

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA III**

ENEIDA ORBAGE DE BRITTO TAQUARY

HORÁCIO MONTESCHIO

SÉRGIO URQUHART DE CADEMARTORI

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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eneida Orbage De Britto Taquary; Horácio Monteschio; Sérgio Urquhart de Cademartori. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-196-7

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

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III

Na tarde do dia 24/06/2025, estivemos reunidos neste VIII Encontro Virtual do CONPEDI, no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia III, foram apresentados os seguintes artigos:

Foi apresentado por Manoel Atila Araripe Autran Nunes o artigo O PODER MODERADOR E O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS A PARTIR DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 142 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, o texto examinou o papel das Forças Armadas no Estado brasileiro a partir de uma interpretação constitucional contemporânea do art. 142 da Constituição Federal de 1988. Na exposição se destacou que a Constituição Federal vigente delimitou expressamente suas funções à defesa da pátria, da lei e da ordem, e à garantia dos poderes constitucionais, sempre sob subordinação ao poder civil e sustentou que não há respaldo jurídico para que as Forças Armadas atuem como poder moderador ou árbitro de conflitos entre os Poderes da República. Concluiu que qualquer tentativa de atribuir função moderadora aos militares afronta os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, sendo incompatível com o sistema de freios e contrapesos da República e com a soberania popular.

Marcelo Raimundo da Silva apresentou o trabalho intitulado COMO A “DEMOCRACIA” É ENTENDIDA PELO STF? RELATO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO TEMÁTICO DESDE A TEORIA DO ESTADO BRASILEIRA, no qual formula uma análise sobre a compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema relacionado a "democracia" em suas decisões judiciais, especificamente nas ações de controle de constitucionalidade dos anos de 2013 e 2014. Por derradeiro, esclarece que o STF tendeu a privilegiar categorias oriundas da Ciência Política em detrimento das categorias tradicionais da doutrina de Teoria do Estado, tanto clássica quanto atual.

O artigo DEMOCRACIA EM CRISE: PERSPECTIVAS ÉTICO-COMUNICATIVAS PARA A RECONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL, apresentando por Michael Lima de Jesus aponta a crise contemporânea das democracias constitucionais não se limita a disfunções institucionais ou técnicas, mas revela uma profunda erosão das bases ético-

comunicativas que sustentam a legitimidade jurídica e política. Em suas conclusões destaca a reconstrução democrática exige mais que reformas institucionais: ela demanda uma transformação ético-cultural profunda, que fortaleça práticas comunicativas orientadas ao entendimento racional e na sua exposição destaca que a relativizar a democracia é, em última instância, reconstituir os vínculos entre direito, discurso e emancipação, enfrentando os desafios da fragmentação social, do populismo e da erosão das instituições.

Os autores Alexander Fabiano Ribeiro Santos e Alexandre Rosa Lopes formularam o trabalho **O QUE É POLÍTICO NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: REFLEXÕES A PARTIR DO PENSAMENTO DE DIETER GRIMM**, o qual buscou identificar o ponto de divergência entre a política e a jurisdição constitucional, não como disfunção, mas como característica intrínseca ao exercício da interpretação constitucional. Concluíram que o elemento político não se limita ao objeto das decisões judiciais, mas se manifesta nos reflexos sobre o sistema representativo, sobre o funcionamento das instituições democráticas e sobre as estruturas normativas da sociedade.

O artigo **CONSTITUCIONALISMO INCLUSIVO E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SOCIEDADES PLURAIS**, elaborado por Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, o qual propõe uma análise sobre as possibilidades de construção de uma governança democrática voltada à inclusão social, a partir da perspectiva do Direito Constitucional e da Teoria do Estado. Em suas conclusões os autores apontam que a efetivação dos direitos fundamentais requer uma atuação coordenada entre os poderes constituídos e uma hermenêutica constitucional comprometida com os valores inclusivos.

Os autores Jadson Correia de Oliveira, Luana Torres Rocha e Daniela Francisca Bezerra Siebert elaboraram o artigo denominado **LIMITES DA AUTONOMIA ESTADUAL FRENTE À INTERVENÇÃO DO STF : ANÁLISE DAS ADIS 3.915/BA E 6.513/BA**, o qual ressalta o federalismo brasileiro, estabelecido pela Constituição Federativa da República do Brasil de 1988, o qual concilia a descentralização política com a unidade normativa, conferindo autonomia aos estados-membros. Entretanto, essa margem de atuação própria encontra limites nas disposições constitucionais. Por fim, a pesquisa aponta que a atuação da Corte, embora fundamentada na unidade constitucional, pode retratar um retrocesso frente às diferentes necessidades dos estados brasileiros.

O artigo **A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3191/BA E A TENSÃO ENTRE O FEDERALISMO E A AUTONOMIA INSTITUCIONAL** elaborado por Jadson Correia de Oliveira e Luiza Montenegro Paiva de Souza, no texto se destaca a propositura da

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.191/BA a qual tem por objeto a discussão o conflito entre as ideias do federalismo brasileiro e a limitação da autonomia estatal representada pela atuação do Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado. Ao julgar o tema O STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos na Constituição da Bahia e Lei complementar (LC 11/1996) apontando o desrespeito a dispositivos constitucionais expressos. Em suas conclusões o texto ressalta que apesar de o STF ter buscado estabilidade na observância do princípio da simetria, fracassou ao negligenciar as peculiaridades do Estado da Bahia, notadamente, no que se refere à atuação conjunta do Ministério Público e do Tribunal de Contas, visto que não ficou demonstrado risco de desestabilizar a autonomia estadual, menos ainda, a unidade federal brasileira.

Os autores Caio Andrade Queiroz e Isadora Ferreira Neves apresentaram o artigo O PAPEL INSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS: UMA ANÁLISE A RESPEITO DO ARTIGO 142 DA CF/88 EM FACE DO DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE no qual expuseram os autores que por meio do art. 142 da Constituição Federal de 1988, disposições acerca das forças armadas, contemplando-as e inserindo-as no novo regime democrático que ali emergia. No texto se ressalta os atos do dia 8 de Janeiro de 2023, pretensamente justificados por uma interpretação equivocada do referido dispositivo, torna-se necessária a perspectiva do direito à memória e à verdade a fim de melhor compreender o papel institucional das forças armadas no ordenamento jurídico brasileiro. Em suas razões de conclusão destacam o Direito à Memória e à Verdade e a Justiça de Transição para a construção de uma interpretação acerca do papel das forças armadas na sociedade que esteja em harmonia com a Constituição Federal como um todo e a plena consolidação da transição democrática.

O artigo A INCONSTITUCIONALIDADE NA IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES elaborado por Fabiano Scuzziato, destaca a crescente elevação dos gastos públicos, agravada pelo descontrole dos gestores, é motivo de preocupação. Apesar das responsabilidades definidas em lei, observa-se um desrespeito cada vez maior às limitações legais impostas aos detentores do poder. Nesse contexto, destaca-se o uso abusivo de emendas parlamentares impositivas, na maioria apresentadas sem a devida transparência, rastreabilidade ou eficiência. Este estudo analisa os impactos dessa impositividade no orçamento público da União, com foco no princípio da eficiência, nos desafios relacionados à transparência e no rastreamento dos recursos. O trabalho examina se essa prática fere o princípio da separação de poderes.

A expositora Yani Yasmin Crispim de Moraes apresentou o trabalho QUINTO CONSTITUCIONAL: PROCESSO ELEITORAL PARA FORMAÇÃO DE LISTA

SÊXTUPLA no qual aponta o problema da pesquisa é indagar se a formação da lista sêxtupla relativa ao Quinto Constitucional pelo Ministério Público é um procedimento democrático, considerando o objeto da investigação a formação desta lista. Em suas conclusões, destacou a importância da revisão do procedimento de formação da lista sêxtupla relativa ao quinto constitucional pelo Parquet para torná-lo mais democrático. Foram utilizados o método de abordagem indutivo, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa revisão bibliográfica.

O artigo A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROCESSO ESTRUTURAL E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA elaborado por Renata Bhering, destacou o tema da implementação e reestruturação de políticas públicas a partir da utilização dos processos estruturais vem sendo abordado pelas instituições brasileiras de forma persistente. Destacou a emergência dos processos estruturais como resposta à incapacidade dos instrumentos tradicionais de lidar com litígios complexos de interesse público. Concluiu ponderando que, em um país marcado por profundas desigualdades sociais, a judicialização estrutural é um instrumento imprescindível para a realização dos direitos fundamentais, constituindo um imperativo ético e jurídico para a promoção de transformações sociais efetivas.

O expositor Gil César Costa De Paula apresentou o artigo AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DIREITO CONSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS IMPLEMENTADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BRASIL, no qual ressalta que as políticas públicas são instrumentos fundamentais para a concretização de direitos constitucionais, promovendo o bem-estar social e garantindo o acesso a direitos fundamentais. Destacou a importância do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo planejamento estratégico e normatização do funcionamento do Judiciário. Este artigo analisa a interseção entre políticas públicas e direito constitucional, a atuação do STF na implementação de políticas judiciais e seu papel administrativo na formulação de diretrizes para o sistema de justiça brasileiro. Utilizamos o método dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudência.

O artigo CONSTITUIÇÃO E NOVOS DIREITOS: O DIREITO AO MEIO AMBIENTE E À SAÚDE apresentado por Gabrielle Tabares Fagundez, destaca os novos direitos emergiram da Constituição de 1988, tais como o direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado. O artigo forneceu-se uma compreensão mais global do que se constituem os novos direitos, que se desassocia de uma especificidade absoluta e estagnada e estimulam a propositura de

instrumentos novos dotados de mais flexibilidade, abrangência, agilidade e caráter democrático. Também ocorreu o enquadramento da Constituição dentro da moldura dos novos direitos, destacando-se o direito ao meio ambiente e à saúde.

Os expositores Gabrielle Tabares Fagundez e Paulo Roney Ávila Fagúndez formularam o artigo OITO DE JANEIRO DE 2023: A AMEAÇA À DEMOCRACIA, O DEVIDO PROCESSO LEGAL E REFLEXÕES SOBRE O FUTURO o texto analisou o ataque às instituições democráticas ocorrido em 8 de janeiro de 2023, que, longe de ser um evento isolado, representou o culminar de uma série de ações orquestradas com o intuito de instaurar um regime autoritário no Brasil. Em suas conclusões ressaltou pela necessidade urgente de consolidar a democracia brasileira e fortalecer o Direito, para que o país possa efetivamente combater o negacionismo, as fake news e as ameaças ao sistema democrático.

O artigo O PAPEL DOS JUÍZES NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL: ENTRE O “SER” E O “DEVER SER” elaborado por Thiago Alencar Alves Pereira, destaca a relação entre hermenêutica, interpretação constitucional e a atuação do juiz na aplicação do direito, especialmente diante do constante tensionamento entre o “ser” (papel do juiz) e o “dever ser” (função do legislador). Parte-se da constatação do desgaste da neutralidade cognitiva judicial e da compreensão de que interpretar a norma é também construir o seu sentido. Destacou que a interpretação normativa não é um ato neutro, mas sim um processo complexo que exige responsabilidade institucional, especialmente diante da expansão do poder judiciário. Conclui que o papel dos juízes na interpretação constitucional deve ser exercido em diálogo com o legislativo, visando preservar a democracia participativa e os fundamentos do Estado de Direito. Essa reflexão contribui para o debate acadêmico sobre os limites e possibilidades da interpretação constitucional no cenário jurídico contemporâneo.

O artigo QUANDO O EXECUTIVO LEGISLA: TENSÕES ENTRE GOVERNABILIDADE E SEPARAÇÃO DOS PODERES elaborado por Bruno Schuch Leão analisou a hipertrofia do Poder Executivo brasileiro na função legislativa, com especial atenção à iniciativa exclusiva de leis. O texto faz uma análise as causas históricas e institucionais da centralização legislativa no Executivo, considerando o contexto do presidencialismo de coalizão e o papel do Estado na efetivação de direitos fundamentais. Em suas conclusões aponta que, embora a centralidade do Executivo na agenda normativa seja funcional à governabilidade, sua ampliação excessiva compromete a harmonia entre os Poderes, esvazia o protagonismo legislativo e pode inibir a criação de políticas públicas legítimas oriundas do Parlamento.

O Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III foi marcado por relevantes discussões sobre os temas nele envolvidos. O presente livro é um registro das qualificadas pesquisas que chegaram para debate ao longo do evento.

Esperamos que esses textos sirvam como fonte críticas para pesquisas e para inspirações para os próximos eventos do Conpedi.

Prof^a Dr^a Eneida Orbage De Britto Taquary - FACULDADE PRESBITERIANA
MACKENZIE BRASÍLIA

Prof. Dr. Horácio Monteschio - UNIPAR - UNIVERSIDADE PARANAENSE

Prof. Dr.Sérgio Urquhart de Cademartori - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA
CATARINA

QUANDO O EXECUTIVO LEGISLA: TENSÕES ENTRE GOVERNABILIDADE E SEPARAÇÃO DOS PODERES

WHEN THE EXECUTIVE LEGISLATES: TENSIONS BETWEEN GOVERNANCE AND SEPARATION OS POWERS

**Bruno Schuch Leão
Marina Schuch Leão Figueiredo**

Resumo

O presente artigo analisa a hipertrofia do Poder Executivo brasileiro na função legislativa, com especial atenção à iniciativa exclusiva de leis. Parte-se da constatação de que, embora a Constituição de 1988 tenha reforçado o papel do Legislativo, o Presidente da República mantém significativa influência sobre a produção normativa, o que provoca tensões no modelo de separação de poderes. A metodologia utilizada foi qualitativa, de natureza exploratória e documental, com base em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, notadamente decisões do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça estaduais. O trabalho investiga ainda as causas históricas e institucionais da centralização legislativa no Executivo, considerando o contexto do presidencialismo de coalizão e o papel do Estado na efetivação de direitos fundamentais. Concluiu-se que, embora a centralidade do Executivo na agenda normativa seja funcional à governabilidade, sua ampliação excessiva compromete a harmonia entre os Poderes, esvazia o protagonismo legislativo e pode inibir a criação de políticas públicas legítimas oriundas do Parlamento. Defende-se, assim, o fortalecimento do Poder Legislativo como condição essencial ao equilíbrio democrático e à concretização dos direitos fundamentais no Estado de Direito.

Palavras-chave: Poder executivo, Processo legislativo, Medidas provisórias, Separação de poderes, Iniciativa exclusiva de leis

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the hypertrophy of the Brazilian Executive Branch in its legislative function, with special attention to the exclusive initiative of laws. It starts from the observation that, although the 1988 Constitution reinforced the role of the Legislative Branch, the President of the Republic maintains significant influence over the production of normative acts, which causes tensions in the separation of powers model. The methodology used was qualitative, exploratory and documentary, based on a bibliographic review and case law analysis, notably decisions of the Federal Supreme Court and state Courts of Justice. The work also investigates the historical and institutional causes of legislative centralization in the Executive Branch, considering the context of coalition presidentialism and the role of the State in the implementation of fundamental rights. It was concluded that, although the centrality of the Executive Branch in the normative agenda is functional to governability, its

excessive expansion compromises the harmony between the Branches, undermines the legislative protagonism and can inhibit the creation of legitimate public policies originating from Parliament. The strengthening of the Legislative Branch is therefore advocated as an essential condition for democratic balance and the realization of fundamental rights in the Rule of Law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Executive power, Legislative process, Provisional measures, Separation of powers, Exclusive initiative of laws

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 consagra o modelo presidencialista de governo, em que o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública. Essa configuração impõe uma separação mais nítida entre os Poderes Executivo e Legislativo, exigindo, para a preservação da ordem democrática, a atuação contínua dos mecanismos de freios e contrapesos.

No entanto, o arranjo institucional brasileiro tem revelado uma crescente concentração de competências legislativas nas mãos do Poder Executivo, o que enseja preocupações quanto ao equilíbrio entre os Poderes.

Prerrogativas como a iniciativa exclusiva de leis sobre temas sensíveis à administração pública, a possibilidade de edição de atos normativos unilaterais — como decretos e medidas provisórias — e o controle estratégico sobre o orçamento e a agenda legislativa, ilustram um fenômeno que a doutrina denomina de hipertrofia legislativa do Executivo.

A partir desse contexto, este trabalho analisa os fatores históricos, institucionais e constitucionais que contribuíram para a preeminência do Executivo na produção normativa, bem como os efeitos dessa concentração sobre a função típica do Legislativo, especialmente no que se refere à sua capacidade de formular e implementar políticas públicas em consonância com os direitos fundamentais previstos na Constituição.

2. SISTEMA PRESIDENCIALISTA E SEPARAÇÃO DE PODERES

O sistema presidencialista, tal qual implementado no Brasil a partir da Constituição de 1891, toma como características principais a fusão do Chefe de Estado e do Chefe de Governo na mesma pessoa, a qual é eleita diretamente pelo povo (ou colégio eleitoral).

Portanto, o Presidente da República exerce o Poder Executivo com atribuições de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública (Silva, 2021, p. 45).

Trata-se de construção teórica norte-americana do século XVIII, como resultado da “aplicação das ideias democráticas, concentradas na liberdade e na igualdade dos indivíduos e na soberania popular, conjugadas com o espírito pragmático dos criadores do Estado norte-americano” (Dallari, 2007, p. 240).

Como anota Dallari, foi, antes de tudo, uma reposta dos norte-americanos à repulsa que nutriam pela monarquia naquele período de fortes convulsões emancipatórias.

Amplamente adotado na América Latina, o sistema presidencialista assenta-se em uma demarcação mais rígida entre os Poderes da República, na medida em que a eleição e a permanência do Presidente em exercício, a rigor, não dependem do Poder Legislativo.

A separação de poderes mais pronunciada no sistema presidencialista é atenuada pela construção de “freios e contrapesos”. Na Constituição brasileira de 1988, pode-se citar o veto presidencial (art. 66, §§ 1º a 5º), a aprovação de nomeações do Presidente da República pelo Congresso (art. 52, III) e o Impeachment do Presidente da República (art. 85).

O sistema de pesos e contrapesos tem como finalidade assegurar o equilíbrio entre os Poderes da República, estabelecendo mecanismos institucionais pelos quais cada poder pode fiscalizar e limitar a atuação dos demais.

Esses mecanismos permitem a contenção de um poder pelo outro, já que o abuso de prerrogativas legítimas de um poder é prejudicial à ordem constitucional e à estabilidade do regime democrático.

Esse modelo, ainda que amplamente difundido, não é isento de imperfeições. A estruturação dos instrumentos de limitação do poder estatal, bem como das garantias dos direitos fundamentais, remonta ao constitucionalismo moderno — movimento oriundo dos séculos XVII e XVIII, marcado pela busca de limitação do poder absoluto e pela afirmação da soberania popular. Trata-se, portanto, de uma construção relativamente recente, que exige constante adaptação às especificidades culturais, políticas e institucionais de cada país.

No caso brasileiro, os conflitos recorrentes entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, frequentemente expostos pela mídia, são indicativos das tensões inerentes ao modelo. Em algumas situações, tais embates derivam mais da dramatização midiática da política do que de violações reais às normas constitucionais.

Em outras situações, revelam falhas estruturais que comprometem a harmonia entre os Poderes, indicando a necessidade de revisão institucional para assegurar a eficácia do sistema de separação e interdependência dos poderes no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Essas tensões, sobretudo entre os poderes Executivo e Legislativo não apenas comprometem a governabilidade, como também dificultam a construção de consensos mínimos necessários à implementação de uma agenda política coesa.

Como afirma José Afonso da Silva (2021, p. 24-25), “as relações Executivo-Legislativo são, no presidencialismo brasileiro, um complicador da governabilidade. São Poderes

independentes, e sua relação se baseia no princípio do peso e contrapeso, de sorte que as condições de mútua cooperação devem ser cuidadosamente construídas”.

Essa intrincada relação perpassa a particularidade brasileira de um sistema pluripartidário, que dificulta a formação de maioria parlamentar. Torna-se desafiador para o Governo articular uma base sólida no Congresso Nacional, o que frequentemente resulta em paralisia decisória, instabilidade institucional e descontinuidade de políticas públicas. É o chamado Presidencialismo de Coalizão, cunhado por Sérgio Abranches (1988).

3. HIPERTROFIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO CAMPO LEGISLATIVO

Apesar das dificuldades impostas à governança presidencial, a literatura política (e.g. Figueiredo e Limongi, 2001) há muito aponta a hipertrofia do Poder Executivo no Brasil, desde a proclamação da República.

O foco deste trabalho é o excesso de poderes do Poder Executivo no campo legislativo, função essa que, conforme a visão tradicional da separação dos poderes, incumbe precipuamente ao Poder Legislativo, o que acaba por enfraquecê-lo no desenvolvimento de suas funções típicas.

É oportuno dizer que Montesquieu, o expoente máximo da teoria da separação dos poderes, concebia o poder legislativo como agente exclusivo na deflagração do processo legislativo. De fato, em “o espírito das leis”, a iniciativa das leis é reservada ao legislativo e a nenhum outro poder. Nesse sentido comenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Nenhum outro poder, nem o Executivo, nem o Judiciário, em hipótese alguma pode apresentar projetos que alterem o direito existente, ou apresentar, à aprovação das câmaras, a sugestão de normas jurídicas novas. Como é sabido, a única interferência admitida pelo mestre de La Brède no processo de elaboração das leis por parte de poder outro que o Legislativo é a manifestada pelo voto”. (Ferreira Filho, 2001, p. 140)

É interessante o caso dos Estados Unidos da América que, apesar de seguirem à risca essa regra, o Presidente também tem grande controle sobre a pauta legislativa. Com efeito, mesmo impossibilitado formalmente de apresentar leis, a maioria dos projetos de lei são provenientes do Poder Executivo norte-americano, que conta com parlamentares da base governista para a veiculação formal das propostas legislativas moldadas por aquele Poder (Clève, 2000, p. 106).

No Brasil, entre os mecanismos institucionais que justificam a hipertrofia do Poder Executivo no campo legislativo - incluindo-se as leis em sentido formal e material -, destacam-se a

prerrogativa de iniciativa legislativa exclusiva em temas centrais para a administração pública, o controle da agenda legislativa por meio de medidas provisórias e a centralização orçamentária.

4. OS ATOS NORMATIVOS UNILATERAIS

A possibilidade de edição de atos normativos unilaterais, como decretos e medidas provisórias merece um adendo à parte. Ela confere ao Executivo instrumentos eficazes para implementar políticas públicas sem a necessidade de mediação legislativa imediata.

Permite que o Poder Executivo inove na ordem jurídica, como no caso das medidas provisórias, e posteriormente influencie os parlamentares que irão deliberar sobre a sua conversão em lei, por meio da distribuição de incentivos diversos (e.g. distribuição de cargos estratégicos na alta burocracia e concessão de emendas no orçamento).

Afinal, o Poder Legislativo pode sustar atos do Presidente que exorbitem o poder regulamentar (CR/88, art. 49, V). Pode, ainda, criar embaraços à conversão de medidas provisórias em lei (CR/88, art. 62, § 3º). Portanto, com a base de apoio adequada, consegue forçar a aceitação a uma avalanche de medidas trazidas ao mundo jurídico por meio de atos unilaterais.

Aliás, citando o caso da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva nos dois primeiros mandatos (2003-2011), Antônio Lassance (2015, p. 76) mostra como os programas que constituíram marcas daquela presidência foram instituídos por atos unilaterais: Bolsa Família (MP nº 132, de 20 outubro de 2003); Luz para Todos (Decreto nº 4.873, de 11 novembro de 2003); Universidade para Todos - Pró-Uni (MP nº 213, de 10 setembro de 2004); e Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (Decreto n' 6.025, de 22 janeiro de 2007).

O mesmo padrão é observado por outros Presidentes da República brasileira. Lassance lembra também do Plano Real, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002). O plano foi iniciado pelo Programa de Ação Imediata, que combinava medidas provisórias, decretos e resoluções do Conselho Monetário Nacional, complementadas por algumas medidas legislativas.

Assinale-se que, particularmente em relação às medidas provisórias, várias propostas de Emenda Constitucional surgiram com o fim de solucionar os excessos em seu uso, dentre as quais, a PEC 472/1997, da qual resultou a Emenda Constitucional n. 32/2001.

Como historiam Murilo Gasparido e Mayara Pachcoal Michéias (Gasparido e Michéias, 2018), essas medidas, que deveriam ser provisórias, começaram a vigor por tempo indeterminado por meio de sucessivas reedições, o que abalou a Separação de Poderes, a segurança jurídica e levou à insatisfação do Congresso.

A Emenda Constitucional n. 32/2001, assim, teve por objetivo principal limitar a produção de medidas provisórias. Em suma, impôs limitações quanto ao objeto, condições para reedição e estabeleceu regras procedimentais para sua tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional.

O estudo conduzido por Murilo Gaspar do e Mayara Pachal Michéias após o advento da EC n. 32/2001 não trouxe muito otimismo. Concluíram que a EC n. 32/2001 foi parcialmente eficaz, pois não resolveu diversos problemas associados às medidas provisórias, como o desequilíbrio causado pelo trancamento de pautas entre Legislativo e Executivo, o que faz com que “o Presidente tenha hoje tanta capacidade de controlar a agenda do Congresso quanto tinha antes da EC 32/2001” (2018, p. 207).

Observa-se, portanto, que os atos normativos unilaterais, longe de serem meros instrumentos auxiliares, constituem elementos centrais da atuação presidencial no Brasil contemporâneo. Sua utilização estratégica confere ao Executivo capacidade de liderar a agenda política nacional, inclusive influenciando o comportamento do Legislativo por meio de mecanismos de barganha institucional.

5. INICIATIVA EXCLUSIVA DE LEIS E HISTÓRICO CONSTITUCIONAL

Além da possibilidade de edição de atos unilaterais com tamanha relevância na ordem jurídica, o Chefe do Poder Executivo no Brasil conta com a iniciativa exclusiva de leis que versem sobre determinadas matérias. Essa reserva legal é verificada na história constitucional brasileira desde a Constituição de 1934, assim se mantendo até a Constituição de 1988.

Manoel Gonçalves explica que é reservada a iniciativa sempre que só determinado órgão goza de poder para propor leis sobre certa matéria. Acrescenta que a reserva legal tem o intuito de proteger a independência de determinado poder:

“A ratio da reserva tem sido ou a proteção da independência de determinado poder, como ocorre com a de iniciativa em favor do Judiciário, que, aliás, procede da inspiração que em Montesquieu sugeria a atribuição do veto ao Executivo, ou a redução das despesas públicas. De fato, a experiência tem revelado que os parlamentares são muitas vezes tentados a ser generosos em demasia com os fundos públicos, concedendo subvenções e determinando despesas muito além das possibilidades da Fazenda.” (Ferreira Filho, 2001, p. 147)

Como sustenta João Trindade Cavalcanti Filho (2023, p. 62), “as constituições brasileiras tradicionalmente não só atribuem ao Chefe do Governo a possibilidade de propor projetos de lei, como também lhe conferem a exclusividade dessa iniciativa em alguns casos”.

Prossegue que “procura-se, com isso, conferir a cada Poder (e, no caso que ora nos interessa, especificamente ao Executivo) a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais”.

Antes de se avançar no assunto, um adendo deve ser feito, embora a Constituição da República refira-se à iniciativa “privativa”, alguns autores entendem tratar-se de iniciativa “exclusiva”, por serem matérias insuscetíveis de delegação (Silva, 2021, p. 139). Para os fins deste trabalho a distinção é irrelevante e não será explorada.

Em breve levantamento sobre a incursão da reserva legal do Presidente da República no ordenamento jurídico, apura-se que a Constituição de 1934 primeiramente reservou ao Poder Executivo, com exclusividade, a iniciativa de leis que versassem sobre aumento de vencimentos de funcionários, criação de empregos em serviços já organizados, ou que modificassem, durante o prazo de sua vigência, a lei de fixação das forças armadas (art. 41, §2º).

Na Constituição seguinte, de 1937, de caráter autoritário, a iniciativa legislativa cabia quase sempre ao Presidente. Previa o art. 62 que “A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo”. Todavia, o documento jamais entrou em vigor, eis que o plebiscito nacional para aprová-la jamais foi convocado.

A Constituição de 1946 manteve a mesma hipótese de iniciativa exclusiva do Presidente da República previsto na Constituição 1934, ou seja, sem abrandar ou aprofundar essa limitação.

A Constituição autoritária de 1967 ampliou o feixe de matérias reservadas com exclusividade ao Presidente da República. No art. 60, conferiu-lhe a iniciativa exclusiva das leis que dispusessem sobre:

“Art 60 - É da competência exclusiva do Presidente da República a Iniciativa das leis que:
I - disponham sobre matéria financeira;
II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
IV - disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios.”

O poder de emenda pelos parlamentares, embora existente, era restrito às emendas que não implicassem aumento de despesas (art. 60, parágrafo único, “a”).

Assim, enquanto perdurou o regime militar, o Congresso apenas poderia deliberar sobre as mais significativas matérias da vida da República se provocado pelo Presidente (Clève, 2000, p. 109).

Chegamos, finalmente, à Constituição de 1988, que objetivou um alinhamento às democracias constitucionais.

Sem impedir a liderança do Poder Executivo na iniciativa do processo legislativo, cuidou de fortalecer o Poder Legislativo em um contexto histórico de sucessivos arroubos autoritários que colocaram o Poder Executivo na crista dos poderes, em especial no Estado Novo (1937-1945) e no Regime Militar (1964-1985).

Comentam Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento, a respeito do advento da Constituição de 1988, que:

“A Constituinte reforçou os poderes do Legislativo na esfera de produção normativa em comparação ao regime pretérito ao extinguir a aprovação de normas por decurso de prazo, reduzir as hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, diminuir o quórum exigido para derrubada do veto e ampliar o poder de emenda parlamentar às leis. Ademais, ela também robusteceu funções fiscalizatórias do Legislativo, fortalecendo o seu papel no controle externo dos demais órgãos estatais, exercido com o auxílio dos tribunais de contas, e atribuindo às comissões parlamentares de inquérito “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58)” (Souza Neto e Sarmiento, 2014, p. 175).

Especificamente em relação à iniciativa exclusiva de leis atribuída ao Presidente da República, prescreveu:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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 de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”

É possível sustentar que, em essência, o leque de matérias condicionadas à iniciativa do Presidente da República se manteve, sem alteração substancial. É dizer, a Constituição de 1988 preservou o leque de matérias cuja iniciativa é segregada dos demais atores institucionais, em

alinhamento à Constituição autoritária de 1967, que tinha o claro interesse em manter um Poder Executivo forte e insubmisso.

Figueiredo e Limongi (2001, p. 20) são da mesma opinião: “a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas”.

A iniciativa conferida ao Chefe do Executivo acabou por demonstrar a predominância de leis iniciadas por esse Poder no cenário contemporâneo. José Afonso da Silva observa que “hoje, especialmente, o Legislativo só tem condições de criar regras jurídicas de importância se o Executivo tomar a iniciativa, apresentando respectivo projeto” (Silva, 2021, p. 134).

Antônio Carlos Torrens comenta que esse cenário descortina um molde de gestão em que há predomínio absoluto de leis criadas pelo Executivo e uma aparente passividade e inoperância do Legislativo, ou ainda, mais reatividade do que proatividade (Torrens, 2013, p. 193).

6. CAUSAS PARA A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

O advento do Estado social ajuda a explicar a proeminência legislativa do Poder Executivo.

De fato, a migração do Estado Liberal para o Estado social é indicado pela literatura jurídica como um dos fatores cruciais para a redefinição da separação dos poderes, com maior projeção do Poder Executivo, dentre outras consequências que escapam aos objetivos deste trabalho.

O Estado-providência toma o lugar do Estado-árbitro. Há uma releitura de direitos tipicamente liberais e o acréscimo de novos direitos – sociais – que exigem atuação positiva do Estado.

O Poder Executivo tem sua atuação ampliada, sendo o poder inicialmente responsável pela prestação de serviços públicos dos quais a população se torna cada vez mais dependente (e.g. saúde pública, educação básica).

Até mesmo aos olhos da sociedade, portanto, o Presidente da República — enquanto líder máximo da administração pública — passa a ser percebido como o principal agente da efetivação desses direitos, o que reforça a centralidade de sua atuação normativa e administrativa.

Necessário dizer que os direitos sociais foram acolhidos pela Constituição da República de 1988 como autênticos direitos fundamentais. Disso decorrendo que os direitos sociais possuem

aplicabilidade direta e eficácia imediata, “ainda que o alcance desta eficácia deva ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e à luz de outros direitos e princípios” (Mendes e Branco, 2024, p. 742).

Para a efetivação desse grande contingente de direitos, a chamada descentralização legislativa é inevitável.

Para Clève (2000, p. 82), a descentralização legislativa consiste na possibilidade de criação de atos normativos, sob a forma de lei ou não, por outros órgãos que não propriamente o Legislativo.

Busca-se conciliar mecanismo de deliberação colegial com as exigências de eficácia e rapidez impostas pelo mundo contemporâneo (Clève, 2000, p. 83). A atuação pulverizada e cada vez mais técnica exigida do Poder Executivo não pode estar adstrita unicamente aos interesses dos parlamentares, daí a necessidade de valorização do poder regulamentar pelo Presidente da República aliado à iniciativa geral de leis e exclusiva em temas que dizem respeito às suas funções precípuas, como a gestão da administração pública.

Tem-se como exemplo dessa última hipótese, que caracteriza a atuação do Presidente como Chefe da Administração Pública, a previsão de que a ele compete, privativamente, dispor sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (CR, 88, art. 61, § 1º, I, “e”).

Prosseguindo, é oportuna a consideração de Clève (2000, p. 102), para quem “o crescimento das funções do Estado tornou obsoleta a tese do monopólio do exercício da iniciativa pelos membros das câmaras legislativas”.

A crise da lei formal, tão idealizada pela visão liberal, decorre também do desencantamento da lei para a solução das grandes questões do Estado e dos indivíduos. Gustavo Binenbojm (2006, p. 128), no ponto, relaciona as seguintes causas para esse fenômeno: i) inflação legislativa; ii) possibilidade de a lei veicular injustiças; iii) perda de relevância como manifestação da vontade geral do povo; e iv) atos normativos capazes de, por si próprios, servirem de fundamento à atuação administrativa.

Como consequência, há uma valorização do Administrador, “pois se torna um aplicador direto da Constituição e não apenas da lei, como tradicionalmente concebido” (Binenbojm, 2006, p. 132). Isso justificaria, também, a ampla atuação do Presidente por meio da edição de decretos e medidas provisórias, acima exploradas.

7. O PODER EXECUTIVO DEVE SER FORTE ?

O Poder Executivo está na linha de frente para a efetivação dos direitos consagrados na Constituição, que passam a demandar, cada vez mais, atuação positiva do Estado. A esse Poder é depositada a esperança do sonhado desenvolvimento econômico e social, a ser conduzido pelo Presidente da República e pelos Governadores e Prefeitos Municipais, resguardadas as possibilidades permitidas pelo federalismo brasileiro.

Comenta Antônio Lassance (2015, p. 84) que: “(...) os presidentes são os principais responsáveis por criar expectativas, sinalizar oportunidades e por manter ou interromper políticas em desenvolvimento no médio e longo prazo”.

O Poder Executivo, ao cabo, tem acesso ao “cofre e à espada”. Tem o controle dos órgãos da administração direta e das forças de segurança (art. 142, CR/88). Controla, em grande medida, o orçamento, e tem, como já afirmado, ampla influência na pauta legislativa, quer por meio de medidas institucionais as quais já nos referimos, quer por meio da distribuição de incentivos para angariar sua base de apoio parlamentar.

Antônio Carlos Pojo do Rego observa que nos sistemas de governo presidencialistas a distribuição de poder propende em maior medida para o Chefe do Poder Executivo. Contrapõe o sistema parlamentarista, no qual é possível evitar impasses entre os Poderes Executivo e Legislativo, pelo fato de haver a fusão entre a autoridade máxima do legislativo e do executivo em um único agente político (Pojo do Rego, 2015, p. 59).

Não se pode desconsiderar, no contexto da evolução institucional brasileira, a centralidade do Poder Executivo enquanto órgão responsável pela condução da administração pública e pela coordenação das políticas estatais em âmbito nacional.

Historicamente, o Executivo desempenha a função de líder político e gestor do aparato estatal, incumbido de implementar as decisões governamentais por meio de atos administrativos e normativos, em conformidade com os parâmetros legais e constitucionais.

Um Executivo forte parece ter sido uma saída no constitucionalismo brasileiro para guiar reformas importantes para o país e conter tensões separatistas e a disrupção do governo por grupos influentes que circundavam o Poder desde o Império, como os militares, que saíram fortalecidos da Guerra do Paraguai (1864-1870) e a elite agrária tradicional.

José Afonso da Silva (2021, p. 51), nesse sentido, afirma que a República construiu um Presidencialismo que a realidade histórica possibilitou, de mando, sem freio e sem contrapeso constitucional. Refere-se a um Presidencialismo “piramidal”, na Primeira República, porque:

(...) o Presidente da República era o chefe de uma vasta organização oligárquica estrutura em forma de pirâmide, cuja base se constituía do Coronelismo, forma de

adaptação do poder privado e um regime político de base representativa, que resumiu o mandonismo local a partir da proclamação da República”.

A necessidade de fortalecimento do Poder Executivo também se explica com o fim de evitar um governo inoperante, no contexto do Presidencialismo de Coalização, que tende a gerar um Presidente fraco.

Por esse raciocínio, o Presidente deve dispor de meios para formar uma coalização ampla de apoio ao governo em meio a um congresso multifacetado e dividido em uma miríade de partidos com baixo grau de institucionalização e fidelização partidária.

Para tanto, como já explorado em tópico anterior, vale-se de prerrogativas legais que atendem aos interesses de parlamentares, como a distribuição de cargos públicos estratégicos aos partidos da coalização e liberação de emendas parlamentares.

Inobstante, a hipertrofia do Poder Executivo deve ser repensada no Estado Democrático de Direito. Em especial no que pertine aos objetivos deste trabalho, indaga-se sobre a relevância da manutenção de um feixe de matérias cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Presidente da República, que parece traduzir resquício de uma ordem constitucional autoritária que reduzia o papel do Poder Legislativo e não se harmoniza com a atual ordem constitucional.

8. TENSÕES ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: A QUESTÃO DA INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

As ações diretas de inconstitucionalidade frequentemente submetem ao crivo do Poder Judiciário controvérsias envolvendo a dinâmica entre os Poderes Legislativo e Executivo, notadamente no que se refere à produção normativa. Nessas ações, são comumente suscitados vícios formais no processo legislativo, especialmente relacionados à iniciativa reservada de determinadas matérias, como fundamento para a declaração de inconstitucionalidade de leis.

Esse tipo de litígio revela, ainda que indiretamente, certa disfunção institucional na relação entre os Poderes, uma vez que demanda a atuação do Poder Judiciário — órgão alheio à elaboração legislativa — como árbitro de disputas que, idealmente, deveriam ser solucionadas no âmbito da política institucional ordinária.

A judicialização desses conflitos evidencia, assim, fragilidades na coordenação entre Executivo e Legislativo, além de lançar luz sobre os limites da separação de poderes em sua configuração prática no Estado brasileiro.

Levantamento quantitativo do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais revela que foram julgadas, de forma colegiada, um total de 313 ações diretas de inconstitucionalidade no ano de 2024 (Painel Tático dos Julgamentos de 2ª Instância).

Pesquisando-se na jurisprudência do Tribunal pelas palavras “iniciativa”, “privativa” e “poder executivo”, chega-se ao número de 69 ações diretas de inconstitucionalidade julgadas em 2024, incluindo-se as medidas cautelares.

Esses dados demonstram que uma significativa parcela de ADIs julgadas pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais exteriorizam conflitos envolvendo a iniciativa reservada de leis pelo Poder Executivo.

A temática predominante diz respeito à invasão pelo Poder Legislativo sobre a competência privativa do Chefe do Executivo de dispor sobre a criação e extinção de órgãos da administração pública, hipótese prevista no art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição da República de 1988, que se aplica por simetria ao processo legislativo dos estados e municípios.

Com frequência, o Poder Legislativo, ecoando legítimos interesses da população - o que é facilitado pelo elevado grau de democraticidade daquele órgão, cujos agentes são eleitos pela população -, propõe políticas públicas visando à efetivação de direitos fundamentais.

A iniciativa de leis que criem políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, naturalmente, não é interdita do Poder Legislativo. A controvérsia se instaura quando, normalmente, o Chefe do Poder Executivo, entende que a proposta de lei interfere nas atribuições de órgãos da Administração Pública, esbarrando na vedação já comentada do art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição da República de 1988.

A partir daí, propõe ação direta de inconstitucionalidade sustentando o vício formal da norma. É a chamada inconstitucionalidade formal propriamente dita, que ocorre por inobservância das normas do processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da CR/88 (Fernandes, 2010, p. 888).

Quanto ao art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição da República de 1988, entende-se que a reserva legal quanto a essa matéria (criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública), visa ao resguardo da função presidencial de exercer a direção superior da Administração Pública Federal, regra essa que, repita-se, aplica-se nos níveis estadual e municipal por simetria (ibid., p. 76).

É evidente que uma interpretação ampliativa da reserva legal pode paralisar o Legislativo, comprometendo seu papel, sobretudo, na formulação de políticas públicas. Lembre-se, nesse ponto, que os direitos fundamentais vinculam todos os Poderes e as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (CR/88, art. 5º, §1º).

Nesse sentido são pertinentes as considerações de Paulo Gustavo Gonet Branco (Mendes e Branco, 2024, p. 114):

“No âmbito do Poder Legislativo, não somente a atividade legiferante deve guardar coerência com o sistema de direitos fundamentais, como a vinculação aos direitos fundamentais pode assumir conteúdo positivo, tornando imperiosa a edição de normas que deem regulamentação aos direitos fundamentais dependentes de concretização normativa.

Um direito fundamental pode necessitar de normas infraconstitucionais que disciplinem o processo para a sua efetivação ou que definam a própria organização de que depende a sua efetividade (pense-se, v.g., no direito à ampla defesa). A inércia do legislador em satisfazer uma imposição de concretização do direito fundamental pode ensejar a ação direta de inconstitucionalidade por omissão ou o mandado de injunção”.

Por outro, a interferência indevida sobre as competências próprias do Poder Executivo, protegidas pelo mecanismo da reserva legal pode comprometer a eficácia da gestão governamental e aumentar despesas sem planejamento adequado. Inviabilizar, ao cabo, o exercício desse Poder.

Pode-se pensar o caso de uma proposta legislativa originada em uma determinada Câmara Municipal que, a pretexto de efetivar direitos de determinado grupo, acabe por criar atribuições completamente novas à Administração, com redesenho dos órgãos do Poder Executivo. Haveria, nesse caso, invasão ao espaço soberano do Poder Executivo de conduzir a administração pública, como função típica desse Poder, o que geraria, ainda, disfunções, problemas de gestão e ineficiência.

Contudo, pinçam-se da jurisprudência nacional casos em que o entendimento ampliativo da reserva legal, notadamente da hipótese regulada no art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição da República de 1988, tem sido largamente adotado por Magistrados brasileiros. Como resultado, pavimentam um caminho para o enfraquecimento do Poder Legislativo no exercício de sua função típica, que é legislar.

Em julgados diversos, percebe-se uma divisão no colegiado a respeito da inconstitucionalidade de normas originadas no parlamento que teriam invadido a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao supostamente criarem novas atribuições a órgãos da Administração.

Veja-se o caso da Lei nº 4.848/2023, originada na Câmara Municipal de Três Corações/MG, que instituiu o “Programa Doadores do Futuro”. Com poucos artigos, a norma explicita que o programa será realizado nas escolas da rede pública municipal de ensino, no mês de junho, em virtude do “Junho Vermelho”, mês da conscientização para doação de sangue. Esclarece

que a norma “tem a finalidade de conscientizar os alunos da rede pública municipal de ensino a importância da doação voluntária de sangue”.

Enuncia, ao fim, que: “o programa consiste na promoção de atividades relacionadas à doação de sangue, palestras, seminários e campanhas, para os alunos, seus familiares e a comunidade ao entorno das escolas, com a presença de profissionais da saúde, durante o período de aulas, visando proporcionar a orientação e conscientização da importância da doação de sangue para a sociedade em geral”.

O que se percebe é que a lei é de conteúdo programático e não implica a criação ou extinção de órgãos da Administração. Também não cria atribuições estranhas aos órgãos da Administração. Na verdade, explicita funções já desempenhadas normalmente por órgãos encarregados da gestão da educação municipal.

Isso é feito, anote-se, por meio de projeto de lei votado por membros eleitos, com sanção ou veto (derrubado) do Chefe do Executivo, veiculando legítima atuação do Poder Legislativo na criação de Políticas Públicas concretizadoras de direitos fundamentais. No caso, buscando-se a conscientização de alunos da rede pública municipal sobre a importância da doação voluntária de sangue.

Não obstante, a Lei nº 4.848/2023 foi impugnada na ADI n. 1.0000.23.340966-3/000, julgada em 27/09/2024, cuja proposta do Relator foi declarar a sua inconstitucionalidade por usurpação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Prevaleceu, por ligeira maioria, a divergência resumida na tese de que: “Não é inconstitucional a lei municipal de incentivo à doação de sangue, criada por iniciativa do Poder Legislativo local, que tem caráter meramente programático e educativo, deixando integralmente a cargo do Poder Executivo a forma de implementá-lo”.

Em sentido similar cita-se o caso da Lei n. 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que tornava obrigatória a instalação de câmaras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro entendeu que apenas ao Prefeito caberia dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal, declarando a inconstitucionalidade da norma.

Trata-se, como visto, de entendimento que sustentamos ser equivocado, porque a iniciativa privativa não é a regra no nosso sistema jurídico e deve ser interpretada de forma restrita, sob pena de alavancar o controle que o Poder Executivo já assume sobre a pauta legislativa e distender ainda mais a harmonia com o Poder Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal, então, reformou o acórdão. Assinalou que a norma impugnada não criava ou alterava a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem tratava do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não haveria vício de inconstitucionalidade formal.

Assim, no ARE 878911/RG, frequentemente referenciado em decisões da própria Corte e dos Tribunais dos Estados, firmou-se a seguinte tese: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

Apesar de o Supremo Tribunal Federal sustentar uma posição mais restritiva da reserva legal, o que se tem por correto, insista-se, essa nem sempre é a orientação acolhida pelos demais Tribunais, o que se realça em inúmeras situações de penumbra, em que não há clareza sobre o efetivo impacto da lei sobre os órgãos da administração.

Como resultado, percebe-se da jurisprudência dos Tribunais decisões em aparente antagonismo e frequentemente tomadas por maiorias tênues, quer pela procedência ou pela improcedência da representação.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema presidencialista traz um foco natural à figura do Presidente, que desempenha o papel de Chefe de Estado e Chefe de Governo, demarcando uma distinção mais clara entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A separação de poderes mais pronunciada no sistema presidencialista é atenuada pela construção de “freios e contrapesos” que, contudo, parece não impedir um histórico de Poder Executivo hipertrofiado, sobretudo no campo legislativo.

As prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva em temas centrais para a administração pública e a possibilidade de edição de atos normativos unilaterais, como decretos e medidas provisórias ajudam a explicar esse fenômeno, no qual o Poder Executivo exerce o controle da agenda legislativa, apesar das dificuldades impostas pelo Presidencialismo de Coalizão.

As medidas provisórias, por exemplo, são largamente utilizadas pelos Presidentes e foram responsáveis por veicular os programas que viraram marcas das presidências pretéritas. Aliado a isso verifica-se, na Constituição de 1988, um feixe de matérias cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Presidente da República, em alinhamento com as Constituições autoritárias de 1937 e 1967.

As vantagens de um Poder Executivo forte, o que se conecta com a tradição brasileira desde a deflagração da república e se explica a partir do contexto histórico da época, devem ser sopesadas no Estado Democrático de Direito, sobretudo ao se verificar tensões entre os Poderes Legislativo e Poder Executivo no campo legislativo, que sinalizam um apequenamento do Poder Legislativo no desenvolvimento de sua função típica.

A partir do exemplo de algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com foco na suposta invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo estabelecida no art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição da República de 1988, viu-se como uma interpretação ampliada da reserva legislativa exclusiva do Presidente da República pode enfraquecer a atividade legiferante do Poder Legislativo - a exemplo da indispensável formulação de políticas públicas para a concretização de direitos fundamentais, o que compete não somente ao Poder Executivo.

Em outras palavras, embora a centralidade do Executivo na agenda normativa seja funcional à governabilidade, sua ampliação excessiva compromete a harmonia entre os Poderes, esvazia o protagonismo legislativo e pode inibir a criação de políticas públicas legítimas oriundas do Parlamento

Entendemos que uma relação equilibrada entre os Poderes à luz do Estado Democrático de Direito perpassa pelo fortalecimento do Poder Legislativo, órgão que representa, de forma mais direta, a pluralidade da sociedade e dispõe de mecanismos diversos para o aprimoramento de suas proposições legislativas e do processo legislativo como um todo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 3-55, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2022).

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Emenda Constitucional n. 000032 de 11 de setembro de 2001. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, 12 set. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2001/emendaconstitucional-32-11-setembro-2001-395730-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15/04/2025.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15/04/2025.

_____. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 15/04/2025.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, 19/09/1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 15/04/2025.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, 10/11/1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 15/04/2025.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, 16/07/1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15/04/2025.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda Constitucional nº 472, de 15 de maio de 1997. Dispõe sobre a alteração dos dispositivos dos arts. 48, 62 e 84 da Constituição Federal, e dá outras providências. Convertida na EC 32/2001. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, ano LII, nº 139, 12 ago. 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12AGO1997.pdf#page=247>>. Acesso em: 15/04/2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE 878911/RG, Relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29/09/2016, p. 11/10/2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral8682/false>>. Acesso em: 15/04/2025.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. ADI n. 1.0000.23.340966-3/000. Relator: Des. Fernando Caldeira Brant, Relator para o acórdão: Des. Renato Dresch, Órgão Especial, j. 27/09/2024, publicação da súmula em 19/11/2024.

CAVALCANTI FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001.

GASPARDO, Murilo; MICHÉIAS, Mayara Pachcoal. **O controle da edição de medidas provisórias: avaliação legislativa da Emenda Constitucional nº 32/2001**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 39, vol. esp. p. 192-210, dez. 2018.

LASSANCE, Antônio. Governança Presidencial e Desenvolvimento: O Poder dos Presidentes. In: **Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento**. João Paulo M. Peixoto (organizador). Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TORRENS, Antônio Carlos. **Poder Legislativo e políticas públicas Uma abordagem preliminar**. Revista de informação legislativa. Ano 50. n. 197 jan/mar. 2013.