XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

MARCOS LEITE GARCIA

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

C755

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Marcos Leite Garcia, Paulo Roberto Barbosa Ramos – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-982-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU
(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



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

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I reúne onze textos elaborados, submetidos e posteriormente aprovados por professores que integram o banco de avaliadores do CONPEDI. Todos os textos foram selecionados a partir de um processo de avaliação cega por pares, o que garante a seriedade do mecanismo de análise das contribuições acadêmicas. Os textos selecionados abordam temas os mais diversos dentro da temática Constituição, Teoria Constitucional e Democracia. Em todos eles observamos a criatividade e empenho dos pesquisadores no sentido de abordarem de forma criativa, racional e crítica as temáticas objeto de suas investigações, a exemplo dos impactos da constituição sobre a administração; globalização e constituição; comissões parlamentares de inquérito; proteção das diferenças pelo Supremo Tribunal Federal; estado de coisas inconstitucional; precedentes; direitos humanos e direitos fundamentais; reforma da constituição e constitucionalismo na América Latina.

Todos os artigos suscitam debates e contribuem para o avanço das discussões a partir das investigações realizadas, mantendo vivo o processo de compreensão dos institutos jurídicos não somente vigentes no Brasil como também em organismo internacionais cujas decisões impactam na dinâmica da sociedade brasileira.

Por tudo isso, recomendamos a leitura dos artigos que integram esta coletânea.

Boa leitura.

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia -UNIVALI

Prof. Titular Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA

O PRECEDENTE DA INICIATIVA LEGISLATIVA POR EMPRÉSTIMO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

THE CASE OF THE LEGISLATIVE INITIATIVE FOR LOAN IN THE STATE OF SANTA CATARINA

Ane Caroline Kleinubing Scheffer [1]
Diego Vieira de Souza [2]
Orides Mezzaroba [3]

Resumo

O objetivo deste artigo científico é analisar o precedente da iniciativa legislativa por empréstimo no Estado de Santa Catarina, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de julgado do Tribunal de Justiça do Estado. Iniciativa legislativa por empréstimo é o instituto por meio do qual a inequívoca manifestação política de vontade do Chefe do Poder Executivo em deflagrar o processo legislativo viabiliza a atuação legislativa parlamentar, no caso de matérias em que a Constituição Federal prevê a iniciativa legislativa reservada. Para tanto, utilizando-se do método dedutivo, analisar-se-á a tramitação do Projeto de Lei nº 463/2021 na Assembleia Legislativa (Alesc), que resultou na Lei nº 18.316, de 2021, e a hermenêutica jurisdicional adotada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5032503-77.2022.8.24.0000 do Tribunal de Justiça, assim como da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6696/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Em âmbito estadual, suscitou-se a inconstitucionalidade da referida lei, principalmente, sob o argumento de que incorria em vício formal por usurpação de iniciativa, na medida em que a legislação decorreu de emenda substitutiva global apresentada pelo Líder do Governo no Parlamento. Conclui-se pela evolução jurisprudencial acerca do conteúdo da norma constitucional que prevê a reserva de iniciativa legislativa, transcendendo o caráter formal e assumindo contorno material, no sentido de correspondência do conteúdo da proposição legislativa com a manifestação de vontade política do Chefe do Poder Executivo.

Palavras-chave: Iniciativa legislativa por empréstimo, Iniciativa reservada, Hermenêutica jurisdicional, Lei nº 18.316/2021

---

[1] Analista Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc). Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

[2] Analista Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc). Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

[3] Professor do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Abstract/Resumen/Résumé

The purpose of this scientific article is to analyze the precedent of legislative initiative by loan in the State of Santa Catarina, in light of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Court and a ruling from the State Court of Justice. Legislative initiative by loan is the mechanism through which the unequivocal political expression of will by the Chief of the Executive Branch to trigger the legislative process enables parliamentary legislative action, in cases where the Brazilian Constitution provides for reserved legislative initiative. To this end, using the deductive method, the progress of Bill nº 463/2021 in the Legislative Assembly (Alesc), which resulted in Law nº 18.316 of 2021, and the jurisdictional hermeneutics adopted in the judgment of the Direct Action of Unconstitutionality nº 5032503-77.2022.8.24.0000 by the Court of Justice, as well as Direct Action of Unconstitutionality nº 6696/DF, judged by the Brazilian Supreme Court, will be analyzed. At the state level, the unconstitutionality of said law was raised, mainly, on the argument that it incurred a formal defect by usurpation of initiative, as the legislation resulted from a global substitute amendment presented by the Government Leader in Parliament. It concludes with the jurisprudential evolution regarding the content of the constitutional norm that provides for the reserve of legislative initiative, transcending the formal character and assuming a material contour, in the sense of the correspondence of the legislative proposal's content with the political will manifestation of the Chief of the Executive Branch.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legislative initiative by loan, Reserved initiative, Jurisdictional hermeneutics, Law nº 18.316/2021

1 INTRODUÇÃO

O tema do presente artigo versa sobre o precedente da iniciativa legislativa por empréstimo no Estado de Santa Catarina, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Assim, precisamente, o problema da presente pesquisa a ser elucidado é qual a hermenêutica jurisdicional acerca da norma constitucional que prevê a iniciativa legislativa reservada.

Os objetivos deste trabalho são: discorrer sobre o sistema de repartição de competência legislativa previsto na Constituição Federal; analisar o precedente da iniciativa legislativa por empréstimo em âmbito federal e no Estado de Santa Catarina, assim como as manifestações do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça em torno da hermenêutica constitucional da iniciativa legislativa reservada.

No ordenamento jurídico, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) fixa regras sobre a competência legislativa material (artigos 21 e 24) e os legitimados para a iniciativa dos atos normativos (artigos 22 e 23). Tais regras são de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais e representam a concretude do princípio da separação dos poderes e autonomia dos entes federativos, verdadeiros pilares do Estado Democrático de Direito.

Na hipótese de um ente federado legislar sobre matéria alheia à sua competência, haverá, via de regra, vício no processo de formação da norma, por usurpação de competência legislativa, o que acarreta inconstitucionalidade formal do ato normativo.

A questão da competência para se iniciar o processo de criação de uma lei contempla acirrados debates no âmbito dos Poderes Legislativos e em ações constitucionais propostas no Supremo Tribunal Federal e em Tribunais de Justiças.

Um deles, foi decorrente da Questão de Ordem 125/2021, apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados, quando da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 19/2019. Na ocasião, alegou vício formal quanto à iniciativa da proposição de autoria parlamentar, sob o argumento de que a matéria seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, o projeto visava a implementação da autonomia do Banco Central do Brasil. A questão de ordem foi resolvida no Plenário pelo Presidente Arthur Lira, no sentido de que o apensamento do Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2019 – PLP 112/2019, de autoria do Poder Executivo, ao projeto em pauta, seria suficiente para sanar a discussão.

A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6696/DF, o qual analisou a constitucionalidade formal da lei

aprovada, em razão de alegada reserva de iniciativa presidencial na matéria. Orbitou o debate perquirições se a manifestação de vontade política pelo Presidente da República para deflagração do processo legislativo, por meio de envio de mensagem presidencial durante a tramitação da matéria, com conteúdo substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional, atende a exigência constitucional da iniciativa privativa.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a iniciativa legislativa por empréstimo encontra precedente quando da tramitação do Projeto de Lei nº 463/2021, que resultou na Lei nº 18.316, de 29 de dezembro de 2021, que "Altera a Lei nº 6.745, de 1985, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina, disciplina o regime jurídico da carreira de Auditor do Estado e estabelece outras providências".

Em síntese, o Líder do Governo na Assembleia Legislativa apresentou emenda substitutiva global, acrescendo dispositivos na proposição de origem governamental, que tratava do regime jurídico da carreira de Auditor de Estado, conteúdo similar ao projeto de lei encaminhado anteriormente ao Poder Legislativo pelo Governador do Estado.

O Ministério Público do Estado suscitou a inconstitucionalidade da norma, sancionada na íntegra pelo Chefe do Poder Executivo, e propôs ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, alegando vício formal de iniciativa, por usurpação de competência.

2 O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

As regras e princípios básicos do processo legislativo encontram-se delineados na Constituição Federal (CRFB/88), as quais constituem normas de observância obrigatória para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, à luz do princípio da simetria.

É o caso das normas constitucionais que preveem a reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias ao Chefe do Poder Executivo, as quais são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio constitucional da separação e independência dos poderes.

Sobre tais matérias de iniciativa reservada, o Poder Legislativo não pode atuar de ofício, ou seja, por iniciativa própria, sob pena de usurpar a competência legislativa de outro Poder, incorrendo, assim, em vício de inconstitucionalidade formal.

A Constituição Federal estabelece o campo de atuação legislativa de cada ente federativo (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), em seus artigos 22, 24, 25 e 30, delineando o sistema de repartição de competência legislativa.

Referida repartição constitucional de competência legislativa e sua interpretação são norteados pelo princípio da preponderância dos interesses dos entes federativos (SILVA, 2017; e FERREIRA FILHO, 2012).

Assim sendo, compete privativamente à União legislar sobre assuntos de interesse nacional, que exigem tratamento uniforme em todo o país, a exemplo de matérias que tratam de direito civil, eleitoral, penal, condições para o exercício de profissões, dentre outras.

A Constituição Federal autoriza a delegação da União, por meio de lei complementar, aos Estados para legislarem sobre questões específicas de sua competência privativa (art. 22, parágrafo único, CRFB/88). Exemplo de competência privativa delegada é a Lei Complementar federal nº 103, de 2000, que autoriza os Estados a instituírem, por iniciativa privativa do Poder Executivo, o piso salarial para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB/88).

Remanesce aos Estados-membros a competência legislativa residual, qual seja, deflagrar o processo legislativo sobre matérias que não forem de competência da União ou dos Municípios (art. 25, § 1º, da CRFB/88).

Relativamente à repartição vertical de competência legislativa, a Constituição Federal, com a finalidade de estabelecer uma atuação coordenada entre as esferas federativas, em vista do federalismo cooperativo, prevê a iniciativa legislativa concorrente, admitindo a atuação de mais de um ente federativo em uma mesma matéria.

As matérias objeto da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal encontram-se relacionadas no art. 24 da Constituição Federal.

No âmbito da competência legislativa concorrente compete à União legislar, tão somente, sobre normas gerais. Sem contrariar as normas gerais, cabe aos Estados preencherem as lacunas (suplementar) da legislação nacional, a fim de atender as suas peculiaridades regionais. Na ausência de norma geral da União, ficam os Estados autorizados

a legislar de forma plena, todavia, surgindo lei federal geral, suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, §§ 1º a 4º, da CRFB/88).

2.1 Poder de iniciativa legislativa

A iniciativa, primeiro ato do processo legislativo, deflagra e impulsiona o trâmite legislativo. Assim, o poder de iniciativa é o poder-faculdade de um legitimado constitucional apresentar uma proposição para deliberação do Poder Legislativo. Importa destacar que a autoria da proposição confere rastreabilidade da proposta.

Para José Afonso da Silva (2018), a iniciativa legislativa consiste:

> […] na faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. Em termos rigorosos, ela consiste no poder de estabelecer a formação do direito objetivo (a lei) e no poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico. Ou seja, não é ato de processo legislativo, mas o ato que o desencadeia [...]

A Constituição do Estado de Santa Catarina elenca o rol de legitimados para iniciar o processo legislativo em seu art. 50, *in verbis*:

> Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer **membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos**, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (Grifos acrescentados)

Ao Poder Legislativo foram conferidas constitucionalmente as funções específicas de fiscalização dos atos do Poder Executivo e de produção normativa, que se desenvolve pela via do processo legislativo, que compreende a iniciativa, a deliberação, a votação, a sanção ou veto, a promulgação e a publicação. Por consequência, a reserva de iniciativa legislativa para o Chefe do Poder Executivo constitui uma previsão constitucional excepcional.

A doutrina classifica a iniciativa segundo a titularidade, podendo ser geral; privativa, reservada ou exclusiva; ou popular (SILVA, 2017; e FERREIRA FILHO, 2012).

Nessa senda, a iniciativa geral é encontrada por exclusão, sendo, via de regra, de competência do Poder Legislativo, salvo os casos em que se enquadrem como iniciativa reservada.

No que atina à iniciativa privativa, reservada ou exclusiva, a Constituição Federal prevê expressamente matérias específicas que só podem ser apresentadas ao Poder Legislativo por uma autoridade específica, sob pena de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Repisa-se que a Constituição Federal outorgou ao Poder Legislativo a função típica de legislar, estando as exceções, incluída as hipóteses de reserva de iniciativa, previstas em rol taxativo da Carta Magna.

A essência da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os Poderes, conferindo a cada um a prerrogativa de desencadear o processo legislativo em relação às matérias de sua economia interna ou relativas às suas atribuições constitucionais, de acordo com seus interesses.

Assenta o Supremo Tribunal Federal a gravidade inquestionável do vício jurídico decorrente da usurpação do poder de iniciativa constitucionalmente reservado a Poder ou órgão, padecendo a norma do vício de inconstitucionalidade formal e, por consequência, destituída de qualquer eficácia jurídica, nesses termos:

> [...] o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado", já que "a usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. (ADI 2.364, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17.10.2018)

Inclusive, neste particular, a Constituição Federal, por simetria, a Constituição Estadual e o Regimento Interno da Alesc (Rialesc), vedam, em projetos de lei de iniciativa exclusiva de determinado Poder ou órgão, a proposição de emendas parlamentares para aumentar a despesa prevista e sem pertinência temática com o objeto da proposição, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal[1] (art. 63 da CRFB/88, art. 52 da CESC/88, e arts. 194 e 195 do Rialesc).

Ainda, dada a gravidade do vício de iniciativa, a jurisprudência consolidou-se no sentido de que a "sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo"[2].

---

[1] "[...] A função do Legislativo nos projetos cuja iniciativa de propositura seja exclusiva de algum órgão ou agente político não se resume a chancelar seu conteúdo original. O debate, as modificações e as rejeições decorrentes do processo legislativo defluem do caráter político da atividade. 2. A jurisprudência da Corte tem entendido, reiteradamente, que a Constituição Federal somente veda ao Poder Legislativo formalizar emendas a projetos de iniciativa exclusiva se delas resultarem aumento de despesa pública ou se forem totalmente impertinentes à matéria versada no projeto [...]" (ADI 2.696, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 15.12.2016).

[2] ADI 6.337, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 24.08.2020.

Consoante as regras da hermenêutica jurídica, tendo em vista o caráter excepcional da restrição à competência legiferante do Poder Legislativo, as normas de iniciativa reservada devem ser interpretadas de forma restritiva, não comportando interpretação extensiva para abranger outras situações, senão aquelas expressamente elencadas na Carta Política.

Para corroborar a assertiva quanto à interpretação literal e restritiva das hipóteses de iniciativa reservada, de modo a fortalecer a atribuição legiferante do Poder Legislativo, colaciono jurisprudência pacífica do 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.** (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992) (Grifei)

A Constituição Catarinense, reprisando o art. 61, § 1º, II, da CRFB/88, reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa da deflagração do processo legislativo nas matérias previstas em seu artigo 50, § 2º, a exemplo de proposição que verse sobre os servidores públicos do quadro de pessoal do Poder Executivo e seu respectivo regime jurídico.

Depreende-se, pois, que a apresentação de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo ou do Poder Judiciário não impossibilita, mas circunscreve a atuação do Poder Legislativo, que conserva a prerrogativa de discutir e emendar as proposições legislativas, desde que não importe aumento de despesa e/ou disponha sobre matéria estranha à proposta originariamente apresentada.

Nesse sentido, é a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, da qual colaciono julgado que bem contextualiza as restrições taxativas à prerrogativa conferida aos parlamentares de emendar proposições legislativas em matéria de iniciativa reservada a outro poder ou órgão:

> [...] 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que **a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.** [...] (ADI 6072, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 30.08.2019) (Grifos acrescentados)

3 O PRECEDENTE DA INICIATIVA LEGISLATIVA POR EMPRÉSTIMO EM ÂMBITO FEDERAL

3.1 Projeto de Lei Complementar nº 19/2019, apresentado no Senado Federal, que resultou na Lei Complementar federal nº 179/2021

O Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019 (PLP 19/2019), iniciou sua tramitação legislativa no Senado Federal, por iniciativa parlamentar. A proposição legislativa versava sobre requisitos para nomeação e demissão do Presidente e dos Diretores do Banco Central do Brasil, bem como vedações aos exercentes do cargo, com o propósito de conferir autonomia formal ao Banco Central.

O projeto foi lido no Plenário do Senado em 12.02.2019 e, na sequência processual, aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e encaminhado ao Plenário da Casa iniciadora, na forma do substitutivo do relator, Senador Telmário Mota, onde obteve aprovação em 10.11.2020, sendo, nesta data, remetido à Câmara dos Deputados os autógrafos do projeto para revisão, nos termos do art. 65 da Constituição Federal.

Paralelamente, em 17.04.2019, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados, através de Mensagem Presidencial, o Projeto de Lei Complementar nº 112/2019 (PLP 112/2019), com o propósito de dispor sobre autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil e definir seus objetivos.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o PLP 19/2019 foi distribuído às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e de Finanças e Tributação (CFT), sendo pautado para Sessão Plenária do dia 9.02.2021.

Tramitaram, nesse contexto, simultaneamente, projeto de lei de iniciativa parlamentar e projeto de lei de iniciativa presidencial dispondo sobre a configuração do Banco Central, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

De ordem do Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Arthur Lira, apensou-se o PLP 112/2019, de iniciativa presidencial, ao PLP 19/2019, em 9 de fevereiro de 2021.

A CFT manifestou-se pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação do PLP 19/2019 e pela rejeição do PLP 112/2019, apensado. A CCJC concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PLP 19/2019 e do PLP 112/2019, apensado.

Quando da discussão plenária em turno único do PLP 19/2019, apensado a este o PLP 112/2019, suscitou-se Questão de Ordem alegando vício de iniciativa do projeto de

origem parlamentar, por entender ser a matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em razão de supostamente alterar a estrutura da Administração Pública Federal, inclusive versando sobre seus servidores públicos (Questão de Ordem nº 125/2021).

O Presidente da Sessão, Deputado Arthur Lira, indeferiu a Questão de Ordem, ao argumento de que houve apensamento de projeto de autoria do Poder Executivo (PLP 112/2019) ao projeto de iniciativa parlamentar (PLP 19/2019), sanando o alegado vício por usurpação de iniciativa reservada.

Em 10.02.2021, na 3ª Sessão Deliberativa Extraordinária Virtual do Plenário da Câmara dos Deputados, foi aprovado o PLP 19/2019 e, por consequência, declarado prejudicado o PLP 112/2019, procedendo-se a sua desapensação automática.

O Poder Executivo sancionou a matéria, com veto parcial, mantido pelo Congresso Nacional, promulgada, assim, a Lei Complementar federal nº 179, de 24 de fevereiro de 2021.

As legendas partidárias Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido dos Trabalhadores (PT), diante da promulgação da Lei Complementar federal nº 179/2021, ajuizaram Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6696/DF), perante o Supremo Tribunal Federal.

3.2 Supremo Tribunal Federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6696/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6696 foi ajuizada por legendas partidárias (PT e PSOL) contra a Lei Complementar federal nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe acerca de sua autonomia, bem como sobre nomeação e exoneração de seu Presidente e diretores. Arguiu-se, dentre outros, inconstitucionalidade formal por vício de inciativa da norma, nos seguintes termos dispostos na inicial (pp. 13-14):

> [h]á nulidade na tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019, que culminou na Lei Complementar nº 179/2021, que trata da autonomia do Banco Central.
> [...]
> O projeto PLP nº 19/2019, aprovado pelo Congresso, foi de iniciativa parlamentar, oriundo do Senador da República Plínio Valério. Na redação original propôs definir a nova forma de mandato para presidente e diretores do Banco Central, alterando a competência da Presidência da República em relação a autarquia, modificando a estrutura da Administração Pública federal e revogando, por decorrência, dispositivos legais pertinentes a estrutura do Banco Central.
>
> A proposição PLP nº 19 flagrantemente ofendeu a competência privativa do Presidente da República na iniciativa de projeto que determine a autonomia do Banco Central. [...]

O Advogado-Geral da União manifestou-se, no mérito, pela improcedência do pedido sob o argumento de que houve ausência de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que a iniciativa reservada deve ser interpretada restritivamente. Em linha com a decisão proferida pelo Presidente da Câmara dos Deputado, em sede de questão de ordem, argumenta que houve projeto de lei complementar apresentado pelo detentor da iniciativa supostamente reservada, qual seja, o Presidente da República.

Por maioria de votos, a Suprema Corte julgou improcedente o requerido na ADI 6696/DF, vencidos o Ministro Relator Ricardo Lewandowski e a Ministra Rosa Weber, ementa *in litteris*:

> DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe acerca de sua autonomia, bem como sobre nomeação e exoneração de seu Presidente e diretores. Arguição de inconstitucionalidade formal e material. I. Constitucionalidade formal 2. Processo legislativo no qual tramitaram, simultaneamente, projeto de lei de iniciativa parlamentar e projeto de lei de iniciativa presidencial. Constitucionalidade formal da lei aprovada, por mais de um fundamento, como se expõe a seguir. [...] 4. **Segundo: houve iniciativa presidencial.** A sanção do Presidente da República não convalida o vício de iniciativa, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porém, **o envio de mensagem presidencial, durante a tramitação da matéria, com projeto de lei substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional, configura situação diversa. Isso porque revela inequívoca vontade política do chefe do Executivo em deflagrar o processo legislativo, ficando atendida a exigência constitucional da iniciativa**. 5. Terceiro: foi observado o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A Câmara dos Deputados cumpriu os preceitos regimentais que regulamentam a matéria ao apensar os dois projetos de conteúdo praticamente idêntico e ao atribuir precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara (arts. 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Tal decisão somente seria passível de censura se visasse a contornar ou frustrar eventual reserva de iniciativa presidencial, o que não é o caso. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de não interferir em questões interna corporis das casas legislativas (MS 34.099-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 05.10.2018). **6. Em suma: a) não era exigível, na hipótese, a iniciativa presidencial, por se tratar da estruturação de um árbitro neutro do Sistema Financeiro Nacional; b) ainda quando tal iniciativa fosse exigível, teria sido satisfatoriamente atendida**; c) inexistiu violação ao devido processo legislativo. **Note-se que a reserva de iniciativa é uma exceção ao princípio da separação de Poderes, já que a competência geral para legislar é do Congresso Nacional. Porque assim é, as normas que a instituem devem ser interpretadas com o devido temperamento. Se houve indiscutível manifestação de vontade política pelo Presidente da República para deflagração do processo legislativo e se o produto final corresponde substancialmente à sua proposta, não há razão para a declaração de inconstitucionalidade formal da lei.** [...] (ADI 6.696, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Relator p/ Acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-08-2021) (Grifos acrescentados)

Do referido acórdão, destaco as razões do Ministro Gilmar Mendes, que serviram para amparar a improcedência da demanda:

> [...]

> Entendeu, portanto, que a propositura de projeto de lei por parlamentar, em torno de matéria sujeita à iniciativa reservada do Poder Executivo, não conduz a um automático e irrefletido reconhecimento da inconstitucionalidade da lei. Em voto irrepreensível, o eminente Relator concluiu pela **ausência de vício formal da proposição legislativa, argumentando que, paralelamente ao projeto de autoria parlamentar, tramitava no Congresso Nacional proposição de iniciativa do Poder Executivo, cujo conteúdo guardava afinidade lógica e mantinha relação de pertinência com o texto proposto pelo parlamentar**. Os fundamentos invocados naquela ocasião são sólidos e extremamente convincentes, e calham com perfeição para a solução da Ação Direta de Inconstitucionalidade ora em julgamento. Tenho para mim que, em casos tais, a declaração de inconstitucionalidade do diploma legal corresponderia a um excesso de formalismo e a um avanço desproporcional sobre a liberdade de ação política do Poder Legislativo. **Não há motivos para – e, mais uma vez, peço vênia aos que pensam o contrário – declarar a inconstitucionalidade de diploma legislativo, por ofensa à reserva de iniciativa do Poder Executivo, nos casos em que, embora o texto originário seja de autoria parlamentar, a Presidência da República tenha encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei de conteúdo idêntico, ou bastante similar, demonstrando interesse concreto na tramitação do processo legislativo.** (Grifos acrescentados)

O Relator do voto vencedor, o Ministro Luís Roberto Barroso posicionou-se acerca do conteúdo material da norma constitucional que exige a reserva de iniciativa, no sentido de correspondência material da proposição com a manifestação de vontade política do Chefe do Poder Executivo, nestes termos:

> Portanto, entendo que a regra constitucional que exige iniciativa do Presidente da República não tem um conteúdo formal, tem um conteúdo material. É preciso que haja uma manifestação de vontade do Presidente da República no sentido de deflagrar o processo legislativo naquela matéria.

Rememorou o Ministro que o país adota o sistema presidencialista e nele a competência plena para legislar recai, como regra geral, sobre o Poder Legislativo.

Discordou do Relator por entender que a LC nº 179, de 2021, não dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Banco Central do Brasil e tampouco criou ou extinguiu ministérios ou órgãos da Administração Pública.

Ressaltou que houve iniciativa presidencial na matéria. Sob a sua perspectiva, o substitutivo apresentado pelo relator do PL 19/2019, Senador Telmário Motta, incorporou boa parte normas dispostas no PL 112/2019, de iniciativa presidencial. O PL aprovado seria substancialmente semelhante e na mesma finalidade de conferir autonomia reforçada ao Banco Central do Brasil, resguardando a política monetária de indevidas influências políticas.

Sublinhou que não se trata de convalidação do vício de iniciativa por meio da sanção presidencial, mas de saneamento, no curso da tramitação da proposição legislativa, mediante inequívoca manifestação de vontade política do Chefe do Poder de deflagrar o processo

legislativo naquela matéria, *in casu*, por meio do envio de projeto de lei complementar com similitude de conteúdo – mesmo escopo – em relação à proposição parlamentar sancionada.

A Ministra Carmem Lucia corroborou com o entendimento de que a matéria é de competência privativa do Presidente da República. No entanto, conclui que o aproveitamento, na redação da proposição aprovada, de dispositivos com teor semelhante ao apresentado na proposição presidencial demonstra sua aquiescência e o comparecimento dessa autoridade na formação complexa da vontade estatal.

Nessa senda, entendeu a Ministra que o apensamento do projeto de lei presidencial fez sanar eventual vício de iniciativa, cujo trecho de voto que bem elucida a questão colaciono abaixo:

> Na espécie vertente, contudo, a formalidade está superada, por ter sido encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 112/2019, de iniciativa daquela autoridade, também cuidando o tema referente à ampliação da autonomia do Banco Central. O Projeto de Lei n. 112/2019, de iniciativa presidencial, por questões de tramitação interna, foi inicialmente anexado ao Projeto de Lei n. 19/2019, de iniciativa do Senador Plínio Valério, sendo o primeiro depois arquivado pela aprovação do que disposto no Projeto de Lei n. 19/2019 – convertido na Lei Complementar n. 179/2021 Os pontos essenciais da Lei Complementar n. 179/2021 constavam no Projeto de Lei n. 112/2019, o que supre o vício de iniciativa. Sendo assim, a apresentação do ato do Presidente da República supriria devidamente a exigência constitucional.

Em retrospectiva histórica, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou sobre a matéria no julgamento conjunto das ADIs 3.112/DF, 3.137/DF, 3.198/DF, 3.263/DF, 3.518/DF, 3.535/DF, 3.585/DF, 3.600/DF, 3.788/DF e 3.814/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, quando se delineou as hipóteses de admissibilidade da supracitada iniciativa por empréstimo. Veja-se:

> [...] Dispositivos impugnados que constituem mera reprodução de normas constantes da Lei 9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei 10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha, ou, ainda, consubstanciam preceitos que guardam afinidade lógica, em uma relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso Nacional pela Presidência da República, razão pela qual não se caracteriza a alegada inconstitucionalidade formal. [...]

4 O PRECEDENTE DA INICIATIVA POR EMPRÉSTIMO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

4.1 Projeto de Lei nº 463/2021, transformado na Lei nº 18.316/2021

O Governador do Estado de Santa Catarina encaminhou à Assembleia Legislativa (Alesc), por meio da Mensagem nº 949, de 1º de dezembro de 2021, Projeto de Lei autuado sob o nº 463/2021, que "Altera a Lei no 6.745, de 1985, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina, e estabelece outras providências".

Aduz o então Secretário de Estado da Administração, na Exposição de Motivos nº 2021/2021, como razões para a propositura da matéria, que:

> O presente projeto propõe ajustes necessários ao aprimoramento da legislação dos servidores públicos estaduais com vistas à redução do litígio judicial. A proposta também promove a criação pontual de gratificações para contemplar situações exigidas pela legislação federal na área de licitações e contratos e proteção de dados, bem como estabelece novos valores de determinadas gratificações para recompor o seu poder aquisitivo.

Conforme acordo entre as Lideranças e com anuência dos Presidentes das Comissões Permanentes de Constituição e Justiça (CCJ), de Finanças e Tributação (CFT) e de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), tendo em vista o término da Sessão Legislativa, as reuniões dos Colegiados ocorreram de forma conjunta, com fulcro no § 2º do art. 135 do Regimento Interno da Alesc.

No âmbito das Comissões Permanentes, a proposição foi aprovada, por maioria, na forma da Emenda Substitutiva Global apresentada pelo Líder do Governo, Deputado José Milton Scheffer, a qual incluiu na redação do Projeto de Lei dispositivos que disciplinam o regime jurídico da carreira de Auditor de Estado, e Subemendas Aditiva e Modificativa que promoveram adequação à técnica legislativa.

A proposição acessória aprovada, em síntese, altera a denominação do cargo de provimento efetivo de Auditor Interno do Poder Executivo para Auditor do Estado, constituindo a carreira como "essencial e exclusiva de Estado, competindo-lhe privativamente as atribuições relacionadas ao sistema de controle interno do Poder Executivo" (art. 26), estabelecendo a estrutura de classes, enquadramento e desenvolvimento funcionais, remuneração, prerrogativas, garantias e deveres.

Consta da justificativa do Líder do Governo na emenda substitutiva global, que a medida confere segurança jurídica e visa reduzir a litigiosidade entre o Poder Executivo e os servidores públicos do Estado.

Na 129ª Sessão Ordinária, realizada em 21.12.2021, o Plenário aprovou o Projeto de Lei nº 463/2021, em turno único, sendo o autógrafo da proposição expedido ao Governador do Estado para sanção.

Na sequência processual, o Governador do Estado sancionou o autógrafo ao projeto de lei, com as alterações formuladas, resultando na publicação da Lei nº 18.316/2021.

4.2 Projeto de Lei Complementar nº 31/2021

O Governador do Estado de Santa Catarina encaminhou ao Poder Legislativo, por meio da Mensagem nº 957, de 6 de dezembro de 2021, Projeto de Lei Complementar autuado sob o nº 31/2021, que "Institui o Quadro de Pessoal da Controladoria-Geral do Estado (CGE), disciplina o regime jurídico da carreira de Auditor do Estado e estabelece outras providências", sob o regime de urgência de tramitação.

Na Exposição de Motivos nº 204/2021, o então Secretário de Estado da Administração expõe os elementos que fundamentaram a apresentação da proposição legislativa, nestes termos:

> O presente projeto visa à criação do Quadro de Pessoal da Controladoria-Geral do Estado, órgão criado pela Lei Complementar nº 741, de 2019, ao qual foi atribuída a competência de órgão central do sistema administrativo de controle interno, que, na forma da legislação anterior, era de competência da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).
>
> Como decorrência da alteração de competência do órgão central do sistema administrativo de controle interno, e, considerando-se a assunção, pela CGE, das competências de órgão central dos sistemas administrativos de correição e ouvidoria, além das competências relacionadas à integridade, **faz-se necessária a criação do Quadro de Pessoal da CGE, constituído pela redistribuição dos cargos integrantes da carreira de Auditor Interno do poder Executivo, que passa a denominar-se Auditor do Estado, que atualmente se encontram vinculados ao Quadro de Pessoal da SEF**. [...] (Grifei)

Em 20,04.2022, o Governador do Estado solicitou a retirada de pauta da proposição e, por consequência, encerrada a sua tramitação legislativa, em face da perda do seu objeto em decorrência da promulgação da Lei nº 18.316, de 29 de dezembro de 2021.

4.3 Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5032503-77.2022.8.24.0000

O Procurador-Geral de Justiça apresentou *Ação Direta de Inconstitucionalidade* contra o Capítulo II (artigos 25 a 45), Anexos I, II e III, da Lei Estadual nº 18.316, de 29 de dezembro de 2021, que disciplinou o regime jurídico da carreira de auditor do estado, integrante do quadro de pessoal da Secretaria de Estado da Fazenda.

Aduz que há vício formal de inconstitucionalidade na sobredita norma, na medida em que, não obstante sua origem - por meio de proposição encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo –, teve substancial alteração através de emenda substitutiva global de autoria parlamentar, especificamente no tópico em que acrescentou as diretrizes acerca do cargo de auditor do estado.

Sustenta que é de competência exclusiva do Chefe do Executivo a deflagração de leis que versem sobre os servidores públicos e seu respectivo regime jurídico, asseverando, ainda, que há vedação constitucional ao aumento de despesa decorrente de emendas parlamentares, nestes termos:

> [...] a inclusão de um capítulo inteiro e de três anexos dispondo sobre o regime jurídico da carreira de Auditor do Estado por meio de emenda parlamentar representa inovação temática inconstitucional, inserindo matéria estranha e desnaturando o projeto apresentado pelo Chefe do Executivo." E, continua afirmando que "a emenda parlamentar não só acresceu ao projeto matéria estranha à sua temática, como também resultou aumento de despesa, o que igualmente se afigura inconstitucional.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) prestou informações defendendo a constitucionalidade da norma impugnada, ao argumento de que inexistente vício de iniciativa, eis que a emenda substitutiva global que disciplinou a matéria impugnada foi apresentada pelo Líder do Governo na Assembleia, bem assim pelo fato de que a temática já havia sido apresentada pelo próprio Governador em projeto de lei complementar pretérito, qual seja, o Projeto de Lei Complementar nº 31/2021.

Afirma, ainda, o Chefe do Poder Legislativo, que o eventual aumento de despesa foi devidamente previsto pelo Poder Executivo, como demonstram os ofícios encaminhados pelo Secretário de Estado da Administração Estadual.

O Governador do Estado de Santa Catarina igualmente defendeu a constitucionalidade da legislação, pelos argumentos apresentados pelo Presidente da Alesc, requerendo a aplicação do instituto da iniciativa por empréstimo.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina decidiu, por unanimidade, julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator, Desembargador Gilberto Gomes de Oliveira, do qual colaciono trechos que fundamentaram o entendimento:

> Com efeito, em atenção à lei impugnada, constato que, além de ter sido apresentada pelo líder do governo, em sua essência é absolutamente similar com anterior projeto de lei levado à assembleia pelo Governador do Estado, pelo qual se buscou, de igual maneira, disciplinar o regime jurídico do cargo de Auditor do Estado.

> O referido projeto de lei complementar restou autuado sob o n. PLC 31.3/2021, e apresentado antes da proposta de emenda global ofertada pelo líder do governo na assembleia, que deu origem à norma impugnada.
>
> Efetuando a comparação entre o PLC 31.3/2021 (encaminhado pelo Governador do Estado), e o PL 463.6/2021 (apresentado pelo deputado líder do governo e que originou a norma impugnada), observo que a única diferença existente entre as propostas está na lotação dos auditores estaduais.
>
> [...] não verifico alteração substancial entre o projeto encaminhado pelo Governador e o apresentado pelo deputado estadual, diga-se, mais uma vez, líder do governo na Alesc.
>
> Desta forma, ao meu entender, **a suscitada inconstitucionalidade por vício de forma resta superada com amparo no instituto da "iniciativa por empréstimo", sulfragado pela Suprema Corte, o qual, em linhas gerais, afasta o vício da inconstitucionalidade formal nas hipóteses em que haja demonstração inequívoca de que a vontade do Chefe do Poder Executivo foi respeitada**. Na hipótese, a lei aprovada guarda estreita consonância com projeto pretérito encaminhado pelo Governador do Estado de Santa Catarina à Alesc.
> [...]
> Portanto, considerando que, no caso em estudo, **o Governador do Estado encaminhou projeto absolutamente similar à assembleia legislativa antes da aprovação da lei impugnada, bem assim que a emenda global que incluiu no texto legal o tópico atacado pelo Ministério Público foi proposta pelo líder do governo na casa legislativa, não há como reconhecer a inconstitucionalidade por ofensa à reserva de iniciativa do Poder Executivo.**
>
> Timbro, ainda, para que não passe sem o devido destaque, que o impacto financeiro decorrente da criação dos cargos de auditores do estado foi devidamente apreciado pela Secretaria de Estado da Administração e aprovado pelo Grupo Gestor do Governo, [...] (documento anexado ao Projeto de Lei n. 463/2021, que originou a legislação impugnada).
> [...]
> Portanto, não verificado nenhum vício de ordem formal ou material que possa macular a lei impugnada, a demanda há de ser julgada improcedente. (Grifos acrescentados)

Colaciono *in litteris* a ementa do julgado exarado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAPÍTULO II DA LEI ESTADUAL N. 18.316, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021, QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DA CARREIRA DE AUDITOR DE ESTADO. **SUSCITADO VÍCIO FORMAL, NA MEDIDA EM QUE A LEGISLAÇÃO, NO TÓPICO EM QUE ATACADA, DECORRE DE EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL, DE AUTORIA DE INTEGRANTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. ALEGADA A COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DEFLAGRAÇÃO DE LEIS QUE VERSEM SOBRE OS SERVIDORES PÚBLICOS E SEUS RESPECTIVOS REGIMES JURÍDICOS.** CIRCUNSTÂNCIA FÁTICA QUE, NO ENTANTO, AFASTA A ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE. EVIDENCIADA A OCORRÊNCIA DO INSTITUTO DA "INICIATIVA POR EMPRÉSTIMO". DEMONSTRAÇÃO INEQUÍVOCA DE QUE A VONTADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO FOI RESPEITADA. EMENDA GLOBAL QUE, ALÉM DE TER SIDO APRESENTADA PELO LÍDER DO GOVERNO NA ASSEMBLEIA, POSSUI REDAÇÃO ABSOLUTAMENTE SIMILAR A PROJETO DE LEI

> ENCAMINHADO ANTERIORMENTE À ALESC, PELO GOVERNADOR DO ESTADO. ANSEIO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM DEFLAGRAR O PROCESSO LEGISLATIVO, NOS MOLDES DA EMENDA SUBSTITUTIVA, DEVIDAMENTE COMPROVADO. ADEMAIS, SUBSÍDIO DOS AUDITORES DO ESTADO QUE RESTOU ESTABELECIDO POR MEIO DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, EM NÍTIDA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. PRECEDENTES DA CORTE SUPERIOR CONSTITUCIONAL. DEMANDA JULGADA IMPROCEDENTE.
>
> "NÃO HÁ MOTIVOS PARA – E, MAIS UMA VEZ, PEÇO VÊNIA AOS QUE PENSAM O CONTRÁRIO – DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DE DIPLOMA LEGISLATIVO, POR OFENSA À RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO, NOS CASOS EM QUE, EMBORA O TEXTO ORIGINÁRIO SEJA DE AUTORIA PARLAMENTAR, A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA TENHA ENCAMINHADO AO CONGRESSO NACIONAL PROJETO DE LEI DE CONTEÚDO IDÊNTICO, OU BASTANTE SIMILAR, DEMONSTRANDO INTERESSE CONCRETO NA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO." (MIN. GILMAR MENDES). (Grifei)

4.4 Supremo Tribunal Federal – Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.467.749/SC

Em sede de recurso, o Ministério Público do Estado interpôs recurso extraordinário com agravo, com remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal, autuado sob o nº ARE 1.467.749, protocolado em 07.12.2023, contra o Capítulo II (arts. 25 a 45), Anexos I, II e III, da Lei nº 18.316, de 2021, especificamente na parte que trata do regime jurídico da carreira de Auditor do Estado. Argumenta o Procurador de Justiça, na peça vestibular, em síntese:

> Em linhas gerais, **os dispositivos e anexos acima transcritos são oriundos de emenda parlamentar sem pertinência temática que implicou aumento de despesa para o Executivo, violando o disposto nos artigos 32, caput, 50, § 2º, inciso IV, e 52, inciso I, da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**,
> [...]
> [...] constata-se que a norma em questão teve origem em projeto do Chefe do Executivo, contudo houve modificação do texto submetido ao Legislativo por meio de emenda parlamentar, o que resultou em vício formal de constitucionalidade.
> [...]
> Ocorre que o projeto de lei original visava tão somente alterar a Lei Estadual n. 6.745/1985, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina, e outros textos normativos que versam sobre gratificações, jornada de trabalho, gozo de férias e afastamentos, sem conter qualquer disposição sobre carreira de Auditor.
>
> Assim, a inclusão de um capítulo inteiro e de três anexos dispondo sobre o regime jurídico da carreira de Auditor do Estado por meio de emenda parlamentar representa inovação temática inconstitucional, inserindo matéria estranha e desnaturando o projeto apresentado pelo Chefe do Executivo.
> [...]
> Portanto, é evidente que a alteração promovida pelo Legislativo ampliou significativamente o número de cargos e, via de consequência, aumentou a despesa com pessoal do Executivo, representando violação ao princípio da separação de poderes e às regras que reservam a iniciativa de lei sobre a matéria ao Chefe do Executivo [...]. (Grifos acrescentados)

A ação foi distribuída à relatoria do Ministro Luiz Fux, em 21.12.2023, com posterior intimação do Procurador-Geral de Justiça, e encontra-se pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal até a presente data.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da iniciativa legislativa por empréstimo envolve não somente os princípios republicanos reitores da separação dos poderes do Estado, como também a interpretação dos regramentos atinentes à repartição de competências e legitimidade para a escorreita deflagração do processo legislativo, pressuposto básico do Estado democrático de Direito, de modo a garantir a independência e harmonia entre os Poderes.

No âmbito federal, a jurisprudência consolidou-se no sentido de que a sanção do Chefe do Poder Executivo não convalida o vício de iniciativa, todavia, verificada a inequívoca vontade política do Chefe do Poder Executivo em deflagrar o processo legislativo supre exigência constitucional da iniciativa reservada.

É o que se depreende do precedente cristalizado na ADI 6696/DF, com repercussão geral, no qual o envio de mensagem presidencial, durante a tramitação da proposição legislativa, com projeto de lei substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional, saneou eventual vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação de iniciativa.

Em linha com o precedente da Corte Superior Constitucional, o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina afastou alegada inconstitucionalidade da Lei nº 18.316/ 2021, uma vez evidenciado o instituto da iniciativa por empréstimo.

Isso porque restou evidenciado nos autos a inequívoca vontade do Chefe do Poder Executivo em deflagrar a matéria, nos moldes da emenda parlamentar aprovada, tendo em vista a emenda substitutiva global ter sido apresentada pelo Líder do Governo na Assembleia, com redação absolutamente similar ao projeto de lei encaminhado anteriormente ao Poder Legislativo pelo Governador do Estado.

Por derradeiro, verifica-se evolução no entendimento jurisprudencial acerca do conteúdo da norma constitucional que prevê a reserva de iniciativa legislativa, transcendendo o caráter formal e assumindo contorno material, no sentido de correspondência do conteúdo da proposição legislativa com a manifestação de vontade política do Chefe do Poder Executivo.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Projeto de Lei (PL) nº 463/2021**. Altera a Lei nº 6.745, de 1985, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina, e estabelece outras providências.

_____. **Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 31/2021**. Institui o Quadro de Pessoal da Controladoria-Geral do Estado (CGE), disciplina o regime jurídico da carreira de Auditor do Estado e estabelece outras providências.

_____. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 2019. **Aprova o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina**.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 2010.

_____. **Lei Complementar federal nº 179, de 24 de fevereiro de 2021**. Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 724 MC**, Relator: Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07-05-1992, DJ 27-04-2001.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.364**, Relator: Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, DJe-045, Publicação 07-03-2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.696**, Relator: Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2016, DJe-048, Publicação 14-03-2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.681 MC**, Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11-9-2002, Processo Eletrônico, DJE de 25-10-2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.012**, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 16-03-2017, Processo Eletrônico, DJe-018, Divulgação 31-01-2018, Publicação 01-02-2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.072**, Relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2019, DJe-200, Publicação 16-09-2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.337**, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 24-08-2020, DJe-255, Publicação 22-10-2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.696/DF**, Relator: Ricardo Lewandowski, Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-08-2021, DJe-244, Publicação 13-12-2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.467.749/SC**, Relator: Luiz Fux, Processo Eletrônico, pendente de julgamento.

CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei Complementar nº (PLP) 19/2019**. Dispõe sobre nomeação e demissão do Presidente e diretores do Banco Central do Brasil.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº (PLP) 112/2019.** Dispõe sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, define seus objetivos e altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7ª ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTA CATARINA. **Lei nº 18.316, de 29 de dezembro de 2021.** Altera a Lei nº 6.745, de 1985, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina, disciplina o regime jurídico da carreira de Auditor do Estado e estabelece outras providências.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 5032503-77.2022.8.24.0000/SC**, Relator: Desembargador Gilberto Gomes De Oliveira, Órgão Especial, julgado em 05-07-2023, Processo Eletrônico.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. rev. e atual São Paulo: Malheiros, 2018.

_____. **Processo constitucional de formação de leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 2017.