

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

RUBENS BEÇAK

MICHELLE ASATO JUNQUEIRA

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. Ednilson 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 I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Rubens Beçak, Michelle Asato Junqueira – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-349-7

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado dos dias 26 a 28 de novembro de 2025, sob o tema geral “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, com diversos patrocinadores e apoiadores institucionais.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os trabalhos reunidos oferecem um panorama denso e plural dos desafios contemporâneos do constitucionalismo e da democracia, articulando teoria, dogmática jurídica e análise empírica. As pesquisas abordam, sob diferentes enfoques, a crise e a reinvenção da participação democrática, seja pela análise crítica do orçamento participativo e de sua colonização partidária, com a proposição do sorteio como alternativa deliberativa, seja pela reflexão sobre o valor do dissenso na democracia. Temas como cidadania digital, desinformação eleitoral e regulação das redes sociais evidenciam a urgência de novas formas de ciberregulação compatíveis com a liberdade de expressão e a integridade dos processos democráticos. Também se destacam investigações interdisciplinares, como a análise neurocomportamental da retórica populista, que ilumina os mecanismos psicológicos de mobilização política, ampliando o diálogo entre Direito, neurociência e teoria democrática.

Outro eixo central concentra-se na jurisdição constitucional e em seu impacto sobre o arranjo político-institucional brasileiro. Os textos examinam criticamente o papel do Supremo Tribunal Federal na efetivação dos direitos fundamentais, na concretização do princípio da igualdade social, na redefinição do foro por prerrogativa de função e nos dilemas do ativismo judicial, da judicialização da política e da autonomia municipal. A tensão entre formalismo e

responsividade, a ponderação de princípios no controle de constitucionalidade, os efeitos da expansão judicial sobre a democracia e a exigência de prévio requerimento administrativo revelam os limites e as potencialidades do constitucionalismo contemporâneo. Completam esse quadro reflexões teóricas sobre liberdade, trabalho, livre iniciativa, democracia militante, anistia para crimes contra o Estado e hospitalidade urbana, compondo um mosaico crítico que reafirma o compromisso acadêmico com a defesa da Constituição, da democracia e dos direitos fundamentais em tempos de instabilidade e transformação.

Deste modo, na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Michelle Asato Junqueira

Rubens Beçak

VÍCIO DE INICIATIVA E SANÇÃO EXECUTIVA: DO ESVAZIAMENTO DA SÚMULA N° 5 DO STF À INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 70, §2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

LEGISLATIVE INITIATIVE DEFECT AND EXECUTIVE SANCTION: FROM THE EROSION OF STF PRECEDENT N° 5 TO THE UNCONSTITUTIONALITY OF ARTICLE 70, §2, OF THE CONSTITUTION OF THE STATE OF MINAS GERAIS

**Bruno Schuch Leão
Gabriela Oliveira Freitas
Cláudia Aparecida Coimbra Alves**

Resumo

O artigo examina a controvérsia acerca da possibilidade de convalidação do vício de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo pela posterior sanção do projeto de lei no direito constitucional brasileiro. Reconstrói-se o histórico da iniciativa exclusiva desde a Constituição de 1934, destacando sua permanência na Constituição de 1988 (art. 61, §1º), em que se evidencia a função de preservar a separação de poderes e assegurar ao Executivo o controle sobre matérias sensíveis da administração pública. Analisa-se, em seguida, a natureza da inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa, que compromete a validade do processo legislativo por violação às normas de competência e procedimento. A pesquisa concentra-se na evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que inicialmente admitia a convalidação do vício pela sanção, conforme a Súmula nº 5, de 1963, mas que, progressivamente, consolidou entendimento oposto. O marco atual encontra-se na ADI nº 6337/DF, em que a Corte declarou a inconstitucionalidade do art. 70, §2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, afastando a possibilidade de convalidação. Conclui-se que, embora a posição do STF reforce a supremacia constitucional e a integridade do processo legislativo, permanece a reflexão sobre se tal rigidez formal contribui ou limita o projeto democrático de 1988.

Palavras-chave: Iniciativa exclusiva, Vício de iniciativa, Sanção, Inconstitucionalidade formal, Processo legislativo

Abstract/Resumen/Résumé

The article examines the controversy regarding the possibility of curing the defect of exclusive legislative initiative of the Head of the Executive Branch through the subsequent sanction of the bill in Brazilian constitutional law. It reconstructs the history of exclusive initiative since the 1934 Constitution, highlighting its permanence in the 1988 Constitution (art. 61, §1), which aims to preserve the separation of powers and ensure the Executive's control over sensitive matters of public administration. It then analyzes the nature of formal unconstitutionality arising from the defect of initiative, which compromises the validity of the legislative process due to violations of competence and procedural rules. The research

focuses on the evolution of the case law of the Supreme Federal Court, which initially admitted the curing of the defect through sanction, as reflected in Precedent No. 5 of 1963, but progressively consolidated an opposite understanding. The current landmark is found in ADI No. 6337/DF, in which the Court declared unconstitutional Article 70, §2, of the Constitution of the State of Minas Gerais, rejecting the possibility of convalidation. The study concludes that, although the Court's position reinforces constitutional supremacy and the integrity of the legislative process, it raises the question of whether such formal rigidity strengthens or limits the democratic project of 1988.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Exclusive initiative, Defect of initiative, Sanction, Formal unconstitutionality, Legislative process

INTRODUÇÃO

O desenho constitucional brasileiro, que se insere no modelo das democracias constitucionais, estabelece uma repartição de funções entre os Poderes da República, com o intuito de proteger a independência de cada um e promover a governabilidade.

Uma das manifestações desse arranjo é a atribuição da iniciativa exclusiva de certas matérias legislativas ao Presidente da República, o que se aplica, por simetria, aos Governadores e Prefeitos Municipais.

Essa reserva legal, verificada na história constitucional brasileira desde 1934, visa, entre outros objetivos, proteger a independência do Executivo em matérias de sua economia interna ou relativas às suas atribuições constitucionais, assegurando-lhe operacionalidade.

Apesar de a iniciativa legislativa ser, em regra, concorrente entre diversos órgãos e atores, a Constituição Federal de 1988 (CR/88) reservou privativamente ao Presidente da República a propositura de leis que tratam de temas como fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas, criação de cargos ou aumento de remuneração de servidores públicos, organização do Ministério Público e criação e estruturação de Ministérios.

Esse elenco de matérias, que se manteve substancialmente alinhado ao previsto na Constituição de 1967, demonstra a intenção de preservar a liderança e a preponderância do Poder Executivo no processo legislativo, um traço que remonta a regimes anteriores.

A inobservância da prerrogativa da iniciativa exclusiva caracteriza uma inconstitucionalidade formal, especificamente por violação de um requisito formal subjetivo associado à legitimidade para a propositura da lei, o que inquia o processo legislativo.

Historicamente, contudo, o entendimento sobre a sanabilidade desse vício pela sanção posterior do Chefe do Executivo gerou divergências jurisprudenciais e doutrinárias no Brasil.

O problema que se coloca, e que constitui o objeto desta pesquisa, diz respeito à possibilidade de convalidação do vício de iniciativa exclusiva por meio da sanção do projeto de lei pelo próprio Chefe do Executivo. A questão ganha relevo não apenas pela tensão que envolve a separação de poderes, mas também porque, historicamente, a reserva de iniciativa esteve ligada a regimes constitucionais autoritários, de modo que a admissão da convalidação poderia significar a abertura de uma interpretação mais democrática do processo legislativo.

Parte-se da hipótese de que a convalidação pela sanção, longe de configurar uma afronta à separação de poderes, poderia ser compreendida como manifestação de vontade política conjunta do Legislativo e do Executivo, reforçando a legitimidade democrática da produção legislativa. A hipótese contrária, atualmente prevalecente no STF, é a de que a sanção não supre o vício, uma vez que se trata de nulidade absoluta decorrente de inconstitucionalidade formal, insusceptível de correção posterior.

Este artigo tem por objetivo analisar a evolução do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da convalidação do vício de iniciativa por meio da sanção do Chefe do Executivo. Para tanto, será confrontada a antiga orientação da Súmula nº 5 e a posição atual da Corte, passando pela invalidação de dispositivo da Constituição do Estado de Minas Gerais que normatizou a convalidação em terras mineiras.

1 INICIATIVA EXCLUSIVA DE LEIS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Além da edição de atos legislativos unilaterais, como as medidas provisórias, o Chefe do Poder Executivo no Brasil conta com a iniciativa exclusiva de leis que versem sobre determinadas matérias”.¹

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 sugeriu a atribuição do voto 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)

Aponta João Trindade Cavalcanti Filho (2023, p. 62) que “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”.

Prosegue afirmando que isso tem por objetivo “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”.

Em 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) (Brasil, 1934).

1 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.

Vale destacar que o referido texto constitucional, dentre seus principais traços, incluía “uma forte centralização administrativa em torno da União, com a ampliação dos papéis do Executivo” (Tomaz, 2024, p. 450), o que justifica a opção do constituinte de restringir a iniciativa legislativa em matérias sensíveis à gestão de pessoal e às forças armadas, reforçando a posição de preponderância do Presidente da República no processo legislativo e garantindo-lhe o controle sobre áreas estratégicas do Estado.

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” (Brasil, 1937). A denominada Constituição Polaca, por sua inspiração no texto constitucional polonês, apresentou uma fusão entre Legislativo e Executivo, o que foi analisado, à época, por Karl Loewenstein como “a essência do governo ditatorial” (2025, p. 155).

Nesse sentido:

[...] os alicerces constitucionais do regime estado-novista estavam talhados para a total absorção da atividade legislativa pelo Presidente da República e, paralelamente, para a vigência de um perene estado de emergência que permitia à ditadura campear solta para construir a si própria sem qualquer tipo de contestação pública, atuando discricionariamente, com poderes ilimitados. (Tomaz, 2024, p. 472)

Justamente em razão desta ampla e irrestrita possibilidade de legislar, é que o então Presidente Getúlio Vargas promulgou relevantes legislações, como o Código Penal de 1940, o Código de Processo Civil de 1939, o Código Penal de 1941 e a Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943 (Tomaz, 2024, p. 473).

Com o fim do Estado Novo e a derrota dos regimes autoritários no cenário internacional, o Brasil experimentou um processo de reabertura democrática, que culminou na promulgação da Constituição de 1946. O texto constitucional resgatou a hipótese de iniciativa exclusiva do Presidente da República previsto na Constituição 1934, sem abrandar ou aprofundar essa limitação.

Porém, com a instalação da ditadura militar, foi editado o Ato Institucional nº 01, em 09 de abril de 1964, que estabeleceu, em seu art. 4º que o Presidente da República poderia enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, mas, no art. 5º, estabeleceu que o Chefe do Executivo teria iniciativa privativa apenas dos projetos de lei que criassem ou aumentassem a despesa pública (Brasil, 1964).

Em seguida, ainda nesse período ditatorial, foi promulgada a Constituição autoritária de 1967, que 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. (Brasil, 1967).

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).

Vê-se, portanto, que a “Constituição de 1957 teve o objetivo de institucionalizar o autoritarismo e um novo arranjo entre os poderes que consolidasse a centralização do processo decisório no Poder Executivo” (Carvalho; Guerra, 2024, p. 257).

Com a promulgação da Constituição de 1988, que objetivou um alinhamento às democracias constitucionais, inaugurou-se um novo marco democrático, em contraste com as experiências autoritárias anteriores, voltado ao fortalecimento do Congresso Nacional, da sociedade civil e da separação das funções do Estado.

Sem impedir a liderança do Poder Executivo na iniciativa do processo legislativo, cuidou-se 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 Sarmento, 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 voto 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 Sarmento, 2014, p. 175).

Assim, especificamente em relação à iniciativa exclusiva de leis atribuída ao Presidente da República, prescreveu a nova Constituição:

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.

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 elenco 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 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”.²

Constata-se, portanto, que a trajetória constitucional brasileira revela uma permanência significativa: a reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo, inaugurada em 1934 e radicalizada nos textos autoritários de 1937 e 1967, não foi abolida em 1988. Ao contrário, foi reafirmada, ainda que em um contexto de inauguração do Estado Democrático de Direito e fortalecimento do Legislativo.

Esse dado evidencia um paradoxo: a chamada Constituição Cidadã, ao mesmo tempo em que ampliou a participação democrática e buscou conter arroubos autoritários, manteve um dos mecanismos mais característicos de concentração de poder no Executivo, legado dos regimes de exceção. Trata-se de elemento fundamental para compreender os debates atuais acerca da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, objeto do próximo tópico.

2. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

A permanência da iniciativa privativa do Chefe do Executivo na Constituição de 1988, apesar de sua origem em contextos autoritários, faz com que o controle de constitucionalidade assuma papel decisivo. Afinal, a usurpação dessa prerrogativa não configura apenas uma irregularidade procedural, mas um vício formal de inconstitucionalidade que compromete a própria validade da lei.

É nesse cenário que se insere a análise do controle de constitucionalidade no Brasil, fundado na supremacia e na rigidez da Constituição, e exercido tanto de forma difusa quanto concentrada. Antes de examinar especificamente os efeitos do vício de iniciativa, importa compreender as bases desse sistema de fiscalização, que constitui o instrumento central de garantia da integridade da ordem constitucional.

2 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, no mesmo sentido, 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).

O controle de constitucionalidade constitui mecanismo para verificação da compatibilidade entre a lei ou ato normativo à Constituição, incluindo-se, como se verá à frente, o controle sobre a competência/legitimidade de quem deflagrou o processo legislativo.

Duas premissas são normalmente relacionadas ao controle de constitucionalidade: a supremacia e a rigidez da Constituição.

Quanto à supremacia da Constituição, afirma Barroso (2022, p. 23) que esta se explica pela posição hierárquica mais elevada dentro do sistema. “É ela o fundamento de validade de todas as demais normas. Por força dessa supremacia, nenhuma lei ou ato normativo – na verdade, nenhum ato jurídico – poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição”.

Já a rigidez se alça como pressuposto na medida em que, para figurar como parâmetro de controle, necessita de um processo de elaboração diverso e mais complexo. “Se as leis infraconstitucionais fossem criadas da mesma maneira que as normas constitucionais, em caso de contrariedade ocorreria a revogação do ato anterior e não a inconstitucionalidade”. (*ibid*, p. 24).

Nesse cenário, é possível dizer que o controle de constitucionalidade das leis pressupõe: i) existência de Constituição formal; ii) compreensão da Constituição como lei fundamental (rigidez e supremacia constitucionais); distinção entre leis ordinárias e leis constitucionais; e iii) previsão de pelo menos um órgão dotado de competência para o exercício dessa atividade de fiscalização (Carvalho, 2010, p. 385).

Quanto ao sistema de controle de constitucionalidade, o Brasil adota o sistema misto. Possui um controle concentrado, que é feito pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, também pelos Tribunais de Justiça dos estados-membros, tendo por parâmetro as Constituições dos Estados. O controle difuso, por sua vez, permite que qualquer juiz e qualquer tribunal, observado quanto a este último a cláusula de reserva de plenário (art. 97, CR/88), afaste a norma inconstitucional, com efeitos, a rigor, entre as próprias partes.

Além do controle difuso e concentrado realizado pelo Poder Judiciário, há também formas de controle político preventivo: no âmbito do Legislativo, comissões permanentes devem se manifestar sobre a constitucionalidade das proposições em tramitação, incumbindo aos parlamentares a responsabilidade de não aprovar normas incompatíveis com a ordem constitucional; no Executivo, o poder de sanção e voto também constitui mecanismo de fiscalização, cabendo ao Chefe do Executivo recusar sua concordância a projetos que violem a Constituição.

Destaque-se, por fim, que, ao longo das últimas décadas, o controle de constitucionalidade consolidou-se como um sistema complexo, em que as técnicas decisórias, como a interpretação conforme, a nulidade parcial sem redução de texto e a modulação de efeitos, revelam uma

preocupação não apenas em retirar normas inconstitucionais do ordenamento, mas em assegurar a efetividade do projeto constitucional de 1988.

Nesse sentido, a jurisdição constitucional cumpre a função de preservar a integridade da Constituição como expressão de um pacto democrático, garantindo que a separação de poderes, os direitos fundamentais e as regras do processo legislativo sejam respeitados como condições indispensáveis de legitimidade do Estado Democrático de Direito.

3 EFEITOS DO ATO INCONSTITUCIONAL

A declaração de desconformidade da norma ou ato normativo com a Constituição repercute sobre o seu plano de validade. E, por consequência, projeta-se para o plano seguinte, que é da eficácia.

Segundo Barroso:

Corolário natural da teoria da nulidade é que a decisão que reconhece a inconstitucionalidade tem caráter declaratório – e não constitutivo – limitando-se a reconhecer uma situação preexistente. Como consequência, seus efeitos se produzem retroativamente, colhendo a lei desde o momento de sua entrada no mundo jurídico. Disso resulta que, como regra, não serão admitidos efeitos válidos à lei inconstitucional, devendo todas as relações jurídicas constituídas com base nela voltar ao *status quo ante*. (Barroso, 2022, p. 38)

Ao ato legislativo contrário à Constituição aplica-se a sanção mais grave, qual seja, a nulidade. Trata-se de decorrência da adoção da teoria da nulidade da norma inconstitucional no Brasil, segundo a qual a lei incompatível com a Constituição jamais chega a ingressar validamente no sistema, sendo considerada um “nada jurídico” desde a sua origem. Trata-se de um efeito radical, pois a inconstitucionalidade não apenas invalida a norma para o futuro, mas compromete a sua própria existência desde o momento em que foi produzida, retirando-lhe qualquer aptidão para gerar efeitos válidos.

A teoria, contudo, foi sendo atenuada no Brasil. O Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, deixou de invalidar atos contaminados por lei declarada inconstitucional, em reverência aos princípios da boa-fé de terceiros, irredutibilidade de vencimentos, proteção à coisa julgada e vedação ao enriquecimento se causa (e.g. STF, REs nº 78.533-SP e nº 122.202) (Barroso, 2022, p. 43-44).

Desde então, o Supremo Tribunal Federal tem criado técnicas de declaração de inconstitucionalidade que não ensejam a invalidação da norma, como as interpretações aditivas e manipulativas, nas quais a norma não é retirada do mundo jurídico.

O advento da Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, é apontado como marco nesse caminho, em especial ao normatizar a possibilidade de projeção de efeitos futuros à declaração de inconstitucionalidade, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social (art. 27).

Comenta Lênio Streck:

Como se vê, com a edição da Lei 9.868/199, não somente ocorre a institucionalização dos mecanismos da interpretação conforme a Constituição e da nulidade parcial sem redução de texto como formas de controle de constitucionalidade, mas, mais do que isso, o Poder Legislativo, ao aprovar a citada lei, rompe com a concepção clássica de separação de poderes e daquilo que se entendia como "liberdade de conformação do legislador.

[...]

Louvável, assim, a atitude do legislador. Dito de outro modo, com a edição da lei, o Parlamento brasileiro admite que a função do Poder Judiciário não é tão somente a de agir, no plano do exame da constitucionalidade, como "legislador negativo", tese que exsurge do próprio conceito dos institutos sob comento, formas claras que são de intervenção e redefinição do papel do direito no Estado Democrático de Direito, explicitando uma posição claramente substancialista. (Streck, 2023, p. 389)

Assim, a experiência constitucional brasileira revela que, embora a teoria da nulidade absoluta continue sendo a regra, o controle de constitucionalidade evoluiu para admitir técnicas decisórias que mitigam seus efeitos, em nome da segurança jurídica e da preservação de situações consolidadas. Esse movimento sinaliza a transição de um modelo meramente negativo, que apenas expurgava normas inconstitucionais, para um modelo substancialista, no qual o Judiciário atua também de forma construtiva, preservando a integridade do projeto democrático de 1988. Nesse contexto, compreender os efeitos do ato inconstitucional torna-se indispensável para analisar, de maneira mais específica, a inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa.

4 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Para os propósitos deste artigo, cumpre-se analisar a chamada inconstitucionalidade formal.

Enquanto a inconstitucionalidade material expressa incompatibilidade do conteúdo entre a norma e a Constituição, a inconstitucionalidade formal diz respeito à desconformidade do ato com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico. É nesse contexto que se insere a chamada inconstitucionalidade formal, cuja relevância é particularmente acentuada no Estado Democrático de Direito, já que o respeito às regras de competência e de procedimento legislativo não é mera formalidade, mas garantia da separação de poderes e da legitimidade democrática do processo normativo.

A doutrina identifica três possíveis tipos de inconstitucionalidade formal (Fernandes, 2010, p. 888).

A primeira é a orgânica e envolve descumprimento de regras de competência. Por exemplo, o art. 22, I, da CR/88 prevê que compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico. A legislação estadual que disciplinar esse assunto encampará inconstitucionalidade formal orgânica.

A segunda é a inconstitucionalidade formal por descumprimento de pressupostos objetivos. Bernardo Gonçalves Fernandes (2010, p. 888) cita o exemplo de medida provisória editada sem

observância do requisito de urgência e relevância, requisitos com assento no art. 62 da CR/88 e são indissociáveis desse veículo normativo.

A inconstitucionalidade formal propriamente dita designa o terceiro tipo, que ocorre por inobservância das normas do processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da CR/88.

O vício decorrente de projeto de lei encaminhado por parlamentar tratando de matéria de competência privativa do Presidente da República se amolda a esse tipo. Há um descumprimento de requisito formal subjetivo associado à competência ou legitimidade para iniciativa das leis.

Esse tipo de inconstitucionalidade em específico constitui o objeto de exame deste artigo.

5 CONVALIDAÇÃO DO VÍCIO DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PELA SANÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em 24/08/2020, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6337/DF, declarou a inconstitucionalidade do art. 70, §2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), promulgada em 21/09/1989, em substituição à Constituição anterior, de 13/05/1967.

O dispositivo, vigente desde a versão original da Carta de 1989, estipulava que a sanção expressa ou tácita do Governador do Estado supria o vício de iniciativa do Poder Executivo no processo legislativo:

Art. 70 - A proposição de lei, resultante de projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, será enviada ao Governador do Estado, que, no prazo de quinze dias úteis, contados da data de seu recebimento:

I - se aquiescer, sancioná-la-á; ou

II - se a considerar, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrária ao interesse público, vetá-la-á total ou parcialmente.

§ 1º - O silêncio do Governador do Estado, decorrido o prazo, importa sanção.

§ 2º - **A sanção expressa ou tácita supre a iniciativa do Poder Executivo no processo legislativo.** (grifos nossos)

Ou seja, uma proposição legislativa iniciada pelo parlamento, em matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, poderia subsistir validamente no mundo jurídico com a sanção expressa ou tácita do seu titular.

Uma das questões que se colocou em discussão era se o poder constituinte derivado decorrente teria liberdade para estipular essa regra, ou se estaria impedido com base no princípio da simetria, que via de regra aplica-se às normas de processo legislativo.

O preceito trazido no art. 70, §2º, da CEMG tinha o potencial de esvaziar as numerosas ADIs distribuídas no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em que o vício de iniciativa era apontado, mas houve sanção expressa ou tácita pelo titular do Poder Executivo na ocasião.

Afinal, a sanção expressou a concordância do Chefe do Poder Executivo, em ato legislativo concertado com o Poder Legislativo, sendo razoável, nessa situação, afastar a sanção máxima da nulidade do texto por vício de mera iniciativa.

Porém, na ADI nº 6337/DF, a mais elevada Corte do país entendeu, consolidando o entendimento sobre o assunto, que: i) 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, ii) o vício de iniciativa configura descumprimento da Constituição da República, iii) o processo legislativo encerra a conjugação de atos complexos derivados da vontade coletiva de ambas as Casas do Congresso Nacional acrescida do Poder Executivo, iv) o desenho institucional do processo legislativo é de reprodução obrigatória nos contextos constitucionais estaduais.

A decisão do STF, ao vedar a possibilidade de convalidação pela sanção, reafirma a leitura mais estrita da separação de poderes, mas também mantém viva uma herança autoritária: a centralização do processo legislativo no Chefe do Executivo, típica das constituições ditatoriais brasileiras.

Não se pode ignorar, contudo, que a regra mineira poderia ser compreendida como tentativa de romper com essa tradição, pois a convalidação pela sanção, longe de ser um vício tolerado, representaria a manifestação conjunta do Legislativo e do Executivo em torno de determinado projeto de lei. Nesse sentido, mais do que uma flexibilização procedural, a convalidação poderia ser lida como expressão de um modelo democrático, no qual a validade do ato legislativo decorre da concordância entre os poderes políticos diretamente legitimados pelo voto popular.

6 HISTÓRICO E POSIÇÃO ATUAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A regra delineada no art. 70, §2º, da CEMG não constituiu uma inovação jurídica propriamente dita. Antigo era o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) pela possibilidade de convalidação de vício de iniciativa do Poder Executivo pela sanção.

O enunciado da Súmula nº 5 do Supremo Tribunal Federal, aprovado na sessão plenária de 13/12/1963, dispunha que: “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

O entendimento fora firmado, portanto, na “Constituição dos Estados Unidos do Brasil” de 18 de setembro de 1946.

Sucede que no início do regime militar, que vigorou entre 1º/04/1964 a 15/03/1985, o STF iniciou uma guinada para superar a Súmula nº 5. A Corte passou a defender que o vício de inconstitucionalidade é de ordem pública e inquina a norma *ab initio*. Logo, não seria suscetível de

convalidação pela posterior manifestação de vontade da autoridade cuja iniciativa privativa foi desrespeitada.

A Representação nº 890 GB, julgada em 1974, de Relatoria do Ministro Oswaldo Trigueiro, é apontado pela literatura jurídica como o *leading case* para essa virada (Oliveira Ribeiro, 2022).

Arguiu o então Procurador-Geral de República a inconstitucionalidade do art. 43 da Lei nº 2.085-A, de 5 de setembro de 1972, incluído pela Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara, por meio de emenda parlamentar.

O dispositivo estipulava uma gratificação mensal pelo exercício da atividade judicante correspondente a 50% do vencimento-base dos magistrados do Estado da Guanabara, atual Estado do Rio de Janeiro.

A inconstitucionalidade foi fundamentada, em essência, no art. 57, II, e parágrafo único, “a”, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

O art. 57, II previa ser da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa de leis que versassem sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de vencimentos ou despesas públicas.

Já o parágrafo único, “a”, do art. 57, estipulava que “não serão admitidas emendas que aumentem despesas previstas nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República”.

Adicionalmente arguiu-se a inconstitucionalidade com base nos arts. 61, 65 e 81 também da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que definiam regras orçamentárias e repisavam a reserva legal do Chefe do Executivo nesses assuntos (cf. art. 65, EC n. 1/1969).

A Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara prestou informações. Dentre os argumentos trazidos para sustentar a constitucionalidade da emenda, no que importa ao presente trabalho, sustentou que a sanção do Governador convalidara o eventual vício de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme a Súmula nº 5 do STF.

O Relator rechaçou a invocação da Súmula 5 do STF, ao argumento de que ela foi assentada na vigência da Constituição de 1946, “que continha norma sobre a competência exclusiva do Presidente da República, mas não proibia expressamente, como agora se faz, a admissão de emendas que importassem em aumento de despesa.”

Referiu-se o Relator ao art. 5º do Ato Institucional nº 1º, de 1º de 9 de abril de 1964, que passou a prever a seguinte vedação às emendas parlamentares:

Caberá, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.

Aludiu o Relator, em seguida, ao art. 4º do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que dispunha:

Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados e do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre a fixação das forças armadas.

Diante disso, arrematou que “quando a Constituição determinar não serão admitidas emendas, que aumentem despesas previstas, quer dizer, certamente, que tais emendas não podem ser apresentadas, não podem ser aprovadas não podem ser sancionadas, não podem, enfim, ser adicionadas ao texto de elaboração”.

O argumento central defendido pelo Ministro Oswaldo Trigueiro, portanto, foi que a Súmula nº 5 do STF não se aplicaria ao caso, pois foi criada sob a Constituição de 1946, que não proibia expressamente emendas parlamentares que aumentassem despesas.

Segundo o seu raciocínio, esse cenário mudou com os Atos Institucionais nº 1 e 2, de 1964 e 1965, respectivamente, que passaram a proibir explicitamente emendas com aumento de gastos nas matérias de iniciativa reservada ao Presidente da República. Ou seja, criou-se uma proibição explícita ao Poder Legislativo, além do desrespeito à iniciativa reservada em si.

Extrai-se do seu voto:

Sob a Constituição de 1946, era admissível a interpretação adotada pela Súmula. Se a Constituição apenas reconhecia uma prerrogativa do Poder Executivo, não se deveria recusar a este a faculdade de a ela renunciar, o que estaria implícito na concordância posterior, capaz de convalidar a falta de iniciativa.

Mas, isso a vigente Constituição não mais permite, de vez que, deliberadamente, expressamente, claramente, quis vedar uma exegese que, bem ou mal, considerou nociva, e por isso impôs proibição intransponível pela doutrina que inspirou a Súmula – 5, no regime da Constituição de 1946.

(...)

Quando a Constituição determina que não serão admitidas emendas, que aumentem a despesa prevista, quer dizer, certamente, que tais emendas não podem ser apresentadas, não podem ser aprovadas, não podem ser sancionadas, não podem, enfim, ser adicionadas ao texto em elaboração.

A representação foi julgada procedente por unanimidade de votos.

Ainda que, no caso julgado pelo STF, a inconstitucionalidade estivesse associada a emenda parlamentar criando despesas em projeto de iniciativa do Governador, o entendimento da Corte significou uma inflexão em prol da não convalidação de vício de inconstitucionalidade formal pela sanção do Governador, iniciando o movimento pela superação da Súmula 5 do STF.

A Corte, então, foi consolidando o entendimento pela impossibilidade de convalidação do vício, embora a súmula em sentido contrário não tenha sido formalmente cancelada.³

3 Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonçalves, remetendo-se à ADI 6.696 do Supremo Tribunal Federal, trazem hipótese em que o vício poder ser surpreendido: “se um projeto de iniciativa reservada do Presidente da República é apresentado por parlamentar, mas, durante a tramitação da matéria, o Presidente da República envia projeto de lei

Para fins de elucidação da orientação atual do Supremo Tribunal Federal, reproduz-se a seguir os elucidativos fundamentos apresentados pelo Ministro Celso de Mello na ADI 1197, julgada em 18/05/2017:

Nesse quadro delineado pela própria Constituição da República, a ação legislativa do Estado-membro revela-se essencialmente condicionada pela necessidade de fiel observância e submissão às diretrizes constitucionais referentes ao postulado da iniciativa reservada, em tema de formação das leis. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do 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 jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto – em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte –, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.

A partir desse levantamento, chama atenção o fato de que, a despeito do precedente da Representação nº 890 GB, de 1974 - com o início da guinada jurisprudencial -, a Constituição do Estado de Minas Gerais inseriu a previsão de convalidação do vício de iniciativa do Poder Executivo.

A regra constitucional, portanto, foi inserida na CEMG quando a Súmula nº 5 do STF já estava enfraquecida.

Há, a bem da verdade, um ineditismo nessa previsão, considerando que as demais Constituições dos Estados nacionais, promulgadas no mesmo período, não contêm norma semelhante, com exceção da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ).⁴

7 APONTAMENTOS DA DOUTRINA

O Presidente da República participa do processo legislativo, quer com a iniciativa de provocar o Congresso Nacional para a aprovação de leis, quer ao ser chamado para, terminada a votação, sancionar ou vetar o projeto

Como bem argumentou a Ministra Rosa Weber na aludida ADI 6.337/DF, “longe de ser um simples processo decisório majoritário, o processo legislativo é o resultado de um procedimento complexo de tomada de decisão coletiva, cujo poder é compartilhado horizontalmente entre as duas Casas do Congresso Nacional, mais o Poder Executivo”.

Nessa arquitetura constitucional, a sanção consiste na anuência do Presidente da República ao projeto de lei, podendo ser expressa ou tácita (Branco; Mendes, 2024). Atualmente “designa o ato

“substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional”, estará revelada a sua plena e inequívoca vontade de deflagrar o processo legislativo, “ficando atendida a exigência constitucional da iniciativa” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonçalves; MENDES, Gilmar Ferreira, 2024, p. 1.063).

⁴ A Emenda Constitucional n. 38, de 31 de maio de 2006 acrescentou o §3º ao art. 112 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, passando a prever que: “Em caso de dúvida em relação as matérias de competência exclusiva do Governador (a) do Estado, a Sanção torna superado o possível vício de iniciativa”. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na ADI n. 064134-36.2020.8.19.0000, julgada em 07/07/2021, declarou a inconstitucionalidade do dispositivo.

de competência exclusiva do Chefe do Governo por meio do qual ele declara sua concordância com o conteúdo do projeto de lei, transformando-o em lei propriamente dita” (Cavalcanti Filho, 2023, p. 156).

Colocadas essas premissas, Manoel Gonçalves (2001, p. 216) rejeita a possibilidade da convalidação do vício de iniciativa pela sanção do Chefe do Executivo, com arrimo na teoria da nulidade da norma constitucional. Reconhece que toda lei que se contrapõe à Constituição é nula e que “a característica fundamental do ato nulo é ser insuscetível de convalidação”.

O Autor lembra que uma das finalidades da reserva legal é por na dependência do titular da iniciativa o momento em que a regulamentação dos interesses vinculados a certas matérias será discutida (*ibid*, p. 218). Em outras palavras, a propositura da lei pelo Parlamento retiraria também do Chefe do Executivo a faculdade de escolher o momento para trazer a disciplina jurídica.

Outro antagonista da convalidação pela sanção é Francisco Campos. Mayra Joane Oliveira Ribeiro (2022, p. 10) recorda que, segundo o jurista mineiro, “se a sanção tivesse a força de convalidar o projeto ou de o sanar do seu defeito radical, não teria sentido falar de leis inconstitucionais, pois, em última análise, as leis são projetos que foram sancionados”.

Menelick Carvalho Netto (1992, p. 248-249) é apontado como uma das principais vozes à favor da convalidação. Defende que a atual jurisprudência do STF traduz violação aos princípios da economia procedural e da unidade do procedimento legislativo. Porque oportuno, cita-se de trabalho do autor:

Logo, em um Estado de sistema presidencial de governo, no qual se concentram monocraticamente, na figura do Chefe de Estado, as funções de Chefe de Estado e de Governo, científicamente, por força do princípio da unicidade e da economia procedural, e tendo-se em vista a vinculação direta, imediata e principal reservada à sanção do Chefe de Estado, no tipo de procedimento legislativo caracterizado pelo próprio instituto, frente ao caráter estruturalmente indireto, mediato e secundário de que se reveste a iniciativa no procedimento legislativo, outra não poderia ser a conclusão do que a da sanabilidade do vício. O ato total daí resultante revela-se como perfeitamente idôneo precisamente por contar com a aquiescência daquele a quem competia iniciá-lo, no momento mesmo da constituição. Idoneidade de tal forma confirmada pela reconstrução do percurso no qual se realizam os elementos singulares da série, que repugnaria ao princípio da unicidade e da economia procedural solução contrária.

Por essa ótica, o autor defende que seria intolerável a repetição de todo o procedimento legislativo por erro de iniciativa que poderia ser convalidado com a aquiescência do Chefe do Executivo.

A experiência forense revela que a proposta de convalidação mostra-se, em muitos casos, uma solução atrativa, sobretudo diante da frequente existência de zonas de penumbra quanto à identificação dos exatos limites formais para a iniciativa legislativa.

Exemplo expressivo encontra-se nas ações diretas de inconstitucionalidade que discutem a invasão, pelo Poder Legislativo, da competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre

a criação e extinção de órgãos da Administração Pública, hipótese contemplada no art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição da República de 1988, aplicável por simetria aos processos legislativos estaduais e municipais.

Na formulação de políticas públicas — incumbência que recai sobre todos os Poderes — nem sempre é nítido o ponto em que se caracteriza ingerência efetiva do Legislativo sobre o Executivo.

A imposição de atribuições a órgãos do Executivo, por vezes, é interpretada como interferência indevida na direção da Administração. Nessas situações, sobretudo quando há dúvidas razoáveis, a convalidação do vício traduz a anuência do Executivo, evitando a medida drástica de invalidação judicial da norma por vício formal e projetando luz sobre a conhecida “dificuldade contramajoritária”, que questiona a legitimidade democrática dos juízes para invalidar decisões tomadas pelos representantes eleitos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da evolução histórica e jurisprudencial da iniciativa exclusiva de leis no Brasil demonstra uma clara transição do Supremo Tribunal Federal, saindo de um entendimento que admitia a sanação do vício pela sanção (Súmula nº 5) para uma posição consolidada de impossibilidade de convalidação. O posicionamento atual da Corte, ratificado na ADI 6337/DF, prevalece sobre a antiga súmula e sobre as previsões constitucionais estaduais (como a mineira e a fluminense) que expressamente previam a convalidação.

Essa orientação se baseia no princípio da supremacia constitucional e na necessidade de observância rigorosa das normas de competência e procedimento legislativo, que são obrigatorias para a validade do processo e devem ser obrigatoriamente observadas pelo poder constituinte derivado decorrente.

Embora existam argumentos doutrinários de peso em favor da sanabilidade por motivos de economia procedural, a jurisprudência pátria estabeleceu que a proteção à independência do poder, conferida pela reserva legal, e o respeito intransigente ao devido processo legislativo, devem prevalecer.

A exceção admitida pelo STF, embora não seja uma “convalidação” pela sanção, ocorre quando o Chefe do Executivo envia um projeto de lei substancialmente idêntico ao projeto parlamentar que já tramita, revelando a sua vontade inequívoca de iniciar o processo legislativo e atendendo, assim, à exigência constitucional da iniciativa. Fora dessa hipótese, o vício de iniciativa permanece como uma falha insanável no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante dessa análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu constatar que a trajetória constitucional brasileira consolidou a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo como

elemento central do processo legislativo desde 1934. Embora essa prerrogativa tenha sido expandida nos textos constitucionais de caráter autoritário, especialmente em 1937 e 1967, ela foi preservada na Constituição de 1988, revelando a permanência de um traço histórico de centralização da agenda legislativa no Executivo.

O problema de pesquisa proposto — se a sanção do Chefe do Executivo poderia convalidar o vício de iniciativa — encontrou resposta na análise da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. A Corte passou da aceitação desse mecanismo, sintetizada na Súmula nº 5, para a rejeição consolidada na ADI nº 6337/DF, que declarou a inconstitucionalidade do art. 70, §2º, da Constituição mineira. O entendimento atual afasta qualquer possibilidade de convalidação, qualificando o vício de iniciativa como inconstitucionalidade formal insanável.

Em conclusão, permanece atual a provocação: até que ponto a rigidez formal absoluta garante, de fato, a democracia? Ou, ao contrário, não estaria o apego a uma tradição centralizadora dificultando a construção de um processo legislativo mais plural e efetivamente democrático? Essas indagações apontam para a necessidade de contínua reflexão crítica sobre a compatibilidade entre a preservação das formas constitucionais e a realização dos ideais democráticos que inspiraram a Constituição Cidadã.

REFERÊNCIAS

- 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).
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 19 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1197. Plenário. Rel. Min. Celso de Mello. j. 18/05/2017, p. 31/05/2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.696. Plenário. Rel. Min. Rel. Ricardo Lewandowski. Rel. p/ acórdão. Min. Roberto Barroso. j. 26/08/2021. p. 13/12/2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação 890 – Tribunal Pleno. Guanabara. Rel. Ministro Oswaldo Trigueiro. j. 27/03/1974. p. 05/06/1974.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. ADI 0064134-36.2020.8.19.0000. Órgão Especial. Rel. Des. Custódio de Barros Tostes. j. 05/07/2021. p. 07/07/2021.
- CAVALCANTI FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional.** 6 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional.** 16 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4^a ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- LOEWENSTEIN, Karl. **O Brasil sob Vargas**. Avaré: Contracorrente, 2025.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- OLIVEIRA RIBEIRO, Mayra Joane. **A Mensagem Presidencial como instrumento saneador de vício de inconstitucionalidade formal de iniciativa**. Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB. Brasília. 2022.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- TOMAZ, Mateus Rocha. **A História não Contada da Teoria Geral do Estado no Brasil**. Avaré: Contracorrente, 2024.
- TORRENS, Antônio Carlos. **Poder Legislativo e políticas públicas Uma abordagem preliminar**. Revista de informação legislativa. Ano 50. n. 197 jan/mar. 2013.