

1

A INICIATIVA PARLAMENTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO EM CONFLITO COM AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO GOVERNADOR E AS IMPLICAÇÕES DE EVENTUAL APROVAÇÃO DA PEC Nº 1/2019

Camila Ferrão de Miranda¹

Robson Eduardo Ribeiro de Miranda Filho²



RESUMO: O artigo realiza um estudo do processo legislativo de projetos de autoria parlamentar na Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe), que visam dispor sobre matérias de competência privativa do governador, elencadas no art. 19, § 1º, da Constituição Estadual de Pernambuco. Ademais, o presente trabalho tece considerações sobre a eventual aprovação da PEC nº 1/2019, em trâmite na Alepe, que excluiria matéria tributária e aumento de despesa pública do rol de competências privativas do chefe do Executivo.

Palavras-chave: Iniciativa Parlamentar. Processo Legislativo. Competências Privativas. Poder Executivo. Princípio da Separação dos Poderes.

¹ Agente Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogada. Bacharel em Direito pela UFPE e pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá.

² Agente Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú e pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá.

1. INTRODUÇÃO

O processo legislativo compreende o conjunto de atos realizados pelos órgãos competentes para a produção de leis e de outras espécies normativas. Pode ter iniciativa privativa – atribuída a apenas um legitimado – ou geral – conferida às pessoas e instituições previstas no art. 19, *caput*, da Constituição do Estado de Pernambuco.

Na praxe legislativa da Casa Joaquim Nabuco, parlamentares costumam apresentar projetos cujo conteúdo inclui temas que permeiam a competência legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo (art. 19, §1º, CE). Analisando os pareceres da Comissão de Constituição Legislação e Justiça (CCLJ), evidencia-se que a comissão rejeita reiteradamente esse tipo de proposição, garantindo o cumprimento dos preceitos constitucionais pertinentes, em especial do princípio da separação dos poderes.

Dessa forma, é de grande importância conhecer em que situações as propostas tratam de matérias reservadas privativamente ao governador, de modo a otimizar o fluxo de proposições legislativas na Alepe e garantir o cumprimento do princípio da eficiência, norteador da administração pública.

Por outro lado, tramita na Assembleia Legislativa a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 1/2019, que objetiva retirar matéria tributária e aumento de despesa pública do rol de competências privativas do chefe do Executivo. Caso essa proposta de emenda constitucional seja aprovada, os membros do Poder Legislativo de Pernambuco passarão a ter a prerrogativa de legislar sobre essas relevantes matérias, aumentando a autonomia do Parlamento estadual.

Antes de adentrar no estudo do art.

19, §1º, da Constituição Estadual e da PEC nº 01/2019, é necessário fazer uma breve análise sobre as espécies de inconstitucionalidade que podem macular o trâmite legislativo.

2. ESPÉCIES DE INCONSTITUCIONALIDADE

Como bem leciona Márcio André Lopes Cavalcante³, quanto à natureza do vício, existem duas espécies de inconstitucionalidade: a material (nomoestática) e a formal (nomodinâmica).

A inconstitucionalidade material ocorre quando o conteúdo da lei ou ato normativo está em desacordo com uma regra ou princípio constitucional. Uma norma que, por exemplo, permite a exploração do trabalho em condições degradantes é materialmente inconstitucional por violar os valores sociais do trabalho, fundamento da República, nos termos do art. 1º, IV, da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade formal, por sua vez, ocorre quando há descumprimento dos requisitos formais, sendo desrespeitada alguma regra do processo legislativo. Pode ser substancialmente subdividida em: inconstitucionalidade orgânica e inconstitucionalidade formal propriamente dita (subjativa ou objetiva).

A inconstitucionalidade formal orgânica diz respeito à inobservância das regras de competência do ente federado (União, estados ou municípios) responsável pela edição do ato, ou seja, concerne às situações em que um dos entes usurpa a atribuição legislativa constitucionalmente designada para outro.

Por outro lado, a inconstitucionalidade formal propriamente dita é verificada quando é desobedecido o devido processo

³ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Dizer o direito*. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2019/01/informativo-comentado-926-stf.html>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

legislativo constitucionalmente previsto. Assumindo natureza objetiva ou subjetiva, a inconstitucionalidade formal objetiva ocorre quando são descumpridos determinados aspectos do procedimento legislativo, tais como na hipótese de lei complementar aprovada por maioria simples, violando o disposto no art. 69, CRFB/88: “as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”.

Por último, a subjetiva refere-se ao vício na iniciativa para deflagrar o processo legislativo. É o caso de lei de autoria parlamentar que trate de assunto disposto nas competências privativas do chefe do Poder Executivo. É sobre essa espécie de inconstitucionalidade que o presente artigo discorrerá.

3. ANÁLISE DE PROPOSIÇÕES DE INICIATIVA PARLAMENTAR REJEITADAS POR VIOLAÇÃO AO ART. 19, §1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

A Constituição Estadual de Pernambuco elenca, em seu art. 37, as competências administrativas do governador, destacando-se a sua prerrogativa de deflagrar o “processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição” (art. 37, III, CE). Por outro lado, o art. 19, §1º, do mesmo diploma constitucional apresenta um rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao chefe do Poder Executivo.

Assim, interpretando-se sistematicamente ambos os dispositivos, é possível correlacioná-los e, conseqüentemente, inferir que o art. 37, III, ao enunciar os “casos previstos” na Carta Magna estadual, faz referência direta ao art. 19, §1º, o qual prevê as hipóteses em que incumbe exclusivamente ao governador do estado iniciar o

processo legislativo.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade;

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Passa-se, então, à análise de algumas proposições normativas de autoria parlamentar – aleatoriamente selecionadas, frise-se – que tramitaram na Alepe durante a 18ª legislatura⁴ e que, por apreciação da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça (CCLJ), foram rejeitadas por afronta, direta ou reflexa, ao dispositivo transcrito.

3.1. ART. 19, § 1º, I – LEIS ORÇAMENTÁRIAS E MATÉRIA TRIBUTÁRIA

⁴ A 18ª legislatura correspondeu ao período compreendido entre 1º de fevereiro de 2015 e 31 de janeiro de 2019.

A leitura da primeira parte deste inciso remete à conclusão de que a elaboração das leis orçamentárias, bem como a iniciativa das proposições que objetivem qualquer modificação desses atos normativos, é atribuição privativa do chefe do Poder Executivo. Com base nisso, a formulação de projeto de lei, por parlamentar estadual, que deseje alterar a legislação orçamentária de Pernambuco encontrará impeditivo de ordem constitucional.

Na 18ª legislatura, uma proposição de autoria parlamentar pretendia alterar a Lei Estadual nº 15.689, de 18 de dezembro de 2015, que instituiu o Fundo Penitenciário do Estado de Pernambuco (Funpepe), com o objetivo de acrescentar receitas aos recursos desse fundo e de ampliar a destinação de tais recursos. Salientando a natureza eminentemente orçamentária dos fundos especiais, o que enseja a reserva de iniciativa legislativa do governador, o relator da proposição na CCLJ discorreu neste sentido:

Sob o aspecto formal, a criação e regulamentação dos fundos especiais não ocorrem na lei orçamentária propriamente dita, mas sim por meio de lei específica. Ocorre que, tal circunstância, não retira sua natureza eminentemente orçamentária, pois o fundo destaca do orçamento geral parcela de receitas e despesas para uma finalidade pública determinada.⁵

Diante do exposto, o parecer da CCLJ concluiu pela inconstitucionalidade do citado projeto de lei, com vistas ao art. 19, §1º, I, da Constituição Estadual.

No tocante à última parte do mesmo inciso, verifica-se que o texto constitucional, nos moldes em vigor, estabelece que o governador é detentor exclusivo da iniciativa para apresentação de projetos de lei que versem sobre matéria tributária. Desse modo, qualquer proposição legislativa subscrita por deputado estadual que

almeje dispor acerca de assuntos tributários será considerada inconstitucional por vício de iniciativa. É esse o posicionamento sedimentado pela CCLJ.

Nesse sentido, vale registrar que tramitou, na 18ª legislatura, projeto de lei, de autoria parlamentar, que visava instituir isenção de taxa para emissão da segunda via de documentos danificados ou extravaiados (carteira de identidade, certidão de nascimento, certidão de casamento, etc.) por ocorrência de catástrofe da natureza. O respectivo parecer da CCLJ concluiu pela rejeição da citada proposição, tendo como fundamento a natureza tributária do valor cobrado para remunerar a emissão de documentos.

Além disso, ao discorrer sobre as peculiaridades da taxa exigida por ocasião da confecção de documentos no Estado, o mencionado parecer enunciou:

No âmbito do Estado de Pernambuco, essa é a Taxa de Fiscalização e Utilização de Serviços Públicos (TFUSP), instituída por meio da Lei nº 7.550, de 20 de dezembro de 1977, e alterações posteriores. A remuneração dos serviços públicos por meio da TFUSP, por conseguinte, só pode ser modificada, seja para mais ou para menos, por lei de iniciativa privativa do governador do Estado.⁶

Em síntese, os parlamentares estaduais, em Pernambuco, defrontam-se com limites constitucionalmente delineados no tocante à elaboração de atos normativos que tratem sobre matéria tributária.

3.2. ART. 19, § 1º, II – CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES, EMPREGOS PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA

A iniciativa privativa conferida ao

⁵ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6898/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6424/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

governador do Estado nesse inciso encontra fundamento essencialmente no princípio da reserva de administração. Tal preceito apregoa que compete privativamente ao chefe do Poder Executivo exercer a direção superior da administração pública (art. 37, II, CE; art. 84, II, CRFB/88). Por decorrência lógica, o poder constituinte reservou ao governador a prerrogativa de iniciar o processo legislativo nas situações que visem à criação e à extinção de cargos, funções e empregos públicos, bem como ao acréscimo de despesa pública na administração pública – atribuições diretamente decorrentes da função diretiva do chefe do Executivo.

Outro princípio cuja observância se intenta proteger no inciso em comento é a separação funcional dos poderes, que assegura o exercício independente e harmônico das funções conferidas ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário (art. 2º, CRFB/88). Assim, eventual proposição normativa, oriunda do Poder Legislativo Estadual, que pretenda regular as matérias em apreço será considerada flagrantemente inconstitucional por invadir a competência privativa do Executivo de gerir a administração pública.

Exemplo prático disso foi a tramitação, na 18ª legislatura, de projeto de lei de iniciativa parlamentar que objetivava dispor sobre a obrigatoriedade da presença de psicólogo nas Redes Públicas de Ensino fundamental e médio. A proposição foi considerada inconstitucional pela CCLJ, uma vez que ensejaria a criação de cargos, diante da necessária contratação de psicólogos para as escolas que ainda não possuíam um especialista da área em seu quadro profissional, e, conseqüentemente, implicaria aumento de despesa pública.

A matéria inserta no PLO em apreço configura campo de atuação privativo do

Poder Executivo, uma vez que, por se tratar de contratação de novos profissionais ou de determinar a configuração do quadro profissional das escolas públicas, implica em afronta ao princípio constitucional da reserva da administração. Isto porque cabe apenas ao chefe do Poder Executivo o exercício da direção superior da administração, nos termos do art. 84, II, da Carta Magna e do art. 37, II, da Constituição Estadual.⁷

3.3. ART. 19, § 1º, III – FIXAÇÃO OU ALTERAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

Na 18ª Legislatura, tramitou projeto de lei, subscrito por deputado estadual, que buscava dispor sobre o número mínimo de três policiais militares em viaturas, em situações de patrulhamento ostensivo ou no atendimento de ocorrências. Com efeito, afigura-se evidente que a aludida proposta normativa ambicionou fixar o quantitativo mínimo do efetivo de policiais militares nas hipóteses acima descritas, violando a competência que é atribuída privativamente ao governador do estado.

Sendo assim, a CCLJ emitiu parecer conclusivo acerca da inconstitucionalidade formal subjetiva na qual a referida proposição incorria, com destaque para o seguinte trecho:

Com efeito, o projeto [...] versa sobre a composição das equipes da Polícia Militar, órgão integrante da administração estadual [...]. Desse modo, adentra, claramente, na esfera própria da administração, uma vez que institui arranjo mínimo para sua atuação, acarretando potencial criação de cargos e conseqüente aumento de despesa para o Executivo. Nota-se, ainda, a criação de dever para a Secretaria de Defesa Social, uma vez que cabe a esta estabelecer a organização das corporações que a compõem. Indubitavelmente, o projeto de lei fere o disposto no **art. 19, § 1º**, incisos II,

⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6664/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

III e VI, da Carta Estadual que reserva a matéria à iniciativa privativa do Governador do Estado [...].⁸ **(grifo nosso)**

3.4. ART. 19, § 1º, IV – REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Casa Joaquim Nabuco já teve a oportunidade de debater projetos que buscavam legislar sobre regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Na 18ª Legislatura, foi apresentada proposição de iniciativa parlamentar visando alterar a Lei Estadual nº 6.123/1968, a fim de conceder horário especial ao servidor com deficiência ou que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência.

Embora no mérito a proposição fosse louvável, o parecer dado pela CCLJ foi pela rejeição. Ao tratar sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos, o projeto adentrou no regime jurídico destes, matéria cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo (art. 19, § 1º, IV, da CE).

O STF já se pronunciou a respeito:

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

É importante destacar ainda que, ao interferir nos direitos e deveres dos servidores, o projeto foi de encontro ao princípio da reserva de administração,

anteriormente mencionado. A jurisprudência do STF é nesse sentido:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. **Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.** (RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13-2-2012). **(grifo nosso)**

3.5 ART. 19, § 1º, V – ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO E DA DEFENSORIA PÚBLICA

Cabe privativamente ao governador, nos termos do art. 19, § 1º, V, da CE, deflagrar o processo legislativo para tratar da organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública.

Importante ressaltar, entretanto, que a iniciativa da Lei Complementar de organização do MPE é concorrente entre o governador do Estado e o Procurador Geral de Justiça, conforme o disposto no art. 68,

⁸ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 2336/2016 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

parágrafo único, da Constituição Estadual:

Art. 68. Ao Ministério Público é assegurada **autonomia funcional e administrativa**, podendo, observado o disposto no artigo 169 da Constituição da República Federativa do Brasil, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira, dispondo a lei sobre sua organização e funcionamento.

[...]

Parágrafo único. **Lei complementar, cuja iniciativa é facultada ao Procurador Geral da Justiça, estabelecerá a organização, as atribuições, as formas de provimento de seus cargos e o estatuto do Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:**

[...]

(grifo nosso)

A autonomia do Ministério Público busca possibilitar uma livre atuação orgânica e administrativa, desvinculando-o de qualquer posição de subordinação, especialmente em face dos Poderes Judiciário e Executivo.

Também merece destaque a independência funcional da Defensoria. Cabe aos defensores públicos gerais a iniciativa das leis que disponham sobre organização, atribuição e estatuto correspondente, à semelhança do MP. O objetivo é robustecer a Defensoria Pública, assegurando-lhe verdadeira blindagem institucional perante os demais Poderes, com os quais ela tem, frequentemente, que se confrontar em prol das camadas socialmente vulneráveis da população.⁹

O art. 73, §2º, da Constituição pernambucana ratifica essa autonomia:

Art. 73. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.

§ 2º É assegurada à Defensoria Pública do Estado autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites

estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º, da Constituição Federal. (grifo nosso)

Logo, deve-se atentar para o fato de que, embora a Constituição do Estado, em seu art. 19, § 1º, reserve ao governador a iniciativa das leis que disponham sobre a organização desses órgãos, pode-se falar, na verdade, na existência de uma iniciativa concorrente.

Para uma análise prática, destaca-se projeto de lei complementar de autoria do governador, que tramitou na Alepe, dispondo sobre procedimentos a serem adotados no âmbito da Procuradoria Geral do Estado. Tal PLC tratava do processo para dispensa de proposituras ou desistência de ações judiciais e recursos, bem como sobre adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos em precatório e requisições de pequeno valor.

Na oportunidade, um parlamentar apresentou emenda modificativa ao referido projeto. Nos termos do parecer da CCLJ, que foi pela rejeição, as alterações se revestiam de inconstitucionalidade formal subjetiva, visto que propostas por parlamentar.

3.6 ART. 19, § 1º, VI – CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS DE ESTADO, DE ÓRGÃOS E DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A CCLJ da Alepe apreciou proposição que pretendia conceder direitos aos judeus e aos membros de igrejas adventistas e batistas do sétimo dia matriculados na rede pública e particular de ensino. O PLO objetivava assegurar prerrogativa ao abono de faltas e a horário distinto para realização de provas quando essas atividades fossem realizadas em período considerado de guarda religiosa (18h da sexta-feira às 18h do sábado).

O texto constitucional federal assegura, em seu art. 2º, uma relação independente e harmônica entre os Poderes, de

⁹ SARMENTO, Daniel. *Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União*. p. 14, 2015. Disponível em: <https://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

sorte que é vedada a indevida ingerência entre si. O Estado Democrático Brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.

No caso em análise, houve interferência do Poder Legislativo em matéria sujeita à competência exclusiva do Executivo, pois compete privativamente ao governador propor leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública (art. 19, § 1º, VI, da CE). Cabe ao chefe do Poder Executivo, portanto, exercer a direção superior da administração pública.

Desconsiderando outras peculiaridades do projeto de lei em comento, no que diz respeito ao direito dos estudantes judeus, adventistas e batistas do sétimo dia de terem suas faltas abonadas e horário distinto para a realização de provas, a CCLJ assim entendeu:

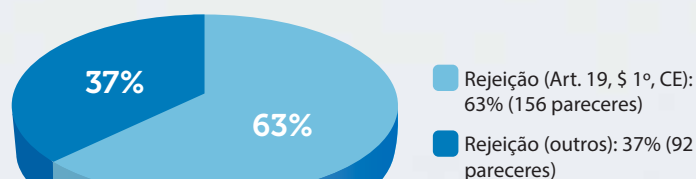
Desta feita, **impor ao Poder Executivo a obrigação de alterar o andamento das suas atividades normais, para fins de adequação a grupo específico de alunos, nas escolas da rede estadual de ensino significa extrapolar a competência conferida ao Poder Legislativo e adentrar na esfera própria da administração, uma vez que cria atribuições para as instituições de ensino e, também, para a Secretaria de Educação do Estado.** Claramente fere o disposto no art. 19, § 1º, inciso VI, da Carta Estadual.¹⁰
(grifo nosso)

Sobre o tema, posiciona-se o Supremo Tribunal Federal (STF):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VÍCIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – **Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal).** Princípio da simetria. II – **Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).** III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. IV – Ação julgada procedente.” (ADI 2.294, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014).
(grifo nosso)

Para finalizar o presente tópico, é importante mencionar que, de acordo com pesquisa realizada pelos autores deste artigo, na qual foram analisados os projetos rejeitados por inconstitucionalidade pela CCLJ na 18ª legislatura, verificou-se que, dos 248 pareceres pela rejeição, 63% fundamentaram-se no art. 19, §1º, da Constituição Estadual, conforme o gráfico 1:

Gráfico 1 - Pareceres CCLJ rejeição por inconstitucionalidade (18ª Legislatura)



Fonte: Pareceres da CCLJ.

¹⁰ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 2335/2016 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça

Percebe-se, portanto, que mais da metade das proposições foram rejeitadas por inconstitucionalidade formal subjetiva, enquanto as outras foram por motivos diversos, tais como inconstitucionalidade material ou formal orgânica.

4. IMPLICAÇÕES DE EVENTUAL APROVAÇÃO DA PEC Nº 1/2019 NO ORDENAMENTO JURÍDICO ESTADUAL

Aqui reside o ponto mais controverso do presente artigo. A atribuição exclusiva do chefe do Executivo para dar início ao processo legislativo em matéria tributária e nas situações em que há incremento de despesa pública tem previsão somente nas constituições de alguns estados do Brasil.

Além de Pernambuco, apenas Acre, Roraima e Bahia preveem, em suas Cartas Magnas, a competência privativa do governador para a iniciativa de leis que acarretem aumento de despesa pública.

Já matéria tributária está no rol de competências privativas do chefe do Executivo somente nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Roraima e Sergipe.

Por último, vale mencionar, ainda, a peculiaridade da Constituição Estadual do Maranhão, a qual enuncia, em seu art. 43, parágrafo único, uma flexibilização para que parlamentares legislem sobre assuntos tributários: “A iniciativa parlamentar sobre projetos envolvendo matéria tributária só será permitida a projetos dos quais não decorra renúncia de receita”.

Cabe registrar que as constituições estaduais acima mencionadas espelharam-se na Constituição Federal de 1969, que prevê como competência privativa do chefe do Executivo federal a iniciativa de leis relativas à matéria tributária e ao incremento de despesa pública. Para melhor elucidação da controvérsia, cumpre contextualizar historicamente a previsão constitu-

cional dos referidos temas no rol de competências exclusivas do presidente da República.

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A Carta Federal de 1969 (Art. 57, incisos I e II) atribuía ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis sobre matéria financeira, inclusive tributária, e aumento de despesa:

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;

[...]

(grifo nosso)

Essa previsão refletia o momento histórico vivenciado pelo Brasil: a ditadura militar. Durante tal período, o Poder Executivo detinha um poder absoluto e o Congresso Nacional perdeu força: o Presidente passou a fazer uso do “decreto-lei”. Por diversas vezes, o parlamento foi fechado e muitos deputados tiveram mandatos cassados.

Assim, as limitações do Poder Legislativo frente aos militares eram evidentes, demonstrando o caráter de regime autoritário que vigorava no País. Atribuir a competência privativa para legislar sobre disciplina tributária ou acréscimo da despesa ao Presidente da República era uma forma de esvaziar ainda mais o Legislativo e ratificar a supremacia do Poder Executivo sobre ele.

Desse modo, é possível inferir que as constituições estaduais remanescentes que

ainda incluem temas de natureza tributária e de incremento de despesa pública no âmbito da iniciativa legislativa privativa do governador encontram fundamento no texto constitucional em vigor à época do regime ditatorial que assolou a democracia brasileira. Entretanto, diante da redemocratização que se observou com a promulgação da CRFB/88, é inconcebível que algumas constituições estaduais permaneçam convalidando resquícios de um período tão obscuro da história do Brasil.

Ademais, vale ressaltar que a Constituição Republicana de 1988 não reprisou tal restrição e passou a possibilitar a iniciativa parlamentar em tais matérias. Desse modo, a reprodução dos dispositivos pelo poder constituinte decorrente derivado não mais se coaduna com a atual perspectiva jurídica trazida pela Constituição Federal. Nessa linha, o STF já se posicionou sobre o tema:

A análise dos autos evidencia que o acórdão mencionado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na matéria em referência. **Com efeito, não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concorrente processo legislativo. Esse entendimento – que encontra apoio na jurisprudência que o STF firmou no tema ora em análise (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066 1067) – consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição Republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I) (...).** (RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9 10 2009, DJE de 5 11 2009). **(grifo nosso)**

4.2. PANORAMA ATUAL NA CRFB/88

No que tange à Constituição Federal

de 1988, as leis em matéria tributária e que suscitam acréscimo de despesa estão compreendidas na regra de iniciativa geral, não havendo exclusividade do Presidente da República para deflagrar o processo legislativo nessas hipóteses. A iniciativa normativa em matéria tributária reservada ao presidente refere-se tão somente aos territórios federais.

Sob outro prisma, quanto ao aumento de despesa, o STF também já se pronunciou sobre a ausência de plausibilidade jurídica para a reserva de iniciativa legislativa ao chefe do Executivo em quaisquer das esferas federativas de governo. Nesse sentido, destacam-se os seguintes julgados da Suprema Corte:

A síntese da inicial é esta: não pode haver aumento de despesa em projeto do Poder Legislativo. Na Constituição não está escrito isso. [...] Se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim por exemplo: pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento. (ADI 2072/MC, Rel. Min Octávio Gallotti, DJ de 19/09/2003).

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, §1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. [...] No caso e exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. (ARE 878911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 29/06/2016).

Com base no exposto, é válido afirmar que o entendimento sedimentado pelo STF sobre este assunto é claro: atos normativos que tratem de disciplina tributária ou de acréscimo de despesa pública

não estão sob o jugo do chefe do Poder Executivo.

4.3. ANÁLISE DA PEC Nº 01/2019

Encontra-se atualmente em tramitação na Assembleia Legislativa de Pernambuco, a Proposta de Emenda à Constituição do Estado nº 1/2019, para suprimir os termos “matéria tributária” e “aumento de despesa pública” do art. 19, §1º, incisos I e II, respectivamente.

Igualmente, cabe lembrar que já houve, em legislaturas anteriores, duas tentativas parlamentares, no mesmo sentido, para alterar o texto constitucional: a PEC nº 4/2015 e a PEC nº 2/2007.

Ambas foram rejeitadas pela CCLJ, que concluiu pela inconstitucionalidade das propostas. Dentre os argumentos utilizados, destaca-se o de que os estados, nos termos do art. 25 da Constituição Federal, possuem autonomia para se organizar e se reger pelas constituições e leis que adotarem e o fato de ter sido uma decisão política do poder constituinte derivado decorrente do Estado de Pernambuco.

Cabe oportunamente transcrever um trecho da justificativa que subsidia a PEC nº 1/2019, no qual é exposta a motivação de interesse público para a supressão normativa almejada:

A atual redação dos incisos I e II, §1º, do art. 19 da Constituição do Estado de Pernambuco limita demasiadamente a atuação legislativa dos representantes do povo pernambucano, asfixiando o Poder Legislativo em relação a matérias essenciais, como políticas públicas, readequação e revisão de impostos, e medidas gerais para assegurar o cumprimento de direitos e garantias fundamentais no âmbito do Estado de Pernambuco.¹¹

Conforme os fundamentos já demonstrados no desenvolvimento desse

tópico, é válido afirmar que a insatisfação do autor encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio.

Primeiramente, não há impedimento na Constituição Federal para que o Parlamento legisle sobre matéria tributária ou incremento de despesa pública – desde que, neste último caso, não haja interferência parlamentar no funcionamento da administração pública, sob pena de flagrante desrespeito ao princípio da reserva de administração. Ademais, em sua essência, a alteração constitucional intentada ampliará os instrumentos legais dos quais os deputados estaduais poderão se utilizar para formular políticas públicas efetivas e, assim, contemplar na legislação o atendimento às necessidades mais básicas da população pernambucana.

Não obstante, é imprescindível salientar que há posicionamentos contrários à aprovação da PEC em comento. Para os que se opõem, o papel do Legislativo Estadual é fiscalizar o Poder Executivo, não cabendo à Assembleia atuar em matéria que é atribuição do governador. Pesa também a possibilidade de parlamentares utilizarem essa prerrogativa para priorizar interesses individuais em detrimento de uma estratégia coletiva. Destaca-se, entretanto, que controles ainda serão feitos pelo Plenário e pela Comissão de Constituição e Justiça, que devem estar atentos para rejeitar eventuais ilegalidades.

Com efeito, é necessário ressaltar que a PEC pretende adequar as hipóteses de iniciativa privativa do governador às previstas na Constituição Federal para o presidente da República (art. 61, §1º), retirando as amarras que atualmente existem na atuação dos membros do Poder Legislativo pernambucano. Por diversas vezes, os representantes do povo encontram-se impossibilitados de exercer em plenitude a atividade legislativa, pois,

¹¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. *Proposta de Emenda à Constituição nº 01/2019*. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=3152&tipoprop=p>>. Acesso em: 7 jun. 2019.

quando desejam legislar sobre diversas matérias de relevância para a sociedade, acabam esbarrando nas limitações do art. 19, §, 1º, inc. I, II, CE.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As limitações ao pleno exercício da representação popular, atribuição constitucionalmente conferida ao Legislativo, existem para manter o equilíbrio entre os três poderes republicanos. Contudo, tais limitações, ao serem definidas pelo poder constituinte, devem preservar um senso de razoabilidade e de pertinência jurídica com as funções – legislativa, executiva e judiciária – desempenhadas por cada um dos poderes.

Assim, diante da interpretação do ordenamento constitucional e da leitura da jurisprudência pátria, não há justificativa para que a iniciativa de leis sobre questões de ordem tributária e relativas ao aumento de despesa pública esteja exclusivamente sob a competência legislativa do chefe do Poder Executivo.

A PEC nº 1/2019 surge, no cenário jurídico pernambucano, como uma possibilidade de ampliar os mecanismos democraticamente concedidos aos parlamentares da Casa Joaquim Nabuco para promover o bem-estar social de seus representados, incluindo matéria tributária e acréscimo de despesa pública na iniciativa geral de leis.

Portanto, é possível inferir que a proposta de emenda, se aprovada, conferirá mais autonomia à Alepe e seguirá o disposto na CRFB/88, em respeito ao princípio da simetria, além de acompanhar a tendência que já ocorre na maioria das constituições estaduais do País. O Parlamento Estadual poderá, então, ter uma participação mais ampla e efetiva nas decisões sobre políticas públicas e na garantia dos interesses do povo pernambucano.