativa-ato*, que poderá ou não culminar com o surgimento da *lei*.

Pois bem. A inobservância ao referido *dever*, pela não oferta da *proposição legiferante* caracterizará *ato omissivo*. Não se trata de *omissão normativa*, que se evidencia pela ausência da *lei regulamentadora*, isto é, pela falta da *lei* resultante dos atos sucessivos praticados no *processo legiferante*. Mesmo que, por mera especulação, a *iniciativa-ato* possa ser considerada o principal *ato* do *processo*, pois sem ela o *processo* não se instala, e, conseqüente, a *lei* não é *produzida*, ainda assim não deixa de ser um *ato*, passível de ser considerado individualmente. Este ato, é certo, não possui conteúdo normativo, e a sua prática não assegura que a *lei* será produzida, pois, na fase de *aprovação*, a *proposição legiferante* poderá ser rejeitada pelo Poder Legislativo.

Ressalte-se que não estamos falando, aqui, do *dever* prescrito na *regra de competência legiferante*, ou na *regra de iniciativa-competência* genérica, nas quais deve-se levar em conta o *juízo de discricionariedade* do respectivo legitimado³¹⁰. Estamos tratando do *obrigatoriedade qualificada*, induzida por uma das *normas* integrantes do triplo *conjunto normativo* acima referido, cuja *inaplicação* gera ato omissivo, que, se praticado fosse, seria individual e concreto, e não normativo.

A distinção que fazemos entre *ato omissivo* fruto da *iniciativa-competência*

³¹⁰ "O simples dever geral de emanção de leis não fundamenta uma omissão inconstitucional" (J. J. Gomes Canotilho, *Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 331), "como as normas constitucionais definidoras da competência *legiferante* da União, dos Estados e dos Municípios" (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 220). Essas competências são *deveres-poderes*, mas a não execução não gera omissão inconstitucional porque são exercitáveis de acordo com critérios de conveniência e oportunidade. O fato de a União poder legislar privativamente sobre serviço postal (art. 21, V, da CF) não impõe a ela o dever de, a todo momento, produzir uma lei a respeito da matéria, nem será tomada como órgão omissor caso não legisle. A obrigação, no caso, existe, por decorrer do princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, que impede que a função estatal seja renunciada pelo Estado ou transferida por este a outrem, de forma definitiva, e é exercida por meio de *decisão política*, "cuja tomada depende, única e exclusivamente, da discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo" (CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 14 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 436). Mas essa espécie de obrigação, se não cumprida, não implicará omissão inconstitucional.

compulsória e *norma omissa* tem a sua valia, por exemplo, no controle da omissão inconstitucional. Por meio dos instrumentos judiciais que compõem esse controle – o mandado de injunção (art. 5º, LXXI, da CF) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, da CF) – busca-se a efetivação das normas constitucionais pendentes de regulamentação, o que, em termos ideais, seria alcançada pela produção da *lei* faltante. Portanto, o objeto tutelável por tais ações judiciais é a busca pela *lei* regulamentadora, e não, isoladamente, a concretização do ato inaugural do *processo* que leva ao surgimento dessa *lei* (*iniciativa-ato*). Numa imaginada decisão proferida em mandado de injunção determinando a confecção de *lei omissa*, ainda que no polo passivo devessem figurar, como autoridades impetradas, os representantes dos *órgãos* incumbidos de deflagrar o respectivo *processo legiferante*, a decisão mandamental só estaria integralmente cumprida quando a *lei* faltante entrasse em vigor, e não, apenas, quando o respectivo *processo legiferante* fosse deflagrado. Em última análise, o cumprimento do *dever* de prática da *iniciativa-ato*, isoladamente considerada, não poderá ser pretendido por intermédio das ações do controle das omissões inconstitucionais.

Sendo a *iniciativa-ato* (i) ato *individual* e *concreto*, sem normatividade, que (ii) decorre de uma *obrigatoriedade qualificada* e objetiva, quanto ao momento final de sua prática – inexistindo qualquer espécie de discricionariedade em relação à observância desse limite temporal derradeiro – podemos afirmar, com robusta segurança, que o(s) legitimado(s) que *não aplicam a regra de iniciativa-competência compulsória* incorrem em *ato omissivo ilícito (inconstitucional)*³¹¹.

A doutrina brasileira sempre se posicionou de maneira cautelosa ao examinar as consequências das *omissões normativas*, principalmente quanto à possível incidência de sanções ao legislador. Para a maioria dos autores, a *omissão normativa* não permitiria a responsabilização dos *agentes legiferantes* pela falta de previsão sancionatória expressa em lei³¹². Sem nos aprofundarmos no mérito desse

³¹¹ Essa inferência sobre a *ilicitude do ato omissivo* suscita muitos enfrentamentos, que não temos, neste trabalho, a oportunidade adequada de fazê-los, dada a complexidade dos temas que os permeiam, o que demandaria longas exposições. Saber se o *dever compulsório* de o legitimado ofertar a *iniciativa-ato* gera direito subjetivo ao destinatário da norma pendente de regulamentação, e, como consequência, se tal direito à *iniciativa-ato* seria violado pelo *ato omissivo ilícito*, a ponto de o destinatário prejudicado poder ser indenizado pelo Estado, são exemplos desses desafios. A presente ressalva vale também para a inconstitucionalidade da *iniciativa-ato*, sobre a qual trataremos nas páginas seguintes.

³¹² Nesse sentido, ver CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 62, nota 39.

entendimento, fato é que ele não se aplica à prática da *iniciativa-ato*, não só pelo fato de inexistir normas punitivas, mas em virtude de não se tratar de *omissão normativa*, que, já vimos, distingue-se do *ato omissivo*.

Na *omissão normativa* não se consideram isoladamente os atos do *processo legiferante*; vê-se, apenas, o resultado final, se a *lei* foi ou não *produzida*. O processo pode ter sido iniciado, a *proposição legiferante* pode até ter sido aprovada pelo Congresso Nacional, mas ainda persistir a *omissão normativa*, caso esteja pendente a *sanção* ou o *veto*. Além disso, o *dever de legislar* é quase *não-objetivo*, em comparação ao *dever de compulsoriamente iniciar*, por depender da prática de outros tantos atos no curso do *processo legislativo* que demandam *juízo de discricionariedade* de seus respectivos legitimados, sendo o exemplo mais expressivo a competência de que dispõe o Congresso Nacional para aprovar ou não um *projeto de lei*.

Perfunctoriamente, estaríamos inclinados a seguir a doutrina brasileira que entende que não há, prescrito no ordenamento brasileiro, uma pena específica por *se deixar de legislar*, nem quem estaria sujeito a sofrer essa imaginada penalidade. Ou seja, a *omissão normativa* não seria apenável. Mas, novamente, o que é válido para a *omissão normativa*, pode não ser para o *ato omissivo*, dada a inquestionável distinção entre a origem, a natureza e a finalidade de ambos. Pelas características do *ato omissivo* e as suas diferenças em relação à *omissão normativa*, entendemos que há legislação esparsa no ordenamento brasileiro que permite responsabilizar o não cumpridor da *iniciativa-competência compulsória*. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), fundamentada no art. 37, § 4º, da CF, é uma delas.

Repisamos que a *iniciativa-competência compulsória* advém da *função legiferante*. Vimos no item 3.1 acima que o *princípio da legalidade* é inerente à *função legiferante*. Portanto, o *ato omissivo* decorrente da *não aplicação da iniciativa-competência compulsória* implica afronta ao *princípio da legalidade*. Essa conduta *omissiva* encaixa-se perfeitamente na hipótese do art. 11, II, da Lei nº 8.429/1992, que assim prescreve:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Sofreriam as penas do art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992, os legitimados integrantes do Estado, que se omitissem frente ao *dever compulsório* em exame, pois todos eles, do Deputado Federal ao Presidente da República, estão abrangidos pela sujeição ativa do ato de improbidade definida no art. 1º c/c o art. 2º, ambos da Lei nº 8.429/1992, com a ressalva da prevalência das imunidades parlamentares (art. 53 e §§, da CF).

Os legitimados também estariam sujeitos a sanções de ordem interna, para as quais a aplicação independe de atuação do Poder Judiciário. O Deputado Federal, v.g., tem o *dever funcional* de "respeitar e cumprir a Constituição Federal, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional" (cf. arts. 3º, II, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados)³¹³. Omitindo-se quanto à observância da *iniciativa-competência compulsória* o parlamentar estará descumprindo a Constituição Federal, e assim violando o *dever funcional* estabelecido pelo citado art. 3º, II. O descumprimento intencional do seu *dever* enquanto congressista caracteriza *falta de decoro parlamentar*, sujeitando-o, como consequência, à "suspensão do exercício do mandato e de todas as suas prerrogativas" (cf. arts. 3º, II, 5º, X e 14, § 1º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados)³¹⁴.

A inobservância à *regra de iniciativa-competência compulsória* pode gerar outra espécie de vício: o *ato comissivo ilícito (inconstitucional)*, decorrente da *aplicação indevida da regra*. *Aplicar indevidamente* significa materializar (concretizar) a *regra*, por quem quer que seja, sem o atendimento simultâneo a todos os componentes de sua *estrutura*. Na hipótese acima sobre a Lei Orgânica da Advocacia Geral da União (art. 29, § 1º do ADCT), haveria *aplicação indevida da iniciativa-competência* se o Presidente da República ofertasse projeto de lei ordinária ao invés de projeto de lei complementar.

O *ato comissivo ilícito* a que nos referimos, corresponde, na terminologia constitucionalista, ao *vício formal de iniciativa*. A melhor compreensão sobre esse *ato*, e as consequências dele decorrentes – a ênfase deste item 4.4 –, talvez tenha

³¹³ Resolução da Câmara dos Deputados nº 25/2001.

³¹⁴ Resolução da Câmara dos Deputados nº 25/2001.

vindo da necessidade que se impôs de se saber se a sanção do Presidente da República convalidaria o projeto de lei sobre assunto de sua iniciativa privada, ofertado por outro ente estatal.

Inicialmente, parte da doutrina, entendia que a *sanção* do Presidente da República convalidaria a *proposição* usurpada do Chefe do Executivo. José Afonso da Silva explica tal entendimento dizendo que

a regra de reserva é imperativa no que tange a subordinar a formação da lei à vontade exclusiva do titular da iniciativa. Ora, essa vontade pode atuar em dois momentos: no da iniciativa e no da sanção. Faltando a sua incidência, o ato é nulo; mas se ela incidir com a sanção, satisfeita estará a razão da norma de reserva³¹⁵.

Esse entendimento prevaleceu até certa época, tendo influenciado, inclusive, o Supremo Tribunal Federal que o consignou na Súmula nº 5: "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".

Contudo, o posicionamento atual é outro. "O motivo da *ratio* da reserva não atende à tese da convalidação" pelo fato de que "a sanção transmite anuência", não sendo ela capaz de sanar, no momento da discussão, vício formal anteriormente ocorrido, a exemplo, da usurpação de iniciativa³¹⁶.

Vários argumentos vêm da doutrina para justificar esse posicionamento divergente, a saber:

(i) *não validade da lei como ato complexo*: considerando-se a *lei* como ato complexo³¹⁷, a sua validade estaria condicionada à prática correta de todos os elementos necessários à sua composição. Segundo essa teoria, não seria válido o ato complexo se não fossem válidos todos os elementos que concorressem à sua formação. "Destarte, não sendo válida a iniciativa, seria inválida a lei, apesar da sanção posterior"³¹⁸;

³¹⁵ *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 191.

³¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 215.

³¹⁷ Para Roberto Lucifredi, citado por Ferreira Filho, "há ato complexo sempre que 'duas ou mais vontades homogêneas tendentes a um mesmo fim se fundem numa só vontade declarada, idônea a produzir determinados efeitos jurídicos que não poderiam de modo algum produzir-se, se faltasse tal concurso de vontades'" (Atti Complessi, in *Novissimo Digesto Italiano*, 3. ed., Torino, 1957, v. 1., t. 2, p. 1500-1 *apud*, FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 202).

³¹⁸ *Ibidem*, p. 215.

(ii) *violação ao princípio da separação de funções*: dissemos em várias passagens que aos *Poderes* são atribuídas *funções* específicas, dentre elas a de iniciar o *processo legislativo*. Salvo exceções expressas, tais *competências* são indelegáveis³¹⁹ e a sua utilização por *órgãos* não autorizados implica usurpação, e consequente afronta ao primado da "separação de Poderes". Sendo assim, no caso de *usurpação de iniciativa (iniciativa-competência)*, "a concordância do Executivo em que uma função a ele..." conferida "... seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita"³²⁰;

(iii) *violação à supremacia da Constituição*: a convalidação, pela *sanção*, da *iniciativa-ato* viciada, traduz-se na possibilidade de um ato (*iniciativa*) de prática imposta pela Constituição, deixar de sê-lo pela implementação de ato que o suceda (*sanção*). Nesses termos, "a supremacia da Constituição não seria absoluta, já que haveria a possibilidade de dispensá-la, nesta ou naquela hipótese"³²¹;

(iv) *inconstitucionalidade formal da lei*: afirmamos que a inconstitucionalidade de uma *lei* provém da sua desconformidade (iv.i) em relação aos temas e interesses tutelados pelo Texto Constitucional (*matéria*), ou (iv.ii) quanto ao *processo* e ao *órgão* que o referido Diploma prevê para a criação da norma (*forma*). A inobservância da *regra de iniciativa* é vício de *forma*, porque inerente à confecção da *lei*. Portanto, a *lei* oriunda de *iniciativa-ato* usurpada padece de *inconstitucionalidade formal*;

(v) *nulidade da lei inconstitucional*: com base no entendimento de que toda *lei* contrária à Constituição é *nula* (absolutamente inválida) e não, apenas, *anulável*, e que um dos característicos fundamentais do *ato nulo* é ser insuscetível de convalidação, "admitir a convalidação do defeito de iniciativa é admitir a convalidação de ato nulo..."³²², o que, nos termos da ideia proposta, seria incoerente e, portanto, insustentável.

No curso das mudanças doutrinárias, o Supremo Tribunal Federal, em 1974, firmou novo entendimento, quando apreciou a Representação nº 890-GB e, por

³¹⁹ Conforme afirmamos à p. 35, acima.

³²⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213.

³²¹ *Ibidem*, p. 213.

³²² *Ibidem*, p. 213.

votação unânime, decidiu que "a sanção não supre a falta de iniciativa, *ex vi* do disposto no art. 57, parágrafo único, da Constituição (de 1967, com a Emenda nº 1/69), que alterou o direito anterior"³²³. No entanto, a fundamentação utilizada foi distinta das teses propostas pela doutrina. O relator, Ministro Oswaldo Trigueiro, baseou-se na diferença existente entre o sistema constitucional então vigente (Constituição de 1967) e o sistema que o antecedeu (Constituição de 1946). Explicou o magistrado que neste último ordenamento,

a Constituição apenas outorgava competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de certas leis, e se o Poder Legislativo interferisse nesse âmbito de atuação do Poder Executivo, entendia-se que este – que era o destinatário da norma – poderia abrir mão de sua prerrogativa, com sua concordância *a posteriori*. No sistema atual, o destinatário da proibição é o próprio Poder Legislativo, e a vedação da admissibilidade de emenda (o que implica que a emenda não pode ser sequer recebida para a discussão) se exaure no âmbito desse Poder Legislativo, sem possibilidade de convalidação do ato pelo Poder Executivo, já que a proibição àquele não é prerrogativa deste, embora a favoreça³²⁴.

Embora acertada a conclusão, a fundamentação utilizada no citado acórdão não ganhou a simpatia da doutrina. Ferreira Filho, por exemplo, criticou-a dizendo que

a argumentação é auspiciosa. Consiste em afirmar que, sob a Constituição de 1946, havia a reserva de iniciativa em favor do Executivo, mas inexistia a proibição de emenda pelo Legislativo, 'motivo' por que o Supremo entendia que o defeito inicial recebia convalidação por força da concordância posterior (a sanção). E que, no Direito vigente, existindo a reserva e a proibição de emenda, não mais existe a possibilidade de convalidação pelo Executivo". Prossegue, ainda, o autor: "ora, a possibilidade de convalidação, se esta fosse juridicamente aceitável, continua a existir. O fato de haver proibição de emenda além da reserva de iniciativa manifesta, sem dúvida, reforçadamente, a intenção do constituinte. Nada muda, porém, quanto ao fato de que projeto de lei resultante de violação de iniciativa reservada chega aprovado ao Chefe do Executivo que o sanciona, transformando-o em lei"³²⁵.

Nos dias atuais, a Corte Suprema mantém a mesma conclusão de que a *sanção* do Presidente não convalida a *iniciativa* presidencial usurpada, mas sob o fundamento da existência de *vício de inconstitucionalidade formal*, com as

³²³ Supremo Tribunal Federal – RP890 – GB – TP – rel. Minº Oswaldo Trigueiro – j. 27.03.1974 – DJ 07.06.74.

³²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 215.

³²⁵ *Ibidem*, p. 216.

consequências acima esposadas³²⁶. A essa corrente nos filiamos.

Merece nota o fato de que as considerações acima são pertinentes à *iniciativa-ato*, não se estendendo aos *atos preparatórios*, visto serem *atos* de natureza e origem completamente distintas³²⁷. Os *atos preparatórios* não derivam diretamente das *iniciativas-competência* previstas na Constituição da República, mas de normas infraconstitucionais, mormente do Decreto nº 4.176/2002 e dos Regimentos Internos de cada *órgão*, não sendo possível a ocorrência de *vícios formais de inconstitucionalidade*.

Mesmo a desconformidade de um *ato preparatório*, em relação à *norma infraconstitucional* da qual ele derive, não suscita *vício formal* capaz de invalidar a *iniciativa-ato*. A norma incumbida de estabelecer a legitimidade e as condições para a concretização da *iniciativa-ato* é a constitucional. Em respeito à *reserva da Constituição*, a norma abaixo do Texto Maior não poderá inovar a *regra de iniciativa-competência*. Portanto, o *legitimado* poderá elaborar e ofertar a *iniciativa-ato*, pautando-se apenas na Constituição, ainda que exista previsão *infraconstitucional* exigindo a prática de *atos preparatórios*, por outros entes ou pelo próprio legitimado.

Não estamos afirmando que essas *normas infraconstitucionais* são de observância facultativa. Elas sempre deverão ser cumpridas por seus destinatários, isto é certo. Asseveramos, na verdade, que o não atendimento a essas normas não invalidam a *iniciativa-ato*. Então, caberia perguntar: qual a consequência do descumprimento desses comandos normativos? Como exigir seu cumprimento se, aparentemente, não geram algum implicação? O fato é que geram, mas apenas para

³²⁶ Na ADIMC 1.070-1, julgada em 23/11/1994, como fizera ao apreciar a ADI 805-RS, o Supremo Tribunal Federal entendeu que "a sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão à cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República" (grifamos) (RJSTF 206/57). Passado um ano, em 07/12/1995, o STF sedimentou esse entendimento em sua jurisprudência, quando do julgamento da ADIMC 1.381-5-AL, sustentando, em resumo, o seguinte: "o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insustentância da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes."

³²⁷ A respeito, ver item 4.1, acima.

fins de responsabilização do *ente estatal* infrator. O desrespeito às regras regimentais parlamentares suscitam infrações disciplinares. Conforme visto acima, o Deputado Federal, descumprir intencionalmente as regras regimentais da Câmara dos Deputados poderá ser suspenso "do exercício do mandato e de todas as suas prerrogativas" (cf. arts. 3º, II, 5º, X e 14, § 1º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados)³²⁸. No âmbito do Poder Executivo, o não acatamento aos ditames do Decreto nº 4.176/2002, quer por ação, quer por omissão do *ente*, sujeito-o à responsabilização administrativa (arts. 121 e 124, da Lei nº 8.112/1990), com aplicação de sanções disciplinares (art. 127, I a VI, da Lei nº 8.112/1990), por não "observar as normas legais e regulamentares" (art. 116, III, da Lei nº 8.112/1990). Além disso, como também visto anteriormente, poderá vir a sofrer as sanções derivadas da improbidade administrativa (art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992) por, eventualmente, "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência", de maneira dolosa³²⁹ (art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992). Reafirmamos nosso posicionamento segundo o qual essas regras sobre a improbidade administrativa estendem-se também ao congressista, por força dos art. 1º c/c o art. 2º, ambos da Lei nº 8.429/1992, com a ressalva da prevalência das imunidades parlamentares (art. 53 e §§, da CF).

Igualmente merecem destaque os atos decorrentes da Lei Complementar nº 95/1998. Sabendo que os comandos dessa Lei Complementar não integram a *estrutura da regra de iniciativa-competência*³³⁰, também porque as *regras de competência* devem sempre ter estatura constitucional, a inobservância a tais comandos não implicará *vício formal de inconstitucionalidade*.

Porém, é certo que todo o conteúdo da Lei Complementar nº 95/1998 está voltado para o *processo legiferante*, porque no seu desenrolar deverão ser observados os dispositivos da citada Lei Complementar, referentes à "elaboração", "redação" e "alteração" das *leis*, por força do parágrafo único, do art. 59,

³²⁸ Resolução da Câmara dos Deputados nº 25/2001.

³²⁹ O posicionamento firmado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça "é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário)" (REsp 1298417/RO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 12/11/2013, DJe 22/11/2013). Esse entendimento é praticamente dominante na jurisprudência pátria atual.

³³⁰ Conforme explanação constante da p. 116, acima.

da Constituição Federal, e do art. 1º e seu parágrafo único da citada Lei Complementar. Em sendo assim, é de se concluir que o não atendimento aos ditames da Lei Complementar nº 95/1998 implica *vício formal*, não de *inconstitucionalidade*, mas de *ilegalidade*, de maneira que, pelo aspecto *formal*, uma lei ordinária poderia ser considerada "ilegal" se elaborada em desconformidade com a Lei Complementar nº 95/1998, e, ao mesmo tempo, constitucional, se observada a integralidade das normas constitucionais sobre o *processo legiferante*. A lógica impõe essa conclusão, por conta da maneira hierarquizada que as *normas jurídicas* se colocam no *sistema*³³¹. A lei ordinária, no exemplo dado, estaria, simultaneamente, subordinada à Constituição Federal e à Lei Complementar nº 95/1998. Os ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho ratificam essa inferência. Ao se examinar a Lei Complementar em comento, o tributarista é categórico:

viu afirmada sua posição intercalar, submetida aos ditames da Lei Maior e, ao mesmo tempo, subordinando os demais diplomas legais. Não há como negar-lhe, agora, supremacia hierárquica com relação às outras leis que, por disposição expressa no parágrafo único do art. 59, nela terão que buscar o fundamento formal de suas validades: *Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis*³³².

Prosseguindo na sucessão lógica de implicações, é de se presumir que o *vício formal de ilegalidade* levaria à possibilidade de *invalidação* do *ato legiferado* que estivesse em dissonância com a Lei Complementar em tela. Mas isso é barrado pelo, *sui generis*, art. 18 da Lei Complementar nº 95/1998, ao prescrever que "eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento". A singularidade do art. 18 reside na especial atenção que se exige para interpretá-lo e, principalmente, no comando resultante dessa interpretação, qual seja, a não invalidação dos atos praticados em desconformidade com a Lei Complementar nº 95/1998. Passemos à análise do art. 18.

Iniciando pela interpretação, parece-nos evidente que o legislador pretendeu dar um tratamento diferenciado à situação que caracterizasse "inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular". Em ocorrendo essa hipótese, pretendeu, como consequência, que a "inexatidão formal" não fosse

³³¹ Sobre a *hierarquia das normas*, vide p. 57, acima.

³³² Destaques originais do autor. *Curso de Direito Tributário*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 61.

invocada para afastar a incidência da referida "norma", excepcionando, assim, o *standard* jurídico, segundo o qual a "norma" confeccionada com qualquer tipo de vício *formal* está sujeita à invalidação, o que leva à sua inaplicabilidade, ou, nas palavras do legislador, ao seu "descumprimento".

Já elucidamos que o termo "processo legislativo" (*processo legiferante*) na Constituição Federal significa *processo de produção da lei*³³³ e que a expressão *lei* compreende quaisquer das *espécies legislatórias* do art. 59, da CF³³⁴. O único *processo* apto a produzir *leis* é o estabelecido pela Constituição, por ser esta a única sede possível das *competências* dos *órgãos* confeccionadores da *lei* (*reserva constitucional*), dentre elas a *iniciativa-competência*³³⁵. Considerando que a Lei Complementar nº 95/1998, por ordem do art. 59, parágrafo único, da CF, regulamenta o *processo legiferante*, é de se concluir que a referida Lei Complementar mantém fidelidade ao sentido constitucional de *processo legiferante*, caso contrário seria ela inconstitucional. Assim, "processo legislativo" (*processo legiferante*) na Lei Complementar nº 95/1998 não tem sentido próprio e diferenciado do significado constitucional, de onde se conclui que o trecho "...norma elaborada mediante processo legislativo regular..." do art. 18 deve ser entendido como *lei oriunda do processo legiferante constitucional*.

Prescreve, ainda, o citado art. 18 que a "inexatidão formal" da *lei oriunda do processo legiferante constitucional* não avaliza o descumprimento da *lei*. Em se entendendo "inexatidão formal" como sinônimo de *vício formal*, não seria possível conjugar o comando normativo em tela com o acima mencionado *standard* jurídico, segundo o qual a *lei* produzida com vício *formal* está sujeita à invalidação, por conta da nulidade. Daí nos parecer que o legislador fez uso da expressão "inexatidão formal", pretendendo abrandar a *desconformidade formal* da *lei*, querendo não se referir a um *vício formal*, como tradicionalmente se conhece, ocorre e produz efeitos. A "inexatidão formal" sugere uma outra situação, com consequência específica: a de ser apenas uma imprecisão do *ato legiferado*, em relação aos termos da própria Lei Complementar nº 95/1998, desarmonia essa incapaz de invalidá-lo para justificar seu "descumprimento".

³³³ A respeito, vide p. 76, acima.

³³⁴ A respeito, vide p. 71, acima.

³³⁵ A respeito, vide p. 118, acima.

A partir dessa abordagem, aventamos um conceito de *inexatidão formal* para diferenciá-lo do fenômeno do *vício formal*. Trata-se de desconformidade da *lei* em relação às *regras infraconstitucionais* que regulamentam o *processo legiferante*, sem o condão de invalidá-la.

A pergunta final que deve ser feita é: pode, a *lei*, veicular um comando que restrinja as consequências da *ilegalidade*, a medida que o ato dela divergente não seria passível de invalidação? Não estaria, essa *lei*, suprimindo sua própria *cogência*? No caso da Lei Complementar nº 95/1998, entendemos que não. Não se trata de diminuição de *cogência*, mas de limitação de *efeitos*. O dever de observância obrigatória, continua íntegro. Os personagens do *processo legiferante* estarão vinculados aos comandos da Lei Complementar em referência; e, caso não os atendam, a consequência será, não a invalidação do *ato legiferado*, mas a responsabilização dos personagens, nos termos acima indicados³³⁶.

Em conclusão derradeira, afirmamos que a elaboração da *lei* também deverá ser pautada nos ditames da Lei Complementar nº 95/1998, caso contrário, não será nula, nem passível de invalidação, mas sujeitará os agentes do *processo legiferante* à responsabilização por descumprimento das regras do *ordenamento jurídico*, moldes a que nos referimos alhures.

³³⁶ A respeito, vide p. 170, acima.

5. CONCLUSÃO

1. A sociedade brasileira seguiu sua tradição de adesão ao *constitucionalismo*. Ao se organizar juridicamente por meio da Constituição Federal de 1988, incluiu os elementos tradicionais do *constitucionalismo*, quais sejam, (i) as *finalidades estatais* prioritárias (art. 3º), (ii) as *competências* necessárias ao alcance desses *fins*, (iii) os *órgãos estatais* incumbidos do exercício dessas competências (arts. 1º, 2º, 18, §§ 1º e 2º, 25, § 3º, e 43), e (iv) destinação a cada *órgão* criado, das *funções legiferante, administrativa, julgadora e fiscalizadora*.
2. Mais do que isso, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo regime constitucional (*neoconstitucionalismo*), marcado (i) pelo reconhecimento da chamada "força normativa" às disposições constitucionais, (ii) pela dilatação da jurisdição constitucional, para abarcar também aspectos e questões de cunho político-social, (iii) pela nova hermenêutica constitucional, que passou a enaltecer a normatividade dos princípios, a buscar novas soluções para os conflitos de normas e a empregar novas técnicas de interpretação, como a ponderação de bens e interesses constitucionais;
3. O *Estado* brasileiro forjado em 1988 foi inspirado em *modelos estatais clássicos*. A composição de cada um desses *modelos*, que se tornariam peculiares em relação ao nosso Estado, teve o *poder político* como fonte única e comum. A partir dele a Constituição Federal *descentralizou* (i) as *funções estatais* aos *órgãos*, com base nos critérios *territorial, funcional* e de *governança*, e (ii) outras *atribuições*, pautadas nos critérios da *participação popular* e da *periodicidade de governança*. Verificamos que cada um dos cinco

critérios é formado por três *variáveis*, que se relacionam entre si. A primeira, corresponde ao(s) ente(s) que recebe(m) a(s) *atribuição(ões)*. A segunda, traz o critério determinante do *modelo*, uma espécie de catalizador do formato estatal final. A terceira, e última, *variável*, compreende a(s) *atribuição(ões) estatal(is) descentralizada(s)*.

4. Essa dinâmica revela que um *Estado constitucional* pode ser forjado de distintas maneiras e ser impregnado com peculiaridades que não permitem seu enquadramento, perfeito e justo, em modelos teóricos, nem sua comparação e tratamento idêntico a outros *Estados*. Nossa principal intenção com esse esquadrinhamento é a de melhor compreender as dimensões e contornos (jurídicos) do nosso *Estado* atual, ou seja, verificar o que torna particularmente "brasileiro" o *Estado* sob a égide do qual estamos submetidos.
5. Pelo critério *territorial*, ou *relação territorial-orgânica-competencial*, o *Estado* assume uma *forma* específica, que é definida pela conjugação de três *variantes*: (i) a quantidade de *entes estatais* criados *verticalmente*, (ii) a correspondência *espacial* de cada um desses entes estatais (circunscrições *nacional, regional e local*) e (iii) o plexo de *atribuições* conferido a cada um dos *entes* (conjuntos de *atribuições* que podem configurar, num extremo de uma linha gradual, a *soberania*, e, noutro, a *subordinação* do *ente*).
6. O emprego dessa conjugação relacional junto às *formas clássicas de Estado* (*Estado Unitário Centralizado, Estado Unitário Desconcentrado, Estado Unitário Descentralizado e Estado Federal*), demonstra a sua adequação e eficiência, enquanto meio de análise da *formatação* do *Estado*.
7. No eixo do conjunto de *atribuições*, a *autonomia* situa-se entre a *soberania* e

a *subordinação*, e é composta pelas seguintes *capacidades*: *auto-organização*, *autolegislação*, *autoadministração*, *autojurisdição*, *autofiscalização*, *autofinanciamento*, *autogoverno*, *parlamento próprio*, *executivo próprio* e *magistratura própria*.

8. A *autonomia* pode ser classificada numa escala entre *máxima* e *mínima*; será *máxima* quando o *ente estatal* dispuser de todas as *funções* (*legiferante*, *executiva*, *jurisdicional* e *fiscalizadora*), compreendidas nas *capacidades* acima indicadas, até onde não se tornar *independente* (*soberano*); será *mínima*, formada apenas pela *auto-organização* e pelas *capacidades* necessárias à execução, sem qualquer vínculo de *subordinação*, de, ao menos, uma das *funções estatais* (*legiferante*, *executiva* ou *jurisdicional*, exceto a *fiscalizadora*).

9. A *auto-organização* consiste na *capacidade* de elaboração de *documento fundamental* estabelecendo as *normas* que orientarão o exercício das *competências* recebidas da Constituição pelo *órgão*, frente às suas demandas próprias e seus interesses, mirando o cumprimento de *tarefa constitucional*. Em face da *soberania absoluta*, da *vinculação* e da *subordinação*, a *auto-organização* é o elemento distintivo da *autonomia* (regime de *integração*). Ainda que o *ente* seja dotado de *função estatal*, se nele não estiver presente a *auto-organização*, não será considerado autônomo, mas *subordinado*, se houver *hierarquia*, ou *vinculado*, caso seja *supervisionado* por outro *órgão*. Por outro lado, a *auto-organização* será inócua se outorgada isoladamente, desacompanhada das *capacidades* que viabilizem o exercício de uma das três *funções estatais* indicadas, pois, se isso ocorresse, o *órgão* não teria o que *organizar*.

10. Por esse parâmetro de definição e reconhecimento da *autonomia* de um *ente estatal*, exclui-se o modo de reconhecimento da *autonomia* de um *órgão* pelo aspecto *material isolado*, isto é, pelos temas, individualmente considerados, das *atribuições* que lhe são conferidas. O que determina a *autonomia* é a concessão ou remoção constitucionais da(s) *capacidade(s) competenciais*.
11. A existência de *órgãos autônomos descentralizados (Unidades Federadas)*, define a *forma federativa*, sendo certo que a existência de *entes* desprovidos de qualquer nível de *autonomia*, não faz nascer a *forma federativa*, podendo haver vários *entes* e o *Estado* continuar sendo *Unitário descentralizado*.
12. O *Estado Federal* sempre terá um *órgão centralizado (nacional)*, ao qual caberá a titularidade da *soberania* e de *autonomia máxima (Unidade Federal)*. A inexistência de um *ente centralizado* implicaria dizer que os *entes descentralizados* deteriam todas as *atribuições estatais* inerentes ao *ente centralizado*, ou seja, seriam *Estados soberanos* e com *autonomia absoluta*, portanto *independentes*.
13. As *Unidades Federadas* guardam necessária correspondência a uma base territorial; mas não é suficiente para fazer do *ente* uma *Unidade Federada*, sendo indispensável a presença da *autonomia (máxima ou mínima)*. Nas *formas de Estado*, inclusive a *federativa*, poderá haver *entes* com circunscrição territorial de atuação sem serem *Unidades Federadas*.
14. O *Estado brasileiro* tem como peculiar *forma*, a *federativa de grau médio*, delineada pelos elementos sinteticamente apresentados no Diagrama das páginas 27 a 30.

15. Pelo critério *funcional (relação funcional-orgânica-competencial)*, o Estado é forjado levando-se em consideração as seguintes variáveis: (i) o número de *entes estatais* criados *horizontalmente*, (ii) o tipo de *função* que é atribuído a cada um dos *entes estatais*, e (iii) o conjunto de *atribuições estatais* que se concede a cada um dos *entes* e que acabam compondo cada uma das *funções*.
16. Consideramos como sendo cinco as *funções estatais*:
- (i) *Função legiferante*: aptidão para *produzir leis*, contendo *normas jurídicas*, portanto *coercitivas*, de caráter *geral* e *abstrato*, a fim de controlar a conduta dos integrantes da sociedade e de permitir a prática dos atos estatais;
 - (ii) *Função administrativa*: atribuição para aplicar as *normas jurídicas* que envolvam, de alguma maneira, o *ente estatal*, visando o alcance do *interesse público, primário* e/ou *secundário*;
 - (iii) *Função política*: a margem *discrecionária* que detém o *órgão estatal* para "escolha dos meios adequados" visando alcançar os fins do Estado, sempre pautado no interesse público e nos limites normativos estabelecidos pelo *ordenamento jurídico*;
 - (iv) *Função julgadora*: competência para aplicação, em caráter definitivo, da *norma jurídica*, com intuito de solucionar conflitos de interesses envolvendo indivíduos e/ou Estado, inclusive com a possibilidade de uso da *força estatal*, a fim de fazer valer o comando normativo aplicado no caso concreto;
 - (v) *Função fiscalizadora*: atribuição correcional de verificação da conformidade do exercício das demais *funções* por seus *órgãos*.
17. A *função política* é (i) ínsita às funções *legiferante* e *administrativa*, (ii)

exceção à *função jurisdicional* e (ii) inexistente na *função fiscalizadora*.

18. A *relação funcional-orgânica-competencial* (critério *funcional*) também apresenta determinada gradação, havendo de um lado uma composição que resulta o *Estado absolutista* (aquele que concentra em apenas um *órgão* todas as *funções estatais*), e, de outro, o *Estado autocontrolado* (aquele considerado como *Estado moderado*, detentor de três *órgãos* distintos, para exercer *típica* e *atipicamente* as *funções estatais*, e aparelhado com o sistema "checks and balances" de fiscalização).
19. O *Estado* brasileiro afigura-se como *autocontrolado*, dispondo de *órgãos* Legislativo, Executivo e Judiciário. O primeiro munido das *funções típicas* *legiferante*, *política* e *fiscalizadora*, e *atípica*, *administrativa* e *jurisdicional*. O segundo dispõe de *funções típicas* *administrativa* e *política*, e *atípicas* *legiferante*, *jurisdicional* e *fiscalizadora*. O terceiro possui *função típica* *jurisdicional*, e *atípicas* *legiferante*, *administrativa*, *política* e *fiscalizadora*. As dimensões das *competências* componentes dessas *funções* podem ser vistas no Diagrama das páginas 37 e 38.
20. Em virtude do fenômeno da "constitucionalização do Direito", proveniente do *neoconstitucionalismo*, os três *Poderes* passaram a exercer as cinco *funções estatais* de maneira peculiar, principalmente sob a contenção da discricionariedade (*função política*) do Legislativo e da Administração Pública.
21. O critério de *governança* (*relação governo-orgânica-competencial*) influi na determinação do *sistema de governo*. Opera como espécie de *subdescentralização* da *função administrativa* do Poder Executivo decorrente

da relação *funcional-orgânica-competencial*; se a *Chefia de Governo* estiver cumulada na figura do *Chefe de Estado*, teremos o *sistema presidencialista de governo*; se a *função administrativa* precípua for outorgada a um *órgão* que não cumpra o papel de *Chefe de Estado*, o modelo se assemelhará ao *sistema parlamentarista*. O Diagrama da página 40 comprova o delineamento do *sistema presidencialista do Estado brasileiro*.

22. Pelo critério de *participação popular (relação exercício-orgânico-competencial)* mede-se a *descentralização do poder político*, do seu titular (*povo*) para o *Estado*, fixando o *regime político* a vigorar. A depender de quanto o *povo* se predisponha a exercer diretamente o *poder*, haverá, de um lado, a *Democracia Direta*, em grau *máximo* – quando o *Estado* assume configuração reduzida (minimalista) –, e, de outro, a *Democracia Indireta*, em grau *mínimo*, quando todas as *funções* são exercidas por *órgãos estatais*.
23. O *Estado brasileiro* adotou *regime político* situado no centro da linha de gradação, por isso denominado de *Democracia Mista*, que contempla instrumentos, tanto da *Democracia Direta*, como da *Democracia Indireta*, cada um deles com maior ou menor *influência popular* nos assuntos estatais (*variável*), os quais podem ser vistos no Diagrama da página 43.
24. A *relação tempo-orgânica-competencial* (critério de *periodicidade da governança*) é a responsável pela configuração da *forma de governo*. No eixo, por nós denominado de *tempo*, são considerados três elementos próprios da definição das *formas clássicas de governo*, os quais também são conjugáveis com os dois outros eixos da *relação* (*órgãos e competências*): (i) a *elegibilidade do governante pelo governado*, (ii) a *periodicidade do exercício*

do *poder estatal* pelo *governante* e (iii) a *responsabilização* do *governante* por eventual mau *governo*.

25. A *forma de governo* variará gradualmente de *monarquia absolutista* à *república liberal*, quanto mais numerosos forem os meios para escolha do *governante* pelo *governado*, e mais hipóteses de responsabilização do *governante* pela gestão contrária ao *interesse público* forem previstas no *ordenamento jurídico*. Por oposição, se inexistir qualquer meio de eleição do *governante* e previsões jurídicas para sua responsabilização pelo mau governo do Estado, maior será a proximidade à *monarquia absolutista*.
26. Nesse particular, o *Estado* brasileiro foi configurado como uma *República liberal*, por (i) prever formas de eleição direta (art. 77 e §§, da CF) e indireta (art. 81 e §§, da CF) do *Chefe de Governo*; (ii) especificar diversas situações implicadoras de sua responsabilização política (art. 85, e § único, e 86, e §§, da CF); e (iii) estabelecer sua responsabilização criminal, administrativa e civil (respectivamente, arts. 86 e §§, 102, I, "b", 37, §§ 4º e 6º, da CF).
27. Quanto à *periodicidade*, o *governante* poderá exercer as *funções estatais* de maneira vitalícia (*monarquia*) ou por um período previamente fixado pela Constituição, na forma de *mandato* (*república*), que poderá ser de curta (4 anos), média (5 anos) ou longa (6 e 7 anos) durações, segundo a nossa terminologia, criada a partir de análise comparativa. A *forma* brasileira é a de *curta duração*, com possibilidade de reeleição do *governante* (art. 14, § 5º, da CF). Portanto, a *forma de governo* do Estado brasileiro é a *republicana liberal de curta governança*, com seus principais característicos expostos no Diagrama da página 48.

28. Por conta de tantas *variantes* oriundas do *poder político*, os *Estados* adotam atributos e característicos próprios, o que lhes levam a assumir uma personalização praticamente ímpar, a despeito de guardarem identidade com *modelos teóricos* de *organização estatal*. Naturalmente, isso se dá com o *Estado* brasileiro, o qual consideramos, em resumo, (i) *federativo de grau médio*, (ii) *autocontrolado*, (iii) *presidencialista*, (iv) *democrático misto de influência popular variável* e (v) *republicano liberal de curta governança*.
29. A essência de cada um desses característicos peculiares, nada mais é do que um *conjunto de competências*. Esses *plexos* são tratados no nosso *sistema constitucional* como *princípios fundamentais à organização do Estado brasileiro* e à interação do *ente estatal* com a sociedade, por apresentarem:
- (i) *positivação constitucional*: a Constituição estampa, expressamente, os *princípios* que considera *fundamentais* em seu Título I, cujo enunciado traz a homônima expressão "Dos Princípios Fundamentais"; no art. 1º, *caput*, a *forma federativa*; no art. 2º, o *Estado "tripartido"*, dispositivo que também revela o *sistema de governo*; o *regime político* está plasmado na parte final, do *caput*, do art. 1º, e no parágrafo único desse mesmo artigo; e a *forma de governo*, enunciada no próprio nome do *Estado* brasileiro, constante da primeira parte, do *caput*, do art. 1º;
 - (ii) *plural composição normativa*: numeroso é o plexo de *normas jurídicas* que interagem e delineiam os *princípios fundamentais*, as quais podem ser vistas nos diagramas expostos no corpo do trabalho e ajudam a estimar, sem esgotar, a dimensão desses *primados* pela diversidade numérica e material de *regras* e *princípios* que com eles se relacionam;
 - (iii) *alcance extremo*: decorrência lógica da numerosa composição normativa

de um *princípio fundamental* é a sua ampla *abrangência*, que se traduz no maior alcance que um *comando normativo* possa ter, impactando um sem número de situações interestatais, interpessoais ou entre *Estado* e indivíduos. É o que se dá no caso dos *primados organizadores do Estado* brasileiro;

(iv) *mecanismos constitucionais protetivos*: os *princípios fundamentais* brasileiros dispõem de *instrumentos assecuratórios*, os quais constam do Diagrama da página 56. Em meio a esse arsenal constitucional estão as intervenções federal e estadual, a responsabilização política do *governante*, a intervenção militar e a condição de serem cláusulas pétreas explícita e implícita.

30. O *ordenamento jurídico* brasileiro é um *sistema* composto por *normas jurídicas*, que se subdividem em *princípios e regras*. Para fins metodológicos, enxergamos no plano constitucional um *subsistema jurídico*, composto por *princípios fundamentais* – dentre eles, os acima mencionados – e *não fundamentais*, e por *regras jurídicas* ligadas a esses *princípios*.

31. Não reconhecemos hierarquia *formal* entre as *normas constitucionais*, mesmo as produzidas pelo *Poder Reformador*. No entanto, os *princípios* são destacáveis nesse universo normativo – com maior evidência os *fundamentais* –, porque: (i) *organizam* todo o conjunto normativo; (ii) *condensam* as *normas jurídicas* em um *sistema*; (iii) *parametrizam* o *ordenamento jurídico*; e (iv) irradiam seus comandos sobre a plenitude da *ordem jurídica*, nos patamares *constitucional e infraconstitucional*.

32. A *relevância* de que gozam os *princípios fundamentais* é útil para a

hermenêutica, pois essa espécie de *norma* terá *prevalência*, apriorística, frente às demais. Contudo, estando-se diante de um caso concreto que reclame a incidência conjunta de *normas constitucionais*, e, dentre elas, houver um ou mais *princípios fundamentais*, não se há de ter certeza de que esses prevaleçam. A *casuística* pode quebrar a *presunção de prevalência*. Restará ao hermeneuta o mecanismo da *ponderação* de bens e interesses para o alcançar a interpretação mais adequada.

33. Para a adequada análise do *processo* e da *iniciativa legiferantes* na Constituição Federal necessário refinar o conceito *lato* de *função legiferante* exercida no âmbito da União. Equalizando-o com o Texto Constitucional, chegamos ao *sentido estrito*, segundo o qual a *função legiferante* deve ser entendida como a atividade *produtora* de *lei* federal, base física (texto) veiculadora de *norma jurídica*, contendo *comando coercitivo*, de *caráter geral* e *abstrato*, que *inova originariamente* o *ordenamento jurídico*, a fim de estabelecer e controlar, em âmbito nacional, a conduta dos integrantes da sociedade e de permitir a prática dos atos estatais, produzida *tipicamente* pelo Congresso Nacional, e *atipicamente* pelo Presidente da República.
34. A expressão "lei" é plurívoca na Constituição Federal, sendo utilizada, a depender da situação disciplinada, como (i) *ordenamento jurídico*, enquanto conjunto de normas jurídicas; (ii) *norma jurídica*, em sentido amplo, sem se considerar a sua *forma* ou o seu processo de *produção*; (iii) *ato legiferado*, editado pelo Poder Legislativo (*ato legislativo*), nos termos do *processo* previsto na Constituição; e (iv) *ato legiferado* produzido pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo.

35. O termo "legislativo" também apresenta multiplicidade de sentidos, sendo, por vezes, usado como sinônimo de (i) o *órgão* produtor da *lei*; (ii) *ato* necessário à sua produção da *lei*, (iii) a *competência* do *ente federativo* para elaborar a *lei*; e (iv) a *ação* de editar a *lei*. O ajuste da correspondência desses significados, visando impedir ambiguidades, dubiedades e imprecisões, é proposto no Diagrama terminológico da página 67.
36. A *lei* pode ser vista por dois aspectos: o *material* e o *formal*. Pelo primeiro, a *lei* é o ato – independentemente de seu formato (*forma*) – veiculador de comando normativo *geral* e *abstrato*, que delimite as ações dos indivíduos nas relações intersubjetivas e intervenha na propriedade e na liberdade dos cidadãos. Pelo segundo, o produto do *processo legiferante* estabelecido pela Constituição será considerado *lei* – independentemente de seu conteúdo (*matéria*).
37. O Constituinte brasileiro de 1987/1988 adotou o *sentido formal* de *lei*, assim entendida todas as "espécies normativas" do art. 59, da CF. Considerando tais *espécies* e os *órgãos* que a produzem, na esfera da União, a *lei* compreende os atos oriundos dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo os produzidos exclusivamente pelo Presidente da República, na forma de lei delegada e medida provisória; exclusivamente pelo Congresso Nacional e suas Casas, na forma de emenda à Constituição, decreto legislativo e resoluções; e conjuntamente pelo Congresso Nacional e pelo Presidente da República, na forma de lei ordinária e lei complementar.
38. Ladeando a doutrina processualista e administrativista, verificamos que o *processo legiferante* é o meio para alcance de um fim específico, a *produção*

da *lei*. É, verdadeiramente, um instituto de natureza processual, pois traz consigo três elementos próprios do processo: (i) a *finalidade a ser alcançada (produção da lei)*, (ii) a *sucessão coordenada dos atos que levam a esse fim*, e (iii) a *ordem cronológica em que esses atos são praticados* compõem a essência do processo judicial.

39. A Constituição Federal faz 5 alusões expressas ao "processo legislativo" (*processo legiferante*); duas ao *processo lato sensu*, entendido como o conjunto de *atos* que redundam na *produção* de uma *espécie legislatória* (no enunciado da Seção VIII, Capítulo I, Título IV, e no *caput*, do art. 59); e três ao *processo stricto sensu*, equivalente ao conjunto de atos destinado à *produção* de uma determinada *espécie legislatória* (art. 27, § 1º, art. 84, III, e art. 166, § 7º, da CF).
40. O *processo legiferante* difere do *procedimento legiferante*. O plexo de *atos* que fazem nascer e vigorar uma *lei* é o *processo*; a combinação das espécies e da quantidade de *atos legiferantes* praticados nesse conjunto, direcionados numa sequência temporal, é o *procedimento*.
41. No sistema brasileiro, o *processo legiferante*, em sentido amplo, é único; em sentido estrito, são sete, correspondentes a cada *espécie legislatória* do art. 59, da Constituição Federal. Os *procedimentos legiferantes* são em número de dois: o *comum* e o *sumário*, distinguindo-se este último daquele primeiro, pela maior brevidade, comparativamente, que se leva a concluir o *processo*, em sentido estrito. A *lei ordinária* e a *lei complementar* são as únicas espécies que, além do *procedimento comum*, contemplam também o *sumário* (art. 64, §§ 1º a 4º, da CF).

42. As fases que ficaram consagradas em meio às várias espécies de *processo legislativo*, que surgiram no decorrer da história e que culminaram com a existência de um *processo legislativo tradicional* ou *clássico*, podem ser resumidas em: a) *iniciativa* do projeto; b) *discussão*; c) *votação*; d) *sanção* ou *veto*; e) *promulgação*; f) *publicação*.
43. *Fase* não se confunde com *ato* no *processo legiferante*. A *fase* é o intervalo *processual*, onde uns *atos* podem, outros devem ser praticados, visando a produção da *espécie legislatória*.
44. Outros *atos*, além dos previstos, textualmente, na Constituição, compõem a confecção das *espécies legislatórias*. Esse acréscimo teve origem no parágrafo único, do art. 59 do Texto Maior, regulamentado pela Lei Complementar nº 95/1998, que por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 4.176/2002.
45. Salvo expressas e poucas exceções, o *processo legiferante* foi idealizado pelo Legislador Constituinte de 1987/1988 com base na União, o que é verificável pelos *órgãos* e *entes* que protagonizam o *processo de produção da lei* (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Presidente da República etc).
46. Na esfera da União, o intervalo inicial do processo legiferante da lei ordinária é conhecido como *iniciativa*. No entanto, temos três acepções de *iniciativa*: uma enquanto *fase* inicial do *processo legiferante* (*iniciativa-fase*); outra enquanto ato deflagrador do *processo legiferante*, consubstanciado na *proposição legiferante* (*projeto de lei*, no caso do *processo ordinário*), executado na referida *fase* (*iniciativa-ato*); e a última, como *atribuição* conferida a certos *entes* para a prática do ato inaugural do *processo legiferante*,

compreendida pela apresentação da *proposição*, na sua *fase* vestibular (*iniciativa-competência*).

47. Segue-se à *fase* de *discussão*, momento *processual* – iniciado com a disponibilização do *projeto de lei* pela Mesa Diretora às Comissões, ou, se for o caso, diretamente ao Plenário, e encerrado com o início dos trabalhos de *votação* – em que o *projeto de lei* fica à mercê dos parlamentares para, tanto na *Casa Iniciadora*, quanto na *Revisora*:
 - (i) verificarem a *integralidade*, a *irredutibilidade*, a *coerência*, a *correspondência* e a *realidade* da *lei* que está sendo produzida;
 - (ii) examinarem a pertinência do *projeto de lei*, em face do *ordenamento constitucional* vigente;
 - (iii) alterarem o projeto através da apresentação de *emendas parlamentares*.
48. A *fase* da *votação*, sucede a da *discussão*. A manifestação definitiva da Casa, concordando ou não com o *projeto*, é chamada de *votação*, como também o é a *fase* na qual tal *ato* é executado.
49. No caso da *lei ordinária*, a *votação* é realizada nas duas *Casas*, em um só turno, momento em que os membros de cada *Câmara* tem a possibilidade de *rejeitar* ou *aprovar* o *projeto*, por *maioria simples*.
50. O intervalo *votação* inicia-se com a oportunidade que é dada ao parlamentar ou à Comissão de se pronunciar favoravelmente ou não ao *projeto de lei*, e encerra-se de duas formas: ou com o arquivamento do *projeto* ou com seu envio ao Presidente da República para a *sanção* ou *veto*.
51. Na *fase* subsequente, em havendo concordância com o *projeto de lei*, por parte

do Presidente da República, este o sancionará, *total* ou *parcialmente*, quando, de maneira *expressa*, manifestar-se a respeito. Permanecendo-se silente por quinze dias úteis contados do recebimento do *projeto de lei* aprovado pelo Congresso Nacional, operar-se-á a *sanção tácita*.

52. A *sanção* é o ato provocador do nascimento da *lei*. Mas para que esteja revestida do elemento que a difere das *normas* de outra natureza – a *cogência* –, e se perfaça como fruto da *função legiferante*, indispensável sua *vigência*.
53. O *veto* é a oposição do Presidente da República ao *projeto de lei* aprovado pelo Legislativo. O *veto*, como imagem reflexa negativa da *sanção*, poderá ser *total* ou *parcial*, mas deverá ser sempre, *expresso* e *motivado*. Os dois únicos fundamentos para a oposição de *veto* são (i) a inconstitucionalidade e (ii) a contrariedade ao *interesse público* do *projeto de lei*.
54. São sancionáveis ou vetáveis apenas os *projetos de leis complementar e ordinária*, aprovados pelo Congresso Nacional.
55. Na *fase* de *sanção* ou *veto*, concretiza-se o relacionamento *harmônico* (*controle*) entre Poderes. Num primeiro momento, temos o controle do Executivo sobre Legislativo, quando o Presidente da República concorda (*sanciona*), ou não (*veta*), com o *projeto de lei* aprovado pelo Congresso Nacional. Caso ocorra o *veto*, dar-se-á o segundo momento do controle, desta vez do Legislativo sobre o Executivo, pois o Congresso Nacional terá o prazo de trinta dias para se manifestar sobre as razões da discordância do Presidente da República.
56. A *promulgação* é a antepenúltima *fase* do processo legiferante, na qual é

praticado *ato* homônimo, que compreende a declaração de que a ordem jurídica foi modificada pelo ingresso de nova *lei*. A *promulgação* da *lei* deverá ser realizada pelo Presidente da República logo após a *sanção do projeto*. Se a *sanção* for *expressa*, simultâneo será o ato de *promulgação*. Já, nos casos de *sanção tácita* e de derrubada do *veto* pelo Congresso Nacional, o Chefe do Executivo terá quarenta e oito horas para fazê-lo. Se não o fizer dentro do referido prazo, a *promulgação* ficará a cargo do Presidente do Senado Federal, e, se em igual período também deixar de praticar o ato, a responsabilidade recairá sobre o Vice-Presidente da mesma Casa, sob pena de ser responsabilizado pela omissão.

57. Por fim, a *fase de publicação*. Nela pratica-se o *ato* de mesmo nome, que tem por fim levar ao conhecimento da sociedade e do Estado a existência da *lei*. Compete a *publicação* àquele que *promulgou* a *lei*, que, via de regra, será efetivada em veículos de imprensa oficial, em base física ou digital.
58. A *publicação* é pautada no *princípio da irrelevância do desconhecimento da lei*, o que afasta a possibilidade da sua inobservância por aqueles que alegarem dela não conhecer.
59. A *publicação* pode coincidir com o momento em que a *lei* torna-se de cumprimento obrigatório (*vigência*). Mas é certo que a *lei* nunca entrará em vigor se não for *publicada*. Nesse caso, a *lei*, uma vez promulgada, passaria a *existir* no ordenamento, mas seu cumprimento não seria obrigatório, o que tornaria ineficaz a *lei*. Em tal hipótese, a *lei* não seria *cogente*, o que equivaleria dizer que a *função legiferante* não teria sido exercida na sua completude. Por esse motivo, aliado ao fato de que a Constituição Federal

denota, em vários dispositivos (arts. 62, §§ 4º, 6º e 7º, 150, III, "b" e "c", art. 195, § 6º, da CF), a necessidade de publicação das *leis*, é que concluímos ser a *publicação* a *fase* que encerra o *processo legiferante*.

60. A *lei*, por ser produto da *função legiferante*, a qual se coaduna com a *função política*, é um *ato* de natureza *política*, forjado nos moldes da Constituição Federal, portanto, *ato legiferado jurídico-político*. Porém, nem todos os *atos* praticados no *processo legiferante* detêm essa mesma natureza. Examinando os principais *atos* executados no *processo da lei ordinária*, consideramos de essência *jurídico-política (discricionária)*, em princípio e de maneira genérica, a *iniciativa*, a *discussão* sobre o *projeto*, a *emenda*, a *aprovação* ou *rejeição do projeto*, a *sanção*, o *veto*, a *manutenção* ou *derrubada do veto*, e a *promulgação* pelos Presidentes da República e do Senado. Já a *promulgação* pelo Presidente da República, e, nos casos de *sanção tácita* e de *derrubada do veto*, pelo Vice-Presidente do Senado, bem como de *publicação da lei*, são *atos legislatórios* essencialmente *jurídicos (vinculados)*.
61. Os *processos* de elaboração da *lei ordinária* e da *lei complementar*, e somente eles, podem ser cumpridos em dois "tempos" *procedimentais*: um de menor duração, chamado de *procedimento sumário*, e outro de duração regular, denominado *procedimento comum* ou *ordinário*.
62. O Presidente da República é o único *órgão* competente para invocar o *procedimento sumário* e só pode fazê-lo nos *projetos* de sua *iniciativa*, *privativa* ou não. Sendo assim, no *procedimento sumário* a *Casa iniciadora* será a Câmara, e a *revisora*, o Senado.
63. O *rito sumário* é exceção *procedimental*, por se tratar de regime de urgência,

onde se provoca e se espera celeridade nas ações, unicamente, do Poder Legislativo, que deverá se pronunciar, definitivamente, em, no máximo, 100 dias (cada Casa em 45 dias, e, no caso de emenda ao *projeto de lei* pelo Senado, a Câmara terá 10 dias para, sobre ela, se pronunciar).

64. Sobre a *iniciativa-ato* e o *processo legiferante stricto sensu*, fixamos os seguintes postulados, comprováveis pelas informações constantes do Diagrama das páginas 103 a 105:

- (i) não há *processo* composto apenas por um *ato* pressupõe;
- (ii) em todo o *processo* há *iniciativa-ato*;
- (iii) para cada *espécie legislatória* há uma *iniciativa-ato* correspondente;
- (iv) a *iniciativa-ato* é o primeiro e a *publicação-ato* é o último *ato legislativo* praticado no *processo*;
- (v) a *iniciativa* variará a depender da *espécie legislatória* que se pretenda *produzir*; e
- (vi) a *iniciativa-ato* se origina, apenas, da *iniciativa-competência*.

65. A *iniciativa-ato*, a se consumir mediante a apresentação da *proposição*:

- (i) torna-se *ato legislativo* existente;
- (ii) ativa o *processo legiferante*; e
- (iii) obriga a prática de *ato* subsequente, com vistas a concluir o *processo legiferante*, com ou sem a *produção* da respectiva *espécie legislatória*.

66. *Atos preparatórios* ou *preliminares* ao *processo legiferante* são medidas decorrentes da normatização interna, a qual está submetido o *órgão ofertante*, editada com o intuito de ordenar, padronizar e motivar a elaboração das respectivas *proposições* e da *medida provisória*. Não integram a *iniciativa-ato*,

porque não decorrem de regras de *iniciativa-competência*, como também não fazem parte do *processo legislativo*, porque, ainda que tenham sido validamente executados, não são capazes de *ativar* o processo de confecção da lei.

67. Quanto à *manifestação de vontade* para a prática da *iniciativa-ato*, presumivelmente motivada pelo *interesse público*, será ela:

- (i) *singular*, se um *ente*, por desígnio próprio, individualmente considerado, incumbe-se de ofertar a *proposição legislativa* (v.g., projeto de lei apresentado por Deputado Federal); e
- (ii) *coletiva*, quando há unidade volitiva de dois ou mais *entes* na confecção e apresentação da *proposição* (ex., proposta de emenda à Constituição oferecida por um terço da Câmara dos Deputados).

68. A *iniciativa-ato* e a *emenda* são *atos legislativos* distintos, basicamente pelo seguinte:

- (i) a *iniciativa* é ato que deflagra o *processo legislativo*, portanto praticado no início do *processo*; a *emenda* é ato realizado, no momento processual seguinte, qual seja, na *fase de discussão*;
- (ii) a *iniciativa-ato* pode ser praticada por membros e comissões do Poder Legislativo e por *entes* alheios ao Parlamento, como os Tribunais, os cidadãos, o Procurador Geral da República; a *emenda* somente poderá ser ofertada pelos parlamentares, pelas comissões e, no excepcionalíssimo caso do art. 166, § 5º, da CF, pelo Presidente da República;
- (iii) o ente apto a *iniciar* não poderá *emendar* a *proposição*, ressalvados os parlamentares, as comissões *legislativas* e a hipótese do art. 166, § 5º.

69. Mesmo que a *emenda* altere totalmente a *proposição* inicialmente apresentada, por meio de *substitutivo*, não tem comprometida a sua natureza de *emenda*, pois (i) fora praticada por parlamentar, comissão ou pelo Presidente da República, no caso do art. 166, § 5º, da CF (*legitimado*), (ii) a partir de fundamento jurídico específico (*competência para emendar*) e (iii) em momento processual próprio (*discussão*).
70. A *iniciativa-competência* é a *atribuição* legitimadora da ativação do *processo de produção das leis (espécies legislatórias)*, conferida a um ou mais *entes* pela Constituição Federal.
71. A *regra de iniciativa-competência* está estruturada num comando normativo contendo dois elementos primários: (i) o primeiro indicando um ou mais *entes* legitimados para deflagrarem o respectivo *processo legiferante*; e (ii) o segundo contendo a *possibilidade* de ativar o *processo de produção de determinada lei sobre tema* específico. Registre-se que o segundo elemento é formado por três componentes secundários: (ii.a) o *dever-poder* de deflagrar o *processo*; (ii.b) a *espécie legislatória* a ser produzida; e (ii.c) o *tema* sobre o qual o (s) legitimado (s) estará (ão) autorizado (s) a elaborar a *proposição legiferante*.
72. O *tema*, terceiro componente do segundo elemento da *estrutura da regra de iniciativa-competência*, corresponde ao *assunto* que a *regra* dedica ao *órgão*; a *matéria* sobre a qual o *legitimado* estará autorizado a elaborar sua *proposição legiferante*. O *tema* não abrange o conjunto de normas jurídicas que o disciplinam, as quais o *legitimado* deverá observar quando da confecção do conteúdo da *proposição*.

73. *As regras de competência legiferante e de iniciativa-competência dispõem de reserva constitucional, a fim de dar maior estabilidade ao modelo estatal concebido pelo Constituinte Originário, evitando-se a reformatação do Estado pela legislação infraconstitucional, enaltecendo, com isso, a segurança jurídica das relações.*
74. *A competência legiferante difere da iniciativa-competência, no seguinte:*
- (i) *a competência legiferante é atribuição para legiferar – produzir lei – ao passo que a iniciativa-competência é atribuição para iniciar o processo legiferante – de uma lei;*
 - (ii) *a competência legiferante é outorgada às pessoas políticas – pessoa jurídica de direito público interno –, enquanto a iniciativa-competência é deferida aos órgãos pertencentes à respectiva esfera de cada uma dessas pessoas, e ao próprio povo;*
 - (iii) *a concretização da competência legiferante da-se por meio do processo legiferante, que culminará com o surgimento da lei; a iniciativa-competência é concretizada com a prática da iniciativa-ato, ou seja, com a apresentação de proposição pelo ente ofertante ao órgão ofertado competente;*
 - (iv) *a aplicação da regra de competência legiferante antecede a da iniciativa-competência, pois é preciso saber, em primeiro lugar, qual o ente federativo competente para produzir a lei sobre determinado assunto, para, posteriormente, conhecer a pessoa legitimada a iniciar o processo de produção daquela lei pretendida;*
 - (vi) *a usurpação de competência implica violação ao princípio federativo, ao passo que a usurpação de iniciativa afrontará, a depender do caso, o*

primado da "separação de poderes" ou o princípio democrático.

75. Não apenas por permitir a verificação da *validade jurídico-constitucional* da *iniciativa-ato*, mas, principalmente, pela possibilidade dela, assim como de qualquer *ato estatal*, vir a restringir direitos fundamentais dos indivíduos e da coletividade, as *regras de iniciativa-competência* devem estar postas na Constituição por meio de *regras expressas, textuais e taxativas*.
76. Além disso, devem ser interpretadas, em princípio, *restritivamente*, uma vez que não se admite deduções *tácitas* ou *presunções* sobre *regras de iniciativa-competência*. A *apriorística interpretação restritiva* dessas cláusulas de *competência* não afasta o emprego de outras técnicas e métodos hermenêuticos.
77. Pelo fato de as *regras de iniciativa-competência* serem *cláusulas de reserva constitucional*, norma abaixo da Constituição Federal não poderá inová-las, modificá-las ou suprimi-las, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.
78. Os *objetivos indiretos* ou *mediatos* do Estado brasileiro possuem vasta abrangência social e estão postos no art. 3º, da CF. Já os *objetivos diretos* ou *imediatos* são *finalidades estatais* de menor espectro social, mas convergentes a auxiliar no alcance dos *objetivos indiretos*.
79. Os *objetivos estatais*, sejam eles *diretos* ou *indiretos*, são fixados pela *lei* – nesta incluída a Constituição Federal – e se prestam, sempre, a beneficiar a sociedade, isto é, o *interesse público*, ainda que de formar reflexa.
80. As demandas sociais, os reclamos da população, compreendem o *interesse público primário*. O *interesse público secundário* é composto pelas demandas do *Estado*, em si, que, uma vez satisfeitas, geram benefícios, que são

canalizados, diretamente, ao *ente estatal*, e, indiretamente, à sociedade (*interesse público primário*).

81. A existência dos *interesses públicos* deve ser verificada mediante o *processo de concretização da norma constitucional*. Os *interesses públicos primário e secundário* estão positivados no *sistema jurídico*, por intermédio de normas fixadoras dos *objetivos estatais*. Mas a constatação e compreensão desses *interesses* dependem da interpretação das referidas normas, em conjunto com o exame da realidade fática existente no momento da exegese.
82. Os *objetivos estatais* com previsão no *sistema jurídico*, mas sem ressonância nas *circunstâncias fáticas (realidade)*, poderão ser revogados ordenamento. Daí serem os *objetivos* do art. 3º, da CF, *cláusulas pétreas implícitas contingenciais*, a medida que as situações prescritas em seus comandos normativos podem se tornar ultrapassadas, por não mais corresponderem à *realidade*.
83. No plano normativo, os *interesses públicos primário e secundário* compõe os *objetivos direto e indireto*, aos quais denominamos *normas-fins*. Já as *normas programáticas* e as *regras de competência*, são *normas-meio*. O *processo de concretização* é o instrumento hermenêutico apropriado para a interpretação dessas *normas* que se situarem no plano constitucional e que deverão ser conjugadas com a *realidade*.
84. O *interesse público (primário ou secundário)* estabelece a *obrigatoriedade (dever)* de execução das *regras de competências estatais*, ao passo que a *função política*, quando presente, confere a *discrecionabilidade* ("liberdade de escolha" sobre o *conteúdo* e o *momento* da prática do *ato*) para cumprimento

dessas regras.

85. A convergência da *obligatoriedade*, vinda dos *interesses públicos primário e secundário (dever)*, com o *juízo de discricionariedade* do legitimado, inerente à *função política (poder)*, traduz-se no *dever-poder*.
86. Na *regra de iniciativa-competência*, os componentes do *dever* e do *poder*, constantes do segundo elemento de sua *estrutura*, estão em constante tensão, numa relação concorrente, a demandar combinação harmônica de ambos por parte do intérprete, para se concluir pela apresentação ou não da *proposição legiferante*.
87. Na Constituição Federal há, ao menos, *três conjuntos de normas de eficácia limitada* que induzem a incidência do *dever (obligatoriedade)* da *regra de iniciativa-competência*, pela constrição do *juízo de discricionariedade (poder)* do legitimado, impedindo-o de eleger o *momento* que repute mais adequado para a oferta da *iniciativa-ato*, tornando a *regra de iniciativa-competência* de execução *compulsória*.
88. *Primeiro conjunto normativo*: compreende o plexo de *normas de eficácia limita* – constante do Diagrama da página 135 –, com limite temporal expresso e objetivo, até o qual a *lei* regulamentadora deve ser *produzida*. O prazo para elaboração da *lei* permite, ao intérprete, estimar o *termo final* aproximado para a prática da *iniciativa-ato*, considerando-se o *procedimento legiferante* a ser adotado na espécie.
89. *Segundo conjunto normativo*: formado por normas dependentes de regulamentação (*eficácia limitada*) – constante do Diagrama da página 139 –,

com *termo final* expresso e objetivo para a oferta de *iniciativa-ato*.

90. *Terceiro conjunto normativo*: composto pelas *normas de eficácia limitada* veiculadoras de *direitos e garantias fundamentais*, com *termo final* para regulamentação determinado pela conjugação (i) da *imposição constitucional*, decorrente da aplicabilidade imediata, prevista no § 1º, do art. 5º, da CF, e da natureza essencial dessa categoria de *direitos e garantias*, e (ii) do princípio da *reserva do possível legiferante*.
91. A *reserva do possível legiferante* funciona como uma provocadora da gestão do exercício da *iniciativa-competência* para: (i) obrigar o legitimado a apurar a *eficiência* e a *eficácia* do cumprimento da *imposições constitucionais*, frente aos *meios recursais* de que dispõe; (ii) justificar a não prática da *iniciativa-ato* no instante *imposto* pela Constituição – 05/10/1988, no caso dos *direitos e garantias fundamentais* –, a fim de que o legitimado não seja responsabilizado por sua omissão; e (iii) estimar novo *termo* até o qual a *proposição legiferante* terá que ser apresentada.
92. Em termos práticos, a *reserva do possível legiferante* força o(s) legitimado(s) a estabelecer uma *agenda de oferta de iniciativas-ato* sobre *direitos e garantias fundamentais* pendentes de regulamentação.
93. Ultrapassado o *termo final* nos três conjuntos normativos, a *discrecionabilidade* será reduzida ao ponto de o legitimado não mais poder avaliar o *momento* que repute adequado à oferta da *iniciativa-ato*; continuará, apenas, com a "liberdade de escolha" sobre o *conteúdo* da *proposição legiferante*.
94. A *constrição da função política (discrecionária)* representa um fenômeno

jurídico que decorre dos elementos já existentes nas *regras de competência*, quais sejam, o *dever* (*obligatoriedade/vinculação*) e o *poder* (*discrecionabilidade*), não configurando destituição, supressão ou redução de *regras de competência*, o que só seria possível mediante alteração dos comandos positivados na Constituição Federal que fundamentam essas *regras*.

95. O decurso do prazo para ativação do *processo legiferante* não implica perda ou transferência da *iniciativa-competência*. A indelegabilidade de *atribuições*, prevista no princípio da "*separação dos Poderes*", proíbe tais práticas pela inércia do legitimado.
96. Os prazos para apresentação da *iniciativa-ato* não são peremptórios, nem estão sujeitos à preclusão. Mesmo após o transcurso do período fixado, a *lei* poderá ser produzida, e não estará sujeita à invalidação, porque o *interesse público*, que sempre norteia e é a meta da edição de uma *lei*, deve ser satisfeito, ainda que tardiamente. Mas a intempestividade, assim como a omissão, sujeitarão os *agentes estatais* à responsabilização.
97. A *iniciativa-competência compulsória* é a atribuição legitimadora da ativação dos *processos de produção de leis* específicas, em relação aos quais o legitimado está obrigado a ofertar a *iniciativa-ato* dentro de determinado limite temporal estabelecido.
98. A doutrina brasileira vale-se, basicamente, dos elementos *matéria* e ente *legitimado*, para construir a classificação mais usual das *iniciativas-competência*, composta por "iniciativa geral" (também denominada "iniciativa ampla" e "concorrente"); "iniciativa reservada" (conhecida também por "iniciativa exclusiva" e "privativa"); "iniciativa vinculada" e "iniciativa

popular".

99. Após constataremos certa insuficiência terminológica na classificação tradicional das *iniciativas*, a ponto de não abranger todo o objeto classificado (*iniciativas-competência*), sugerimos uma organização, no nosso modo de ver, um pouco mais ampla e detalhada, baseada nas seguintes categorias:

- (i) quanto à *destinação temática*, que se traduz na correspondência entre os *legitimados* a praticarem a *iniciativa-ato* e a *matéria* a ser objeto desta última, a *iniciativa-competência* poderá ser *privativa* (um *legitimado* x *matérias* específicas), *reservada* (vários *legitimados* x *matérias* específicas), *concorrente* (vários *legitimados* x *matérias* indeterminadas) e *exclusiva* (um *legitimado* x *matérias* indeterminadas);
- (ii) quanto ao *dever de execução*, será *compulsória*, ou de *obrigatoriedade qualificada*, a *iniciativa-competência* para a qual houver termo final de execução, expresso ou não no Texto Constitucional, ou *obrigatória*, quando não fixar termo final para o seu exercício; e
- (iii) quanto à *complexidade*, afastado o aspecto *material* já compreendido pela *destinação temática*, a *iniciativa-competência* poderá ser *simples*, se a prática da *iniciativa-ato* exigir o cumprimento de apenas uma exigência constitucional – que não *temática* –, ou *complexa*, se a observância de mais um requisito – não *materiais* – for necessária para a execução da *iniciativa-ato*.

100. A *regra de iniciativa-competência compulsória* é desrespeitada em duas situações: (i) por *negativa de aplicação*, quando a referida *regra* deixa de ser executada após o período determinado para o seu cumprimento, e (ii) por

aplicação indevida, quando a *regra* em questão é concretizada, mas em desconformidade com qualquer dos componentes de sua *estrutura*.

101. Sendo a *iniciativa-ato* (i) ato *individual* e *concreto*, sem normatividade, que (ii) decorre de uma *obrigatoriedade qualificada* e objetiva, quanto ao momento final de sua prática – inexistindo qualquer espécie de discricionariedade em relação à observância desse limite temporal derradeiro – o(s) legitimado(s) que pela *negativa de aplicação* não cumprem a *regra de iniciativa-competência compulsória* incorrem em *ato omissivo ilícito (inconstitucional)*, ensejando a aplicação de sanções, v.g., pela prática de ato de improbidade administrativa e, no caso de Deputado Federal, por descumprimento a *dever funcional*.
102. A *aplicação indevida* da *regra de iniciativa-competência compulsória* origina o *ato comissivo ilícito (inconstitucional)* ou *vício formal de iniciativa*, que tem as seguintes implicações:
 - (i) considerando-se a *lei* como ato complexo, a sua validade estaria condicionada à prática correta de todos os elementos necessários à sua composição; não seria válido o ato complexo se não fossem válidos todos os elementos que concorressem à sua formação;
 - (ii) a inconstitucionalidade de uma *lei* provém da sua desconformidade (i) em relação aos temas e interesses tutelados pelo Texto Constitucional (*matéria*), ou (ii) quanto ao *processo* e ao *órgão* que o referido Diploma prevê para a criação da *lei* (*forma*). A inobservância da *regra de iniciativa* é vício de *forma*, porque inerente à confecção da *lei*. Portanto, a *lei* oriunda de *iniciativa-ato* usurpada padece de *inconstitucionalidade formal*;

- (iii) com base no entendimento de que toda *lei* contrária à Constituição é *nula* (absolutamente inválida) e não, apenas, *anulável*, e que um dos característicos fundamentais do *ato nulo* é ser insuscetível de convalidação, seria um contrassenso admitir a convalidação da *iniciativa-ato* contrária à *iniciativa-competência*, pois se estaria aceitando a convalidação de ato nulo;
- (iv) a *iniciativa-competência*, enquanto componente do modelo de *Estado autocontrolado*, é indelegável. Convalidar a sua utilização por *órgão* não autorizado implica convalidar a delegação da *iniciativa-competência* usurpada, o que representa afronta ao primado da "separação de Poderes";
- (v) a convalidação da *iniciativa-ato* viciada, traduz-se na possibilidade de um ato (*iniciativa*) de prática imposta pela Constituição (*dever*), deixar de sê-lo pela implementação de ato que o suceda. Seria uma forma de excepcionais o primado da supremacia da Constituição.

103. Os *atos preparatórios* não são passíveis de *vícios formais de inconstitucionalidade*, pelo fato de não derivarem diretamente das *iniciativas-competência* previstas na Constituição da República, mas de normas infraconstitucionais, mormente do Decreto nº 4.176/2002 e dos Regimentos Internos de cada *órgão*.

104. O *legitimado* poderá elaborar e ofertar a *iniciativa-ato*, pautando-se apenas na Constituição, ainda que exista previsão *infraconstitucional* exigindo a prática de *atos preparatórios*, por outros entes ou pelo próprio legitimado, pois, em respeito à *reserva da Constituição*, a norma incumbida de estabelecer a legitimidade e as condições para a concretização da *iniciativa-ato* é a

constitucional.

105. As *normas infraconstitucionais* disciplinadoras dos *atos preparatórios* são de observância obrigatória, mas o não atendimento a essas *normas* não invalidam a *iniciativa-ato*, apenas sujeitam os *entes* à eventual responsabilização. O mesmo ocorre em relação à Lei Complementar nº 95/1998. A elaboração da *lei* também deverá ser pautada nos ditames da Lei Complementar nº 95/1998, caso contrário, não será nula, nem passível de invalidação, mas sujeitará os agentes do *processo legiferante* à responsabilização por descumprimento das regras do *ordenamento jurídico*.

REFERÊNCIAS

- ABELLÁN, Angel Manuel. *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1992.
- ALARCON, Pietro de Jesús Lora. *Ciência política, estado e direito público. Uma introdução ao direito público da contemporaneidade*. São Paulo: Editora Verbatim, 2011.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na constituição de 1988*. 2 ed.. São Paulo: Atlas, 2000.
- ALVAREZ, Anselmo Prieto; SILVA, Nelson Finotti. *Manual de processo civil e prática forense. Teoria geral, processo de conhecimento e recursos*. v. I. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- ÁLVAREZ, Elviro Aranda. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Grupo Industrial de Artes Gráficas, 1998.
- ANDERSON, George. *Federalism: an introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2008.
- ANTONIO, José Antonio Alonso de; ANTONIO, Ángel Luis Alonso de. *Derecho parlamentario*. Barcelona: J.M. Bosch, 2000.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. Característicos comuns do federalismo. In: BASTOS, Celso Ribeiro (coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 39-52, 1995.
- _____. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. 2 ed.. Brasília: CORDE, 1997.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 15 ed.. São Paulo: Editora Verbatim, 2011.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *Jurisdição Constitucional e Federação - O princípio da simetria na jurisprudência do STF*. São Paulo: Elsevier, 2009.

ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. Bauru: Edipro, 1995.

AULETE, Caldas. *iDicionário Aulete*. Disponível em: <<http://aulete.uol.com.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. *O controle legislativo de constitucionalidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do processo legislativo: jogo parlamentar: fluxos de poder e idéias no Congresso: exemplos e momentos comentados*. São Paulo: Atlas, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3 ed., 2ª tirag. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Curso de direito administrativo*. 14 ed. ref., ampl. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2002.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Editora Tecnoprint S.A., 1980.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (organizador). *A nova interpretação constitucional. Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, p.49-118, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição. Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Limites e possibilidades da constituição brasileira*. 7 ed. atual. e amp.. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito – O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013.

_____. *O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.

_____. *Lei complementar. Teoria e comentários*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

_____. *Curso de direito constitucional*. 21 ed. atual.. São Paulo: Saraiva, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988*. 4º vol., tomo I. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *Comentários à Constituição do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988*. 3º vol., tomo II. São Paulo: Saraiva, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

_____. *Teoria da norma jurídica*. 2 ed. rev.. São Paulo: Edipro, 2003.

_____. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed.. Trad. de Maria Celeste C. J. Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfrano. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5 ed. rev. e ampl.. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *Teoria do estado*. 3 ed. rev. e ampl.. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *Ciência política*. 10 ed. rev. e atual.. 3ª tir.. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. *A constituição aberta*. 2 ed.. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORGES, José Souto Maior. *Lei complementar tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

BRASIL. Presidência da República. *Manual de redação da Presidência da República* / Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2. ed. rev. e atual.. Brasília: Presidência da República, 2002.

_____. Legislação. Presidência da República. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Acessado em: 20 dez. 2013.

_____. Legislação. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/>>. Acessado em: 20 dez. 2013.

_____. Legislação. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/>>. Acessado em: 20 dez. 2013.

_____. Jurisprudência. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acessado em: 20 dez. 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Manual de interpretação constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMPOS, Paloma Biglino. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

_____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARA, Juan Carlos Gavara de. *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*º Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 14 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo. A observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do estado democrático de direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CARVALHO, Kátia de Carvalho. *Medidas provisórias no âmbito do direito comparado*. Consultora Legislativa da Área I, Direito Constitucional, Eleitoral e Partidário, Direito Administrativo e Municipal. Câmara dos Deputados: Brasil, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/000596.pdf>>. Acessado em: 18 nov. 2013.

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

_____. *Direito constitucional*. 14 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. *Hermenêutica constitucional. Métodos de princípios específicos de interpretação*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1997.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

_____. *Direito tributário linguagem e método*. São Paulo: Noeses, 2008.

_____. *Curso de Direito Tributário*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CATALA, Joan Prats. *La reforma de los legislativos en América Latina: un enfoque institucional*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1997.

CATTONI, Marcelo. *Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

CERQUEIRA, Marcelo. A constituição e o direito anterior: o fenômeno da recepção. In: GRAU, Eros Roberto e CUNHA, Sérgio Sérulo da (coordenº). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, p.177-230, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Temas de direito constitucional e de teoria do direito*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

_____. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. vol. V. 2 ed. 1ª reimpr. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

_____. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. vol. IV. 2 ed., 1ª reimpr. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Separação de funções ante uma nova dogmática constitucional: a necessidade de uma revisão da teoria clássica da separação de poderes. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (organizadores). *Estado constitucional e organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, p. 265-290, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 19 ed., atual.. São Paulo: Saraiva, 1995.

DANTAS, Ivo. *Princípios constitucionais e interpretação constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

_____. *Direito constitucional econômico. Globalização e constitucionalismo*. Curitiba: Juruá, 1999.

_____. *Direito constitucional comparado. Introdução. Teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. Existência, vigência, validade, eficácia e efetividade das normas jurídicas. *Revista da Procuradoria-Geral da República*. v. 2, 1993, Brasília, p. 155.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21 ed.. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

DIEZ-PICAZO, Luis Maria. *La autonomia administrativa de las câmaras parlamentarias*. Zaragoza: Cometa, 1985.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 2 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *Conflito de normas*. São Paulo: Saraiva, 1987.

_____. *Conceito de norma jurídica como problema de essência*. 2 ed. aum.. São Paulo, Saraiva, 1996.

_____. *Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada*. 2 ed. atual. e aum.. São Paulo, Saraiva, 1996.

_____. *Dicionário jurídico*. Vol. 4. São Paulo: Saraiva, 1998.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo legislativo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Normas constitucionais programáticas. Normatividade, operatividade e efetividade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Interpretação e estudos da Constituição de 1988: aplicabilidade, congelamento, coisa julgada fiscal, capacidade contributiva, ICMS, empresa brasileira, poder constituinte estadual, medidas provisórias, justiça e segurança, servidor público*. São Paulo: Atlas, 1990.

_____. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. *Teoria da norma jurídica*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. vol. 1. 6 ed., ampl. e atual.. São Paulo: Saraiva, 1983.

_____. *Comentários à Constituição brasileira*. 2º vol. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995.

FORURIA, Eduardo Vírjala. *La delegacion legislativa em la constitucion y los decretos legislativos como normas com rango incondicionado de ley*. Madrid: Publicaciones del Congreso de Los Diputados, 1991.

FRANCISCO, José Carlos. *Emendas constitucionais e limites flexíveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GARVEY, John H. e ALEINIKOFF, T. Alexander. *Modern constitucinal theory*. St. Paul: West Publishing, 1991.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 7 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 7 ed., rev. e atual.. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria processual da constituição*. 2 ed.. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. *The federalist papers*. New York: A mentor book, 1961

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

_____. *Escritos de derecho constitucional*. Trad. Pedro Cruz Villalonº 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

HETZEL, Otto J.; LIBONATI, Michael E.; WILLIAMS, Robert F. *Legislative law and process: cases and materials*. 2 ed. Virginia: The Michie Company, 1993.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3 ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____. *Direito constitucional*. 5 ed. rev., atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HOUAISS, Antônio. *Grande dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

IVO, Gabriel. *Constituição Estadual; competência para elaboração da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

KEEFE, William J.; OGUL, Morris S.. *The american legislative process: Congress and the States*. 9 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1997.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LASTRA, Arturo Pellet. *El poder parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O federalismo e as demais formas de estado*. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2011/06/429-federalismo-livro-o-estado-unitario.html>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 3 ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. Trad. Lívio Xavier. In: *Os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. Atualizada por Vilson Rodrigues Alves. 1ª ed. atual., v. I. Campinas: Bookseller, 1997.

MARTINEZ, Maria Asunción Garcia. *El procedimiento legislativo*. Madrid: Publicaciones del Congreso de Los Diputados, 1987

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 3 ed. rev. e atual.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEDEIROS, Rui. *Ensaio sobre a responsabilidade civil do estado por actos legislativos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27 ed. atual por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. Questões fundamentais de técnica legislativa. *Revista Ajuris*. v. 53, 1991, Porto Alegre, p. 116.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional. Introdução à teoria da constituição*. t. II. 2 ed. ver. reimpr., Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

_____. *Manual de direito constitucional; actividade constitucional do estado*. tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

_____. *Direito constitucional III. Direito eleitoral. Direito parlamentar.* Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de. *O espírito das leis.* Trad. Cristina Murachco. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional.* 24 ed., 2ª reimpr.. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Germana de Oliveira. *O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo.* Dialética: São Paulo, 1998.

NEGRI, Antonio. *O poder constituinte. Ensaio sobre as alternativas da modernidade.* Trad. Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

NEVES, Marcelo. *Teoria da inconstitucionalidade das leis.* São Paulo: Saraiva, 1988.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Manual da monografia jurídica.* São Paulo: Saraiva, 1997.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A cidadania social na Constituição de 1988. Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais.* São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia. Introdução ao direito econômico.* 2 ed. rev.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PEIXINHO, Manoel Messias. *A interpretação da Constituição e os princípios fundamentais. Elementos para uma hermenêutica constitucional renovada.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

PEREIRA, Affonso Insuela. *O direito econômico na ordem jurídica.* São Paulo: José Bushatsky, 1980.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Eficácia e aplicabilidade das normas programáticas.* São Paulo: Max Limonad, 1999.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*. tomo II, 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970.

_____. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro, Borsoi, 1954. t. 1.

RADI JUNIOR, Jorge. *A iniciativa legislativa na Constituição brasileira*. Dissertação de mestrado. Obra não publicada, 1998.

RODRIGUES, Ernesto. *O veto no direito comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

ROMANO, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Inconstitucionalidade por omissão e troca de sujeito. A perda de competência como sanção à inconstitucionalidade por omissão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Direito constitucional. Instituições de direito público*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

SALDANHA, Nelson. *Formação da teoria constitucional*. 2 ed. atual. e amp.. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____. *O estado moderno e a separação de poderes*. São Paulo: Saraiva, 1987.

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

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O poder de reforma constitucional*. 3 ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1994.

_____. *O processo legislativo*. 2 ed. rev. e atual. por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang; e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em: 28 dez. 2013.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na constituição federal*. 1 ed. 3ª tir.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SENADO FEDERAL. *Manual de processo legislativo*. 2 ed. Brasília: Senado Federal, 1997.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *O desvio de poder na função legislativa*. São Paulo: Editora FTD, 1997.

SILVA, Américo Luís Martins. *A ordem constitucional econômica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

SILVA, José Afonso da. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

_____. *O município na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed. rev. e ampl. nos termos da reforma constitucional. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. 8 ed., atual. até Emenda Constitucional 70, de 22.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e contrapesos*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SINGER, Paul. *Aprender economía*. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

SIRVENT, José Francisco Chofre. *Significado y función de las leyes orgánicas*. Madrid: Tecnos, 1994.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 4 ed. São Paulo: LTr, 1999.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho*. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos do direito público*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Sistema constitucional das competências*. Revista trimestral de direito público. São Paulo: Malheiros, v. 1: p. 272.

_____. *Competência legislativa em matéria de processo e procedimento*. Revista dos tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, v. 657: p. 32.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003.

_____. *Curso de direito constitucional*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TEIXEIRA, José Horácio de Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rev. e atual. por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

UNITED NATIONS. *World Statistics Pocketbook 2011*. United Nations Publications: New York, 2012.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de, GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1999.

YAZBEK, Otávio. Considerações sobre a circulação e transferência dos modelos jurídicos. In: GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (organizadores). *Direito constitucional. Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, p.540-557, 2001.

ANEXO

O presente anexo é composto pela íntegra apenas dos artigos contendo os respectivos dispositivos citados no corpo do trabalho³³⁷.

1. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

Art. 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

2. Disposições Transitórias da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Art. 4º - Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma Comissão, que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará sem perda de tempo as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

3. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

Art. 4º - A Capital da União será transferida para o planalto central do País.

§ 1º - Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma Comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova Capital.

§ 2º - O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União.

§ 3º - Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da Capital.

§ 4º - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara.

4. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I - disponham sobre matéria financeira;

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV - disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;

V - disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

VI - concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

³³⁷ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>, <<http://www.senado.gov.br/legislacao/>> e <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/>>. Acessados em: 20 dez. 2013.

Parágrafo único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

- a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República; ou
- b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 01, de 1969)

5. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

- I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;
- II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
- III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
- IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
- V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;
- VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;
- VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País;

XXX - é garantido o direito de herança;

XXXI - a sucessão de bens de estrangeiros situados no País será regulada pela lei brasileira em benefício do cônjuge ou dos filhos brasileiros, sempre que não lhes seja mais favorável a lei pessoal do "de cujus";

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou

de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

a) a plenitude de defesa;

b) o sigilo das votações;

c) a soberania dos veredictos;

d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes:

a) privação ou restrição da liberdade;

b) perda de bens;

c) multa;

d) prestação social alternativa;

e) suspensão ou interdição de direitos;

XLVII - não haverá penas:

a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;

b) de caráter perpétuo;

c) de trabalhos forçados;

d) de banimento;

e) cruéis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LI - nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei;

LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei;

LIX - será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;
 LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

LXVIII - conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:

- a) o registro civil de nascimento;
- b) a certidão de óbito;

LXXVII - são gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania.

LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - fundo de garantia do tempo de serviço;

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal;

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

XXIV - aposentadoria;

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000)

a) (Revogada). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000)

b) (Revogada). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000)

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 72, de 2013)

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;

b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;

c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em

qualquer tempo, depois de atingida a maioria, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007)

II - naturalizados:

a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;

b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

§ 2º - A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

§ 3º - São privativos de brasileiro nato os cargos:

I - de Presidente e Vice-Presidente da República;

II - de Presidente da Câmara dos Deputados;

III - de Presidente do Senado Federal;

IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;

V - da carreira diplomática;

VI - de oficial das Forças Armadas.

VII - de Ministro de Estado da Defesa (Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos: (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis; (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

Art. 13. A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil.

§ 1º - São símbolos da República Federativa do Brasil a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais.

§ 2º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária; Regulamento

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º - São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º - O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à

televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

- XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
- XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
- XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:
 - a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;
 - b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
 - c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
 - d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)
- XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;
- XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012)
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;
- XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV - registros públicos;
- XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios,

obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º - Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º - Compete às Assembleias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.

§ 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V. (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até

80.000 (oitenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura

para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; (Renumerado do inciso VI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

IX - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa; (Renumerado do inciso VII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; (Renumerado do inciso VIII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; (Renumerado do inciso IX, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

XIV - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único. (Renumerado do inciso XII, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º - Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

§ 1º - Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título.

§ 2º - As contas do Governo do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.

§ 3º - Nos Territórios Federais com mais de cem mil habitantes, além do Governador nomeado na forma desta Constituição, haverá órgãos judiciários de primeira e segunda instância, membros do Ministério Público e defensores públicos federais; a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa.

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
- IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

- I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;
- IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;
- V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º - A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal."

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade. (Incluído pela Emenda

Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º - Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;

VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012)

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XII - telecomunicações e radiodifusão;

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
- XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
- XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
- XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)

§ 1º - Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994)

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

- I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) Presidente e diretores do banco central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante

o Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

- a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";
- d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 6, de 1994)

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;
II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º - O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º - Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º - Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

§ 1º - As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º - Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I - inaugurar a sessão legislativa;

II - elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;

III - receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

§ 5º - A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente- Presidente da República;

II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

§ 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário,

salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º - Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

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 Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

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.

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- 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;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 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. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III – reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do

Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º - A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º - Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º - Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

§ 5º - Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

- I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
- III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato

cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 1º - A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

§ 2º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 3º - Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 4º - Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 5º - Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

Art. 78. O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil. Parágrafo único. Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago.

Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Parágrafo único. O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais.

Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

Art. 83. O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo

território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;

b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;

c) aferição do merecimento conforme o desempenho e pelos critérios objetivos de produtividade e prestação no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

d) na apuração de antiguidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto fundamentado de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, e assegurada ampla

defesa, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

e) não será promovido o juiz que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última ou única entrância; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

VII o juiz titular residirá na respectiva comarca, salvo autorização do tribunal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto da maioria absoluta do respectivo tribunal ou do Conselho Nacional de Justiça, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII-A a remoção a pedido ou a permuta de magistrados de comarca de igual entrância atenderá, no que couber, ao disposto nas alíneas a, b, c e e do inciso II; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XI nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores, poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais delegadas da competência do tribunal pleno, provendo-se metade das vagas por antiguidade e a outra metade por eleição pelo tribunal pleno; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XII a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIII o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIV os servidores receberão delegação para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XV a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.

Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder

Executivo, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação.

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

II - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;

III - dedicar-se à atividade político-partidária.

IV receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;

d) propor a criação de novas varas judiciárias;

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;

f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (Redação dada pela Emenda

Constitucional nº 3, de 1993)

- b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;
- c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)
- d) o "habeas-corpus", sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o "habeas-data" contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;
- e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;
- f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;
- g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;
- h) (Revogado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- i) o habeas corpus, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1999)
- j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;
- l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
- m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;
- n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;
- o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quaisquer tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;
- p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;
- q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;
- r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - julgar, em recurso ordinário:

- a) o "habeas-corpus", o mandado de segurança, o "habeas-data" e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão;
- b) o crime político;

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

- a) contrariar dispositivo desta Constituição;
- b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;
- c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.
- d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. (Transformado do parágrafo único em § 1º pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93)

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões

constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

II um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IX um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

X um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XII dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIII dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

§ 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. (Redação dada pela Emenda

Constitucional nº 61, de 2009)

§ 3º Não efetuadas, no prazo legal, as indicações previstas neste artigo, caberá a escolha ao Supremo Tribunal Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º O Ministro do Superior Tribunal de Justiça exercerá a função de Ministro-Corregedor e ficará excluído da distribuição de processos no Tribunal, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura, as seguintes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III requisitar e designar magistrados, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de juízos ou tribunais, inclusive nos Estados, Distrito Federal e Territórios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 6º Junto ao Conselho oficialão o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

b) os mandados de segurança e os habeas data contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

c) os habeas corpus, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea "a", ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, "o", bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

e) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;

f) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

g) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União;

h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;

i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de exequatur às cartas rogatórias; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - julgar, em recurso ordinário:

a) os "habeas-corpus" decididos em única ou última instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão for denegatória;

b) os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão;

c) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, do outro, Município ou pessoa residente ou domiciliada no País;

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

Parágrafo único. Funcionarão junto ao Superior Tribunal de Justiça: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I - a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 106. São órgãos da Justiça Federal:

I - os Tribunais Regionais Federais;

II - os Juízes Federais.

Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo:

I - um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público Federal com mais de dez anos de carreira;

II - os demais, mediante promoção de juízes federais com mais de cinco anos de exercício, por antiguidade e merecimento, alternadamente.

§ 1º A lei disciplinará a remoção ou a permuta de juízes dos Tribunais Regionais Federais e determinará sua jurisdição e sede. (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº

45, de 2004)

§ 2º Os Tribunais Regionais Federais instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Os Tribunais Regionais Federais poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 108. Compete aos Tribunais Regionais Federais:

I - processar e julgar, originariamente:

- a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;
- b) as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região;
- c) os mandados de segurança e os "habeas-data" contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal;
- d) os "habeas-corpus", quando a autoridade coatora for juiz federal;
- e) os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal;

II - julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição.

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

II - as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional;

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

V-A as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira;

VII - os "habeas-corpus", em matéria criminal de sua competência ou quando o constrangimento provier de autoridade cujos atos não estejam diretamente sujeitos a outra jurisdição;

VIII - os mandados de segurança e os "habeas-data" contra ato de autoridade federal, excetuados os casos de competência dos tribunais federais;

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

X - os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o "exequatur", e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

XI - a disputa sobre direitos indígenas.

§ 1º - As causas em que a União for autora serão aforadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte.

§ 2º - As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.

§ 3º - Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.

§ 4º - Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau.

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 110. Cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma seção judiciária que terá por sede a respectiva Capital, e varas localizadas segundo o estabelecido em lei.

Parágrafo único. Nos Territórios Federais, a jurisdição e as atribuições cometidas aos juízes federais caberão aos juízes da justiça local, na forma da lei.

Art. 111. São órgãos da Justiça do Trabalho:

I - o Tribunal Superior do Trabalho;

II - os Tribunais Regionais do Trabalho;

III - Juízes do Trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 24, de 1999)

§§ 1º a 3º - (Revogados pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 113. A lei disporá sobre a constituição, investidura, jurisdição, competência, garantias e condições de exercício dos órgãos da Justiça do Trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 24, de 1999)

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II as ações que envolvam exercício do direito de greve; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IX outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º - Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 115. Os Tribunais Regionais do Trabalho compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região, e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício, observado o disposto no

art. 94; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II os demais, mediante promoção de juízes do trabalho por antiguidade e merecimento, alternadamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º Os Tribunais Regionais do Trabalho instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 2º Os Tribunais Regionais do Trabalho poderão funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 116. Nas Varas do Trabalho, a jurisdição será exercida por um juiz singular. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 24, de 1999)

Parágrafo único. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 24, de 1999)

Art. 118. São órgãos da Justiça Eleitoral:

I - o Tribunal Superior Eleitoral;

II - os Tribunais Regionais Eleitorais;

III - os Juízes Eleitorais;

IV - as Juntas Eleitorais.

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;

b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;

II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

§ 2º - O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os desembargadores.

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

§ 1º - Os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.

§ 2º - Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

§ 3º - São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de "habeas-corpus" ou mandado de segurança.

§ 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;

II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;

IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

V - denegarem "habeas-corpus", mandado de segurança, "habeas-data" ou mandado de injunção.

Art. 122. São órgãos da Justiça Militar:

I - o Superior Tribunal Militar;

II - os Tribunais e Juízes Militares instituídos por lei.

Art. 123. O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis.

Parágrafo único. Os Ministros civis serão escolhidos pelo Presidente da República dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, sendo:

I - três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional;

II - dois, por escolha paritária, dentre juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.

Art. 124. À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização, o funcionamento e a competência da Justiça Militar.

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

§ 3º A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juízes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º Compete aos juízes de direito do juízo militar processar e julgar, singularmente, os crimes militares cometidos contra civis e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, cabendo ao Conselho de Justiça, sob a presidência de juiz de direito, processar e julgar os demais crimes militares. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 6º O Tribunal de Justiça poderá funcionar descentralizadamente, constituindo Câmaras regionais, a fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 7º O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e

individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I o Procurador-Geral da República, que o preside;

II quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

III três membros do Ministério Público dos Estados;

IV dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;

V dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º Os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei.

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do

Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

§ 4º O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil oficiará junto ao Conselho.

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

§ 2º - Não caberá "habeas-corpus" em relação a punições disciplinares militares.

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:(Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

I - as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas;(Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva, nos termos da lei; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

III - O militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

IX - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - poderão ter alíquotas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 75, de 15.10.2013)

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

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

§ 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2º - O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do *caput* deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

III - propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 1.º O imposto previsto no inciso I: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal

II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III - terá competência para sua instituição regulada por lei complementar:

a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;

b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal;

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de

mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II - a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V - é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;

d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;

XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a";

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos

e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do caput deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g, observando-se o seguinte: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou ad valorem, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 6º O imposto previsto no inciso III: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º - O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante

do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 4º - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento 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 despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre

aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

§ 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do caput, serão não-cumulativas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo

previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

6. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

§ 1º - O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

§ 2º - Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º - Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

§ 4º - Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 5º - A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.

Art. 18. Ficam extintos os efeitos jurídicos de qualquer ato legislativo ou administrativo, lavrado a partir da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que tenha por objeto a concessão de estabilidade a servidor admitido sem concurso público, da administração direta ou indireta, inclusive das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

7. Emenda à Constituição Federal nº 2, de 25 de agosto de 1992.

Artigo único. O plebiscito de que trata o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias realizar-se-á no dia 21 de abril de 1993.

§ 1º A forma e o sistema de governo definidos pelo plebiscito terão vigência em 1º de janeiro de 1995.

§ 2º A lei poderá dispor sobre a realização do plebiscito, inclusive sobre a gratuidade da livre divulgação das formas e sistemas de governo, através dos meios de comunicação de massa concessionários ou permissionários de serviço público, assegurada igualdade de tempo e paridade de horários.

§ 3º A norma constante do parágrafo anterior não exclui a competência do Tribunal Superior Eleitoral para expedir instruções necessárias à realização da consulta plebiscitária.

8. Emenda à Constituição Federal nº 19, de 04 de junho de 1998.

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

9. Lei Complementar Federal nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

I - dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;

II - despachar com o Presidente da República;

III - representar a União junto ao Supremo Tribunal Federal;

IV - defender, nas ações diretas de inconstitucionalidade, a norma legal ou ato normativo, objeto de impugnação;

V - apresentar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República, relativas a medidas impugnadoras de ato ou omissão presidencial;

VI - desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente;

- VII - assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas e diretrizes;
- VIII - assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administração;
- IX - sugerir ao Presidente da República medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público;
- X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;
- XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;
- XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais;
- XIII - exercer orientação normativa e supervisão técnica quanto aos órgãos jurídicos das entidades a que alude o Capítulo IX do Título II desta Lei Complementar;
- XIV - baixar o Regimento Interno da Advocacia-Geral da União;
- XV - proferir decisão nas sindicâncias e nos processos administrativos disciplinares promovidos pela Corregedoria-Geral e aplicar penalidades, salvo a de demissão;
- XVI - homologar os concursos públicos de ingresso nas Carreiras da Advocacia-Geral da União;
- XVII - promover a lotação e a distribuição dos Membros e servidores, no âmbito da Advocacia-Geral da União;
- XVIII - editar e praticar os atos normativos ou não, inerentes a suas atribuições;
- XIX - propor, ao Presidente da República, as alterações a esta Lei Complementar;
- § 1º - O Advogado-Geral da União pode representá-la junto a qualquer juízo ou Tribunal.
- § 2º - O Advogado-Geral da União pode avocar quaisquer matérias jurídicas de interesse desta, inclusive no que concerne a sua representação extrajudicial.
- § 3º - É permitida a delegação das atribuições previstas no inciso VI ao Procurador-Geral da União, bem como a daquelas objeto do inciso XVII deste artigo, relativamente a servidores.

10. Lei Complementar Federal nº 95, de 25 de fevereiro de 1998.

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial'. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 18. Eventual inexecução formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

11. Lei Federal nº 1.803, de 05 de janeiro de 1953.

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a mandar proceder, como achar conveniente, na região do Planalto Central, compreendida entre os paralelos sul 15º 30'e 17º e os meridianos a W. Gr. 46º 30'e 49º 30', aos estudos definitivos para a escolha do sítio da nova Capital Federal, que deverão ficar concluídos dentro de 3 (três) anos.

§ 1º Os estudos mencionados neste artigo deverão satisfazer às seguintes condições:

- a) clima e salubridade favoráveis;
- b) facilidade de abastecimento de água e energia elétrica;
- c) facilidade de acesso às vias de transporte terrestres e aéreas;
- d) topografia adequada;
- e) solo favorável às edificações e existência de materiais de construção;
- f) proximidade de terras para cultura;
- g) paisagem atraente.

§ 2º Os estudos serão feitos na base de uma cidade para 500.000 habitantes.

§ 3º O prazo para o início destes estudos será de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei.

Art. 2º Em torno deste sítio será demarcada, adotados os limites naturais ou não, uma área aproximada de 5.000km² (cinco mil quilômetros quadrados), que deverá conter, da melhor forma, os requisitos necessários à constituição do Distrito Federal e que será incorporado ao Patrimônio da União.

Art. 3º O Governo Federal mandará realizar estudos definitivos sobre as condições do abastecimento de água e energia elétrica; reconhecimento sobre o estabelecimento do plano rodoferroviário, que deverá ligar a futura capital a todos os Estados, com sua adaptação ao Plano Geral de Viação Nacional; o estudo definitivo das vias de transportes necessárias à efetivação da mudança da Capital; o plano de desapropriações das áreas necessárias e o plano urbanístico da nova Capital.

Art. 4º O Governo Federal mandará estudar pela sua Secretaria e por cada uma dos Ministérios o plano de sua mudança para a futura capital e dos órgãos ou representações que lhe são inerentes, assim como os efeitos da medida sobre os Departamentos subsidiários, sediados nos diversos pontos do território nacional.

Art. 5º O Governo Federal mandará estudar, pelo órgão competente, o problema da transferência dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como do funcionalismo público federal e sua instalação na nova Capital.

Art. 6º Os planos parciais constituirão o Plano Geral da Mudança da Capital e poderão ser encaminhados, por etapas, à aprovação do Congresso, conforme o exigirem circunstâncias e a urgência de execução de cada um.

Art. 7º O Governo Federal mandará estudar a situação decorrente da transferência da sede do Governo para o atual Distrito Federal e a organização do novo Estado da Guanabara, previsto na Constituição.

Art. 8º É o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial de Cr\$20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros), para atender aos encargos criados por esta Lei.

Art. 9º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

12. Lei Federal nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil.

Art. 3º Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade.

13. Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – Estatuto dos Servidores Públicos da União.

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade

competente para apuração;(Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011)

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.

14. Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação

oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

15. Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

16. Lei Federal nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

17. Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.

Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

§ 1º Nos Estados, estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada.

§ 2º (Revogado pela Lei nº 12.036, de 2009).

§ 3º Se, antes de entrar a lei em vigor, ocorrer nova publicação de seu texto, destinada a correção, o prazo deste artigo e dos parágrafos anteriores começará a correr da nova publicação.

§ 4º As correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova.

18. Decreto-lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.

Art. 1º São criados, com partes desmembradas dos Estados do Pará, do Amazonas, de Mato Grosso, do Paraná e de Santa Catarina, os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú.

§ 1º O Território do Amapá terá os seguintes limites:

- a Noroeste e Norte, pela linha de limites com as Guianas Holandesas e Francesa;
- a Nordeste e Leste, com o Oceano Atlântico;
- a Sueste e Sul, o canal do Norte e o braço norte do rio Amazonas até à foz do rio Jarí;
- a Sudoeste e Oeste, o rio Jarí, da sua foz até às cabeceiras na Serra do Tumucumaque;

§ 2º O Território do Rio Branco terá os seguintes limites:

- a Noroeste, Norte, Nordeste e Leste, pelos limites com a República da Venezuela e Guiana Inglesa;
- a Sueste e Sul, pelo rio Anauá, até sua foz no rio Branco, e por êste à sua confluência com o rio Negro;
- a Sudoeste, subindo pelo rio Negro da foz do rio Branco até à foz do rio Paduari e por êste até à foz do rio Mararí e subindo às suas cabeceiras na Serra do Tapirapecó.

§ 3º O Território, do Guaporé terá os seguintes limites:

- a Noroeste, pelo rio Ituxí até à sua foz no rio Purús e por êste descendo até à foz do rio Mucum;
- a Nordeste, Leste e Sueste, o rio Curuim, da sua foz no rio Purús até o paralelo que passa pela nascente do Igarapé Cuniã, continua pelo referido paralelo até alcançar a cabeceira do Igarapé Cuniã, descendo por êste até a sua confluência com o rio Madeira, e por êste abaixo até à foz do rio Gi-Paraná (ou Machado) subindo até à foz do rio Comemoração ou Floriano prossegue subindo por êste até à sua, nascente, daí segue pelo divisor de águas do planalto de Vilhena, contornando-o até à nascente do rio Cabixi e descendo pelo mesmo até à foz no rio Guaporé;
- ao Sul, Sudoeste e Oeste pelos limites com a República da Bolívia, desde a confluência do rio Cabixi no rio Guaporé, até o limite entre o Território do Acre e o Estado do Amazonas, por cuja linha limítrofe continua até encontrar a margem direita do rio Ituxí, ou Iquirí;

§ 4º Território de Ponta Porã terá os seguintes limites:

- a Oeste e Noroeste, pelo rio Paraguai desde a foz do rio Apa até à foz do rio Miranda;
- a Nordeste, Leste e Sueste, pela rio Miranda, desde à sua foz no Paraguai, até à foz do rio Nioaque, subindo por êste até à foz do córrego Jacarèzinho, segue subindo por êste até à sua nascente e daí em linha reta e sêca, atravessa o divisor de águas entre o Nioaque e Carandá até à nascente do córrego Laranjeira, desce por êste até à sua foz no rio Carandá, continua descendo por êste até à foz no rio Taquarussú, prossegue até à foz do ribeirão Corumbá, sobe por êste até à foz do rio Cangalha, subindo até à sua nascente, daí segue pelo divisor de águas até à nascente do rio Brilhante, desce por êste até à sua foz no rio Ivinheima, continua por êste abaixo até à sua foz no rio Paraná, descendo por êste até à fronteira com o Paraguai, na Serra do Maracajú;
- ao Sul e Sudoeste, com a República do Paraguai, acompanhando o limite internacional, até à foz do rio Apa;

§ 5º O Território do Iguassú terá os seguintes limites:

- ao Norte, Noroeste, Leste e Sueste, o rio Ivaí desde à sua foz no Paraná até à confluência do rio Tapiracuí, subindo por êste até à foz do arroio Saltinho e por êste até às suas cabeceiras, daí numa linha reta e seca até às nascentes de rio D'Areia descendo por êste até sua foz no rio Pequiri, subindo por êste até à foz do rio Cascudo e subindo por êste até às suas nascentes e daí, por uma linha reta e sêca até às cabeceiras do rio Guaraní, descende por êste até a sua confluência no rio Iguassú, sobe por êste até à foz do rio Butiá, sobe pelo rio Butiá até às suas nascentes, de onde segue em linha reta até as cabeceiras do Iageado Rancho Grande, descendo por êste até a sua foz no rio Chopi, descendo até à foz do rio das Lontras e subindo por êste até às suas nascentes no morro da Balisa, no divisor de águas, entre os rios Uruguai e Iguassú, pelo qual divisor prossegue até encontrar as nascentes do Iageado Santa Rosa, descendo por este até à sua foz no Chapecó, ainda subindo por êste até à foz do Iageado Norte, pelo qual sobe até às suas nascentes e daí as cabeceiras do Iageado Tigre e por êste abaixo até sua foz no rio Chapacózinho, descendo por êste até à foz do Iageado Paulo e subindo pelo Iageado Paulo às suas cabeceiras, daí em linha reta às cabeceiras do Iageado Torto, por êste até à confluência no rio Ressaca, descendo por êste até à foz no Iraní e descendo por êste até sua foz no rio Uruguai;
- ao Sul o rio Uruguai, da foz do rio Iraní até a foz do rio Paperiguassú, nos limites com a República Argentina;

- a Sudoeste, Oeste e Noroeste, a linha internacional com as Repúblicas da Argentina e do Paraguai.

Art. 2º Passam para a Domínio da União os bens que, pertencendo aos Estados ou Municípios na forma da Constituição e das leis em vigor, se acham situados nos Territórios delimitados no artigo precedente.

Art. 3º A administração dos Territórios federais, ora criados, será regulada por lei especial.

Art. 4º O presente decreto-lei entra em vigor a 1 de outubro de 1943, revogadas as disposições em contrário.

19. Decreto Federal nº 32.976, de 08 de junho de 1953.

Art. 1º Fica criada uma Comissão Especial para incubir-se dos estudos definitivos destinados à escolha do sítio e da área da nova Capital, dentro do perímetro delimitado pela Lei nº 1.803, de 5 de janeiro de 1953, e satisfeitas as condições mencionadas no § 1º do art. 1º, e no art. 2º dessa mesma Lei.

Art. 2º À comissão Especial de que trata o art. 1º dêste Decreto também compete realizar, ou mandar realizar:

- a) estudos definitivos sobre as condições do abastecimento de água e energia elétrica à nova Capital;
- b) reconhecimento sobre o estabelecimento do plano rodo-ferroviário, que deverá ligar a futura Capital Federal a todos os estados, com sua adaptação ao Plano Geral de Viação nacional;
- c) o estudo definitivo das vias de transporte necessários à efetivação da mudança da Capital para o local a ser escolhido;
- d) plano de desapropriação da área do Distrito Federal e de outras necessárias; plano regional e plano urbanístico da nova Capital;
- e) os levantamentos e estudos preliminares exigidos pela mudança do governo federal e pela transferência e instalação do funcionalismo federal na futura Capital.

Art. 3º A comissão Especial criada por êste Decreto e que se denominará “Comissão de Localização da Nova Capital Federal”, ficará diretamente subordinada ao Presidente da República.

Art. 4º A Comissão Especial, nomeada por Decreto presidencial, será constituída por:

- a) um presidente, de livre escolha do Presidente da República;
- b) um representante de cada Ministério, indicado pelo respectivo, titular;
- c) um representante do Conselho de segurança Nacional, indicado pelo Secretário Geral dêsse órgão;
- d) um representante do Departamento Administrativo do Serviço público, indicado pelo respectivo Diretor Geral;
- e) um representante do Estado de Goiás, indicado pelo Governador;
- f) um representante do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicado pelo respectivo presidente; e
- g) um representante da Fundação Brasil Central.

§ 1º Haverá um diretor técnico com as atribuições que forem fixadas no regimento Interno, designado pelo presidente da Comissão, podendo recair a escolha em um dos seus membros.

§ 2º O Presidente da Comissão indicará, dentre os membros da mesmas, aquele que o deva substituir nos impedimentos ocasionais, não excedentes de 30 dias.

Art. 5º O exercício da função de presidente e de membro da Comissão Especial constitui serviço público relevante e será unicamente, o pagamento de diárias de viagem, nas bases das concedidas ao funcionalismo público federal, nos casos de deslocamento para fora desta Capital, no interesse do serviço da Comissão.

Art. 6º A Comissão especial, se conveniente e mediante prévio ajuste, poderá, em ato de seu presidente, constituir sub-comissões técnicas, bem como solicitar o concurso de pessoas ou entidades especializadas, incumbindo-as de serviço de campo, pesquisas, levantamentos, elaboração de mapas, plantas, desenhos e quaisquer outros trabalhos que se tornarem necessários ao desempenho de sua

função e não puderem ser realizadas pelos órgãos governamentais.

Art. 7º Todas as repartições federais, autarquias e órgãos para estatais colaborarão com a comissão Especial, à requisição do Presidente da mesma, fornecendo-lhe, dentro de suas possibilidades, a cooperação necessária, inclusive no que concerne à realização de trabalhos técnicos.

Art. 8º A Comissão especial examinará e coordenará os trabalhos apresentados pelas sub-comissões pelos técnicos ou entidades a cujos serviços recorrer, elaborando, ao final, o trabalho definitivo, que deverá ser apresentado ao Presidente da República, até 31 de dezembro de 1955.

Parágrafo único. Os trabalhos da Comissão poderão ser parcelados ou conjuntamente encaminhados à Presidência da República, para efeito do Art. 6º, da Lei nº 1.803 de 1953.

Art. 9º Todas as despesas da Comissão Especial, inclusive as decorrentes do pagamento de passagens e diárias a seus componentes correrão à conta do crédito especial a ser aberto em virtude da autorização constante do art. 8º da lei nº 1.803, de 5 de janeiro de 1953, cabendo ao presidente da Comissão Especial a movimentação desses recursos.

Art. 10. A Comissão Especial elaborará e aprovará seu Regimento Interno no qual outras disposiçõesconvenientes consignará a obrigatoriedade de serem suas decisões tomadas.....absoluta de votos deos seus componentes.....de enviar o respectivo presidente, trimestralmente, ao Presidente da República um relatório sucinto das atividades da Comissão.

Art. 11. O presente decreto entrará em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

20. Decreto Federal nº 4.176, de 28 de março de 2002.

Art. 15. As manifestações da Advocacia-Geral da União serão obrigatórias quando se tratar de projeto de lei processual.

21. Resolução da Câmara dos Deputados nº 79/1989 – Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;

II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

a) de lei complementar;

b) de código;

c) de iniciativa popular;

d) de Comissão;

e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;

f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;

g) que tenham recebido pareceres divergentes;

h) em regime de urgência;

III - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

IV - convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério;

V - encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado;

VI - receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, na forma do art. 253;

VII - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VIII - acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

IX - exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

X - determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;

XI - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XII - propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;

XIII - estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários;

XIV - solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a diligência dilação dos prazos.

§ 1º Aplicam-se à tramitação dos projetos de lei submetidos à deliberação conclusiva das Comissões, no que couber, as disposições previstas para as matérias submetidas à apreciação do Plenário da Câmara. *(Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 58, de 1994)*

§ 2º As atribuições contidas nos incisos V e XII do *caput* não excluem a iniciativa concorrente de Deputado.

Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* e *e* do inciso I do art. 138.

§ 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas.

§ 2º Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.

§ 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

§ 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se "substitutivo" quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.

§ 5º Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.

§ 6º Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.

§ 7º Denomina-se subemenda a emenda apresentada em Comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade.

§ 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

Art. 132. Apresentada e lida perante o Plenário, a proposição será objeto de decisão:

I - do Presidente, nos casos do art. 114;

II - da Mesa, nas hipóteses do art. 115;

III - das Comissões, em se tratando de projeto de lei que dispensar a competência do Plenário, nos termos do art. 24, II;

IV - do Plenário, nos demais casos.

§ 1º Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das Comissões competentes para estudo da matéria, exceto quando se tratar de requerimento.

§ 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, houver

recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991)

Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:

I - antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142. (Numeração adaptada aos termos da Resolução nº 10, de 1991)

II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída:

a) às Comissões a cuja competência estiver relacionado o mérito da proposição; (Alínea com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991)

b) quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária; (Alínea com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991)

c) obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; (Alínea com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991 e adaptada à Resolução nº 20, de 2004)

d) diretamente à primeira Comissão que deva proferir parecer de mérito sobre a matéria nos casos do § 2º do art. 129, sem prejuízo do que prescrevem as alíneas anteriores; (Alínea com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991)

III - a remessa de proposição às Comissões será feita por intermédio da Secretaria-Geral da Mesa, devendo chegar ao seu destino até a sessão seguinte, ou imediatamente, em caso de urgência, iniciando-se pela Comissão que, em primeiro lugar, deva proferir parecer sobre o mérito; (Inciso com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991)

IV - a remessa de processo distribuído a mais de uma Comissão será feita diretamente de uma a outra, na ordem em que tiverem de manifestar-se, com os necessários registros de acompanhamento, salvo matéria em regime de urgência, que será apreciada conjuntamente pelas Comissões e encaminhada à Mesa;

V - nenhuma proposição será distribuída a mais do que três Comissões de mérito, aplicando-se, quando for o caso, o art. 34, II;

VI - a proposição em regime de urgência, distribuída a mais de uma Comissão, deverá ser discutida e votada ao mesmo tempo, em cada uma delas, desde que publicada com as respectivas emendas, ou em reunião conjunta, aplicando-se à hipótese o que prevê o art. 49.

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

22. Resolução da Câmara dos Deputados nº 25/2001 – Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Art. 3º São deveres fundamentais do Deputado:

I - promover a defesa do interesse público e da soberania nacional;

II - respeitar e cumprir a Constituição Federal, as leis e as normas internas da Casa e do Congresso Nacional;

III - zelar pelo prestígio, aprimoramento e valorização das instituições democráticas e representativas e pelas prerrogativas do Poder Legislativo;

IV - exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular, agindo com boa-fé, zelo e probidade;

V - apresentar-se à Câmara dos Deputados durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinárias e participar das sessões do Plenário e das reuniões de Comissão de que seja membro, além das sessões conjuntas do Congresso Nacional;

VI - examinar todas as proposições submetidas a sua apreciação e voto sob a ótica do interesse público;
 VII - tratar com respeito e independência os colegas, as autoridades, os servidores da Casa e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar, não prescindindo de igual tratamento;

VIII - prestar contas do mandato à sociedade, disponibilizando as informações necessárias ao seu acompanhamento e fiscalização;

IX - respeitar as decisões legítimas dos órgãos da Casa. (Artigo com redação dada pela Resolução nº 2, de 2011)

Art. 5º Atentam, ainda, contra o decoro parlamentar as seguintes condutas, puníveis na forma deste Código:

I - perturbar a ordem das sessões da Câmara dos Deputados ou das reuniões de Comissão;

II - praticar atos que infrinjam as regras de boa conduta nas dependências da Casa;

III - praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara dos Deputados ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão ou os respectivos Presidentes;

IV - usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento;

V - revelar conteúdo de debates ou deliberações que a Câmara dos Deputados ou Comissão hajam resolvido que devam ficar secretos;

VI - revelar informações e documentos oficiais de caráter sigiloso, de que tenha tido conhecimento na forma regimental;

VII - usar verbas de gabinete ou qualquer outra inerente ao exercício do cargo em desacordo com os princípios fixados no caput do art. 37 da Constituição Federal;

VIII - relatar matéria submetida à apreciação da Câmara dos Deputados, de interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento de sua campanha eleitoral;

IX - fraudar, por qualquer meio ou forma, o registro de presença às sessões ou às reuniões de Comissão;

X - deixar de observar intencionalmente os deveres fundamentais do Deputado, previstos no art. 3º deste Código

Art. 14. A aplicação das penalidades de suspensão do exercício do mandato por no máximo 6 (seis) meses e de perda do mandato é de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em votação secreta e por maioria absoluta de seus membros, em virtude de provocação da Mesa ou de Partido Político representado no Congresso Nacional, após a conclusão de processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo. (*caput* do artigo com redação dada pela Resolução nº 2, de 2011)

§ 1º Será punido com a suspensão do exercício do mandato e de todas as suas prerrogativas regimentais o Deputado que incidir nas condutas previstas nos incisos IV, V, IX e X do art. 5º. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 2, de 2011)

(...)

23. Resolução do Senado Federal nº 93/1970, consolidada pelo Ato da Mesa nº 3 de 2010 – Regimento Interno do Senado Federal.

Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código;

II – projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, X).

III – projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal. (NR)

§ 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I – tratados ou acordos internacionais (Const., art. 49, I);

II – autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI);

III – alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const., art. 49, XVII);

IV – projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa;

V – indicações e proposições diversas, exceto:

a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno;

b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV, e 2º, IV e V, da Constituição;

c) proposta de emenda à Constituição.

§ 2º Encerrada a apreciação terminativa a que se refere este artigo, a decisão da comissão será comunicada ao Presidente do Senado Federal para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado Federal.

§ 3º No prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação da comunicação referida no § 2º no avulso da Ordem do Dia da sessão seguinte, poderá ser interposto recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Senado.

§ 4º O recurso, assinado por um décimo dos membros do Senado, será dirigido ao Presidente da Casa.

§ 5º Esgotado o prazo previsto no § 3º, sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado. (NR)

Art. 253. Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das comissões competentes para estudo da matéria.

Parágrafo único. Quando se tratar de requerimento, só serão submetidos à apreciação das comissões os seguintes:

I – de voto de censura, de aplauso ou semelhante (arts. 222 e 223);

II – de sobrestamento do estudo de proposição (art. 335, parágrafo único).

Art. 353. São consideradas em regime de urgência, independentemente de requerimento:

I – com a tramitação prevista para o caso do art. 336, I, matéria que tenha por fim:

a) autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente (Const., art. 49, II);

b) aprovar o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer dessas medidas (Const., art. 49, IV);

II – com a tramitação prevista para o caso do art. 336, II, a matéria que objetive autorização para o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentarem do País (Const., art. 49, III).

Parágrafo único. Terão, ainda, a tramitação prevista para o caso do art. 336, II, independentemente de requerimento, as proposições sujeitas a prazo, quando faltarem dez dias para o término desse prazo.