



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Mayra Joane de Oliveira Ribeiro

A Mensagem Presidencial como instrumento saneador de vício de inconstitucionalidade formal de iniciativa

Brasília
2022



Mayra Joane de Oliveira Ribeiro

A Mensagem Presidencial como instrumento saneador de vício de inconstitucionalidade formal de iniciativa

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Orientador: Rodrigo Bedritichuk

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Mayra Joane de Oliveira Ribeiro

A Mensagem Presidencial como instrumento saneador de vício de inconstitucionalidade formal de iniciativa

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Aprovado em Brasília, em xx de xxxx de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof Me Rodrigo Bedritichuk

Senado

Profª Drª Roberta Simões Nascimento

Senado



TÍTULO DO ARTIGO: A MENSAGEM PRESIDENCIAL COMO INSTRUMENTO SANEADOR DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE INICIATIVA

Mayra Joane de Oliveira Ribeiro

RESUMO

O presente trabalho realizará um estudo de caso sobre a possibilidade de mensagem presidencial, apresentada após início de um projeto de lei, ser viabilizador de sanabilidade de vício de iniciativa. Para isso, analisará os principais aspectos da tramitação do Projeto de Lei nº 19, de 2019 - PLP 19/2019, de iniciativa do Senador Plínio Valério. O projeto dispõe sobre nomeação e demissão do Presidente e diretores do Banco Central do Brasil, o qual resultou na Lei Complementar nº 179, de 2021. A problemática é discutida ainda em sua tramitação nas casas legislativas, ocasião em que várias questões foram levantadas quanto a sua legalidade e constitucionalidade. Esses levantamentos foram objetos da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 6696/DF, que discutiu a constitucionalidade da respectiva lei. Seu principal questionamento era com relação a eventual vício de iniciativa que o projeto apresentava, se haveria ou não usurpação de competência por parlamentar, ou se seria ela do poder executivo. Ultrapassada essa discussão, questiona-se se eventual envio de mensagem presidencial com iniciativa de projeto similar, posteriormente apensado, sanaria a existência desse vício. A metodologia utilizada para desenvolver esse estudo foi a revisão de literatura, análise da tramitação do PLP 19/2019 e do julgado da ADI nº 6696/DF com os respectivos votos e justificativas dos ministros da Suprema Corte. Por fim, terminar-se-á o trabalho com a conclusão sobre a inviabilidade desse instrumento para sanear vício de iniciativa.

Palavras-chave: Mensagem Presidencial. ADI nº 6.696/DF. Vício de Iniciativa.



1. INTRODUÇÃO

No processo legislativo há uma série de regras e premissas que precisam ser seguidas e respeitadas, as quais possuem parte de sua fundamentação parte da própria Constituição Federal. A iniciativa para se iniciar uma lei faz parte desse arcabouço de previsão constitucional e constitui uma importante etapa processual.

Como as demais regras, a iniciativa contempla grandes debates, os quais precisam por vez serem sanados, seja dentro do próprio processo legislativo, seja nas ações constitucionais propostas no Supremo Tribunal Federal- STF.

Uma dessas discussões foi a decorrente da Questão de Ordem 125/2021, apresentada no plenário da Câmara dos Deputados pelo Deputado Enio Verri (PT-PR). Na ocasião, alegou vício formal quanto à proposição do Projeto de Lei Complementar 19, de 2019, sob o argumento de que tal matéria seria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. De autoria do Senador Plínio Valério (PSDB/AM), o mérito do projeto tratava da implementação da autonomia do Banco Central. A questão foi resolvida no plenário pelo presidente Arthur Lira, o qual respondeu à questão de ordem argumentando que o apensamento do Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2019 – PLP 112/2019, de autoria do Executivo, ao projeto em questão, já seria suficiente para sanar a discussão.

Porém, as legendas partidárias PT e PSOL não concordaram com o procedimento da proposição e a consequente lei em vigor. Por isso, acionaram o Supremo Tribunal Federal- STF, no bojo da Ação Direta e Inconstitucionalidade- ADI 6696/DF. A problemática resultava na questão da iniciativa presidencial quanto matéria de sua autoria. Em eventual vício de iniciativa de projeto de lei de competência do presidente, haveria possibilidade de sanabilidade de projeto iniciado por parlamentar, caso o aquele enviasse mensagem presidencial contendo lei de mesmo objeto?

A questão foi debatida tanto no Congresso Nacional como no Supremo Tribunal Federal.

Portanto, o objetivo do presente trabalho é analisar esse embate de constitucionalidade do projeto de lei supracitado, e se surgiria uma nova forma de sanabilidade de vício de iniciativa no processo legislativo. Para isso, é preciso esmiuçar competência do Presidente da República, especialmente no que diz respeito à sua proposição de projetos de lei.

Levando isso em consideração, o objeto de estudo do presente trabalho é, assim, uma imersão no julgado da ADI para compreender se houve um novo precedente a ser seguido pelos próximos processos legislativos, de permitir a sanabilidade de um vício de iniciativa presidencial através da mensagem presidencial que propõe a criação de lei em sentido semelhante.

Para isso, o trabalho está dividido em quatro capítulos.

O primeiro capítulo contextualiza o tema, através de breve explanação, como foi apresentado até então. O segundo capítulo, que apresenta o desenvolvimento do projeto, divide-se em sete seções. Para isso, está titulado como a “Iniciativa Legislativa”. As divisões das seções separam os tópicos para demonstrar a sanabilidade por sanção em vício de iniciativa, a superação da Súmula nº 5, de 1963, do Supremo Tribunal Federal, PLP 19/2019, a Questão de Ordem nº 125, de 2021, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.696 do Distrito Federal, a iniciativa por empréstimo, o poder de agenda e a problemática do rito da Lei Complementar nº 179, de 2020.



O capítulo três aprofunda a discussão e analisa o caso discutido na Suprema Corte ao analisar a insanabilidade da Mensagem presidencial de Lei Complementar no processo legislativo.

Finalmente, no quarto capítulo, far-se-á uma conclusão, da qual decorre a reflexão e o que se entende quanto a mudança ou não de paradigma no processo legislativo.

Sendo assim, poderemos auferir que o judiciário é uma via importante para que se mantenha a lisura das normas e seus procedimentos, como é o caso das ações do controle de constitucionalidade que discute o processo legislativo, pois através dele haverá uma decisão que pacificará a questão até sua posterior discussão, se for o caso.

Por isso, dentre as várias críticas feitas e a não aceitação de alguns resultados de julgamento do judiciário, também deve-se levar em conta ser ele uma espécie de “salvaguarda” dos projetos que futuramente se tornariam inconstitucionais, pois o prejuízo de sua aprovação poderia resultar em incalculáveis outras ações questionando justamente aquele tema, o que poderia ser evitado.

O caso apresentado foi um grande desafio, pois enfrentou a tese da sanabilidade por mensagem presidencial e concluiu ser a iniciativa presidencial de conteúdo material, ou seja, basta a demonstração sua vontade inequívoca de legislar através da mensagem presidencial para se sanar vício de iniciativa. Ainda assim, restam críticas e observações a serem analisadas no decorrer da apresentação do artigo.

2. INICIATIVA LEGISLATIVA

Para se deflagrar o processo legislativo federal é necessário que um legitimado, no gozo de suas competências, ofereça projeto de lei em uma das casas legislativas. Para isso, a Constituição Federal trouxe uma série de competências para os Poderes da República, delimitando o campo de iniciativa de cada um, nos moldes de seu interesse. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2022) mencionam que “o processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito”. Porém, ela não é uma fase do processo, mas sim um ato que o desencadeia. (FERREIRA FILHO, 2020, p.167).

Essa iniciativa divide-se em comum (geral ou concorrente) ou reservada (também conhecida como privativa). A iniciativa comum é aquela em que qualquer dos legitimados do poder é legítimo para dar início à propositura legislativa, seja o Congresso Nacional, comissão, Presidente da República ou até mesmo cidadãos por meio de iniciativa popular. A iniciativa privativa, por sua vez, é uma exceção, pois cada titular do poder tem sua reserva para iniciar determinada matéria definida na Constituição Federal, não podendo sua interpretação ser ampliada via interpretativa. (MENDES; BRANCO, 2022, p. 1063).

Há doutrinadores que diferem a competência privativa da competência exclusiva, conforme relatado pelos autores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2022, p. 1062), residindo a diferença no fato de que a competência exclusiva não pode ser delegada.

Via de regra, os competentes para dar início ao processo legislativo seriam os parlamentares e os órgãos que compõem as casas legislativas, ocorre que dentro da competência privativa, há alguns legitimados que não são do Poder Legislativo, como órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e do



Poder Executivo, por exemplo. Eles possuem essa competência devido à função atípica que exercem, conforme dispõe artigo 61 da Constituição Federal:

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.

Importa, ainda, discorrer sobre as funções exercidas pelos poderes públicos. A função atípica é quando o órgão exerce a função típica de outro órgão. Noutra giro, a função típica, é aquela inerente realizada pela natureza do próprio órgão. Enquanto o legislativo exerce sua função típica de legislar, exerce a função atípica de natureza executiva e jurisdicional. O executivo exerce a função típica de chefia de estado, de governo e atos de administração, enquanto exerce a função atípica legislativa. Por sua vez, o judiciário exerce função típica de julgar e função atípica de legislar e de natureza executiva.

Existindo essa separação e sua iniciativa disposta na Constituição Federal, é vicioso quando um legitimado invade a competência e a iniciativa de outro. Isso ocasiona o que chamamos de vício de iniciativa. A consequência desse vício é macular a norma, deixando-a inconstitucional (por vício de forma) e produzindo efeitos de nulidade.

A doutrina divide, ainda, a inconstitucionalidade em material e formal. A material é aquela atrelada ao próprio conteúdo normativo. A inconstitucionalidade formal é aquela que traduz o defeito na formação da norma, seja por violação de ordem técnica, procedimental ou mesmo pelas regras de competência (MENDES; BRANCO, 2022, p. 1258 e 1259).

Neste sentido, explica Bernardo Gonçalves Fernandes (2014, p. 1085):

Requisitos formais subjetivos: [...] relaciona-se o sujeito que tem competência ou legitimidade para iniciar/deflagrar o processo. Um exemplo de inconstitucionalidade formal subjetiva é o caso de um deputado ou um senador apresentar um projeto de lei dando início ao processo legislativo sobre matéria de competência privativa (exclusiva) do Presidente da República.
Requisitos formais objetivos: dizem respeito às outras fases do processo legislativo, chamadas de constitutiva (na qual há discussão e votação das proposições) e complementar (na qual ocorre a integração de eficácia do ato normativo já aprovado, por meio da promulgação e publicação).

Assim como a iniciativa, outras regras advêm da Constituição Federal e, por terem uma hierarquia normativa mais elevada, sempre devem ser respeitadas. As normas devem ter fundamento de validade, direto e indireto, na Constituição (Padilha, 2018, p. 125) e quando não for respeitada, é necessário que haja o chamado controle de constitucionalidade (tanto na via concreta como abstrata).

Segundo Rodrigo Padilha (2018, p. 125 e 126), desde o século IV a.C., em Atenas, todos os cidadãos eram responsáveis pela defesa da lei e da norma constitucional através do instituto *graphé paranomom*. Na modernidade, mais precisamente em 1610, ocorreu o caso *Dr. Bonham's case*, caso em que Thomas Bonham foi acusado de exercício irregular da medicina, por isso, o Conselho Londrino de Médicos poderia reter metade dos valores das multas aplicadas a ele e a quem descumprisse o mandamento, e ao recorrer na *Court of Common Pleas*, Sir



Edward, que fazia parte da corte, ergueu-se contra a validade da lei que proibia essa atividade, sendo, porém, voto vencido.

No entanto, a grande doutrina elege o emblemático caso *Marbury vs. Madison* como a origem do controle de constitucionalidade. O caso foi apreciado pela Suprema Corte norte-americana em 1803, e seu presidente, John Marshall declarou a inconstitucionalidade da Seção 13 da Lei do Judiciário estadunidense e a consequente incompetência da Corte para julgar aquele caso. (PADILHA, 2018, p. 126).

No Brasil, a Constituição de 1824 já previa a missão de guarda da constituição, porém, apenas com a Constituição de 1934 que introduziu profundas e significativas alterações ao controle de constitucionalidade, a qual determinou: que a declaração de inconstitucionalidade somente poderia ser realizada pela maioria da totalidade de membros dos tribunais; ao Senado a competência de “suspender” a execução da lei declarada inconstitucional; a representação interventiva pelo Procurador-Geral da República-PGR e vedava ao Poder Judiciário conhecer das questões exclusivamente políticas. (CARVALHO, 2010, p. 176-207).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1946, marcada pela redemocratização do país, foi emendada para ampliar a competência do Supremo Tribunal Federal, por meio da Emenda Constitucional 16, de 1965, que julgaria a representação de inconstitucionalidade encaminhada pelo PGR. (CARVALHO, 2010, p. 176-207).

Hoje, a Constituição Federal de 1988 prevê expressamente o controle de constitucionalidade difuso por juízes de todas as instâncias, e o concentrado, que possui um rol de legitimado no artigo 103 para o seu ingresso perante a Suprema Corte:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Assim, a Constituição Federal possui hoje um rol taxativo de legitimado para propor as ações de controle de constitucionalidade no que tange ao controle abstrato de constitucionalidade.

2.1 Sanabilidade por sanção em vício de iniciativa



A sanabilidade por sanção presidencial era um instrumento muito utilizado para tornar constitucional projetos de iniciativa maculada por vício de iniciativa. No caso, se houvesse um projeto de lei de competência do poder executivo que se iniciasse erroneamente por um parlamentar, uma eventual e posterior sanção pelo Presidente da República sanaria essa inconstitucionalidade e tornaria o projeto constitucional. Isso era o que preconizava a superada Súmula nº 5, de 1963, do STF.

Conforme Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2022, p. 1258) lembram, por muito tempo houve uma discussão quanto a sanabilidade de vícios deflagrados no processo legislativo por meio de sanção presidencial, especialmente no que tange à iniciativa. Nesse sentido, mencionam doutrinadores a favor da convalidação, como Themistocles Cavalcanti, Seabra Fagundes, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva. Por outro lado, citam Francisco Campos, Caio Tácito e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, contrários à convalidação.

Menelick de Carvalho Neto é uma voz ressoante dentre os doutrinadores que discordam da maioria contrária à sanabilidade do vício de iniciativa por meio da sanção presidencial. Em sua obra, contrapõe uma série de argumentos de autores que fundamentam a inviabilidade da convalidação, dentre eles, Francisco Campos e Caio Tácito. (MENDES; BRANCO, 2022, p.1258)

Como defensor da tese de não convalidação, Francisco Campos (1963, p. 390-391) argumentava, por exemplo, que essa situação deixaria normas sempre constitucionais, tendo em vista a decorrência lógica da sanção do projeto de lei, pois “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”.

Francisco Campos, em 1962, em seu parecer sobre o assunto, afirma que essa situação seria colocar a sanabilidade em terreno que não lhe pertence: direito administrativo e direito privado, quando, na verdade, ela é de direito constitucional e de direito público. Para Menelick de Carvalho (1992, p. 252-254), essa ideia propõe uma verdadeira cisão entre direito público e privado, e que, dessa maneira, Francisco Campos objetiva inverter ou atribuir um valor absoluto e ato principal à iniciativa. Afirmar ser campo de direito privado seria ignorar o campo procedimental, e negar a natureza administrativa é, segundo suas palavras, “ argumento que não deve ser levado a sério. ”

Por sua vez, Caio Tácito (1962, p. 347-348) defendia a ordem lógica do procedimento legislativo, pois a sua ruptura inicial poderia trazer uma inversão na ordem do processo legal que a Constituição previu, conforme trecho de sua obra:

O sofisma que leva a efeito é, desta feita, o de pretender que, mediante a admissão da sanabilidade do vício de origem da iniciativa havida pela sanção aposta ao projeto por aquele que deveria iniciá-lo, proceder-se-ia uma inversão da ordem procedimental constitucionalmente prefigurada, tomando-se a sanção por iniciativa.

Buscou, também, provar que a legislação seria de função administrativa, que a violação de regras de exclusividade de iniciativa vicia o ato legislativo irremediavelmente, portanto, a sanção não a supre, sob pena de nivelar todas as leis caso seja reconhecida essa convalidação. (TÁCITO, p. 254 a 256)

Noutro giro, Menelick de Carvalho Neto (1992) ao contrapor cada um desses argumentos comenta que as referidas razões são puramente políticas e que a



sanabilidade do vício seria como um motorizador do processo legislativo, que o faz seguir e virar uma lei propriamente dita, confira:

Embora viciada, a iniciativa havida foi capaz de gerar, de todo modo, o único efeito jurídico próprio deste ato, o de pôr em movimento a série procedimental, instaurando-a e dando vida àquele moto propulsivo que conduziu ao momento de constituição em lei do mero projeto, não requerendo, para tanto, não só a aprovação parlamentar, mas também e, essencialmente, a participação discricionária ativa ou omissiva daquele que deveria restaurá-lo. (CARVALHO NETO 1992, p. 255)

Menelick de Carvalho Neto (1992, p. 254 a 256) afirmava, ainda, que a problemática desse argumento seria a se houvesse a ausência de qualquer iniciativa, o que é diferente da discussão, pois ela foi feita, tanto é que fora aprovada pelo próprio parlamento. A emissão de vontade do executivo, expressa ou tácita, ao aquiescer com o projeto, poderia suprir o vício inicial. Para fortalecer seus argumentos, menciona o voto vencido do Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, Afonso André, que serviu de base para acolhimento da Súmula nº 5, de 1963, do Supremo Tribunal Federal, o qual reconhece a inegável índole da sanção, pois a sua não concordância ensejaria uma negativa do executivo, que teria inteira força, seria um veto absoluto.

2.2 A superação da Súmula nº 5, de 1963, do Supremo Tribunal Federal

Toda a discussão de convalidação ou não do vício de iniciativa girava em torno da aplicabilidade da superada Súmula nº 5, de 1963, do Supremo Tribunal Federal, a qual expressamente permitia a convalidação do vício de iniciativa por meio da sanção presidencial no processo legislativo: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

A súmula nº 5 do Supremo Tribunal Federal era de 13 de dezembro de 1963, aplicava-se durante a Constituição Federal de 1946, época em que o país passava por uma volta da normalidade institucional. Com o advento da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mais precisamente no art. 57, parágrafo único, que fixou a impossibilidade de emendas parlamentares que aumentem a despesa a projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sua aplicação foi questionada no Supremo Tribunal Federal. (LENZA, 2014, p. 599).

Desta forma, se os parlamentares sequer poderiam emendar alguns projetos de iniciativa do executivo, não havia sentido coadunar com a ideia de que a iniciativa parlamentar em projeto de competência do Poder Executivo pudesse ser convalidada pela sanção presidencial.

Nesse dilema, foi apresentada no Supremo Tribunal Federal a ADI 890, de 27 de março de 1974. O objeto dessa ação era o estabelecimento de limites aos ganhos de magistrados com a declaração formal de dispositivo legal advindo de emenda parlamentar que aumentava despesa de projeto de iniciativa de governador.

Em sua relatoria, o Ministro Oswaldo Trigueiro menciona que a Constituição de 1946 não previa expressamente a proibição de emendas que importasse em aumento de despesa. Citou, ainda, que a sanção realmente tinha a iniciativa o poder de convalidação, porém, a partir da Ato Institucional nº 2 e Emenda Constitucional nº 1/69, acrescentou-se que o executivo teria competência exclusiva em algumas leis, as quais não se admitem emendas que aumentem despesas. Portanto, criou-se uma



proibição ao legislativo, que não poderia ser afastada pela concordância posterior do executivo. (MENELICK DE CARVALHO, 1992, p. 672)

No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999 p. 15-16) relata sobre a decisão do STF, ao mencionar que no *leading case* a nova orientação veio em 1974 ao julgar a Representação nº 890 GB. O Supremo Tribunal Federal entendeu, por votação unânime, que na Constituição de 1946 não havia possibilidade de emenda pelo Poder Legislativo, razão pela qual o Supremo passou a entender não ser possível a convalidação pela sanção do Chefe do Poder Executivo. No trecho abaixo do acórdão do relator Ministro Oswaldo Trigueiro explica essa mudança paradigmática:

Tenho como desprovida de préstimo a invocação da Súmula - 5, segundo a qual a sanção do projeto, como na hipótese ocorreu, supre a falta de iniciativa do Poder Executivo. Como é sabido, esse verbete assenta em jurisprudência firmada sob a vigência da Constituição de 1946, que continha norma de competência exclusiva do Presidente da República, mas não proibia expressamente, como agora se faz, a admissão de emendas que importassem em aumentos de despesas". (...) "Sobre esse ponto, parece-me irresponsável a argumentação do eminente Procurador-Geral. 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 a proibição intransponível pela doutrina que inspirou a súmula-5, no regime da Constituição de 1946. [Rp 890, Relator Ministro Oswaldo Trigueiro, Tribunal Pleno, P, j. 27-03-1974, DJ de 07-06-1974]

Hoje, a jurisprudência é consolidada na confirmação dessa não convalidação de vício de iniciativa pelo executivo por meio de sanção:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, 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. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...).** [ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017. grifo nosso.]

Note-se que, ainda sob a égide da Constituição anterior, o Supremo Tribunal Federal já havia superado a posição consolidada na Súmula 5, segundo a qual "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo". **A Corte assentou que, como o vício de inconstitucionalidade é de ordem pública e inquina a norma ab initio,**



não é suscetível de convalidação pela posterior manifestação de vontade da autoridade cuja iniciativa privativa foi desrespeitada. Nesse sentido: Rp 890, Rel. Min. Oswaldo Trigueiro, j. em 27.03.1974; e Rp 1.051, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 02.04.1981 “[Ar 1.753/MG, Rel. Roberto Barroso, Rev. Edson Fachin. P, j. 04-05-2020 e Publicação DJe154 19-06-2020, grifo nosso.]

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL. ART. 70, §2º, CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. VÍCIO DE INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. SANÇÃO DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO PROCESSUAL DO VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. INCIDÊNCIA DA REGRA DO ART. 27 DA LEI 9.868/99. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SITUAÇÃO DE TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. 1. **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.** O processo legislativo encerra a conjugação de atos complexos derivados da vontade coletiva de ambas as Casas do Congresso Nacional acrescida do Poder Executivo. Precedentes. 2. Os limites da auto-organização política não podem violar a arquitetura constitucional estruturante. O processo legislativo encerra complexo normativo de edificação de espécies normativas de reprodução obrigatória. Nesse sentido, a interpretação jurídica adscrita ao art. 25 da Constituição Federal (ADI 4.298, ADI 1.521, ADI 1.594. ADI 291). 3. Norma originária de conformação do processo legislativo estadual com vigência há mais de três décadas. A modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para a tutela adequada da confiança legítima que resultou na prática de atos com respaldo em autoridade aparente das leis publicadas e observa a boa-fé objetiva enquanto princípio geral de direito norteador das decisões judiciais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com atribuição de modulação dos efeitos da decisão. [ADI 6337, Rel. Min. ROSA WEBER, J.24/08/2020 e Publicação: 22/10/2020, grifo nosso].

Como se observa nos julgados, ao longo do tempo o entendimento pela não convalidação foi confirmada, o que permite concluir pela consolidação do tema. É isso que se extrai dos diversos julgados e doutrina sobre a problemática:

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que a sanção do projeto de lei aprovado não convalida o defeito de iniciativa. Assim, se o projeto de lei deveria ter sido apresentado pelo Presidente da República e, no entanto, foi deflagrado por um Deputado Federal, ainda que este projeto seja aprovado e mesmo que o Presidente da República o sancione, ele continuará sendo formalmente inconstitucional. (CAVALCANTE, 2022)

Conforme estudado, a iniciativa de propositura de lei no processo legislativo foi e é ao longo do tempo motivo de muito debate, porém, ainda há nuances que precisam ser esclarecidas, como a convalidação pelo Poder Executivo de normas em trâmite no legislativo por meio de Mensagem Presidencial.

A mensagem presidencial é uma forma de comunicação entre os Poderes Públicos, conforme explica o Manual de Redação da Presidência da República:

A mensagem é o instrumento de comunicação oficial entre os Chefes dos Poderes Públicos, notadamente as mensagens enviadas pelo Chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo para informar sobre fato da



administração pública; para expor o plano de governo por ocasião da abertura de sessão legislativa; para submeter ao Congresso Nacional matérias que dependem de deliberação de suas Casas; para apresentar veto; enfim, fazer comunicações do que seja de interesse dos Poderes Públicos e da Nação.¹

São várias as espécies de mensagens existentes para comunicação entre o Poder Executivo ao Congresso Nacional, as quais contemplam diversas finalidades, como encaminhamento de medida provisória, indicação de autoridades, entre outras. Entre elas, podemos citar também as de encaminhamento de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ordinária ou de projeto de lei complementar. Elas poderão ser enviadas em regime normal ou de urgência, porém, quando encaminhado sob o regime normal poderá ser, mais tarde, objeto de nova mensagem, com solicitação de urgência. Serão dirigidas aos membros do Congresso Nacional, mas é encaminhada com ofício do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República ao Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, para que tenha início sua tramitação.²

Quando a mensagem vem com um projeto de lei, seu envio deve ser à Câmara dos Deputados, como casa iniciadora, conforme estabelece artigo 64 da Constituição de 1988 tendo em vista a iniciativa ser do presidente da República:

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

Conforme já mencionado antes, esse instrumento foi utilizado para apresentação do PLP 19/2019, na Câmara dos Deputados, e foi alvo de grande questionamento ao ser apensado.

2.3 Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019

O Projeto de Lei Complementar nº19, de 2019 - PLP 19/2019, foi apresentado no Senado Federal por iniciativa do senador Plínio Valério (PSDB/AM). Previu, como objeto, requisitos para nomeação e demissão do Presidente e dos Diretores do Banco Central do Brasil, bem como algumas vedações. O projeto iniciou em 12 de fevereiro de 2019, passou por uma série de comissões até ter sua votação e aprovação em plenário, por meio de substitutivo do relator senador Telmário Mota, no dia 03 de novembro de 2020. Na sequência, foi remetido à Câmara dos Deputados, onde, em 10 de fevereiro de 2021 foi aprovado. Na sequência foi sancionado parcialmente pelo Poder Executivo, transformando-se na Lei Complementar 179/2021.

No mesmo contexto, houve apresentação do PLP 112/2019, de iniciativa do Poder Executivo, através de Mensagem Presidencial, no dia 17 de abril de 2019. O PLP tratava sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do

¹ BRASIL, Presidência da República. Manual de Redação da Presidência da República. 3 ed. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/1noxZwD>> Acesso em 31 de outubro de 2022.

² Idem.



Banco Central do Brasil, definia seus objetivos e alterava a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com tramitação em regime de urgência. Em 09 de fevereiro de 2021 houve despacho na Câmara dos Deputados para que sua tramitação fosse apensada ao PLP19/2019. Com a aprovação do PLP 19/2019, em 10 de fevereiro de 2021, ocorreu decisão para seu desapensamento e declaração de “prejudicado” em face da aprovação do PLP 19/2019.

Para elucidação, segue tabela com a tramitação dos dois projetos:

PLP 19/2019 (Plínio Valério)	12.02.2019	03.11.2020	10.11.2020	10.02.2021
Apresentação SF – Plenário/aprovação substitutivo- Remetido CD - aprovado na CD				
PLP 112/2019 (Poder Executivo)	17.04.2019	09.02.2021	10.02.2021	
Apresentação CD - Apensado ao PLP 19 - Desapensado e prejudicado				

Fonte: Sítios do Senado Federal e Câmara dos Deputados

Apesar de sua aprovação, o PLP 19/2019 não foi o primeiro projeto a tratar sobre o tema, pois há uma série de projetos de leis que dispõem do mesmo objeto, inclusive mais antigo, como PLP 200, de 1989, originário do PLS 198, de 1989. No mesmo molde, também dispõe sobre os requisitos para o exercício dos cargos de diretoria e presidência do Banco Central do Brasil.

Esse projeto teve sua apresentação em Plenário do Senado Federal em 01/08/1989 pelo senador Itamar Franco. Depois de passar por algumas comissões, foi aprovado na casa em 27/11/1989, sendo, em seguida, remetido à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, foi apresentado em plenário no dia 30.11.1989, sendo-lhe apensado uma série de outros projetos, em face da conexão de matérias, tais como os Projetos de Lei Complementar nºs 03/91, 38/91, 07/95, 12/95, 16/95, 33/95, 40/95, 67/95, 106/96, 108/96, 109/96, 188/01, 32/03, 142/04, 348/06, 261/07, 262/07 e 281/08.

Seu último andamento no sítio da Câmara dos Deputados consta que 11/08/2021, na Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), por força da urgência do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados- RICD, foi devolvido à Coordenação de Comissões Permanentes- COPER.

2.4 Questão de Ordem nº 125/2021

Durante a tramitação do PLP 19/2019 na Câmara, o deputado Enio Verri suscitou uma Questão de Ordem, a fim de gerar nulidade na tramitação do PLP 19/2019. A sessão plenária ocorrera no dia 9 de fevereiro de 2021 e a fundamentação da questão foi a alegação de vício de iniciativa do projeto por entender ser do Poder Executivo a competência para a matéria.

No mérito, o projeto de autoria do senador Plínio Valério dizia respeito a vários assuntos atinentes ao Banco Central, centrado em sua autonomia, que precisaria ser consolidada. Também dispunha sobre nomeação e exoneração do presidente e diretores da instituição, bem como seu mandato, o qual seria fixo em quatro anos, entre outras modificações.



Para o autor da Questão de Ordem, essas alterações modificam a essência da estrutura da Administração Pública Federal, inclusive quanto a questões referentes a servidores públicos. Diante de tais constatações, para o autor, não deveria ter iniciado nas casas legislativas, pois essas disposições são de competência privativa do Poder Executivo. Segundo ele, na Constituição Federal, a legitimidade para iniciar processo legislativo no que tange a organização administrativa, modificação da natureza jurídica de órgãos ou ministérios e da forma de provimento e extinção de cargos públicos federais é do Executivo.

Questiona ainda, dentro desse tópico, acerca da fixação do mandato de quatro anos, que foram propostos, em regra, sem interrupções, o que seria descasado com o exercício de mandato da direção do banco em relação ao período do mandato presidencial. Nesse sentido, a autonomia pretendida no projeto retiraria a autoridade do governo eleito sobre o instrumento central de definição da política econômica, inclusive interferiria na coordenação dos instrumentos disponíveis para a implantação dessa política e reduziria a sua eficácia ao diluir a responsabilidade do executivo sobre seus resultados.

Argumentou, ainda, a previsão de jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o vício de iniciativa é insanável, não tendo o veto o condão de sanar esse vício, pois se está diante de usurpação de competência legislativa. Sendo assim, o projeto não deveria ter seguimento, uma vez que seria inconstitucional.

O presidente da sessão, Arthur Lira, pronunciou-se no sentido de que houve um apensamento no projeto de autoria do Poder Executivo, o PLP 112/2019, que sanaria o vício de iniciativa, mas, quanto ao mérito, designaria um membro da Comissão de Constituição e Justiça para avaliar a matéria quanto sua constitucionalidade. Nesse sentido, indeferiu a questão de ordem e o projeto deu seguimento.

Não conformadas, as legendas partidárias Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e Partido dos Trabalhadores – PT, diante da aprovação do projeto nas duas casas e posterior sanção, propuseram perante o Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a lei em vigor.

2.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.696 do Distrito Federal

A ação direta de inconstitucionalidade foi o instrumento utilizado pelos PSOL e PT para questionar a constitucionalidade da Lei Complementar nº 179. Esses autores alegaram vícios materiais e formais no PLP 19/2019, que resultou na mencionada lei complementar.

Por maioria de votos, o tribunal decidiu julgar improcedente o pedido formulado na ação direta. Como votos vencidos, restaram ministro relator Ricardo Lewandowski (Relator) e a ministra Rosa Weber.

A inconstitucionalidade formal indicada foi a de vício de iniciativa da proposição, a qual colidiria frontalmente com o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas ‘c’ e ‘e’, combinado com o art. 84, incisos III e XXV, todos da Constituição Federal:

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:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

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;

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

Para os autores da ação de inconstitucionalidade, a proposição flagrantemente ofendeu a competência privativa do Presidente da República para dar início ao projeto, pois ele determinava a autonomia do Banco Central, iniciativa essa que deveria ser exclusiva e indelegável, pois a matéria trataria de organização administrativa da forma de provimento e extinção de cargos públicos federais.

Ainda, advertem que os projetos de lei de iniciativa do Executivo Federal devem ter, obrigatoriamente, sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados, o que não foi o caso, pois a iniciativa do PLP se deu no Senado Federal.

Sobre o apensamento do PLP 112/2019, os autores argumentaram que decorreu de um “atropelo”, pois ocorreu após a divulgação do parecer do relator da matéria. Ou seja, de ofício pelo presidente da Câmara, foi-se determinado o apensamento dessas matérias para tentar convalidar a iniciativa parlamentar no projeto original, pois o projeto a ser apensado era de iniciativa do Presidente da República, verdadeiro competente para iniciar o processo legislativo. Corroborando com o vício, o próprio PLP nº 112 teria sido rejeitado com a aprovação do PLP 19/2019.

No mesmo sentido, entendeu o Procurador-Geral da República ao expor que Projeto de lei de iniciativa do Presidente da República deveria ser apreciado e votado primeiramente pela Câmara dos Deputados, como casa iniciadora, e depois encaminhado ao Senado Federal, como casa revisora.

Expõe também a inconstitucionalidade formal da lei complementar de iniciativa de Senador da República que, a pretexto de dispor sobre Sistema Financeiro Nacional, deveria ter sido do Presidente da República o início do projeto

Por outro lado, o Advogado-Geral da União manifestou-se, no mérito, pela improcedência do pedido sob o argumento de que houve ausência de inconstitucionalidade formal. Para ele, a iniciativa reservada deve ser interpretada restritivamente. Sob a mesma perspectiva da decisão do presidente da Câmara, argumenta que houve projeto de lei apresentado pelo detentor da iniciativa supostamente reservada.



2.5.1 Votos vencidos

Em seu relatório, ministro Ricardo Lewandowski conheceu parcialmente a ação direta de inconstitucionalidade e acolheu o parecer da Procuradoria-Geral da República para reconhecer formalmente inconstitucional a Lei Complementar 179/2021.

Em seu voto, explicou a origem do Banco Central do Brasil, o qual se deu por meio da criação da Lei nº 4.595/1964, na forma de autarquia federal. Todavia, somente com a Constituição Federal de 1988 que a concentração dos poderes monetários em torno da figura do Banco Central do Brasil foi retomada:

Os arts. 21, VII, e 164 da Carta Magna estabelecem a competência da União relativa a questões de moeda, enquanto o art. 192 disciplina o sistema financeiro nacional e da autoridade monetária.³

Concordando com o Procurador-Geral da República, argumenta que a Lei Complementar 179/2021 dispõe sobre os objetivos e a autonomia do Banco Central do Brasil. Dispõe, ainda, que assuntos sobre a nomeação e a exoneração do Presidente e dos diretores de autarquia seriam de competência vinculada ao Poder Executivo da União, portanto, o projeto de lei deveria ter sido de sua iniciativa, e não por iniciativa parlamentar:

Na espécie, não é difícil constatar que a Lei Complementar aqui questionada, não se limitou, simplesmente, a especificar ou remodelar atribuições existentes do Banco Central ou, mesmo, aquinhoá-lo com outras novas. Como se vê, dentre outras inovações, estabeleceu mandatos para o Presidente e para os Diretores do BCB, os quais só poderão deixar os cargos em função de motivos completamente alheios à vontade do mandatário do Poder Executivo Federal.⁴

Ao lembrar o trâmite do projeto PLP 19/2019, ressaltou que após a aprovação pelo Senado Federal e envio à Câmara dos Deputados houve o apensamento do PLP 112/2019, de autoria do Presidente da República, porém, teria objeto diferente do principal, pois dispunha “sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, define seus objetivos e altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964”.⁵

Sendo assim, não teria guardado afinidade lógica ou relação de pertinência com o PLP 19/2019 o PLP 112/2019, que inclusive foi desapensado e rejeitado, levando a consequente prejudicialidade e arquivamento. Ressaltou, ainda, que o trâmite desse projeto ocorreu apenas na Câmara dos Deputados. Portanto, o Projeto de Lei que foi de fato, discutido, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República não foi aquele originalmente enviado pelo Chefe do Poder Executivo Federal:

³ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696 /DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p. 27. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.

⁴ Ibid., p. 31.

⁵ Ibid., p. 35.



O projeto foi iniciado no Senado Federal, em violação direta ao disposto no art. 64 da CF, o qual prevê que “a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.” Como se vê, o Projeto de Lei aprovado no Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República foi aquele iniciado no Senado Federal e de autoria parlamentar.⁶

Dessa forma, dispõe em seu voto o reconhecimento do vício de iniciativa da Lei impugnada, sob a alegação de afronta direta ao dispositivo constitucional que estabelece como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a criação e extinção de órgãos da Administração Pública Federal, constante no artigo 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal e de lesão ao princípio basilar da separação dos poderes, inserido no artigo 2º, da Constituição Federal.

Cumprir observar também a justificativa de que a sanção executiva não sana vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Se essa convalidação não é possível, o mero pensamento do PLP 112/2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Federal, também não seria suficiente, pois já se encontra maculado desde o nascimento do projeto.

A Vice-Presidente do tribunal, na época, ministra Rosa Weber acompanhou o voto do relator quanto à declaração de inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 179, pois entendeu que haveria sim vício de iniciativa, da proposição por autoria parlamentar quando deveria vir de iniciativa privativa do Presidente da República. Ressalta ainda, que esse vício não foi sanado, por isso votou pela inconstitucionalidade da proposição e da consequente lei.

2.5.2 Votos pela Constitucionalidade

O Ministro Luís Roberto Barroso lembrou que o país adota o sistema presidencialista e nele a competência plena para legislar recai, como regra geral, sobre o Poder Legislativo. Discordou do relator por entender que a LC nº 179, de 2021, não dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Banco Central do Brasil e tampouco criou ou extinguiu ministérios ou órgãos da Administração Pública.

Ressaltou que, na verdade, a Lei Complementar nº 179, de 2021, dá configuração a uma instituição de Estado e não de governo, e que o art. 192 da Constituição Federal exige lei complementar para tratar da estrutura do Sistema Financeiro Nacional, da qual o Banco Central tem papel essencial, mas que não prevê a exigência de iniciativa presidencial privativa para isso, mas ainda assim, houve iniciativa presidencial na matéria.

Na sua visão, o substitutivo apresentado pelo relator do PL 19/2019, senador Telmário Motta, incorporou boa parte normas dispostas no PL 112/2019, de iniciativa presidencial. O PL aprovado seria substancialmente semelhante e na mesma

⁶ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696 /DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p. 171 a 35. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.



finalidade de conferir autonomia reforçada ao Banco Central do Brasil e resguardaria a política monetária de indevidas influências políticas.

Ressaltou que a sanção do Presidente da República não convalida o vício de iniciativa, mas que o envio de Mensagem Presidencial configura situação diversa, pois haveria uma inequívoca vontade política do chefe do Executivo em deflagrar o processo legislativo, o que atenderia a exigência constitucional da iniciativa:

A sanção do Presidente da República não convalida o vício de iniciativa, na linha da jurisprudência do STF[4]. Porém, o envio de mensagem presidencial, durante a tramitação da matéria, com projeto de lei substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional, configura situação diversa. Isso porque revela inequívoca vontade política do chefe do Executivo em deflagrar o processo legislativo, ficando atendida a exigência constitucional da iniciativa.⁷

Para o ministro, a regra constitucional que exige iniciativa do Presidente da República não tem um conteúdo formal, mas sim conteúdo material. Ou seja, seria preciso que houvesse uma manifestação de vontade do Presidente da República no sentido de deflagrar o processo legislativo naquela matéria.

Sobre o apensamento do projeto, fundamentou expressamente a tramitação conjunta de proposições que regulem matéria idêntica ou correlata, o qual se verificaria no art. 143, Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, em tais casos, estabelecia a precedência regimental do projeto de lei do Senado sobre o da Câmara.

A Câmara dos Deputados cumpriria os preceitos regimentais que disciplinam a matéria ao apensar dois projetos de conteúdo praticamente idêntico e ao atribuir precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara. Portanto, o Congresso Nacional optou por uma via procedimental que deu maior celeridade e eficiência à aprovação da proposta presidencial. Para ele, funcionar de modo contrário seria um formalismo exacerbado de impor o reenvio do projeto de lei ao Senado Federal:

O Congresso Nacional optou por uma via procedimental que deu maior celeridade e eficiência à aprovação da proposta presidencial. Seria um formalismo exacerbado, com vênias devidas, impor o reenvio do projeto de lei ao Senado Federal para que essa casa legislativa aprovasse proposição de conteúdo idêntico, tendo em vista a ausência de emendas na Câmara dos Deputados. Não há dúvida de que o projeto contou com aprovação integral nas duas casas, em procedimento hígido e condizente com as regras do jogo democrático.⁸

No mesmo raciocínio, o Ministro Dias Toffoli acompanhou a divergência aberta pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

Para ele, não se trataria de tema de iniciativa privativa, restritiva ou executiva, inclusive porque a própria Constituição de 1988 trouxe essas competências ao Congresso Nacional, o de deliberar sobre câmbio, moeda e sistema financeiro, por tanto, não vislumbrando nenhuma inconstitucionalidade, seja formal ou material.

⁷ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p.63. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.

⁸ Ibid., p. 65.



Ainda que fosse iniciativa do Poder Executivo, teria demonstrado intenção em ver aprovadas as alterações que conferem ao Banco Central natureza de autarquia especial. Discordando do relator, o projeto principal e o seu apenso de iniciativa do Presidente da República guardavam identificação, eram semelhantes quanto a seus principais pontos.

Por sua vez, o Ministro Nunes Marques também concordou que o projeto não seria de competência do Poder Executivo, tendo em vista que a norma dispunha sobre o combate à inflação, sobre a entidade encarregada dessa tarefa ou sobre temas outros, afetos ao Sistema Financeiro Nacional, que se fosse realmente referente às alíneas “c” e “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, seria por lei ordinária e não complementar. Também concordou com o posicionamento de que a Lei Complementar nº 179, de 2021, decorreu da fusão dos dois projetos de lei complementar, o PLP 19/2019, do Senado Federal e o PLP 112/2019, do Chefe do Poder Executivo. Além disso, o teor da Lei Complementar nº 179, de 2021 assemelharia mais ao encontrado no PLP 112/2019, do Presidente da República, do que a versão originária do PLP 19/2019. Sendo assim, o projeto seria formalmente constitucional.

Diferente dos anteriores, para o Ministro Alexandre De Moraes, a lei tratava de assunto específico de iniciativa privativa do presidente e a própria ementa já produziria essa ideia, pois trata da definição dos objetivos do Banco Central:

Não se está regulamentando o sistema financeiro nacional, não se está combatendo medidas de combate à inflação, não se está regulamentando o sistema de produção. O que se está definindo são os objetivos do Banco Central e, principalmente, a forma de nomeação e exoneração de seu presidente e de seus diretores. Basta a leitura da lei para verificar isso.⁹

O ministro vai além, indaga se nas leis de iniciativa privativa do Presidente da República, o Congresso Nacional seria um mero “carimbador”, sem possibilidade de emendas. Lembrou que a lei permite esse emendamento, desde que tenha pertinência temática e que não aumente despesa, salvo se houver previsão de receita.

Porém, concordou com o ministro Luís Roberto Barroso quanto ao argumento que a Lei Complementar nº 179 tem o mesmo escopo do projeto apresentado pelo presidente ao Congresso Nacional, os objetivos eram absolutamente os mesmos. Portanto, não haveria vício de iniciativa, porque a redação da Lei Complementar nº 179, de 2021, seria quase idêntica ao projeto apresentado pelo Presidente.

O Ministro Edson Fachin também acompanhou em grande parte o voto do Ministro Luís Roberto Barroso. O ministro coloca em questão a regulação feita pelas duas casas legislativas quanto a apensação de projetos de lei, “quer seja na hierarquização das propostas do Senado Federal sobre as da Câmara dos Deputados, quer seja em critério de antiguidade”¹⁰.

⁹ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696 /DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p. 125. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.

¹⁰ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696 /DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p. 171 a 140. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.



Para ele, o processo correu corretamente, tendo em vista que a Câmara dos Deputados, após apreciação do Senado Federal, deu sequência à tramitação do projeto de lei e concedeu primazia da Câmara dos Deputados como casa iniciadora no projeto de iniciativa do Executivo.

No que tange a iniciativa do projeto, fora feita de maneira correta:

Deflagrada corretamente a iniciativa do Presidente da República com o PLP nº 112/2019, a precedência do PLP nº 19/2019 dá-se por razões de organização procedimental contra um pano de fundo de identidade entre as propostas.¹¹

Argumenta ainda que a iniciativa fora suprida, pois o cotejo analítico do PLP 19/2019, após substitutivo apresentado e do PLP 112/2019, continha substancial identidade, o que implica em uma comunicação de suas qualificadoras.

Por sua vez, a Ministra Cármen Lúcia entendeu que o ato é complexo no que tange a formação de uma lei pela iniciativa. Corroborar os entendimentos dos demais no sentido de que o caso específico é de competência do Presidente da República. Porém, também conclui que houve um aproveitamento de algumas passagens que foi aprovada nos mesmos moldes do que tinha sido apresentado pelo Presidente da República. Isso demonstrariam a plena aquiescência e o comparecimento dessa autoridade na formação complexa da vontade estatal.

Nesse sentido, na sua perspectiva, o pensamento do projeto de lei fez sanar qualquer vício de iniciativa que pudesse eivar a lei:

Na espécie vertente, contudo, a formalidade está superada, por ter sido encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 112/2019, de iniciativa daquela autoridade, também cuidando o tema referente à ampliação da autonomia do Banco Central. O Projeto de Lei n. 112/2019, de iniciativa presidencial, por questões de tramitação interna, foi inicialmente anexado ao Projeto de Lei n. 19/2019, de iniciativa do Senador Plínio Valério, sendo o primeiro depois arquivado pela aprovação do que disposto no Projeto de Lei n. 19/2019 – convertido na Lei Complementar n. 179/2021. Os pontos essenciais da Lei Complementar n. 179/2021 constavam no Projeto de Lei n. 112/2019, o que supre o vício de iniciativa.¹²

Sendo assim, a apresentação do ato do Presidente da República supriria devidamente a exigência constitucional.

Entendeu que a matéria, ainda que não tenha ocorrido criação ou extinção de órgão público, mas sim a modificação na estrutura do Banco Central, deve ser de iniciativa do Presidente da República. Sendo assim, não deveria o Poder Legislativo retirar as prerrogativas do Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes, mas tal formalidade estaria superada, por ter sido encaminhado ao Congresso Nacional o PLP 112/2019. Desta forma, estaria caracterizada a “iniciativa por empréstimo”, uma vez que se teve uma convergência de intenções entre o Executivo e o Legislativo em torno da Lei Complementar nº 179/2021, restando afastada qualquer tese de vício à iniciativa reservada.

¹¹ Ibid., p. 141.

¹² Ibid., p. 171 a 172.



O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, demonstrou em seu voto os principais pontos sobre iniciativas de leis, tanto de parlamentares como de outros legitimados elencados na Constituição Federal. Em que pese esses adendos, discordou da posição de que a aprovação da Lei Complementar nº 179, de 2021, foi irregular.

Para ele, não houve invasão do campo reservado à iniciativa privativa do Presidente da República pelo Legislativo, pois o projeto não teve como propósito criar ou extinguir órgão público da Administração Pública Federal, “tampouco dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União”.¹³ Outrossim, o processo trataria sobre a estrutura do Sistema Financeiro Nacional, o que ensejaria iniciativa comum, conforme acórdão:

(...) a lei impugnada não invadiu campo reservado à iniciativa privativa do Presidente da República, na medida em que não teve como propósito criar ou extinguir órgão público integrante da Administração Pública Federal (art. 61, §1º, alínea e, da Constituição Federal), tampouco dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União (art. 61, §1º, alínea c), mas apenas reformular o desenho institucional do Sistema Financeiro Nacional, com fundamento no art. 192 da Constituição Federal (...)

Prossigo na análise da controvérsia constitucional, para demonstrar que, ainda que se tratasse de hipótese de iniciativa reservada do Poder Executivo, não haveria violação às premissas de validade do processo legislativo.¹⁴

Uma declaração de inconstitucionalidade nesse caso corresponderia a um excesso de formalismo e a um avanço desproporcional sobre a liberdade de ação política do Poder Legislativo.

Segundo ele, dentro do processo, houve alterações, mas elas tiveram como propósito específico o aperfeiçoamento e o fortalecimento das instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional, uma opção política legítima do Congresso Nacional, por meio de amplo debate democrático.

Apesar disso, teria sido evidente que o texto enviado pelo Poder Executivo exerceu forte influência nas deliberações promovidas no âmbito do Senado Federal, que promoveu uma substancial alteração para se ajustar ao texto encaminhado pelo Poder Executivo.

Segundo o ministro, a apreciação do PLP 19/2019, de autoria parlamentar, e o apenso do PLP 112/2019, de iniciativa do Poder Executivo, foi de suma importância para apreciação conjunta do bloco de proposições, que agregou a racionalidade ao processo legislativo. O Poder Executivo, no uso de seu juízo de conveniência e oportunidade, anuiu expressamente aos debates legislativos, ampliou a deliberação para a construção de um texto que fosse fruto de razoável consenso entre as lideranças do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Poder Executivo.

Não obstante, também concordou com o posicionamento de que o simples encaminhamento de projeto de lei pelo Poder Executivo não afastaria as máculas

¹³ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696 /DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p. 171 a 186. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.

¹⁴ Ibid., p. 186- 198.



identificadas no projeto de autoria parlamentar. Porém, não verificou no caso qualquer prejuízo concreto às prerrogativas da Câmara dos Deputados, no que tange ao processo legislativo como casa revisora, uma vez que ela “exerceu, efetivamente, a mais importante das prerrogativas da Casa Iniciadora, dando a última palavra sobre o texto da Lei Complementar”.¹⁵

Lembrou que se por ventura o entendimento contrário prevalecesse, em caso de alteração no projeto já aprovado nas duas Casas do Congresso Nacional, deveria retornar para revisão dos Senadores da República, que não poderia decidir em caráter terminativo sobre a matéria, “já que, em se tratando de projetos encaminhados pelo Executivo, cabe à Câmara dos Deputados pronunciar-se em última instância sobre a proposição legislativa”.¹⁶

No mesmo sentido, o Ministro Luiz Fux também acompanhou o voto do ministro Luís Roberto Barroso. Ao analisar os dois projetos em análise, acreditou que o texto apresentado pelo Chefe do Poder Executivo República possuía maior grau de detalhamento.

Para demonstrar a regularidade da Lei Complementar 179/2021, o ministro delimitar cinco fatores, quais sejam:

(1º) a tramitação concomitante de Projetos de Lei que versam sobre a mesma temática, porém sob abrangências distintas, sendo que ambos os sujeitos deflagradores respeitaram a esfera permitida de iniciativa; (2º) a reprodução do espírito da proposta de autoria especial na lei aprovada; (3º) o acréscimo comprovado de celeridade ao rito bicameral; (4º) a decisão tempestiva e conforme o Regimento para o apensamento; e (5º) a não-surpresa da Casa Legislativa cuja deliberação foi suprimida quanto ao teor definitivo da norma.¹⁷

Quanto ao conteúdo ser de iniciativa do executivo, ressaltou que o PLP 19/2019 ostentava uma abrangência condizente com a iniciativa parlamentar, pois não se tratava de criação nem de extinção de órgão

Em que pese essa iniciativa, ainda assim haveria uma adequação de conteúdo da proposta no Senado às tendências fixadas ao Projeto de Lei do Poder Executivo, quando o Relator, Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos, adequou o conteúdo da proposta no Senado.

Nesse contexto, coadunaria a ideia anterior de que a redação promulgada e em vigor seria idêntica à versão remetida pelo Senado Federal, não sendo este surpreendido eventualmente. Logo, para ele, haveria uma “comunicabilidade” das características de Projetos de Lei apensados, o que fez o Senado Federal atuasse como verdadeira Casa revisora do PLP 112/2019, apesar de a norma não ter sido objeto de recepção e apreciação formal.

Diante de todo o exposto, tiveram algumas teses que foram utilizadas para debater a matéria quanto à constitucionalidade formal. Primeiramente, a de que a matéria exige iniciativa do executivo e que não foi respeitada.

¹⁵ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696 /DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p. 221. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.

¹⁶ Ibid., p. 221

¹⁷ Ibid., p. 228.



Para aqueles que optaram pela constitucionalidade da norma, defendem as teses de que não se exige reserva de iniciativa na matéria, mas sim do Congresso Nacional e a de que há exigência de iniciativa presidencial e que ela foi respeitada, tendo em vista o envio de mensagem presidencial com projeto de lei substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional.

Para elucidação, segue tabela com o posicionamento de cada um dos ministros:

TESES	MINISTROS
Iniciativa privativa do Presidente da República e não foi respeitada;	Ricardo Lewandowski Rosa Weber
Iniciativa privativa do Presidente da República e foi respeitada;	Alexandre De Moraes Edson Fachin Cármem Lúcia
Inexigibilidade de iniciativa legislativa presidencial na matéria. Apesar de não exigível, houve iniciativa presidencial na matéria por meio da mensagem presidencial	Luís Roberto Barroso; Dias Toffoli Nunes Marques Luiz Fux
A competência é comum	Gilmar Mendes

Fonte: ADI nº 6.696 /DF.

O entendimento que prevaleceu na ADI foi de que não seria exigível a iniciativa presidencial, por se tratar do Sistema Financeiro Nacional. Ainda quando tal iniciativa fosse exigível, teria sido atendida.

2.6 Da “Iniciativa por Empréstimo”

Nos fundamentos para dispor sobre os votos da ADI, mencionou-se que a lei em questão fez uso da chamada “iniciativa por empréstimo”.

Esse instituto se caracteriza quando há o aproveitamento da iniciativa exercida por uma autoridade competente para promover deliberação da matéria. Para isso, é necessário preencher os requisitos de afinidade lógica entre as proposições. Precisa, ainda que o diploma normativo de iniciativa parlamentar reproduza textos de leis revogadas de iniciativa do Executivo; que repita trechos de projetos de lei encaminhados pelo Executivo, mas por alguma razão ainda não apreciados pelo Congresso; ou que seja compatível com o que dispõem a leis revogadas e/ou projetos de lei, sem alterar atribuições ou impor obrigações novas aos órgãos. (NASCIMENTO, 2021).

O ministro Gilmar Mendes elenca uma série de julgamento conjunto para expor alguns julgados com a temática, quais sejam: Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.112/DF, 3.137/DF, 3.198/DF, 3.518/DF, 3.535/DF, 3.585/DF, 3.600/DF, 3.788/DF e 3.814/DF. ¹⁸

¹⁸ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696 /DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p. 200. Disponível em:



Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal as apreciou quando ajuizadas contra a Lei 10.826/2003, que dispunha sobre o Estatuto do Desarmamento. O objeto de discussão pairava no fato de que o projeto teria competência de iniciativa reservada ao Executivo, porém, iniciou por autoria parlamentar, conforme consta em ementa colacionada no próprio voto da Ministra Cármen Lúcia:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.826/2003. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS. INOCORRÊNCIA. DIREITO DE PROPRIEDADE. INTROMISSÃO DO ESTADO NA ESFERA PRIVADA DESCARACTERIZADA. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO RECONHECIDA. OBRIGAÇÃO DE RENOVAÇÃO PERIÓDICA DO REGISTRO DAS ARMAS DE FOGO. DIREITO DE PROPRIEDADE, ATO JURÍDICO PERFEITO E DIREITO ADQUIRIDO ALEGADAMENTE VIOLADOS. ASSERTIVA IMPROCEDENTE. LESÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AFRONTA TAMBÉM AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. ARGUMENTOS NÃO ACOLHIDOS. FIXAÇÃO DE IDADE MÍNIMA PARA A AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO. POSSIBILIDADE. REALIZAÇÃO DE REFERENDO. INCOMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE QUANTO À PROIBIÇÃO DO ESTABELECIMENTO DE FIANÇA E LIBERDADE PROVISÓRIA. I - **Dispositivos impugnados que constituem mera reprodução de normas constantes da Lei 9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei 10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha, ou, ainda, consubstanciam preceitos que guardam afinidade lógica, em uma relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso Nacional pela Presidência da República, razão pela qual não se caracteriza a alegada inconstitucionalidade formal.** II - Invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública inócurre, pois cabe à União legislar sobre matérias de predominante interesse geral. III - O direito do proprietário à percepção de justa e adequada indenização, reconhecida no diploma legal impugnado, afasta a alegada violação ao art. 5º, XXII, da Constituição Federal, bem como ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido. IV - A proibição de estabelecimento de fiança para os delitos de "porte ilegal de arma de fogo de uso permitido" e de "disparo de arma de fogo", mostra-se desarrazoada, porquanto são crimes de mera conduta, que não se equiparam aos crimes que acarretam lesão ou ameaça de lesão à vida ou à propriedade. V - Insusceptibilidade de liberdade provisória quanto aos delitos elencados nos arts. 16, 17 e 18. Inconstitucionalidade reconhecida, visto que o texto magno não autoriza a prisão ex lege, em face dos princípios da presunção de inocência e da obrigatoriedade de fundamentação dos mandados de prisão pela autoridade judiciária competente. VI - Identificação das armas e munições, de modo a permitir o rastreamento dos respectivos fabricantes e adquirentes, medida que não se mostra irrazoável. VII - A idade mínima para aquisição de arma de fogo pode ser estabelecida por meio de lei ordinária, como se tem admitido em outras hipóteses. VIII - Prejudicado o exame da inconstitucionalidade formal e material do art. 35, tendo em conta a realização de referendo. IX - Ação julgada procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos parágrafos únicos dos artigos 14 e 15 e

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.



do artigo 21 da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003” (ADI n. 3112, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 2.5.2007, DJe 26.10.2007, grifo nosso)

No contexto das ADI’s, o Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, afastou a tese de inconstitucionalidade formal alegada, sob a justificativa de que “a propositura de projeto de lei por parlamentar, em torno de matéria sujeita à iniciativa reservada do Poder Executivo, não conduz a um automático e irrefletido reconhecimento da inconstitucionalidade da lei”.¹⁹

Para ele, o projeto de análise reproduzia normas constantes da Lei nº 9.437/1997, revogada pela Lei nº 10.826/2003, ou, pelo menos, guardava afinidade lógica. Ambos foram encaminhados ao Congresso Nacional pela Presidência da República. No geral, o projeto simplesmente explicitava prazos, procedimentos administrativos ou exigências burocráticas.

Por sua vez, no trâmite do PLP 19/2019, para o ministro Gilmar Mendes, apesar de ter apresentado na Câmara dos Deputados, no Senado Federal teria modificado seu sexto no molde do enviado pelo executivo, sofrendo fortes influências:

Embora tenha sido apresentado na Câmara dos Deputados, em linha com o rito previsto no art. 64 da Constituição Federal, o texto gestado no Poder Executivo exerceu forte influência nas deliberações promovidas no âmbito do Senado Federal. Prova disso é que o projeto de autoria parlamentar foi substancialmente alterado para se ajustar ao texto encaminhado pelo Poder Executivo, em uma tentativa de construir certo consenso sobre um tema que, além de fundamental para o desenvolvimento econômico equilibrado, correspondia a uma realidade fática já consolidada na prática administrativa brasileira. Depois de aprovado em sessão plenária do Senado Federal, o projeto seguiu para revisão da Câmara dos Deputados, conforme previsto no art. 65 da Constituição Federal. Nesse momento, diante da inquestionável identidade entre as proposições legislativas, o PLP 19/2019, de autoria parlamentar, foi apensado ao PLP 112/2019, de iniciativa do Poder Executivo, para apreciação conjunta do bloco de proposições, conforme autorizado pelo art. 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).²⁰

Sobre a mesma temática, Roberta Simões (2022) entende que o empréstimo legislativo é o instrumento “pelo qual se aproveita a iniciativa exercida por parte da autoridade competente para promover a deliberação parlamentar”.

Em seu artigo, ela dispõe como foco principal a questão da tramitação conjunta de proposições legislativas resultante na LC nº 179/2021, se em caso de matérias análogas, conexas, idênticas ou correlatas que tramitem em conjunto implica ou não a chamada iniciativa legislativa “por empréstimo”. Ressalta que “a chave para o seu reconhecimento estaria na similitude entre os textos, no caso, a

¹⁹ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p.200. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022

²⁰ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696 /DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p. 199. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.



partir do cotejo entre o PLP nº 112/2019 e o PLP nº 19/2019” (NASCIMENTO, 2021), o que, para ela, guarda a devida pertinência temática.

Porém, na tramitação da ADI 6966, o ministro Ricardo Lewandowski ressaltou que não se tratava do instituto, pois o PLP 112/2019 apresentado pelo Presidente da República não tinha o mesmo objeto, não guardou afinidade lógica ou relação de pertinência com o PLP 19/2019. Contrariando a tese levantada pelo Ministro Gilmar Mendes, observou que o PLP 112/2019 não foi votado pelo Senado Federal. No andamento de 10 de fevereiro de 2021 houve a desapensação, sua declaração de prejudicialidade e seu arquivamento, pois o PLP 19/2019 já teria encerrada sua aprovação e teria incorporado muito de seu conteúdo. Logo, sua tramitação decorreu apenas na Câmara, onde foi recebido inicialmente, o que contraria a lógica constitucional do processo legislativo. Nesse sentido, confira:

Ocorre que o referido PLP 112/2019, proposto pelo Presidente da República perante a Casa do Povo, foi arquivado. É o que se constata da tramitação do referido Projeto de Lei, na qual consta, como último andamento em 10/2/2021, a “desapensação automática deste do PLP 19/2019, principal, em face da declaração de prejudicialidade deste e do seu consequente arquivamento (Sessão Deliberativa Extraordinária Virtual de 10/2/2021 - 19h35 - 3ª Sessão).” 4 Como o PLP 19/2019 já tinha tramitado pelo Senado Federal e havia incorporado as principais disposições do PLP 112/2019, o Plenário da Câmara do Deputados aprovou o PLP 19/2019, de iniciativa parlamentar, e rejeitou o PLP 112/2019, de iniciativa do Presidente da República, por alegada prejudicialidade, de modo que o PLP 112/2019 tramitou apenas na Casa do Povo, sem nunca ter sido analisado pelos parlamentares da Câmara Alta.²¹

Alerta que tornar legal esse entendimento é muito perigoso, até mesmo porque o próprio poder executivo teria vetado partes do projeto:

Esclareça-se, porém, que não foi aquele originalmente enviado pelo Chefe do Poder Executivo Federal, mas um outro distinto, integralmente gestado no Parlamento, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa daquele, em perigoso precedente quanto ao controle presidencial sobre a gestão da Administração Pública Federal, constitucionalmente assegurado.²²

A ideia de que um projeto vindo do Senado Federal modificado para se amoldar a um segundo projeto que se encontra na Câmara vir a suprir um vício de iniciativa torna o processo legislativo inseguro e diferente dos moldes constitucionais.

Além disso, se observarmos os requisitos para a caracterização do instituto de “iniciativa por empréstimo”, não houve sua adequada caracterização. Para que fosse realmente aplicado, o projeto a ser primeiro iniciado deveria ser do Poder Executivo, e não o contrário. O empréstimo, no caso, estaria sendo pelo executivo, verdadeiro competente, para com o legislativo, afinal, ele que estaria aproveitando do projeto já em tramitação no Congresso Nacional. Ademais, mera apensação dos

²¹ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p.33. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022

²² Ibid., p. 34



projetos não viabilizaria sua correta aplicação, afinal, sua proposição foi inicialmente invertida, fazendo esse projeto inconstitucional.

Sendo assim, sobre esse instituto, houve divergência quanto a sua aplicação no julgamento da ADI 6966, o que implica afirmar a complexidade do tema que envolve todas as matérias discutidas na ação constitucional.

2.7 O Poder de Agenda e a problemática do rito da Lei Complementar nº 179, de 2020

Importante instrumento de política legislativa é o poder de agenda. Nela, há a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo com o ideal de construírem um conjunto de proposições a serem inseridas no sistema normativo.

Rafael Silveira e Silva e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (2022), autores que destacam profundos estudos sobre a matéria, relembram que a preponderância de leis vindas do Executivo é devida, dentre outros motivos, à exclusividade que detém em algumas matérias, como a organização da Administração Federal e o orçamento, conforme outros autores destacam, a exemplo de Carlos Pereira e Mueller (2000, p. 45-66).

O diálogo entre os poderes é de suma importância para a aprovação de propostas do Executivo, o que poderá ter suas iniciativas revistas e, quando possível, emendadas. Para facilitar esse processo de maneira mais ágil e com menos custos, o Executivo faz uso da chamada Medida Provisória, na qual favorece o agir com mais autonomia e com mais protagonismo, embora alguns autores preferem dizer que há, na verdade, um apoio mútuo entre os dois poderes. (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 45-66).

Para os autores, a elaboração da agenda ocorreria no interior da coalizão de governo e sua a ação de coordenação não implicaria necessariamente identidade de interesses e ausência de conflitos entre eles.

Na origem, a agenda legislativa do Executivo pode ser formulada pela burocracia e depois submetida às lideranças da coalizão (calibragem *ex-ante*), mas também pode contar com propostas já em tramitação dentro do Congresso, não raro em adiantado processo de discussão e amadurecimento. (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 45-66).

Nesse contexto, podemos observar que o Executivo poderá ter iniciativa de elaborar um projeto e assim “apropriar-se de uma agenda originada no Legislativo, tornando-a, conforme entendimentos com a coalizão de apoio, sua própria agenda (calibragem *ex-post*)”. (PEREIRA e MUELLER, 2000, p. 45-66).

No contexto de aprovação da Lei Complementar nº 179, de 2020, pode-se dizer que o Poder Executivo lançou em iniciativa um projeto que já tramitava no Congresso Nacional. Porém, não foi alvo de projeto principal a ser aprovado, serviu apenas de “correção” de possível vício que porventura o projeto teria.

Não deixou de proporcionar uma espécie de coalizão entre os poderes, porém, o poder de agenda foi visto de maneira reversa, em que o Legislativo iniciou um processo de agenda que caberia ao executivo. Mas para cumprir a agenda e mostrar boas relações legiferante, o executivo lançou projeto de similitude ao tramitante nas casas legislativas.

Importante ressaltar que o início de tramitação pelo Poder Executivo, segundo a Constituição Federal, deve ser na Câmara Legislativa e assim foi feito com o PLP



112/2019. O problema principal decorre de sua tramitação, pois na casa iniciadora não houve qualquer debate ou discussão sobre a matéria, mas apenas seu apensamento ao projeto de lei que tramitou em outra casa (Senado Federal). Eis que insurge repensar o que seria “casa iniciadora” nesse contexto. Se é onde o projeto deve iniciar os debates e demais discussões, para depois seguir à casa revisora, como o próprio nome já diz, não sendo lógico a casa primeira ser apenas um local de depósito de leis.

Mais que isso, o argumento de que projetos de leis deveriam ser apensados sobre prioridade daqueles do Senado Federal, hoje também já deve ser repensado. Isso porque, na ADI e nos artigos sobre a matéria havia fundamentação no artigo art. 143, inciso II, alínea a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que foi revogado pela Resolução nº 33, de 2022. Hoje a redação estabelece, no inciso II, que a precedência será a mais antiga sobre a mais recente das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados. Portanto, atualmente a discussão do projeto no que tange a sua tramitação, deve levar em conta a nova mudança legislativa.

Diante de tais discussões, deduz-se que o processo iniciado pelo Senado Federal e aprovado com conteúdo similar ao projeto enviado por mensagem presidencial à Câmara, pode ser considerado discutido naquela casa, o que não deveria ser assim concluído. Essa interpretação implica em grande perigo ao processo legislativo, pois deturba sua finalidade e modifica seu rito legal. A ritualista do processo que enseja o Senado Federal como casa revisora é a de que se não há mudanças no texto do projeto, ele segue para sanção ou veto. No caso do projeto em análise, se porventura não houvesse modificação no texto legal, haveria esse envio direto ou deveria passar para aprovação da Câmara dos Deputados? É um questionamento que pode decorrer uma conclusão lógica que poderia inverter o sistema bicameralista de iniciação e revisão de lei.

3. A insanabilidade da Mensagem Presidencial de lei complementar no processo legislativo

A iniciativa legislativa é um procedimento de suma importância no processo de formação das leis. A Constituição Federal dedicou-se a expor explicitamente a competência de cada ente, órgãos e conjuntura nesse processo. No caso do projeto de lei em análise, a discussão envolveu se a iniciativa apresentada seria ou não privativa do Presidente da República. Passada a discussão quanto a iniciativa privativa, a discussão envolveu o possível saneamento de seu eventual vício por meio de apensamento de projeto de lei apresentado pelo Presidente da República através da mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional.

Vários são os julgados do Supremo Tribunal Federal fundamentando o vício de iniciativa de leis que seriam do poder executivo e iniciaram pelo poder legislativo, como por exemplo:

O Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento, em sede de controle de abstrato de normas, de que, em matéria de anistia a penalidades disciplinares aplicadas a servidor público, a iniciativa para legislar é reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'c', da Constituição Federal. 5. Ao incluir no âmbito da anistia concedida aos policiais militares ‘as infrações disciplinares conexas’, a Lei Federal nº 12.191/2010, de iniciativa parlamentar, é, quanto ao ponto, inconstitucional por vício de iniciativa, em razão de cuidar de matéria atinente a servidores públicos e militares, cuja iniciativa de lei é privativa do



Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas 'c' e 'f', da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Estados e ao Distrito Federal.” (Acórdão 1266820, 00078268120188070000, Relator: ROBERVAL CASEMIRO BELINATI, Conselho Especial, data de julgamento: 21/7/2020, publicado no DJE: 6/8/2020).

Rodrigo Padilha (2018, p. 133) ressalta que um vício nesse procedimento causa grande prejuízo no processo, pois esta forma de inconstitucionalidade não admite convalidação, constituindo-se uma inconstitucionalidade formal subjetiva.

Com a superação da Súmula nº 5, de 1963, do Supremo Tribunal Federal, ficou evidente que a iniciativa para projetos de lei revela uma nulidade absoluta no processo legislativo. Por assim o ser, o vício que o macula é insanável e merece ser considerado.

No voto do Desembargador Bruno Afonso André, no julgado da validade da súmula nº 5 do STF, de 1963, há um questionamento de até que ponto haveria uma delegação ou invasão de atribuições, e nesta quando haveria invasão de funções de formas absoluta e relativa:

Quando um órgão exorbita das próprias atribuições, exercendo atribuições cometidas a outro, não ocorre delegação. Há, sim, invasão de função, ou, se quiser, usurpação de atribuições cometidas a outro, não ocorre delegação. (...) A ilegitimidade da invasão de funções resulta dos princípios gerais informadores do sistema de governo, os quais, é óbvio, pressupõem se contenha cada órgão do Poder Público no exercício da sua competência peculiar. E aqui a matéria é comandada por uma distinção entre invasão de funções absoluta e relativa. A absoluta que tem lugar quando um dos poderes estatais invade a área essencialmente própria de outro, afeta o ato de modo insanável. É que ela significa um atentado grave à estrutura do organismo político, ferindo o princípio basilar da divisão das funções entre os órgãos, segundo a natureza delas. A relativa, ocorrendo pela exorbitância de competência entre agentes participantes, pelas suas atribuições, do exercício de função da mesma natureza, se apresenta menos grave. E, por isto, nem sempre afeta irremediavelmente o ato. Desde que ao agente cuja órbita de atribuições sofreu invasão, se ofereça oportunidade para aquiescer na medida, o ato, originalmente irregular, convalesce. (SEABRA, 1962, p. 32-36).

Quanto a essa temática, a Suprema Corte decidiu que haveria uma invasão absoluta nesses contextos de invasão de competência, pois a convalidação não seria possível.

Levando-se em conta que a matéria tem sua iniciativa reservada, ainda permanece latente o questionamento de ser a mensagem presidencial uma forma de sanabilidade desse vício inicial.

No caso da ADI, a mensagem presidencial continha a proposta de Projeto de Lei Complementar para dispor sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, define seus objetivos e altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, decorrendo o PLP nº 112/2019.

Quando se questionava a sanabilidade de um projeto de lei, que teria vício de iniciativa, por meio de sanção, houve o esperado entendimento de que essa forma de consentimento não fosse o suficiente para tirar a mácula dessa nulidade. Isso porque o vício de iniciativa de um projeto de lei detém o poder de ocasionar uma inconstitucionalidade absoluta.



Nesse caso, a simples “vontade” do executivo de ter um projeto de sua competência em vigor não seria suficiente para torná-lo legal.

No mesmo sentido, não há que se falar em sanabilidade possível de um projeto tramitante na casa legislativa em que o chefe do executivo usa de Mensagem Presidencial, contendo projeto de lei de sua autoria, para que ele se supra o vício de iniciativa contido desde os primórdios de sua elaboração. Caso o trâmite legal fosse fielmente cumprido, sem qualquer nulidade, o próprio projeto apresentado na mensagem presidencial serviria como alvo de votação, o que não ocorreu.

Há no direito civil uma máxima de que “o acessório segue o principal”, e o que se vê no presente caso é que o principal segue o acessório. Ou seja, o projeto presidencial serviu como acessório para se aprovar um projeto principal iniciado por um não legitimado para a matéria.

Além disso, o fato de projeto principal votado seguir com a iniciativa de um parlamentar, pressupõe que o rigor formal disposto na Constituição Federal fosse mera sugestão de como deveria seguir uma futura lei, em nome da economia processual.

Uma simples busca no projeto inicial votado pelo sítio eletrônico das casas legislativas já demonstra a iniciativa parlamentar do PLP 19/2019, ocasionando uma verdadeira confusão para os cidadãos que pretendem acompanhar os projetos e leis de seu interesse.

Porém, o que precisa ser levado em consideração é o precedente para uma grande abertura que futuras leis inconstitucionais sejam sanadas por uma simples vontade do presidente de que essa lei seja apreciada. Não seria essa a mesma intenção de sanabilidade por meio de sanção presidencial? Afinal, o próprio Executivo estaria dando um aval para que a iniciativa parlamentar fosse ajustada em um projeto de sua competência.

Nessa lógica, estaria correto o precedente de que bastaria uma Mensagem Presidencial contendo um projeto de lei, com apenso a um projeto viciado para que ocorresse a sanabilidade de sua iniciativa. Além disso, o projeto do executivo sequer fora discutido no Senado Federal, pois houve apenas a justificativa de que estaria modificado, nos termos do projeto executivo, o objeto principal da proposta.

No voto da ADI 6696/DF, o ministro Gilmar Mendes, ao justificar a iniciativa por empréstimo, também justifica a permanência da constitucionalidade para evitar que os esforços no Congresso Nacional em aprovar o projeto fossem prejudicados, conforme transcrição abaixo:

Daí por que afirmo que o acolhimento do pedido deduzido pelos autores implicaria, a meu ver, perturbação do consenso alcançado pelo Congresso Nacional acerca de tema fundamental para a economia nacional, pondo em xeque os esforços despendidos pelos congressistas para desenvolvimento de mecanismos de salvaguarda da estabilidade monetária. Corresponderia, ainda, a um avanço da jurisdição constitucional sobre ações legítimas do Congresso Nacional, praticadas em linha com jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal.²³

²³ Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.696/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, p.33. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.



Porém, essa justificativa deixa o poder executivo intimidado para fazer valer sua livre demanda de iniciativa proposta pelo constituinte originário. A discussão que também pairava à época de aplicação da súmula nº 5, de 1963, era a de que o presidente poderia estar refém das pautas estabelecidas pelo Congresso Nacional, pois sempre haveria um projeto de iniciativa executiva que estaria sendo iniciado pelo parlamentar. Nessas situações, ocorreria uma verdadeira pressão para que houvesse sanção pelo presidente, pois assim, pouparia tempo e esforço do legislativo em esperar o interesse do poder executivo em iniciar determinado projeto. Ocorre que essa pressão feita para com o executivo torna o processo legislativo cada vez mais refém do poder legislativo, tirando a autonomia do presidente em usar sua discricionariedade para colocar em pauta determinado tema.

A mesma situação aconteceria com o caso de sanabilidade por mensagem presidencial. Ao iniciar um projeto que claramente não é de sua competência, haveria uma forte pressão para com o executivo de enviar um projeto semelhante para se apensar ao projeto já iniciado em uma das casas legislativas. Dessa forma, fica o questionamento de até onde seria possível fazer com que os interesses e planos de governo do chefe do executivo fossem cumpridos de forma discricionária, ou se a celeridade seria mais importante que a previsão constitucional de um correto andamento do processo legislativo previsto pelo poder constituinte originário.

4. CONCLUSÃO

Quando nos deparamos com o processo legislativo, é preciso lembrar que várias normas regulamentam o seu processo, desde o início até sua publicação. Após esse processo, as normas que o regem não se deixam de aplicar, pois vários são os mecanismos para averiguar sua correta aplicação e tramitação. Exemplo disso são controle de constitucionalidade, controle de legalidade, controle de convencionalidade, entre outras formas de se buscar a correta aplicação em uma norma.

O constituinte originário pensou em variadas formas de se deflagrar o processo legislativo, dividindo cada etapa e forma de iniciação. O controle de constitucionalidade constitui uma das principais ferramentas de manter a ilibação de uma lei, afinal, a Constituição Federal embasa todas as demais normas existentes no ordenamento jurídico. Quando se fala em leis inconstitucionais, significa que aquela lei contém vício que macula o sistema normativo, pois uma simples norma poderá afetar outras secundárias, seja por arrastamento, seja de maneira indireta de afetação.

Ao disciplinar o sistema do processo legislativo, o constituinte originário propôs uma série de atos concatenados. Há normas internas de cada casa legislativa para que o projeto se torne lei, mas elas também devem obediência à Norma Maior, assim como os acordos que são feitos no âmbito dos poderes.

A Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.696/DF promovida pelos partidos PT e PSOL desponta um verdadeiro dilema no sistema do processo legislativo. Relevar um vício de iniciativa, prevendo manobras que acelerariam o processo de votação e aprovação de uma lei, não corresponde a um processo legiferante justo, pois as regras que norteiam a constitucionalidade de uma lei advêm da própria Constituição Federal.

Quando se fala em competência privativa presidencial, há que se considerar que a sua iniciativa pode ser aprovada ou rejeitada pelas casas legislativas. Porém,



se já se iniciou um projeto de lei, cuja iniciativa é corrompida, o modo adequado seria seu não seguimento, pois há uma verdadeira inconstitucionalidade na proposição. Porém, não foi o que ocorreu com o PLP 19/2019, o qual já tramitava no Senado Federal, sua casa iniciadora, cujo processo sofreu um apensamento ao PLP 112/2019, esse sim de autoria executiva. Mais adiante, houve a aprovação do PLP 19/2019, com alterações ajustadas do projeto do poder executivo, este que foi arquivado por prejudicialidade.

Para dispor da verdadeira constitucionalidade, o projeto a ser aprovado deveria ser aquele advindo do poder executivo, porém, para a maioria do Supremo Tribunal Federal, bastaria a intenção do executivo em iniciar o projeto para que ele fosse declarado constitucional.

Considerar tal afirmativa permitiria uma verdadeira abertura para que outros projetos fossem assim aprovados. Aceitaria que o parlamentar iniciasse um projeto que não advinha de sua competência, mas que o executivo aproveitasse dessa brecha para acelerar o processo de aprovação, já que sua tramitação já estaria sendo debatida na casa, em processo adiantado, de maneira viciada.

Ao fazer uma ponderação de princípios, não podemos aplicar um em detrimento de outro. Ao aplicar, nesse caso, o princípio da celeridade e economia processual, estamos subtraindo o princípio da segurança jurídica e da supremacia da Constituição Federal.

Ademais, haveria uma verdadeira pressão com o executivo para que enviasse mensagem presidencial com projeto de lei para suprir uma iniciativa maculada feita pelas casas legislativas. Da mesma maneira que a súmula nº 5, de 1963, do STF foi revista para evitar esse tipo de descontrole do executivo, a preservação de sua discricionariedade também deve permanecer no caso de envio desse projeto posterior.

Descarta-se, ainda, a proposta de “iniciativa por empréstimo” quando a tramitação do PLP 112/2019 sequer fora tramitado no Senado Federal. Seu apensamento ao PLP 19/2019 não pode ser declarado suficiente para sanar o vício de iniciativa, pois, além de somente ter se encontrado na Câmara dos Deputados, ainda houve seu desapensamento, prejudicialidade e arquivamento, justamente pela aprovação do PLP do Senado Federal. Portanto, convém concordar com os votos vencidos da ação constitucional apresentada.

Desta forma, resta esperar o andar dos procedimentos legislativos futuros para ver se a Suprema Corte decidirá pela continuação desse tipo de sanabilidade ou se estará condizente com seus demais julgados, como decorreu a súmula nº 5, de 1963, em sua virada de precedente.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**: art. 102.

BRASIL, Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. 3 ed. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/1noxZwD>>

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**, 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

CAMPOS, Francisco. **Poder Executivo- Iniciativa de Projetos de Lei- Sanções- Nulidades do Direito Público- Atos Inconstitucionais**. Revista de Direito Administrativo, vol. 73, jul-set de 1963, pag. 390-391 apud CARVALHO NETO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Livraria Del Rey.

CARVALHO, Ernani. **Trajatória da Revisão Judicial No Desenho Constitucional Brasileiro: Tutela, Autonomia e Judicialização**. Sociologias, Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr. 2010, p. 176-207. Acesso em 30 de abril de 2022. Disponível em <https://saberes.senado.leg.br/pluginfile.php/5740638/mod_resource/content/1/CARVALHO%2C%20Ernani.%20Trajetoria%20da%20revisao%20de%20constitucionalidade%20no%20desenho%20institucional%20brasileiro.pdf>.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmula 5-STF**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/335d3d1cd7ef05ec77714a215134914c>>. Acesso em: 17/10/2022

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 6ª Ed., p. 1.085 apud Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Inconstitucionalidade formal – vício de iniciativa parlamentar – regime jurídico dos servidores públicos**. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/jurisprudencia-em-detalhes/controle-de-constitucionalidade/inconstitucionalidade-formal-2013-vicio-de-iniciativa-parlamentar-2013-regime-juridico-dos-servidores-publicos#:~:text=%22A%20inconstitucionalidade%20formal%20%C3%A9%20aquela,ou%20%C3%A0%20forma%20de%20elabora%C3%A7%C3%A3o.>>> Acesso em 17 de outubro de 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 21-32, p. 215-216 apud PORTELLA, Simone de Sá, **A Iniciativa De Lei No Procedimento Legislativo Ordinário**, Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VII, N° 9 - dezembro de 2006.

Instituto Nacional De Estudos E Pesquisas Educacionais-Inep. **A Educação nas Mensagens Presidenciais..** Disponível em:



<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002962.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 17ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

Mensagem presidencial apresenta planos e objetivos do governo para o País. Disponível em <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acao-governamental/mensagem-presidencial>> Acesso em 02 de agosto de 2022.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Tramitação conjunta, iniciativa legislativa ‘por empréstimo’ e autonomia do BC**, disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/tramitacao-conjunta-iniciativa-legislativa-por-emprestimo-e-autonomia-do-bc-12052021>> Acesso em 09 de setembro de 2022.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**- 5. Ed., ver atual e ampl.- Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: método, 2018.

TÁCITO, Caio. **Lei- Iniciativa do Poder Executivo- Sanção- criação de cargos e aumento de vencimentos**. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 68 abr-jun de 1962. P. 347-348 apud CARVALHO NETO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Livraria Del Rey, 1992.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 43, p. 45-66, 2000. SILVEIRA E SILVA, Rafael; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-76-apropriacao-da-agenda-do-legislativo-como-aferir-esse-fenomeno>> Acesso em 11 de setembro de 2022.

SEABRA, Facundes. **Parecer**. *Revista dos Tribunais*, vol. 316, ano 51, fev de 1962. P. 32-36 apud CARVALHO NETO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**, Livraria Del rey, 1992.

Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 6.696/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349161154&ext=.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2022.

STERN, Ana Luiza Saramago. **O Caso Marbury v. Madison: O Nascimento Do Judicial Review Como Artífício Político**. *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – v. 18, n. 3, p. 193-212, set./dez. 2016*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.18_n.03.06.pdf> Acesso em 31 de outubro de 2022.



AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter permitido iniciar o projeto acadêmico e concluí-lo com satisfação. Ao meu marido Pedro pela paciência e incentivo. À minha família pelo apoio. Ao meu orientador por ter auxiliado e prestado sua disponibilidade para orientar a elaboração do trabalho e apresentar clareza nas minhas ideias. Agradeço, ainda, ao ILB por proporcionar um curso de alto nível, com excelentes professores, coordenadores e auxiliares. Desde já parabenizo o instituto pela excelência apresentada nessa especialização tão eficiente.

