



22 ADI 6.085

Ricardo Teixeira da Silva

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo. Mestre em Ciência Política (USP). Doutor em Direito do Estado (USP).

Tassiane de Fátima Moraes

Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Laranjal Paulista. Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP. Foi integrante da Comissão de Direito Constitucional da OAB-SP.

Objeto

Processo legislativo: apresentação de emenda constitutiva e necessidade de retorno à Casa iniciadora.

Resumo do caso

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por meio da qual o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, afirma que a Lei nº 13.714/2018 padece de inconstitucionalidade formal. Isso porque o projeto de lei, originalmente aprovado na Câmara dos Deputados apenas com dispositivos relativos à identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi alterado pelo Senado Federal com a

inclusão de emenda de mérito sobre acesso à saúde. Tal inovação, alegou-se, teria ampliado substancialmente o conteúdo da proposição. No entanto, em vez de retornar à Câmara dos Deputados, como exige o processo legislativo bicameral previsto nos artigos 65 e 66 da Constituição Federal, o texto foi encaminhado diretamente à sanção presidencial, suprimindo a manifestação da Casa iniciadora e, assim, violando o devido processo legislativo.

O Supremo Tribunal Federal reafirmou, no julgamento, a importância do devido processo legislativo bicameral como garantia essencial do Estado Democrático de Direito. Destacou que a inserção de emenda pela Casa Revisora que altere o mérito da

proposição legislativa exige, necessariamente, o retorno do projeto à Casa Iniciadora, sob pena de violação ao art. 65 da Constituição. Assim, o vício constatado não poderia ser convalidado pela sanção presidencial, pois comprometeu a integridade do processo legislativo e a própria legitimidade democrática da norma produzida.

No exame do caso concreto, verificou-se que a Câmara dos Deputados aprovou proposta restrita à padronização da identidade visual do SUAS, mas o Senado Federal introduziu emenda substancial, vinculando o acesso à saúde e à dispensação de medicamentos a indivíduos em situação de vulnerabilidade, inovação que ampliava significativamente o alcance da proposição original. Apesar disso, o projeto seguiu diretamente para a sanção presidencial, culminando na edição da Lei nº 13.714/2018, em flagrante afronta ao modelo bicameral previsto pela Constituição.

Diante dessa constatação, o Plenário do STF, por maioria, conheceu parcialmente da ação e a julgou procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 13.714/2018. Contudo, optou-se por não pronunciar a nulidade imediata do dispositivo, estabelecendo sua vigência por mais 18 meses, prazo considerado adequado para que o Congresso Nacional reaprecie a matéria, agora de forma regular e constitucionalmente válida. Com isso, a Corte buscou conciliar a necessidade de respeito ao processo legislativo com a preservação da segurança jurídica e da continuidade de políticas públicas voltadas à proteção da população em situação de vulnerabilidade.

Entendimento fixado pelo STF

A tese fixada pelo STF foi no sentido de que: “É formalmente inconstitucional — por violação ao devido processo legislativo (CF/1988, art. 65) — disposi-

tivo oriundo de emenda proposta pela Casa revisora a projeto de lei (PL) que altera o conteúdo original da proposição, mas que não retornou à Casa iniciadora para sua confirmação”.

Comentários dos autores

A decisão do STF no bojo da ADI 6085 evidencia, na prática, um aspecto estruturante do bicameralismo brasileiro: a prevalência da Casa iniciadora, em regra a Câmara dos Deputados, sobre a revisora, o Senado Federal. Esse desenho foi se consolidando historicamente e se encontra hoje reforçado pela Constituição de 1988, que estabelece que, em caso de emendas no Senado, o projeto deve retornar à Câmara, sob pena de nulidade do processo legislativo.

O Supremo apenas reafirmou essa leitura ao considerar inconstitucional a sanção direta de uma proposição emendada, reconhecendo que o vício não poderia ser convalidado.

Um aspecto positivo deste modelo institucional reside no fato de assegurar à Câmara dos Deputados, composta por representantes eleitos proporcionalmente pelo povo, maior peso no processo decisório. Trata-se de um reflexo da concepção de que a “Casa do povo” deve prevalecer em situações de conflito, garantindo a correspondência mais imediata entre o Legislativo e a soberania popular. Esse desequilíbrio também evita impasses prolongados e permite maior celeridade na produção normativa, o que, em um país grande, populoso, complexo e politicamente fragmentado, pode ser visto como uma forma de assegurar eficiência institucional.

Por outro lado, a prevalência sistemática da Câmara enfraquece a função revisora do Senado e compromete a lógica do bicameralismo, que pressupõe revisão e equilíbrio entre diferentes formas de representação.

O julgamento do STF confirma essa assimetria, mas enseja discussões sobre o risco de esvaziamento da representação federativa, o que pode gerar distorções na qualidade legislativa e na própria legitimidade das leis.