

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

ANDREA ABRAHAO COSTA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Andrea Abrahao Costa; Paulo Roberto Barbosa Ramos. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-687-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
<http://unisinos.br/novocampuspoa/>

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Constituição e Democracia II, coletânea de artigos apresentados durante o XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Porto Alegre, de 14 a 16 de novembro de 2018, apresenta uma qualificada síntese sobre as principais discussões travadas atualmente no Brasil que orbitam em torno dos significantes constituição e democracia. Todos os artigos apresentados possuem conexão direta ou indireta não somente com o tema central da coletânea, mas também entre si, uma vez que estão comprometidos com mecanismos voltados a garantir a perenidade do texto constitucional de 1988 e a criar tanto condições para um processo maior de participação dos cidadãos no processo decisório, quanto reais condições materiais para que aquele ultrapasse a linha do formal. Pois bem. Os artigos tratam da tecnologia para garantir o controle do desempenho da atividade parlamentar, como também a respeito do princípio federativo, essencial para a descentralização do exercício do poder, notadamente em países com grandes extensões territoriais e diversidade culturais, como é o caso do Brasil; globalização e democracia, fenômeno que tem impactado sobremaneira na dinâmica de vida de todos os povos do planeta; ativismo judicial, questão que assumiu grande relevância na sociedade brasileira diante da atuação questionável do Supremo Tribunal Federal, que se impôs, nos últimos anos, como árbitro de crises políticas nacionais, ocasionadas por certas incoerências decorrentes do próprio texto constitucional e de atitudes não aceitáveis de agentes do executivo e legislativo; direitos humanos, temática de grande relevância para a garantia da dignidade da pessoa humana, mas que precisa ser melhor trabalhada e compreendida na sociedade brasileira, de modo a garantir de forma efetiva a integridade moral e física do ser humano e, finalmente, a experiência de nações mais desenvolvidas, a exemplo dos EUA, que lançaram mão da Suprema Corte para desempenhar, dentro de um Estado Federal, mecanismo de controle em relação aos poderes tirânicos eventuais do executivo, legislativo ou mesmo de maiorias ocasionais. Portanto, todos os artigos estão sintonizados com as preocupações do nosso momento histórico, razão pela qual devem ser lidos com atenção, de modo a tornar os debates sobre as questões abordadas ainda mais qualificados.

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos – UFMA

Profa. Dra. Andrea Abrahao Costa – FESPPR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**O PROCESSO LEGISLATIVO E A INICIATIVA PARLAMENTAR: UMA CRÍTICA
AO PROTAGONISMO DO PODER EXECUTIVO BRASILEIRO NA ESFERA
LEGISLATIVA**

**THE LEGISLATIVE PROCESS AND THE PARLIAMENTARY INITIATIVE: A
CRITICAL TO THE PROTAGONISM OF THE BRAZILIAN EXECUTIVE POWER
IN THE LEGISLATIVE AREA**

**Guilherme Aparecido da Rocha
Mariana Ribeiro Santiago**

Resumo

Este trabalho tem como objeto o processo legislativo e a iniciativa parlamentar, a partir de uma perspectiva crítica do protagonismo do Poder Executivo. O problema de pesquisa é o privilégio outorgado ao Executivo, em divórcio das hipóteses restritivas de iniciativa reservada. Com isso visa-se aferir as razões e as consequências da interpretação extensiva dos casos de iniciativa exclusiva. A escolha do tema se justifica pela necessidade de se balizar as decisões judiciais sobre o tema, no caminho da segurança jurídica. O trabalho tem natureza compreensivo-analítica e está amparada em pesquisa qualitativa, bibliográfica e jurisprudencial.

Palavras-chave: Processo legislativo, Poder executivo, Poder legislativo

Abstract/Resumen/Résumé

This work has as its object the legislative process and the parliamentary initiative, from a critical perspective of protagonism of the Executive Power. The research problem is the privilege granted to the Executive, in divorce of the restricted hypotheses of reserved initiative. The purpose is to assess the reasons and consequences of the extensive interpretation of cases of exclusive initiative. The choice of theme is justified by the need to base judicial decisions on the subject, on the path of legal certainty. The work has a comprehensive and analytical nature and is supported by qualitative, bibliographical and jurisprudential research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legislative process, Executive power, Legislative power

INTRODUÇÃO

O modelo de tripartição dos poderes idealizado por Montesquieu sofreu constantes modificações. No Brasil elas são provenientes de influência externa ou do puro desejo nacional de tornar o Poder Executivo sobranceiro em relação ao Judiciário, mas notadamente em relação ao Legislativo.

A história constitucional brasileira é repleta de elementos que permitem identificar as etapas de transferência de poderes do Legislativo para o Executivo. Muitos desses elementos, contudo, permanecem carentes da devida investigação.

É nesse contexto que a presente pesquisa propõe uma releitura crítica dos casos em que a iniciativa do processo legislativo foi reservada ao Presidente da República, e, em consequência, aos Governadores (dos Estados e do Distrito Federal) e aos Prefeitos Municipais.

A releitura global é indispensável e sua necessidade está apoiada em pesquisa prévia, na qual foi possível constatar a relutância em reconhecer a iniciativa parlamentar em matérias tributárias, em completo divórcio do texto constitucional e, até mesmo, de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A problemática que cerca este excerto visa revelar, de forma crítica, se há mácula institucional, que privilegia um Poder em detrimento de outro(s), bem como se o processo de interpretação à respeito das competências em relação ao processo legislativo respeita os princípios da hermenêutica.

O objetivo da pesquisa é verificar se há ampliação das hipóteses de iniciativa reservada pela via hermenêutica, se isso mitiga as competências do Poder Legislativo e as transfere ao Poder Executivo, bem como se tal processo é adequado do ponto de vista hermenêutico.

A escolha do tema se justifica pela necessidade, diante da atual divergência de opiniões acerca da iniciativa do Poder Executivo acerca do processo legislativo, em detrimento da atuação do Poder Legislativo, de se balizar um caminho interpretativo construído tecnicamente e que promova segurança jurídica.

O trabalho tem natureza compreensivo-analítica, pois visa reconstruir perspectivas a partir da análise histórica dos textos constitucionais brasileiros, que podem influenciar definitivamente o modo de interpretação aplicado pelos Tribunais brasileiros em relação à iniciativa do processo legislativo. A construção da presente análise foi realizada mediante pesquisa qualitativa e ampla pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

1. O PROTAGONISMO DO PODER EXECUTIVO NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A análise da história é indispensável à compreensão das razões de fundo que induzem comportamentos pós-modernos. Interpretar a aplicação normativa pontual, ou seja, limitada a determinado momento histórico, pode deixar à margem da investigação elementos que lhe são preponderantes. É para evitar essa cinca que a presente pesquisa se inicia permeando como o Poder Executivo brasileiro assumiu o protagonismo face aos demais.

Para isso é imprescindível analisar, também, a evolução do Poder Legislativo perante a história constitucional brasileira, em paralelo fundamental à investigação de quais resquícios montesquianos foram mantidos (ou perdidos) desde a Constituição Imperial até a Constituição Cidadã.

O protagonismo do Poder Legislativo era hialino na teoria clássica da tripartição dos poderes, notadamente na contribuição teórica mais valiosa que se pode identificar, de Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como (Barão de) Montesquieu. Para o autor francês, a participação do Poder Executivo na atividade de produção das leis deveria estar limitada à atividade de impedir (MONTESQUIEU, 2010, P. 175), isto é, de vetar.

É inequívoco, na obra montesquiana, que a participação da atividade legiferante por meio da faculdade de estatuir não deveria ser assegurada ao Poder Executivo, pois neste caso tolher-se-ia a liberdade (MONTESQUIEU, 2010, P. 175). Acerca do tema, Montesquieu é ainda mais claro:

Como o poder executivo só participa do legislativo pela faculdade de impedir, não poderia entrar no debate dos problemas. Não é sequer necessário que proponha; porque podendo desaprovar as resoluções, pode rejeitar as decisões das propostas que gostaria não tivessem sido feitas (MONTESQUIEU, 2010, p. 176).

Acerca da limitação ao poder de estatuir, Montesquieu ainda teoriza: *se o poder executivo estatuir sobre arrecadação do dinheiro público de algum modo que não por seu consentimento, não haverá mais liberdade; porque se tornará legislativo no que se refere ao ponto mais importante da legislação* (MONTESQUIEU, 2010, p. 176).

Todavia, o amplo poderio legislativo restou gradualmente reduzido, notadamente após os *Federalist Papers* de James Madison, John Jay e Alexander

Hamilton, incorporados à Constituição dos Estados Unidos e que influenciaram definitivamente o constitucionalismo brasileiro.

Por meio dos artigos federalistas objetivava-se, dentre outras metas, evitar que o Poder Legislativo seguisse, nos Estados Unidos, o rumo de proeminência típico de alguns Estados europeus. James Madison deixa claro como visualizava o poder em análise: *o departamento legislativo está estendendo sua esfera de atividade em toda parte, e atraindo todo o poder em seu vórtice impetuoso* (MADISON, 1788)¹. Visto como um centro ambicioso de concentração do poder, o Legislativo carecia de limitação.

A limitação ao Poder Legislativo passou pela concessão de poderes ao Judiciário mediante a implantação do sistema de controle de constitucionalidade. Com isso, o modelo montesquiano de controle (entre Executivo e Legislativo) sofria considerável ampliação.

Os federalistas concluíram que judiciário era um corpo intermediário entre o povo e o legislativo, e que teria a missão de evitar que os representantes do povo substituíssem a vontade dos constituintes. Com isso, enfatizava-se que não se pretendia uma superioridade do Judiciário sobre o Legislativo, mas apenas uma superioridade do povo sobre ambos (MADISON, 1788).

O forte controle jurisdicional sobre as leis também contribuiu, indubitavelmente, à mudança do papel exercido pelo Poder Legislativo frente ao Executivo e ao Judiciário. Mas ele também não se mostrou suficiente à mitigação de poderes pretendida, que continuou a ser realizada por diferentes mecanismos.

A proeminência (natural) do Poder Legislativo deve ser analisada sob a ótica política e jurídica. Ambas são ponderadas por Geraldo Ataliba. Para ele, ao analisar o Poder Legislativo sob a ótica política, fica claro que:

[...] embora os textos constitucionais modernos costumem colocar em pé de igualdade os órgãos verticais do poder, na verdade, pela natureza de suas funções, o Legislativo fica em posição sobranceira relativamente aos demais, dado que o Executivo e Judiciário incumbir-se-ão da aplicação da lei (ATALIBA, 2007, p. 48).

Já no âmbito jurídico, à luz da realidade do *rule of law*, Geraldo Ataliba expõe, que

¹No original: *The legislative department is everywhere extending the sphere of its activity, and drawing all power into its impetuous vortex.*

já o salientou Kelsen, a circunstância de dever-se obedecer à norma emanada de um órgão não coloca ninguém como subordinado a esse órgão. A obediência é à regra, e não a seu produtor. Daí a compreensão adulta, do direito anglo-saxão, do *rule of law* (governo das leis, e não dos homens) (ATALIBA, 2007, p. 48).

Não obstante, a proeminência do Poder Legislativo se evidencia ainda quando analisada à luz do ideal do *rule of law*, o que é admitido por Geraldo Ataliba nos seguintes termos:

Deveras, esta é a mais nobre, a mais elevada e a mais expressiva de todas as funções públicas. Quem pode fixar genérica e abstratamente, com força obrigatória, os preceitos a serem observados não só pelos cidadãos, como pelos próprios órgãos do Estado, evidentemente enfeixa os mais altos e os mais expressivos poderes.

[...]

No Brasil todos os golpes de estado, revoluções, verdadeiras ou falsas, e crises ocorreram em torno da função legislativa. Pode-se dizer que no Brasil o Executivo não se conforma quando não pode legislar ou, pelo menos, comandar e condicionar o processo legislativo (ATALIBA, 2007, p. 48-49).

No Brasil, desde a Constituição Imperial até a vigente muitos foram os alanceamentos aplicados ao Poder Legislativo. Desde a competência legislativa plena (embora moderada²) até ao tolhimento completo, não faltam exemplos na história constitucional brasileira sobre como o Legislativo já atuou em situações extremas.

Na Constituição de 1824 havia ampla outorga de competência ao legislativo, órgão incumbido da elaboração, interpretação, suspensão e revogação das leis (art. 15, VIII). Em relação ao orçamento, competia-lhe a fixação anual das despesas públicas, além de outras competências correlatas (art. 15, X, XIII, XIV; art. 36). Havia uma restrita possibilidade de participação do Poder Executivo no processo legislativo, mas em fase prévia à iniciativa (prevista no art. 53).

Sob a vigência da Constituição da primeira República manteve-se relativa identidade em relação ao texto de 1824, no que tange às competências do Poder Legislativo. Ainda assim, constata-se majoração dos poderes outorgados ao Legislativo, à medida que foi instituído o procedimento de derrubada do veto – eventualmente apostado pelo Executivo.

² Com efeito, a Constituição Imperial implantou, em paralelo ao modelo de tripartição monstesquiano, o Poder Moderador.

Mas a competência legislativa plena não perduraria por muito tempo. Com a Constituição de 1934 a iniciativa dos projetos de lei foi majorada e passou a albergar o Presidente da República³. Especificamente em relação à legislação orçamentária, passou a ser de iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 39, 2 e 50, § 1º).

Por oportuno, de se ressaltar que o emprego das expressões *competência privativa* e *competência exclusiva* será feito sem a distinção proposta por parte da doutrina – segundo a qual se admite a delegação da primeira. Ao contrário, perfilhamos da mesma compreensão de Gilmar F. Mendes (assim como Fernanda Dias Menezes de Almeida, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Júnior e Celso Bastos), que emprega os termos indistintamente (MENDES, 2017, p. 873).

Outorgada ao povo em data coincidente à implantação do Estado Novo, a Constituição de 1937 silenciou acerca da tripartição dos poderes e, consequentemente, sobre qualquer independência entre eles. Dissolvidas a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais (artigo 178), o Poder Legislativo foi exercido pelo Parlamento Nacional, mediante a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República (art. 38). Nesse período, o tolhimento das competências do Poder Legislativo era evidente, com destaque para o conteúdo do artigo 64⁴.

Esse marco constitucional é relevante e foi intencionalmente citado porque não é raro identificar resquícios do seu conteúdo normativo em decisões (judiciais e administrativas) proferidas na atualidade. Por isso é relevante salientar como uma etapa de retrocesso jurídico-político pode influenciar negativamente um Estado para frações de tempo que suplantam a vigência formal do regime impositivo.

³ Art. 41. A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafo deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões.

§ 1º - Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira.

⁴ Art. 64. “A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa. § 1º - A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um quinto de Deputados ou de membros do Conselho Federal. § 2º - Qualquer projeto iniciado em uma das Câmaras terá suspenso o seu andamento, desde que o Governo comunique o seu propósito de apresentar projeto que regule o mesmo assunto. Se, dentro de trinta dias, não chegar à Câmara a que for feita essa comunicação, o projeto, do Governo voltará a constituir objeto de deliberação o iniciado no Parlamento” (Texto oriundo da Emenda Constitucional n.º 9, de 1945. Na redação original mantinha-se a reserva exclusiva da iniciativa ao Governo).

Com a Constituição de 1946 a iniciativa das leis foi devolvida ao Poder Legislativo e mantida em relação ao Presidente da República. Também em relação a este foram previstos casos de iniciativa privativa (como orçamentos, Forças Armadas, criação ou aumento de remuneração de cargos públicos, entre outros).

A autoproclamada Constituição promulgada de 1967 manteve a tripartição dos poderes e a previsão da independência e harmonia entre eles (artigo 6º), mas modificou aspectos relativos à iniciativa do processo legislativo. Ela outorgou competência ao Presidente da República à apresentação de emendas constitucionais e também atribuiu ampla iniciativa em relação aos projetos de lei⁵.

Com a Constituição de 1967 constata-se novo período de fortalecimento do Poder Executivo em detrimento do Legislativo, que passou a ser o único possível autor das matérias previstas no artigo 60, além de ter assegurada a ausência de alterações normativas que pudessem implicar em acréscimo de gastos (artigo 60, parágrafo único).

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, modificou a Constituição de 1967. A temática sobre a iniciativa do Presidente da República foi (evidentemente) mantida, tanto em relação às emendas à Constituição (artigo 47, II) como em relação aos projetos de lei sobre qualquer assunto (artigo 51, *caput*). O rol de matérias de iniciativa exclusiva do Presidente de República foi majorado, consoante previsão do artigo 57 da Constituição.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 devolveu a plenitude do Estado Democrático de Direito à sociedade, mas resquícios dos períodos de concentração de poder remanesceram, como a competência outorgada ao Presidente da República para a apresentação de proposta de emenda à Constituição (art. 60, II), a ampla legitimidade para os projetos de lei em geral (art. 61) e os casos de iniciativa reservada (art. 61, § 1º, *v.g.*).

Nesse contexto, Sérgio Resende de Barros bem pontua que as medidas provisórias, em substituição aos decretos-leis, também remanescem de períodos com excessiva concentração de poder ao executivo (2000, p. 261).

Não é por acaso que o Poder Executivo brasileiro possui competências usurpadas do Poder Legislativo. Desde Aníbal F. de Fonseca a intenção de protagonismo do Executivo já havia sido identificada pela doutrina, que sempre buscou as *funções de poder*

⁵ Art. 54. “O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal”.

co-legislador (FONSECA, 1981, p. 58). Essas funções também revelam, em parte, a herança (in)desejada de períodos totalitários, convenientes à gestão concentrada na figura do Presidente da República.

2. O EMBRIÃO DA CONSTATAÇÃO DO PROTAGONISMO DO PODER EXECUTIVO BRASILEIRO: AS LEIS TRIBUTÁRIAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR

A história constitucional brasileira revela traços de constante busca de um protagonismo pelo poder, notadamente no que tange ao processo legislativo. Embora as retomadas democráticas tenham devolvido ao Poder Legislativo parte das competências que lhe eram originárias, é fácil constatar que algumas foram usurpadas em grau definitivo.

Mas a positivação da devolução das competências não tem se mostrado como instrumento suficiente ao respectivo exercício. Isso porque a via hermenêutica ainda funciona como um obstáculo à iniciativa parlamentar de incontáveis projetos de lei, o que foi constatado, inicialmente, em relação às leis tributárias de iniciativa parlamentar.

Em ampla pesquisa prévia foi possível construir um detalhado panorama sobre o histórico nacional de interpretação das regras restritivas do § 1º do artigo 61 da Constituição da República, notadamente em matéria tributária.

Há um senso comum constatável em âmbito político, especialmente perante a esfera federativa municipal, no sentido de que somente ao chefe do Poder Executivo foi conferida legitimidade para iniciar o processo legislativo destinado à criação, à modificação e à revogação de leis de natureza tributária.

A Constituição da República de 1988 não reservou a iniciativa da legislação tributária ao chefe do Poder Executivo, diferente de textos constitucionais de períodos antidemocráticos. Não obstante, o tema enfrenta resistência de parte da doutrina e da jurisprudência.

De modo geral, é possível constatar que o Poder Executivo de vários entes federados não admite a possibilidade de um parlamentar legislar sobre direito tributário, principalmente mediante a criação de benefícios fiscais, o que se afirma com base na

grande quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade propostas por Prefeitos Municipais e Governadores em face de leis dessa natureza⁶.

A questão circunda o disposto no § 1º do artigo 61⁷ da Constituição da República, que é simetricamente reproduzido (em alguns casos, porém, com a extensão das hipóteses de limitação) nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

O disposto no § 1º do artigo 61 da Constituição da República é fundamental à conclusão sobre quais matérias estão reservadas à competência legislativa privativa do Presidente da República e, por simetria, dos Governadores (dos Estados e do Distrito Federal) e dos Prefeitos Municipais.

O amparo das decisões que julgam inconstitucionais leis tributárias de iniciativa parlamentar é feito, por exemplo, ao albergue da aplicação simétrica do artigo 61, § 1º, II, *b* da Constituição da República.

A análise de cada dispositivo integrante do § 1º do artigo 61 da Constituição de 1988 permite concluir *prima facie* que o Direito Tributário não está incluído entre os assuntos de competência privativa do Presidente da República para deflagrar o respectivo processo legislativo. Mas há uma exceção: os Territórios. Caso algum Território seja instituído no País, competirá ao Presidente da República apresentar eventuais projetos de lei sobre matéria tributária, nos termos da reserva constante da alínea *b*, do inciso II, do § 1º, do artigo 61.

O dispositivo atinente à reserva de iniciativa em matéria tributária no caso previsto pelo artigo 61, § 1º, II, *b*, não obstante condicional à existência do Território, já foi utilizado para declarar inconstitucional lei municipal de natureza tributária cujo projeto foi apresentado por vereador (ESPÍRITO SANTO, 2016). Mas há muito o

⁶ Conforme dados apresentados no Capítulo 3 é vasta a quantidade de julgamentos proferidos pelos Tribunais brasileiros em relação à questão. Com efeito, constata-se que Estados como Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte e Rondônia já processaram e julgaram ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária. Nos demais não se localizou base de dados à pesquisa (Tocantins, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Piauí, Pará, Amazonas, Acre, Roraima e Amapá).

⁷ Art. 61. [...] “§ 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; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, 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; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”.

Supremo Tribunal Federal concluiu pela inaplicabilidade da tese, já que o dispositivo em referência é exclusivo para os Territórios Federais (BRASIL, 2011).

Outra tese muito utilizada para sustentar a exclusividade do Chefe do Poder Executivo na iniciativa dos projetos de lei em matéria tributária, notadamente naqueles que criam benefícios fiscais, é a repercussão tributária da medida.

O principal defensor da tese segundo a qual as leis tributárias benéficas somente podem ter seu processo legislativo iniciado pelo chefe do Poder Executivo é Roque Antonio Carrazza, que a sustenta nos seguintes termos:

Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, § 1º, II, “b”, in fine, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao chefe do Executivo, aos cidadãos etc.

Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias “benéficas” as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes.

Ora, só o chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência.

Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem orçamentos anuais (2017, p. 350).

Em sentido semelhante é a doutrina de Regis Fernandes de Oliveira (2015, p. 758), mas a questão já foi exaustivamente abordada e está sedimentada (em sentido oposto) pelo Supremo Tribunal Federal. Nesses casos, o STF⁸ firmou entendimento que

⁸ “AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS. 1. [...] 2. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade *in abstracto* de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 3. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “b”, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 17.08.2007). 4. *In casu*, o Tribunal de origem entendeu pela

não vislumbra ofensa – nas leis de iniciativa parlamentar sobre isenções tributárias – à reserva de iniciativa do Executivo às leis orçamentárias, mas mera repercussão secundária.

Em muitos casos, noções limitadoras da competência parlamentar são simplesmente repetidas, sem que o assunto seja devidamente aprofundado (BRAZ, 2009, p. p. 205), mas o momento, contudo, é de revelar antigas novidades constitucionais. O atual Estado brasileiro não se compadece com o tolhimento de competências legislativas em frontal violação das determinações constitucionais, o que demanda o enfrentamento claro e pormenorizado de todos os entendimentos que estejam mais amparados na tradição do que na nova realidade instaurada pela Constituição da República de 1988.

Como salientado, cada uma das teses em referência foi superada no âmbito do Poder Judiciário, embora o lapso temporal entre a fixação do precedente, pelo Supremo Tribunal Federal, e a respectiva aplicação pelos Tribunais Estaduais tenha demorado consideravelmente, em alguns casos, e absurdamente, em outros.

A inversão de jurisprudência, que concluía pela inconstitucionalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar e que, posteriormente, passou a concluir de forma oposta, ocorreu após 8 (oito) anos perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no menor intervalo constatado. Por outro lado, demorou exatos 20 (vinte) anos perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Não obstante, há (felizmente, poucos) Estados que seguem o entendimento anterior, como Mato Grosso do Sul e Rondônia.

Após ampla pesquisa quantitativa (que embasou outro estudo), foi possível constatar que a negativa de competência em matéria tributária é, em verdade, apenas a ponta de um extenso e profundo *iceberg*, que tem sido mantido (convenientemente) submerso pelo Poder Executivo.

3. A IMPOSSIBILIDADE DA AMPLIAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA PELA VIA INTERPRETATIVA

Neste ponto, cabe previamente frisar a diferenciação entre as figuras da interpretação, da integração e da aplicação da norma. A aplicação da norma se dá em decorrência da competência de um órgão ou autoridade, que impõe uma diretriz de direito num caso concreto. Antes de aplicar o direito, contudo, o órgão ou autoridade precisa

inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. 5. Agravo de instrumento provido. 6. Recurso extraordinário provido” (BRASIL, 2013).

interpretá-lo, ou seja, proceder à escolha, de natureza axiológica, de vários sentidos possíveis para a norma. Mas, se a norma apresenta lacuna, o processo de interpretação não é suficiente para preencher tal vazio, fazendo-se necessário o uso da integração. (REALE, 2002, pp. 295-296)

Especificamente sobre interpretação, ponto essencial para o presente estudo, Karl Larenz ensina que

A interpretação da lei é (...) um processo de duplo sentido, em cujo decurso se conforma a situação de facto definitiva enquanto enunciado, a partir da 'situação de facto em bruto', atendendo às proposições jurídicas potencialmente aplicáveis, e se precisa o conteúdo das normas a aplicar, atendendo mais uma vez à situação de facto, tanto quanto seja necessário. (LARENZ, 1991, p. 439).

De acordo com Karl Engisch, a interpretação de um conceito jurídico é preliminar ao processo de subsunção, a qual pode gerar, pelo seu resultado, um novo material de interpretação, num movimento contínuo (ENGISCH, 2001, p. 96)

A interpretação se limita, assim, a esclarecer o sentido verdadeiro e alcance da norma, reproduzindo, em termos diversos, o pensamento já contido nela. Mas, mais que isso, é restituir sentido a um texto corrompido, numa perspectiva crítica. Nesse objetivo, existem várias técnicas interpretativas, como a gramatical, a lógica, a sistemática, a histórica, a sociológica ou teleológica, todas complementares, não se excluindo reciprocamente. (Diniz, 2002, pp. 276-278. SAVIGNY, 2001, pp. 8-11).

O tipo de interpretação que se nota aplicado aos casos analisados na presente pesquisa é a interpretação extensiva, a qual admite que a norma abrange certos fatos-tipos implicitamente dentro do espírito da lei (*ratio legis*), ou seja, que a norma possui um cerne significativo e uma zona de penumbra, dentro dos quais sua aplicação consiste em mera interpretação. Não se confunde com analogia, visto que nesta é preciso ir além do texto legislativo, pois este não existe especificamente para o caso analisado, ou seja, funciona além dos limites da zona de penumbra, razão pela qual se liga ao processo de integração (DINIZ, 2002, pp. 177-178, 180). Tal escolha, contudo, mostra-se bastante controversa em relação às regras de hermenêutica.

As hipóteses de competência privativa do Presidente da República para iniciar o processo legislativo são apresentadas de modo hialino no § 1º do art. 61 e também podem ser encontradas nos artigos 165 e 166 da Constituição da República. São exceções à regra da competência legislativa comum, outorgada nos termos do *caput* do artigo 61 (e primordialmente endereçadas aos legisladores).

In casu incide a regra básica salientada por Carlos Maximiliano, segundo a qual *exceptiones sunt strictissimae interpretationis* (2017, p. 254). Regra que tem sido reafirmada pela doutrina de Gilmar F. Mendes, para quem *os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa* (MENDES, 2017, p. 916), bem como pelo Supremo Tribunal Federal:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca (BRASIL, 2001).

Tais casos devem, inclusive, serem meramente repetidos nas demais esferas federativas. Para Nelson Nery Junior e Rosa Maria de A. Nery, as normas básicas da CF sobre o processo legislativo, como as referentes às hipóteses de iniciativa reservada, devem ser observadas pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal (NERY JUNIOR, 2009, p. 424) e, em consequência, também pelos Municípios.

Tais interpretações estão plenamente de acordo com a posição dos grandes clássicos sobre o tema da hermenêutica, Savigny e Karl Larenz, que entendem haver restrições à possibilidade de interpretação extensiva ou analogia à norma de ordem pública, norma especial ou norma restritiva de direitos. (LARENZ, 1991, pp. 500-503; SAVIGNY, 2001, p. 47).

É certo que a interpretação da Constituição tem suas peculiaridades e polêmicas, contudo, como bem salienta Karl Larenz:

No que respeita à minha opinião pessoal, não vejo fundamento bastante para não se aplicarem, pelo menos em princípio, os princípios interpretativos gerais também à interpretação da Constituição, pois que a Constituição é, enquanto lei - tal como todas as outras leis (redigidas na maior parte em linguagem corrente) - uma obra de linguagem, que, como tal, carece de interpretação, tal como as proposições nela contidas têm o carácter de normas; o seu efeito vinculativo não é certamente menor, mas mais vigoroso do que o das demais leis. (LARENZ, 1991, pp. 513-514)

Não obstante, não faltam exemplos à constatação de que as hipóteses de iniciativa legislativa reservada continuam sendo extensivamente interpretadas. Parlamentares de diferentes localidades estão sendo impedidos de legislar sobre incontáveis matérias, como ordenamento e controle do solo urbano (RIO GRANDE DO

SUL, 2017 e 2018), programas governamentais (SÃO PAULO, 2018), campanhas públicas (SÃO PAULO, 2013 e 2016), gestão democrática (SÃO PAULO, 2018a), entre outros.

Qualquer matéria que afete as atribuições de órgãos (em sentido amplo) do Poder Executivo tem sido considerada como de competência (legislativa) privativa deste, mesmo após a exclusão do termo “atribuições” da alínea “e”, do inciso, II, do § 1º, do art. 61 da Constituição da República.

Aliás, há muito que discutir acerca da Emenda Constitucional n.º 32, cujo objeto era a medida provisória, mas que sofreu modificações de natureza diversa. Relevante, nesse contexto, citar as palavras do Senador Josaphat Marinho:

Note V. Ex^a que o art. 62 cuida de medidas de caráter transitório. Os arts. 48 e 84 tratam de disposições de caráter permanente, conseqüentemente, matérias entre si não correlacionadas com as do art. 62. Mas, agora, aproveita-se o contexto das emendas que visavam alterar apenas o art. 62 e, por intermédio dele, enxertam-se disposições tendentes a modificar, para ampliar, competências permanentes do Presidente da República (MARINHO, 1997, p. 22937).

Aprofundar a análise da Emenda Constitucional n.º 32, contudo, fugiria ao escopo da presente pesquisa, que visa indicar o caminho a ser percorrido em relação a temas retirados do Poder Legislativo e entregues ao Poder Executivo pela via hermenêutica.

A incerteza sobre a legitimidade parlamentar para o início do processo legislativo no que tange a matéria que geram ou alteram atribuições do Poder Executivo conduz a decisões contraditórias. Nesse sentido, veja-se, em relação à divulgação de listagens de medicamentos disponíveis na rede pública de saúde, que projeto de lei de iniciativa parlamentar foi julgado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.818, DE 15 DE ABRIL DE 2011, DO MUNICÍPIO DE IACRI QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO OBRIGATÓRIA DA RELAÇÃO DE MEDICAMENTOS DISPONÍVEIS PARA ENTREGA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. À evidência que a lei municipal questionada, embora contenha proposta louvável, invade competência privativa do chefe do

Poder Executivo Municipal. Dispor sobre organização municipal, atribuindo obrigações ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos municipais, é matéria referente à administração municipal (SÃO PAULO, 2011).

Em contrapartida, lei de iniciativa parlamentar com assunto idêntico foi considerada constitucional pelo mesmo Tribunal, conforme pode ser constatado abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE TAUBATÉ - LEI MUNICIPAL Nº 5.055 DE 11 DE SETEMBRO DE 2015 - INICIATIVA PARLAMENTAR LEI QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DE LISTA DE MEDICAMENTOS DISPONÍVEIS PARA ENTREGA NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE NORMA QUE NÃO REGULA MATÉRIA ESTRITAMENTE ADMINISTRATIVA - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INOCORRÊNCIA LEI QUE VISA APENAS INFORMAR A POPULAÇÃO SOBRE QUESTÃO DE SEU INTERESSE AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (ARTS. 5º, 24, §2º, “1” E “2”, 47, II, XIV E XIX, “A” E 144) ACÇÃO IMPROCEDENTE (SÃO PAULO, 2016a).

Instituído no âmbito do Município de São Paulo por meio da Lei n.º 16.612/2017, o “Programa de Combate a Pichações” foi julgado constitucional pelo Tribunal de Justiça Paulista, sem que se reconhecesse a inconstitucionalidade em virtude de a propositura ser de origem parlamentar. No mesmo sentido o julgamento da “Campanha Permanente de Combate à Pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano”⁹.

Em sentido oposto, no entanto, foi o julgamento do “Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo”, no qual se identificou a ocorrência de lesão ao princípio da separação dos Poderes¹⁰.

⁹ “Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. [...]” (SÃO PAULO, 2017).

¹⁰ “Ação direta de inconstitucionalidade. Sorocaba. Lei municipal n. 11.452, de 21 de novembro de 2016, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a instituição do Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo” no âmbito daquele Município. Caracterização de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo e de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente” (SÃO PAULO, 2018b).

Os exemplos são suficientes para ilustrar como a interpretação ampliativa do rol do § 1º do art. 61 da Constituição da República alanceia o Poder Legislativo e atravanca o desenvolvimento nacional. Além da insegurança jurídica decorrente da interpretação variável, inúmeras leis deixam de ser utilizadas em prol do interesse público para servirem apenas à manutenção do protagonismo do Poder Executivo.

Elucidativo sobre a matéria da segurança jurídica é o pensamento de Recaséns Siches (1973, p. 301), para quem a sensação de segurança equivale à sensação de pisar um solo firme, ao tempo que a impressão de insegurança equivale ao medo que falte o solo em que nos apoiamos ou o medo da queda.

Antonio-Enrique Pérez Luño (1991, p. 17) admite que a segurança constitui um desejo arraigado na vida do homem, o qual sente terror ante a insegurança de sua existência, diante da imprevisibilidade e a incerteza a que está submetido.

A presente pesquisa não tem a pretensão de concluir pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que versem sobre atribuições do Poder Executivo, mas de lançar luz sobre tema de alta relevância institucional, que deve ser explorado aprofundadamente.

Há que se preferir a santidade do direito dinâmico em detrimento da santidade direito histórico (IHERING, 2014, p. 35), sob pena de, consciente ou inconscientemente, haver compadecimento com pretensões anti-institucionais, mais compatíveis com Constituições pretéritas do que com o texto vigente.

O tema apresentado não é novo, mas precisa ser analisado como se fosse. Se permanecer ortodoxamente enfrentado, gerará constante mácula institucional democrática, mantendo inconstitucionalmente um protagonismo não desejado pela sociedade brasileira.

CONCLUSÃO

A história constitucional brasileira demonstrou, desde a primeira República, a intenção do Poder Executivo pela participação no processo legislativo. A iniciativa de projetos de lei, inicialmente atribuída por completo ao Poder Legislativo foi gradativamente aberta ao Poder Executivo.

Diferentes momentos históricos geraram a outorga de competências ao Poder Executivo, desde a outorga da competência legislativa plena, em concorrência com o

Poder Legislativo, até a reserva de iniciativa, prevista nos casos do § 1º do art. 61 e do art. 165, ambos da Constituição da República.

Mas o protagonismo do Poder Executivo também tem se desenhado mediante a interpretação extensiva das cláusulas constitucionais de iniciativa reservada. Com amparo jurisdicional, várias matérias têm sido consideradas como reservadas ao chefe do Poder Executivo, o que tem gerado a declaração de inconstitucionalidade de inúmeras leis de iniciativa parlamentar.

O embrião da constatação é oriundo de pesquisa específica, sobre a iniciativa parlamentar em projetos de leis de natureza tributária. Não obstante a fixação de precedente em 1992, pelo Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Estaduais brasileiros custaram a admitir a liberdade legislativa que a Constituição da República conferiu ao Poder legitimado à atividade legiferante, além de outros que ainda se recusam a fazê-lo.

Contornos hermenêuticos variados fundamentam a negativa de competência parlamentar para iniciar o processo legislativo em vários assuntos. De programas governamentais a projetos de gestão democrática, qualquer matéria que afete as atribuições de órgãos administrativos tem sido classificados, pelo Poder Judiciário, como de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, algo absolutamente conveniente ao protagonismo pretendido por este.

Ocorre que a interpretação extensiva, nesse caso, conduz à contradições facilmente constatáveis. Decisões contraditórias proferidas no âmbito do mesmo Tribunal revelam que o parâmetro decisório pode estar mais apoiado na história (de protagonismo do Poder Executivo) do que na nova realidade instaurada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o que demanda imediata e profunda análise.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. Atualização de Rosolea M. Folgosi. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROS, Sérgio Resende de. Leis autorizativas. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: Divisão Jurídica*, Bauru, n. 29, p. 259-265, ago./nov. 2000.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar 724/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 17 abril 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 640208 AgR. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 05 outubro 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 809719/MG – Minas Gerais. Relator: Min. Luiz Fux. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 26 abril 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRAZ, Petrônio. *Tratado de direito municipal: poder legislativo municipal*. V. 4. Leme: São Paulo, 2009.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

DINIZ, Maria Helena. *As lacunas do direito*. 7 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. Trad. J. Baptista Machado. 8 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

ESPÍRITO SANTO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0019805-18.2015.8.08.0000. Relator: Des. Samuel Meira Brasil Jr. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 19 maio 2016. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 16 ago. 2018.

FONSECA, Aníbal Freira da. *O Poder Executivo na República brasileira*. Brasília: UNB, 1981.

IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Trad.: Agnes Cretella e José Cretella Júnior. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Tradução José Lamago. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Culbenkian, 1991.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. *La seguridad jurídica*, Barcelona: Ariel, 1991.

MADISON, James. *The federalist papers*: n. 48. Yale Law School: Lillian Goldman Law Library, 1788. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed48.asp>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MARINHO, Josaphat. *Diário da Câmara dos Deputados*. 1997. Brasília: Câmara dos Deputados, Ago. 1997. Discurso proferido durante a discussão da Emenda Constitucional n.º 32/01.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *Do espírito das leis*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada: e legislação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27 ed. atual. 7 tir. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70070873567. Tribunal Pleno. Relator: Des. Carlos Cini Marchionatti. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 07 dezembro 2017. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=juris>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70074889304. Tribunal Pleno. Relator: Des. Alberto Delgado Neto. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 23 janeiro 2018. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=juris>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0084831-98.2011.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Des. Armando Toledo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 05 outubro 2011. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0063119-18.2012.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Des. Antonio Luiz Pires Neto. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 12 junho 2013. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2036086-77.2016.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Des. João Negrini Filho. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 agosto 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2150170-91.2016.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Des. Márcio Bartoli. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 19 outubro 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2246723-06.2016.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Des. Márcio Bartoli. *Pesquisa de*

jurisprudência, Acórdãos, 05 abril 2017. Disponível em:
<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2017927-18.2018.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Des. Carlos Bueno. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 08 agosto 2018. Disponível em:
<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2258036-61.2016.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Des. Péricles Piza. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 07 fevereiro 2018. Disponível em:
<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2084814-81.2018.8.26.0000. Órgão Especial. Relator: Des. Antonio Celso Aguilar Cortez. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 08 agosto 2018. Disponível em:
<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

SAVIGNY, Friedrich Carl Von. *Metodologia jurídica*. Tradução Hebe A. M. Caletti Marengo. Campinas, SP: Edicamp, 2001.

SICHES, Recaséns. *Nueva filosofía de la interpretación del derecho*, 2 ed. ampl., México: Porrúa, 1973.