

SEPARAÇÃO DOS PODERES E A IMPOSIÇÃO DE AÇÕES ADMINISTRATIVAS AO PODER EXECUTIVO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR

SEPARATION OF POWERS AND THE IMPOSITION OF ADMINISTRATIVE ACTIONS ON THE EXECUTIVE POWER BY LAW OF PARLIAMENTARY INITIATIVE

Cláudio Ladeira de Oliveira ¹
UFSC

André de Sousa Roepke ²
UFSC

RESUMO

O presente estudo busca compreender a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal à luz das oscilações de entendimento verificadas dentro do Supremo Tribunal a respeito da interpretação da referida regra constitucional. Também apresenta a compreensão dominante de tal corte sobre a questão, presente no Tema 917 de repercussão geral, bem como o impacto do entendimento nele adotado no controle concentrado de leis municipais realizado na esfera estadual por meio dos Tribunais de Justiça. Reflete, ainda, sobre o entendimento dominante no STF sobre a interpretação restritiva da regra de iniciativa reservada à luz da tripartição funcional dos poderes e do princípio da Reserva de Administração.

Palavras-chave: Iniciativa reservada; Poder Executivo; Poder Legislativo; Reserva de Administração.

ABSTRACT

This study seeks to understand the reserved legislative initiative of the Chief Executive provided for in art. 61, § 1º, II, "e", of the Federal Constitution in light of the fluctuations in understanding verified within the Supreme Court regarding the interpretation of the aforementioned constitutional rule. It also presents the dominant understanding of such court on the issue, present in Theme 917 of general repercussion, as well as the impact of the understanding adopted therein on the concentrated control of municipal laws carried out at the state level through the Courts of Justice. It also reflects on the dominant understanding in the STF regarding the restrictive interpretation of the reserved initiative rule in light of the functional tripartite division of powers and the principle of Administrative Reserve.

Key words: Administration reserve; Executive power; Legislative power; Reserved initiative.

1 Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2006), tendo realizado estágio de doutoramento (2004) na Universidade de Lisboa. É Professor Associado da UFSC, atuando nos cursos de graduação e pós-graduação em Direito, lecionando Teoria Constitucional e Direito Constitucional. Coordenador do GConst - Grupo de Pesquisa em Constitucionalismo Político. Pesquisador visitante na Faculdade de Direito da Universidade de Edimburgo (2023).

2 Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2024 - em curso),. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1998), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002), e especialização em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (2014).



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A iniciativa legislativa é um dos atos - ou fases- do processo legislativo e que consiste na faculdade de se propor um projeto de lei perante o Poder Legislativo. Poder ser exercitada por vários agentes, como parlamentares, comissões legislativas, Chefes de Executivo, Tribunais, Procurador da República ou até pelos cidadãos, hipótese última denominada de iniciativa popular de leis. Dispõe o caput do art. 62 da Constituição Federal de 1988 que a iniciativa de 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 na Constituição. Silva a define como “o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei de decreto legislativo ao Parlamento”.³

Classifica-se a iniciativa em comum e reservada. Pela iniciativa comum qualquer membro do parlamento pode propor um projeto de lei sobre qualquer tipo de matéria, excepcionadas aquelas sujeitas à iniciativa reservada. Pela iniciativa reservada, determinadas matérias só podem ser objeto de projeto de lei proposto por determinado órgão. Enquanto a primeira é a regra geral, a segunda é a exceção, devendo estar expressamente prevista no texto constitucional.

Embora a iniciativa legislativa reservada mais comumente lembrada seja a do Presidente da República, prevista no § 1º do art. 61 do texto da Constituição Federal, esta última dá o poder de iniciativa também para outros órgãos. Assim é que o art. 128, § 5º, da Constituição Federal prevê que leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público. O caput do art. 93 dispõe que lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal disporá sobre o Estatuto da Magistratura. O art. 125, § 1º, dispõe que a lei de organização judiciária do Estado será de iniciativa do Tribunal de Justiça. Outras espécies de iniciativa legislativa privativa podem ser encontradas nos arts. 51, IV, 52, XIII, 73, caput, 96, I e II, e 127, § 2º, da Constituição Federal.

³ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 136.



A relevância do exame da iniciativa legislativa consiste no fato de que quando utilizada em desacordo com as regras constitucionais, inquina a lei eventualmente criada com um vício iniciativa, espécie de vício de inconstitucionalidade dito formal. A inconstitucionalidade formal diz respeito à inobservância de regras constitucionais atinentes ao processo de criação da lei. Difere-se do vício de inconstitucionalidade material, relacionado com uma incompatibilidade de sentido entre o conteúdo da norma e determinada regra ou princípio constitucional. Sendo assim, em um Estado de Direito pautado pela legalidade, a interpretação das regras atinentes à iniciativa reservada mostra-se como fundamental para a que a atuação desse mesmo Estado se pautar por normas que, produzidas em número cada vez maior, devem ser feitas por meio de um processo legislativo constitucionalmente válido.

Dado o volume de ações que questionam a constitucionalidade de leis iniciadas pelo parlamento sob a alegação de que padeceriam elas de vício de iniciativa, o regramento da iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo é objeto de permanente exame por parte dos órgãos judiciais encarregados do exercício da jurisdição constitucional. Tentando compreender as principais referências atualmente utilizadas por tais órgãos, faz-se imediatamente a seguir uma análise da compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre tal tema, seguida do impacto que a posição mais atualizada desta corte constitucional tem no processo de controle de constitucionalidade de leis municipais, operado por meio dos Tribunais de Justiça estaduais.

2. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA DO PODER EXECUTIVO

Conforme já dito, a iniciativa legislativa reservada mais comumente lembrada é a do Presidente da República, prevista no art. 61, § 1º, da CF/88. Enquanto o caput do referido artigo estabelece a iniciativa legislativa comum de parlamentares, Presidente, e outros órgãos que nomina, o parágrafo primeiro elenca as matérias inseridas dentro da iniciativa legislativa do Presidente da República. No inciso II de tal parágrafo vê-se ser da iniciativa privativa do Presidente da República, entre outras matérias, a organização administrativa dos Territórios (alínea “b” do inciso II), e a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (alínea “e” do inciso II).



A redação original da alínea “e” do inciso II do art. 61 da CF/88, dispunha ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”. A alteração da redação de tal dispositivo pela Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, reflete, segundo o entendimento de alguns, a criação do decreto autônomo no ordenamento constitucional, a qual foi dado, desde então, a capacidade de dispor diretamente sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, e de “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”, consoante nova redação que foi dada também ao inciso VI do art. 84 também da CF/88.

Sobre a finalidade da reserva de iniciativa, afirmam Martins e Bastos que o Poder Executivo tem melhor visão sobre as matérias reservadas elencadas no parágrafo primeiro do art. 61 da Constituição Federal por as estar gerindo. Ainda segundo os mesmos autores, a administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.⁴

Não é diferente o ensinamento de Silva, que também vê no conhecimento técnico possuído pela Administração Pública vinculada ao Poder Executivo o motivo determinante da reserva de iniciativa de tal poder. Segundo tal autor estão os órgãos do Executivo tecnicamente mais bem aparelhados que os parlamentares, para preparar os projetos de leis.⁵

Sendo na atualidade o Poder Executivo o dotado do maior aparato administrativo, eis que responsável pelo mais variado leque de serviços públicos, natural que a iniciativa legislativa a ele reservada também cresça em importância, até porque também pelo mesmo motivo também cresce o volume de atos normativos elaborados dentro do Poder Executivo sem a manifestação do parlamento na atualidade. Afirma Silva que o fortalecimento do Executivo é um fato incontestável no Estado contemporâneo em todos os sentidos, e que a predominância da iniciativa legislativa governamental não passa de um aspecto desse

⁴ MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2002. V. 4. p. 385.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 141.



fenômeno geral. Afirma ainda o mesmo autor que o domínio do Poder Executivo no campo da formação da lei vai muito para além da iniciativa legislativa, pois assume ele próprio a atividade legislativa primária por via de lei delegada, da criação de atos com força de lei, como são as medidas provisórias.⁶

O regramento constitucional sobre iniciativa reservada, embora explicitamente dirigido apenas ao Presidente da República, destina-se também aos Chefes dos Poderes Executivos dos Estados e dos Municípios. Isso por entender o Supremo Tribunal Federal que as regras que dispõem sobre as relações entre os Poderes da União, tal como estabelecidas expressamente para estes pela CF/88, são por força de regra de simetria constitucional – a qual serve para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal –, de observância obrigatória pelos Poderes dos Estados-membros e dos Municípios. Entre tais regras de simetria está a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo no âmbito do processo legislativo. Nesse sentido já afirmou o STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 637/MA que há uma “absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes”.⁷

Compreender, então, a exata abrangência da reserva de iniciativa mostra-se relevante para prevenir uma espécie de vício de inconstitucionalidade formal que, como o vício de iniciativa, afeta na ordem vigente o equilíbrio entre os poderes não só dentro da União, mas de todos os demais entes federativos. Para tanto, relevante ver como o Supremo Tribunal Federal tem interpretado a reserva de iniciativa, especificamente no que diz respeito à capacidade do poder legislativo de impor ao Poder Executivo o desempenho de ações administrativas determinadas.

No caso do presente estudo, importa em saber em que medida pode lei de iniciativa parlamentar impor tarefas a órgãos da Administração Pública vinculada ao Poder Executivo sem risco de afronta à reserva de iniciativa prevista especificamente no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, e segundo o qual são da iniciativa privativa do Presidente da

⁶ SILVA, *op. cit.*, p. 142-143.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 637. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno. Julgada em 25/08/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur12766/false>. Acesso em: 30 abr. 2025.



República as leis que disponham sobre órgãos da Administração Pública. A questão, conforme se tenta expor no próximo item, recebeu do STF respostas que revelam certa oscilação de entendimento, e que se revela em julgamentos que sindicaram a constitucionalidade, em sua maioria, de leis estaduais.

3. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA

Considerando a dicção do já referido art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, mostra-se claro que não cabe ao parlamento desencadear projetos de lei que pretendam instituir órgãos dentro da Administração vinculada ao Poder Executivo, já tendo afirmado o Supremo Tribunal Federal, a respeito, que “surge vício de iniciativa quando o diploma legal teve origem na própria Assembleia e versa a criação de órgão vinculado à Secretaria de Estado da Saúde”.⁸

Também entendeu o Pretório Excelso que a regra do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal não trata apenas da criação de órgãos públicos. Também veda ela a criação de normas de iniciativa parlamentar que modifiquem o rol de competências de órgãos já existentes. No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1507487/SP afirmou o Supremo Tribunal Federal que “é vedada a criação de novas atribuições administrativas a um determinado órgão da Administração Pública estadual, que modifique seu rol de atividades funcionais”.⁹ Considerando que um órgão público pode ser compreendido como um centro despersonalizado dotado de um rol de competências, a alteração desse rol, no sentido de acrescentar-lhe novas atribuições, acaba por implicar reconfiguração do órgão, posto que cria, na verdade, um novo centro de competências.

A questão que se coloca é relativa à possibilidade de lei de autoria parlamentar impor ao Poder Executivo uma determinada ação que tenha que ser cumprida por um órgão deste último (e isso mesmo que tal lei não nomine expressamente qual seria esse órgão, e nem reconfigure o leque de atribuições legais de um órgão público). A esse respeito é de se mencionar a decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal em 2006 na Ação Direta

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2940/ES. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgada em 11/12/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=300070340&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n.º 1507487/SP. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 13/12/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373457294&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.



de Inconstitucionalidade n.º 2302/RS. Trata-se de ação que foi ajuizada contra lei estadual de autoria parlamentar que determinou ao Poder Executivo a criação de um museu, denominado de Museu do Gaúcho.¹⁰

A lei estadual impugnada na mencionada ação direta, além de prever a instituição do museu em si, também tratou de questões como diretoria e forma de contratação do projeto arquitetônico. São situações que também implicariam usurpação da iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Mas trata-se de lei que foi declarada integralmente inconstitucional, inclusive na parte que apenas previa a instituição do museu.

Posteriormente, em 2020, quando foi chamado a se manifestar sobre a constitucionalidade de uma lei estadual de autoria parlamentar que dispunha não sobre a criação de um museu, mas sim sobre a criação de uma casa de apoio para estudantes e professores provenientes do interior do Estado, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4723/AP, teve a oportunidade de exarar decisão que declarou referida lei constitucional. Em tal decisão asseverou o Supremo Tribunal Federal que não poderia ser alegada infringência à alínea “b” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal pela lei que dispunha sobre a criação da casa de apoio para professores e estudantes, pelo fato de que o referido dispositivo constitucional cuidaria apenas de leis que dispusessem sobre a organização da administração pública em territórios federais, mas não da administração pública da União, genericamente considerada.¹¹ Sendo assim, apenas leis relacionadas com a administração pública dos Territórios da União, mas não da Administração da União propriamente dita, seriam da iniciativa legislativa reservada do Presidente da República. Em razão de tal peculiaridade, não poderia o mencionado dispositivo servir de parâmetro para a aferição da constitucionalidade da iniciativa de lei estadual.

Mas o mencionado *decisum* vai além em sua fundamentação, e também afasta a alegação de incompatibilidade da lei impugnada com o inciso “e” do mesmo inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. E isso por entender que aquela norma não criava, extinguiu o alterava órgãos da Administração Pública.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2302/RS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgada em 15/02/2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1843833>. Acesso em: 2 maio 2025.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4723/AP. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em 22/06/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4203188>. Acesso em: 30 abr. 2025.



Percebe-se uma certa alteração de entendimento entre os dois mencionados julgados no que diz respeito à interpretação do art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal. Sobre a possibilidade de interpretação de normas constitucionais, que mesmo que redigidas de maneira clara, como as que dispõem sobre a iniciativa legislativa, apresentam vários possíveis sentidos, vale lembrar a lição de Raymundo, para quem apesar da norma de escalão superior poder determinar o processo de produção e o conteúdo da norma ou do ato de execução a se realizar (escalão inferior), ela não os vincula sob todos os aspectos, ainda que extremamente pormenorizada.¹²

O primeiro entendimento deu ao mencionado art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal uma abrangência por meio da qual a mera previsão de instituição de uma determinada instalação pública em lei de autoria parlamentar já faria com que esta padecesse de vício de iniciativa. O segundo julgado, por sua vez, não viu afronta ao referido dispositivo constitucional, eis que a previsão de instituição de uma determinada instalação pública, como seria uma casa de apoio, não se confundiria com a criação ou transformação de um órgão público. Nesse segundo julgado, reconheceu-se que a construção e manutenção de uma casa de apoio para abrigar estudantes e professores que venham do interior do estado para a capital em busca de qualquer espécie de nível educacional, que não esteja disponível em seus municípios de origem, cria de fato obrigações para a Administração Pública e para o Poder Executivo. Mas continuou a mesma decisão no sentido de que tais obrigações, no entanto, não implicam, necessariamente, a alteração da estrutura da Administração Pública, ou a criação de novas atribuições. Afirmou, ainda, que não haveria, a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional dos direitos à moradia e à educação, derivam da própria Constituição.¹³

Entre uma e outra decisão, o elemento de maior relevo que existe é a decisão exarada pelo STF no ARE 878.911 RG/RJ, que em sede de repercussão geral, decidiu que a norma que não disponha sobre a estrutura da Administração Pública, ainda que acarrete

¹² RAYMUNDO, Giseli Yalezi. Interpretação e aplicação do direito: a atuação do Poder Judiciário no Brasil – direitos sociais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 4, n. 4, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/105/104>. Acesso em: 20 mar. 2025.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4723/AP. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em 22/06/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4203188>. Acesso em: 30 abr. 2025.



despesa para esta, não padece de vício de iniciativa. A decisão decorreu de recurso contra acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em sede de ação direta de inconstitucionalidade estadual, que declarou inconstitucional, por vício de iniciativa, a Lei n.º 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Isso por se tratar de lei iniciada pela Câmara Municipal, e que determinava ao Poder Executivo municipal a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas municipais e cercanias. Na decisão que reformou o acórdão estadual, não vislumbrou o STF usurpação pelo parlamento local da iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre órgãos da Administração Pública.¹⁴ Em tal decisão, foi fixado o tema 917 em sede de repercussão geral. Nele, foi estabelecida a tese segundo a qual não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

No julgamento do ARE 878.911 RG/RJ, reafirmou o STF a interpretação de que a alínea “b” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal cuidaria apenas da iniciativa reservada do Presidente relativa à organização administrativa dos Territórios. Sendo assim, poderiam os membros do Congresso Nacional iniciar projeto de lei que dispusesse sobre a organização administrativa *da União*, entidade distinta dos Territórios. Por simetria constitucional, então, poderiam os membros de uma Assembleia Legislativa iniciar projeto de lei que dispusesse sobre a organização administrativa do respectivo Estado. E os membros de uma Câmara Municipal, pelo mesmo motivo, poderiam iniciar projetos de lei que dispusessem sobre a organização administrativa do Município. Organização administrativa esta que quando versada em lei de autoria parlamentar não poderia dispor sobre a criação de órgão ou sobre a criação de atribuição para órgão já existente, naturalmente. Isso em razão da já mencionada alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Mas poderiam tais leis de autoria parlamentar impor à Administração Pública o desempenho de ações positivas determinadas, mesmo que implicando aumento de despesa, sob a condição de não reconfigurarem o plexo de atribuições legais já existentes dos órgãos integrantes da Administração Pública. Ilustrando essa nova posição, pode-se citar a decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal em 2019 no Recurso

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário com Agravo n.º 878.911 RG/RJ. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 30/09/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4744414>. Acesso em: 30 abr. 2025.



Extraordinário n.º 600.483/RJ. Em tal decisão o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional a pretensão do parlamento de por meio de lei sua autoria exigir do Poder Executivo a realização de ação administrativa determinada, e relacionada com a disponibilização de avisos contendo listas de médicos plantonistas. Entendeu o STF que poderia o parlamento iniciar lei exigindo tal providência, pelo fato de não implicar a criação ou reconfiguração de órgão público, hipóteses vedadas pelo art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal. Haveria a criação de uma obrigação ao Executivo, considerada válida por não criar uma nova atribuição legal genérica para um órgão vinculado à estrutura administrativa daquele poder¹⁵. Mas não haveria, para usar de expressão constante no julgamento da já citada ADI 4723/AP, “diminuição ou ampliação de normas de competência”.¹⁶

Entendeu, entretanto, o mesmo *decisum*, ser inconstitucional o art. 2º da lei impugnada, o qual criava um serviço de atendimento telefônico. Padeceria de vício formal de iniciativa por ofensa ao art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal. Dispõe este ser da iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração. A esse respeito, afirmou o julgado que em face da notória precariedade dos serviços públicos de saúde e do presumível grande volume de reclamações, tal serviço telefônico demandaria a criação de cargos públicos na administração direta ou remanejamento de cargos existentes ou, ainda, contratação de serviços terceirizados de atendimento em telecomunicação, o que exigiria aumento de despesas públicas em seara de competência exclusiva do Executivo.¹⁷

A interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da iniciativa reservada do Presidente da República prevista no § 1º do art. 61 da Constituição Federal parte da premissa de que sendo ela exceção à regra geral da iniciativa legislativa comum prevista no caput do mesmo art. 61, deve ser interpretada restritivamente.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n.º 600.483/RJ. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 07/10/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2681996>. Acesso em: 2 maio 2025.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4723/AP. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em 22/06/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4203188>. Acesso em: 30 abr. 2025.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n.º 600.483/RJ. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 07/10/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2681996>. Acesso em: 2 maio 2025.



Conforme classificação consagrada em Hermenêutica Jurídica, a depender das técnicas de interpretação adotadas para se construir o sentido e o alcance de uma determinada norma jurídica, pode-se chegar a uma interpretação de efeito declarativo, restritivo ou extensivo. Pela primeira dá-se à norma interpretada um alcance que coincide com sentido literal daquela. Pela interpretação restritiva dá-se à norma um alcance mais restrito do aquele que sua mera leitura poderia sugerir. Por fim, pela interpretação extensiva, ao contrário, dá-se à norma um alcance maior do que a leitura dela poderia sugerir. Isso em homenagem à princípio consagrado de Hermenêutica Jurídica, segundo o qual regras que estabelecem exceções devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de comprometer o alcance da regra geral, a qual, por sua vez, deve ter a maior amplitude possível. Sendo assim, se o art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal declarou serem da iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública, entende o STF que tal regra de exceção não pode receber interpretação extensiva de modo a abranger hipótese nela não prevista expressamente (como seria a de dispor sobre tarefas da Administração que não impliquem alteração do rol de competências legais gerais já possuídas pelos órgãos daquela). Nesse sentido, trabalho de análise de julgados do STF que envolviam a interpretação do art. 61, § 1º, II, “e”, da CF/88, coordenado por Lois relacionou várias ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra leis de autoria parlamentar que mesmo tendo alguma espécie de reflexo sobre a organização da Administração, foram consideradas válidas, pelo fato do escrutínio do STF ter se circunscrito à análise estrita da criação (ou alteração) de órgão executivo.¹⁸

Embora absolutamente defensável o argumento do ponto de vista hermenêutico, ele não afasta o STF da necessidade de ter que tecer por vezes considerações adicionais (como bem demonstra a ressalva feito no Recurso Extraordinário n.º 600.483/RJ, sobre a criação de um serviço de atendimento telefônico por lei de autoria parlamentar). Isso tendo em vista garantir que no julgamento da miríade de casos trazidos à sua apreciação a interpretação literal do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição feita pelo STF não leve ao comprometimento do desempenho da atividade administrativa colocada a cargo do Poder Executivo. Situação que poderia causar desequilíbrio, em última instância, ao princípio da

¹⁸ LOIS, Cecília Caballero (coord). Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 11, n. 94, p.1-50, jun./set. 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br/revistajuridica Acesso em 24 jun. 2025.



tripartição funcional dos poderes, segundo o qual cabe primordialmente ao Poder Executivo decidir sobre a gestão da Administração Pública colocada sob sua direção.

4. INICIATIVA RESERVADA E TRIPARTIÇÃO FUNCIONAL DOS PODERES

A interpretação chancelada pelo STF por meio do Tema 917, segundo se compreende, demanda reflexão a respeito da relação entre os Poderes Legislativos e Executivo, que deve ser de independência e harmonia. Isso porque um poder não pode interferir no desempenho da função típica do outro, ressalvadas, naturalmente, as hipóteses de mútuo controle entre os Poderes expressamente previstas no texto constitucional, e que compõem o sistema elaborado pela experiência política norte-americana conhecido como Sistema de Freios e Contrapesos. Assinala Consani sobre a tentativa de adaptação da doutrina da separação dos poderes para à realidade federativa que os norte-americanos buscam implementar, que os federalistas da época, ao adaptarem a doutrina para o contexto americano, também desenvolveram um sistema no qual estava presente o compartilhamento de poderes por meio dos freios e contrapesos exercidos por um poder sobre o outro.¹⁹

Da leitura da tese fixada quando do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 878.911 RG/RJ, conclui-se que leis de autoria parlamentar que fixem ações administrativas determinadas para a Administração Pública não precisariam possuir um grau mínimo de generalidade e abstração²⁰. Ao contrário, referidas leis de autoria parlamentar poderiam impor ao Poder Executivo a realização de ações administrativas determinadas. Tanto é assim que o próprio *leading case* julgado no Tema 917 trata da imposição pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro de implementação de uma ação administrativa determinada, e que seria a instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas municipais. Trata-se de situação que até então se consideraria como conteúdo de típico ato de gestão administrativa, e que, nessa qualidade, deveria ser objeto de valoração exclusiva pelo governo responsável pela condução da Administração vinculada ao Poder Executivo.

¹⁹ CONSANI, Cristina Foroni. O Federalista e a Democracia: revisitando a teoria da separação dos poderes e o papel do Judiciário. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 146-181, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/608/444>. Acesso em: 25 abr. 2025.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário com Agravo n.º 878.911 RG/RJ. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 30/09/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4744414>. Acesso em: 30 abr. 2025.



Sobre o julgamento mencionado acima, poder-se-ia afirmar que nele o STF acenou com a ideia de que um parlamento pode impor sim por meio de leis de sua iniciativa ações administrativas determinadas ao Poder Executivo (ações administrativas estas que tradicionalmente sequer precisariam de leis para serem implementadas pelo Poder Executivo, eis que estariam inseridas na capacidade de gestão intrínseca à própria função executiva possuída por aquele poder).

Dentro de uma perspectiva histórica, possível afirmar que a manifestação do STF não foi fruto de mudança repentina de orientação. Cavalcante Filho em 2013 já apontava para uma mudança gradual na forma como o STF vinha interpretando a reserva de iniciativa do Presidente da República consagrada no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal. Para o referido autor, após uma fase em que STF vedava qualquer iniciativa parlamentar sobre a Administração, e de uma segunda fase na qual tal corte proibia que parlamentares apresentassem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições, estaria ela passando para uma terceira fase na qual se permitiria ao legislador propor projetos de lei propondo políticas públicas. Isso desde que não promovesse o redesenho de órgãos do Executivo.²¹ Ainda assim, em que pesem graduais mudanças de entendimento, devem sempre elas se realizar em consonância com a teoria clássica da tripartição dos poderes, de natureza funcional. Para essa teoria cabe ao Legislativo editar leis que, em essência, são compreendidas como injunções genéricas e abstratas. Ao Executivo, ao seu turno, compete administrar, por meio da *execução* dos comandos legais previamente estabelecidos pelo Legislativo.

Diante do quadro acima apresentado, ações administrativas determinadas seriam eleitas e executadas pelo governo do Executivo, segundo critérios próprios de oportunidade e conveniência, ainda que sempre em estrita consonância com os comandos legais gerais previamente estabelecidos pelo parlamento (em razão da necessidade de homenagem ao Princípio da Legalidade estrita, colocada no art. 37, caput, da CF/88). Nesse sentido era a lição de Meirelles, para quem o parlamento teria por função específica elaborar normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta, enquanto o Poder Executivo teria a missão de praticar atos concretos de administração. Tal distinção vedaria, na opinião do mesmo autor,

²¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade de. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão**, Brasília, n. 22, fev.2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>. Acesso em: 23 jun. 2025.



que a Câmara intervisse direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, pois deveria aquela ditar por meio de lei as normas gerais da Administração, sem chegar à prática administrativa, da competência do Executivo.²²

Naturalmente que pode haver um vasto campo de indeterminação entre o que poderia ser entendida como uma norma legal genérica e abstrata, e uma norma legal que supostamente por conter determinações demasiadamente detalhadas, invadiria um espaço de execução administrativa que deveria ser decidido pelo Poder Executivo segundo juízo administrativo próprio. Nesse sentido, afirma Silva que na Constituição brasileira não há um conceito material de lei, apenas o conceito formal que o relaciona ao ato que adota as formas especificadas no art. 59 da CF/88. Afirma, ainda, o mesmo autor que abstração e generalidade não são elementos essenciais do ato legislativo, não sendo incomum a edição de leis individuais, ou leis de efeitos concretos, muito semelhantes a verdadeiros atos administrativos, do que são exemplos as leis orçamentárias.²³

Mas mesmo em se considerando a dificuldade de se estabelecer uma distinção *a priori* sobre atos gerais e atos de execução, e talvez justamente por isso, não raro a atividade legislativa é usada para impor ao Executivo a realização de ações bastante determinadas. Ademais, dentro de uma realidade de recursos ilimitados, o remanejamento de verba de uma determinada ação para se promover a nova medida determinada por lei de autoria parlamentar poderia limitar a capacidade de escolha do governo sobre como concretizar mais adequadamente determinados direitos, e frustrando, assim, a própria repartição funcional de competências entre os Poderes Legislativo e Executivo. Em razão de tais fatos que se compreendia que leis cujo processo de elaboração tivesse sido iniciado por parlamentar não poderiam fixar tarefas específicas para Administração direta ou indireta, vinculada ao Poder Executivo local. Caso não observada tal restrição, verificar-se-ia um vício formal de iniciativa, decorrente da inobservância da iniciativa reservada do Executivo para desencadear projeto de lei que disponham sobre a organização da Administração Pública colocada sob sua direção. Com base em tal compreensão,

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 618-619.

²³ SILVA, Carlos Magno da. **Poder Legislativo e Reserva de Administração: Limites do legislador na normatização de atividades do Poder Executivo: a reserva de administração, as iniciativas reservadas e os controles interorgânicos**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21012025-183840/publico/13561741MIO.pdf> Acesso em: 24 jun. 2025.



entendiam os Tribunais de Justiça estaduais, em sede de controle de constitucionalidade de leis municipais, como inquinado com vício de inconstitucionalidade formal insanável, lei cujo processo de elaboração, iniciado por parlamentar, ditasse ações administrativas determinadas para órgãos da Administração vinculada ao Poder Executivo.

A partir de 2016, os Tribunais de Justiça estaduais, que até então, no exercício do controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais de autoria parlamentar que impunham tarefas para a Administração, costumavam declará-las formalmente inconstitucionais por vício de iniciativa, tiveram que se adequar à tese fixada pelo STF naquele ano por meio do Tema 917. Nesse sentido, cita-se o acórdão exarado quando do julgamento em 17/10/2018 da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual n.º 4022451-15.2017.8.24.0000, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Referida ação declarou inconstitucional a Lei n.º 6.977/2017 do Município de Criciúma, de autoria parlamentar, que impunha ao Poder Executivo local a troca gradual de lâmpadas convencionais por led, em prédios públicos municipais, e em espaços e vias públicas sob administração municipal. Mas a declaração de inconstitucionalidade da lei decorreu não do fato de realizar esta uma ingerência qualquer na rotina da Administração, mas sim por importar ingerência injustificada nesta última. Entendeu o referido julgado que à luz do Tema n.º 917 de Repercussão Geral, bem como de decisões recentes do STF e do próprio Tribunal de Justiça de Santa Catarina, de que há que se entender que somente não trata da estrutura ou da atribuição dos órgão do Executivo a lei de origem parlamentar que imponha àquele Poder a obrigação de concretizar direito fundamental - de qualquer dimensão ou geração -, pois, nesses termos, não estaria criando nova e injustificada obrigação. Estaria apenas concretizando aquilo que já está constitucionalmente inserido entre as obrigações positivas do Estado. Já a imposição de troca gradual de lâmpadas convencionais por led, à míngua de qualquer motivação sustentada na concretização de direitos fundamentais, representaria irregular ingerência na rotina administrativa do Executivo e, portanto, caracterizaria invasão da iniciativa privativa do Chefe daquele Poder.²⁴

²⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Jurisprudência do TJSC**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4022451-15.2017.8.24.0000. Relator: Desembargador Salim Schead dos Santos. Julgada em 02/05/2018. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/sg/n/4022451-15.2017.8.24.0000>. Acesso em: 2 maio 2025.



Em busca de uma interpretação que compatibilizasse o desempenho independente, e também harmônico, das funções legislativa e executiva, o acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina mencionado acima entendeu que caso a lei de autoria parlamentar buscase apenas concretizar algum direito constitucional, não haveria a criação de direito novo (ou de uma nova atribuição pública), mas a mera proclamação de direito já constitucionalmente assegurado. Tal compreensão, embora possa ser usado como um elemento discriminador eficaz, tem sua limitação, dada a própria variabilidade das leis de autoria parlamentar levados ao exame da jurisdição constitucional. Tanto assim que o próprio julgado reconhece que tal entendimento não oferece uma linha divisória perfeitamente clara que indique, sem dúvida, quais matérias estão inseridas na iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Mas entende o mesmo julgado que tal entendimento representa sim um norte interpretativo razoavelmente seguro para as Casas Legislativas, além de que, inexistindo consenso na seara política do processo legislativo, a palavra final caberá inevitavelmente ao Poder Judiciário.²⁵

Mas mesmo em se buscando dar concretude à direitos de matriz constitucional, a questão que parece permanecer é relativa a saber se a transferência ao Legislativo da capacidade de ditar ações administrativas ao Poder Executivo, por meio de leis da autoria do primeiro, não retira do governo eleito para a administração deste último, parte de sua capacidade de escolha, segundo critérios políticos próprios de oportunidade e conveniência, das ações que merecem ser por ele executadas.

A indagação acima colocada, nada obstante a tentativa do STF de estabelecer um entendimento pacificado por meio da edição do Tema 917, continua provocando, ainda assim, uma permanente reflexão pelos órgãos encarregados do controle de constitucionalidade. Estes continuam a ser chamados para apreciar a validade de leis supostamente inquinadas com vício de inconstitucionalidade formal de iniciativa. Isso por serem elas decorrentes de projetos de lei de autoria parlamentar que impingiram ações administrativas para o Poder Executivo. Tais ações administrativas, na medida em que implementáveis pelo Executivo tão somente com base no poder gerencial que lhe é intrínseco, poderiam também ser compreendidas como inseridas dentro da prerrogativa constitucional daquele Poder de administrar. Se verificada tal hipótese, ter-se-ia em última

²⁵ SANTA CATARINA, *op. cit.*



instância, risco de relativização, sem fundamento normativo, do Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, consagrada no art. 2º da CF/88.

Ao interpretar de forma literal o art. 61, § 1º, II, da CF, afirma o STF que a regra de iniciativa reservada deve ser compreendida nos estritos termos em que vem proclamada pelo texto constitucional. Na prática, tal interpretação restringiu a reserva de iniciativa do Poder Executivo no sentido de permitir que parlamentares iniciem projetos de lei que imponham à Administração Pública a realização de variadas ações administrativas.

Ocorre que referida interpretação literal não pode ser usada para mitigar a tripartição funcional entre os Poderes, e que se coloca como pedra de toque do sistema presidencialista também previsto no texto constitucional. Tanto assim, que mesmo após a publicação do Tema 917, nem todas as decisões do STF cancelaram leis de autoria parlamentar que criavam injunções determinadas para o Poder Executivo, por não disporem sobre novas atribuições legais genéricas de órgãos da Administração Pública. À guisa de exemplo, menciona-se a decisão exarada no Recurso Extraordinário n.º 1.245.566 em 2020. Nela o STF reconheceu a inconstitucionalidade de lei estadual de autoria parlamentar que determinava a retirada das cancelas de todas as praças de pedágio adaptadas ao sistema de pedágio automático, em todas as rodovias do Estado de São Paulo. Isso por dispor a lei sobre a gestão de serviços públicos, situação que estaria inserida dentro da Reserva de Administração, espaço de decisões privativo do Poder Executivo.²⁶

Lembra Pinho que o STF já se valeu do conceito de Reserva de Administração em sede de regulação, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.501, onde foi apreciada a constitucionalidade da Lei nº 13.269/2016, que autorizou o uso da substância fosfoetanolamina sintética por pacientes diagnosticados com neoplasia maligna (também conhecida como pílula do câncer), sem a respectiva autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Observa Pinho que em tal ação o STF valeu-se do conceito de reserva de administração, em sede de regulação, por considerar que não compete ao Congresso Nacional a autorização genérica para a utilização de substância para o tratamento do câncer, sem a consequente aprovação da agência reguladora que possuiria a competência legal para decidir sobre o assunto.²⁷

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.245.566. Relator: Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 02/03/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5815751>. Acesso em: 30 maio 2025.

²⁷ PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Reserva de administração (ou regulação) e leis de iniciativa parlamentar em matéria de regulação: uma análise da posição do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Público**



Referidas decisões do STF acenam para a existência de um campo temático denominado de Reserva da Administração, que só poderia ser objeto de valoração pelo Poder Executivo. Seria, no dizer de Correia, um espaço autônomo – e, por isso, insubordinado – de exercício da função administrativa, normativa e concretizadora da tutela dos direitos fundamentais.²⁸ Um espaço de decisões administrativas que devem ser tomadas pela Administração Pública vinculada ao Poder Executivo com base em juízo próprio de oportunidade e conveniência (e, portanto, sem sofrer interferência direta do Poder Legislativo).

Nuno Piçarra classifica a Reserva de Administração em duas espécies, que chama de geral e específica. A primeira espécie, decorrente do princípio da separação dos poderes, impede que um poder invada o núcleo essencial de atividades de outro poder. A segunda espécie ocorre quando a própria Constituição transfere para o Executivo a capacidade de dispor sobre certos assuntos, retirando-os da competência do Legislativo.²⁹ Seria esta segunda espécie uma reserva de regulamento, de menor amplitude que a reserva da lei, e mais familiar ao direito constitucional europeu continental do que ao brasileiro. No caso do STF a acepção de Reserva de Administração adotada, segundo se compreende, é a de ordem geral, eis que se refere ao reconhecimento de um campo de decisão exclusivo do Poder Executivo que se identifica com o mérito administrativo.

Em razão da Reserva de Administração, entende Macera que é defeso ao Poder Legislativo invadir o campo de execução de lei, próprio da Administração Pública, não sendo possível, então, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em

da Economia – RDPE, Belo Horizonte, n. 78, p. 23-43, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/361701799_Reserva_de_administracao_ou_regulacao_e_leis_de_iniciativa_parlamentar_em_materia_de_regulacao_uma_analise_da_posicao_do_Supremo_Tribunal_Federal Acesso em 24 jun. 2025.

²⁸ CORREIA, Arícia Fernandes. Reserva de administração e separação de poderes, *in* BARROSO, Luís Roberto (org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 575-612.

²⁹ PIÇARRA, Nuno. A reserva de administração. **O Direito**, Lisboa, 1.ª parte, p. 325–353, jan./mar. 1990.



que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.³⁰

Sendo a Reserva de Administração um espaço de valoração exclusiva do Poder Executivo, a interferência em tal seara pelo Legislativo, ainda que por meio de lei de sua autoria, transgride o Princípio da Separação de Poderes. Princípio que não pode ser relativizado por meio da utilização de leis de autoria parlamentar como ferramenta de revisão de decisões administrativas da alçada exclusiva do Poder Executivo. Nesse sentido, já afirmou o STF que o princípio constitucional da Reserva de Administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Para o STF, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo, não cabendo àquele, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.³¹ Não por outro motivo que afirma MONTEIRO que não se admite que a pretexto de legislar sobre matéria cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo.³²

Embora a determinação do que possa ser compreendido como matéria de cunho eminentemente administrativo não se mostre tarefa tão simples, haja vista a já aludida falta de um critério diferenciador *a priori* que distinga uma norma geral e abstrata, típica de uma lei, de um ato normativo mais detalhado editado pelo Executivo, o trabalho de diferenciação se impõe, tendo em vista evitar o já aludido risco de relativizar o Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes.

A necessidade de respeito também à Reserva de Administração demonstra que a interpretação restritiva da reserva de iniciativa, tal como afirmado pelo Tema 917, não afasta

³⁰MACERA, Paulo Henrique. Reserva de Administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no Direito Brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 1, n. 2, p. 333-376, 2014. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/74332/83929> Acesso em: 23 jun. 2025.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.364-AL. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgada em 01/08/2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100765/false>. Acesso em: 4 maio 2025.

³² MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração. **Revista de Administração Municipal**, Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Rio de Janeiro, v. 57, n. 278, pp. 66-68, out./dez 2011.



a necessidade de que cada diploma de autoria legislativa impugnado seja, ainda assim, apreciado *cum grano sallis* tendo em vista evitar que uma interpretação demasiada aberta da iniciativa legislativa comum, compartilhada por parlamentares e Chefe do Poder Executivo, possa ser usada para comprometer a autonomia administrativa que deve ser possuída por este último dentro do sistema presidencialista.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A iniciativa legislativa, entendida como fase básica do processo legislativo, ou mesmo como poder atribuído a determinados órgãos para desencadear o processo legislativo, demanda maior atenção da jurisdição constitucional no que diz respeito à iniciativa legislativa reservada do Presidente da República, prevista no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Sendo regra considerada de repetição obrigatória nos processos legislativos, serve com baliza para apreciar a regularidade da iniciativa no processo legislativo conduzido nos três níveis de poder da federação. Além de critério usado para apurar a constitucionalidade formal das leis, a reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, também é exemplo de mútuo controle entre os poderes. Sendo assim, o sentido e alcance dados à regra de reserva de iniciativa reservada tem relação direta na relação de equilíbrio que deve vigorar entre os poderes constituídos.

Embora bastante claro que o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal impeça que leis de autoria parlamentar criem órgãos, ou fixem para estes novas atribuições, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 878.911 RG/RJ em 2016 declarou válida lei municipal de autoria parlamentar que impunha ao Poder Executivo a implementação de uma ação administrativa determinada, e que seria a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais. Em tal julgamento foi fixado o Tema 917 em sede de repercussão geral que estabelece a tese de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico dos servidores públicos. Para o STF, sendo a reserva de iniciativa do Poder Executivo uma exceção em relação à regra geral da iniciativa comum, deve ser interpretada restritivamente, conforme postulado clássico de Hermenêutica Jurídica.

Considerando a grande variabilidade de leis iniciadas pelo parlamento que tentam impor tarefas administrativas ao Poder Executivo, mesmo sem modificar a estrutura de



competências legais gerais dos órgãos públicos a ele vinculados, a apreciação daquelas não pode ser levada a cabo sem considerar também que o governo eleito para o Poder Executivo detém, dentro de uma tripartição funcional dos poderes, a prerrogativa de comandar a Administração com base em preceitos legais gerais aprovados pelo parlamento. Em não se promovendo tal reflexão, poder-se-ia interferir na capacidade de gestão administrativa que é intrínseca ao Poder Executivo dentro do sistema presidencialista adotado pela Constituição Federal.

Buscando prevenir, então, uma ingerência por meio de leis de autoria parlamentar que impusessem ações para o Poder Executivo, mas que por não criarem ou reestruturarem órgãos, seriam regulares à luz da reserva de iniciativa estabelecida no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, a jurisdição constitucional passou a analisar tal espécie de leis também a partir de princípio conhecido como Reserva de Administração. Tratar-se-ia tal reserva de um espaço de decisões administrativas que só poderiam ser tomadas privativamente pelo Poder Executivo, segundo juízo político próprio, e que por isso mesmo, não poderiam sofrer a ingerência do parlamento por meio de leis de sua iniciativa. Um critério adicional, então, que embora não se confunda com a iniciativa reservada propriamente dita, deve também ser necessariamente considerado quando se syndica a constitucionalidade de leis desencadeadas por parlamentares, e que pretendam impingir ao Poder Executivo o desempenho de determinadas tarefas administrativas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.364-AL. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgada em 01/08/2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100765/false>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 637. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno. Julgada em 25/08/2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur12766/false>. Acesso em: 30 abr. 2025.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2940/ES. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgada em 11/12/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=300070340&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2302/RS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgada em 15/02/2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1843833>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4723/AP. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em 22/06/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4203188>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n.º 1507487/SP. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 13/12/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373457294&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário com Agravo n.º 878.911 RG/RJ. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 30/09/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4744414>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário n.º 600.483/RJ. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 07/10/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2681996>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do STF**. Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.245.566. Relator: Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Julgado em 02/03/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5815751>. Acesso em: 30 maio 2025.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade de. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para Discussão**, Brasília, n. 22, fev.2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243237>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CONSANI, Cristina Foroni. O Federalista e a Democracia: revisitando a teoria da separação dos poderes e o papel do Judiciário. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 146-181, jul./dez. 2015. Disponível em:



<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/608/444>. Acesso em: 25 abr. 2025.

CORREIA, Arícia Fernandes. Reserva de administração e separação de poderes, *in* BARROSO, Luís Roberto (org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 575-612.

LOIS, Cecília Caballero (coord). Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 11, n. 94, p.1-50, jun./set. 2009. Disponível em: www.planalto.gov.br/revistajuridica Acesso em 24 jun. 2025.

MACERA, Paulo Henrique. Reserva de Administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no Direito Brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 1, n. 2, p. 333-376, 2014. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/74332/83929> Acesso em: 23 jun. 2025.

MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2002. V. 4.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração. **Revista de Administração Municipal**, Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Rio de Janeiro, v. 57, n. 278, pp. 66-68, out./dez 2011.

PIÇARRA, Nuno. A reserva de administração. **O Direito**, Lisboa, 1.^a parte, p. 325–353, jan./mar. 1990.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Reserva de administração (ou regulação) e leis de iniciativa parlamentar em matéria de regulação: uma análise da posição do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 20, n. 78, p. 23-43, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/361701799_Reserva_de_administracao_ou_regulacao_e_leis_de_iniciativa_parlamentar_em_materia_de_regulacao_uma_analise_da_posicao_do_Supremo_Tribunal_Federal Acesso em 24 jun. 2025.

RAYMUNDO, Giseli Yalezi. Interpretação e aplicação do direito: a atuação do Poder Judiciário no Brasil – direitos sociais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 4, n. 4, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/105/104>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Jurisprudência do TJSC**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4022451-15.2017.8.24.0000. Relator:



Desembargador Salim Schead dos Santos. Julgada em 02/05/2018. Disponível em: <https://busca.tjsc.jus.br/sg/n/4022451-15.2017.8.24.0000>. Acesso em: 2 maio 2025.

SILVA, Carlos Magno da. **Poder Legislativo e Reserva de Administração: Limites do legislador na normatização de atividades do Poder Executivo: a reserva de administração, as iniciativas reservadas e os controles interorgânicos**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21012025-183840/publico/13561741MIO.pdf> Acesso em: 24 jun. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007

RECEBIDO EM 09/07/2025
APROVADO EM 02/02/2026
RECEIVED IN 09/07/2025
APPROVED IN 02/02/2026