

Problemas de simetria no processo legislativo

07/11/2023

A jurisprudência tradicional do Supremo Tribunal Federal entende que as regras básicas do processo legislativo federal constituem normas de observância obrigatória para estados, Distrito Federal e municípios. Deriva-se disso o que a doutrina denomina de princípio da



Não deixa de ser peculiar que a Constituição Federal trate apenas

do processo legislativo da União, referindo-se apenas ao Congresso Nacional, ao presidente da República e a outras autoridades federais, sem que haja sequer um artigo mandando aplicar essas mesmas regras aos demais níveis federativos. Talvez porque se pressuponha essa aplicação simétrica/imediata.

A questão, contudo, é um tanto quanto controvertida, pois, em matéria de simetria, menos é mais. É dizer: quanto menos exigente se é com a adoção desse princípio, mais liberdade e autonomia se atribui aos entes subnacionais, o que é, em certa medida, a própria razão de ser de se adotar a forma federativa de Estado.

Precisamos dar, contudo, alguns passos atrás, e rememorar a própria fonte mais imediata da extração desse princípio, bem como suas limitações.

De acordo com o artigo 25, caput, da Constituição, os estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios estabelecidos na Constituição. Dessa norma o STF induz o chamado princípio da simetria, segundo o qual os estados, o DF e os municípios devem adotar, nas linhas gerais, os mesmos princípios básicos

aplicáveis na esfera da União.

No âmbito do processo legislativo, é firme a posição do Supremo Tribunal Federal no sentido de que *“as regras básicas do processo legislativo federal — incluídas as de reserva de iniciativa —, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes”* (STF, Pleno, ADI 430/DF, relator ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 1/7/1994).

Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis — isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos estados, ao DF e aos municípios. Segundo a interpretação majoritariamente adotada, essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: artigo 27, § 4º que atribui à lei — estadual — a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual). Também não incide a simetria quando a regra federal for juridicamente inaplicável às demais esferas, como é o caso da dinâmica do bicameralismo (artigo 65), obviamente impossível de se aplicar em entidades federativas com uma Casa legislativa só.

O problema, porém, é que se registra recente tendência do STF à valorização (ou endurecimento?) desse princípio, em detrimento (cada vez mais) da autonomia dos estados-membros. Assim, mesmo em “zonas cinzentas”, nas quais se poderia admitir uma certa criatividade estadual, a corte tem reiteradamente adotado uma obrigação bastante rígida de simetria: assim, por exemplo, em relação ao quórum de PEC na esfera estadual (que se passou a exigir ser igual ao de PEC na esfera federal, 3/5) e às matérias de lei complementar (que o tribunal passou a entender que não podem ser ampliadas na esfera estadual).

Vejamos com mais cuidados esses dois precedentes. Até 2022, não havia obrigatoriedade de que os estados e o DF seguissem, na reforma de suas Constituições e Lei Orgânica, o mesmo quórum de 3/5 previsto para a reforma da esfera federal. Considerava-se tratar de tema sujeito à autonomia estadual. Porém, já havia precedente do STF considerando inconstitucional norma estadual que exigia o quórum de 4/5 para a reforma, mas pelo exagero desse patamar de votos.

Todavia, no julgamento da ADI nº 6.453/RO, o Pleno do STF adotou novo entendimento, para considerar inconstitucional norma de Constituição estadual que previa quórum diferente de 3/5 (no caso, 2/3) para a aprovação de PEC naquela esfera federativa. Com a devida vênia, consideramos incorreto tal entendimento. Não há na CF norma expressa que determine quórum de aprovação de PEC na esfera estadual — e, em se tratando de um poder constituinte (embora decorrente), não se devem aplicar com rigidez mandamentos de simetria. Trata-se, contudo, de tendência claramente verificada na jurisprudência mais recente do STF, de aplicar de forma cada vez mais estrita a simetria ao processo legislativo estadual.

Ao julgar a ADI nº 5.003/SC, o Plenário do STF decidiu que a Constituição estadual não pode estabelecer reservas de lei complementar, além daquelas já estabelecida na Constituição federal. Considerou-se que a lei complementar é uma exceção ao princípio democrático, por exigir a formação de uma maioria qualificada, por um procedimento legislativo especial — logo, só pode ser exigida por determinação do Constituinte Federal 73.



Consideramos inadequado esse entendimento. Retirar do poder constituinte estadual o poder de selecionar quais temas merecem uma maior estabilidade normativa é ignorar as peculiaridades de cada um dos 26 estados e do DF: uma matéria que, em nível federal, possa ser menos relevante, pode revestir-se na esfera estadual de importância tal que justifique a exigência de lei complementar para sobre ela dispor. Mais ainda: esse entendimento do STF parece ter criado um paradoxo: se a Constituição estadual veicular o tema de lei ordinária em seu próprio corpo (o que, em regra, é possível), essa disposição somente poderá ser modificada por emenda à Constituição estadual; todavia, se o mesmo texto da mesma Constituição estadual exigir lei complementar para dispor sobre o assunto... será inconstitucional?

Segundo nosso entendimento, não pode a Constituição estadual dispensar a lei complementar nos casos em que a Constituição federal exige tal instrumento; no silêncio da CF, caberia à Constituição estadual livremente selecionar o instrumento legislativo a ser utilizado (lei ordinária ou lei complementar). Não foi essa tese, como se vê, a adotada pelo STF, o qual vem privilegiando cada vez menos a autonomia estadual...

Qual não foi a surpresa de todos, ao perceber que o STF não aplicou a simetria às regras sobre iniciativa de projeto de lei sobre defensoria pública estadual... Mas isso já é assunto para uma parte dois!

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-nov-07/fabrica-leis-problemas-simetria-processo-legislativo/>