



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 2.413, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 290, de 2007, de autoria do Senador Expedito Júnior, que autoriza o Poder Executivo a emitir carteira de identificação funcional para os policiais dos ex-Territórios federais que tenham sua vinculação funcional com a União.

RELATOR: Senador **DEMÓSTENES TORRES**

**SR. PRESIDENTE SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO):** Já vamos fazer isso. Só tem mais um item terminativo aqui. Item 14. Eu peço, inclusive, ao Senador Casagrande que me ajude aqui, porque eu sou relator. Vou relatar. Item 14, página 333. Projeto de Lei do Senado nº. 290, de 2007. *"Autoriza o Poder Executivo a emitir carteira de identificação funcional para os policiais dos ex-territórios federais que tenham sua vinculação funcional com a União"*. Autoria: Senador Expedito Júnior; relatoria: Senador Almeida Lima. Relator *ad hoc*: Wellington Salgado de Oliveira, parecer pela aprovação da matéria. Avoco também como relator *ad hoc* e passo a presidência ao Senador Renato Casagrande.

*[troca de presidência]*

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Passo a palavra ao Senador Demóstenes Torres para relatar a matéria.

**SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO):** Srs. Senadores, peço só ao senador... só tem mais um terminativo, que é esse. Também é pela prejudicialidade, uma vez que foi aqui aprovada a PEC da Transposição, e consequentemente quem vai resolver esse problema é o próprio estado. Então o parecer pela é prejudicialidade da matéria.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Obrigado, Senador Demóstenes Torres. Em votação a matéria. A matéria é terminativa, vamos colher os votos. Senador Aloizio Mercadante? Se ausentou. Senador Eduardo Suplicy?

**SENADOR EDUARDO SUPLICY (PT-SP):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Antonio Carlos Valadares como vota?

**SENADOR ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB-SE):** Sim.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senadora Ideli Salvatti. Senador Renato Casagrande não vota. Senador Francisco Dornelles?

**SENADOR FRANCISCO DORNELLES (PP-RJ):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Valter Pereira?

**SENADOR VALTER PEREIRA (PMDB-MS):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Demóstenes Torres, voto conhecido. Senador Marco Maciel.

**SENADOR MARCO MACIEL (DEM-PB):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Antonio Carlos Júnior.

**SENADOR ANTONIO CARLOS JÚNIOR (DEM-BA):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Tasso Jereissati.

**SENADOR TASSO JEREISSATI (PSDB-CE):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Inácio Arruda.

**SENADOR INÁCIO ARRUDA (PCdoB-CE):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Arthur Virgílio.

**SENADOR ROMEU TUMA (PTB-SP):** Eu não votei ainda, Sr. Presidente.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Romero Jucá.

**SENADOR ROMERO JUCÁ (PMDB-RR):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Senador Romeu Tuma.

**SENADOR ROMEU TUMA (PTB-SP):** Com o relator.

**SR. PRESIDENTE SENADOR RENATO CASAGRANDE (PSB-ES):** Todos votaram. Matéria aprovada por unanimidade. Devolvo a Presidência ao Senador Demóstenes Torres.

*[troca de presidência]*

**SR. PRESIDENTE SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO):** Será encaminhada à Secretaria-Geral da Mesa para as providências cabíveis.

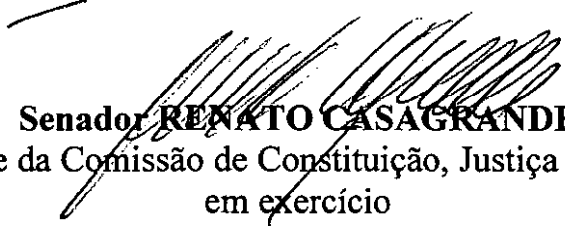
### **DECISÃO DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em Reunião Ordinária realizada nesta data, durante a discussão, declara a prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 290, de 2007.

Sala das Comissões, 25 de novembro de 2009.



**Senador DEMÓSTENES TORRES**  
Relator



**Senador RENATO CASAGRANDE**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania  
em exercício

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 290 DE 2007

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 25/11/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: EM EXERCÍCIO: SENADOR RENATO CASAGRANDE	
RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES ("AD HOC")	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPPLY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
JOÃO PEDRO	6. MARINA SILVA (PV)
MAJORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCA
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
OSVALDO SOBRINHO	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 19/11/2009

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE DO  
PROPOSIÇÃO: PLS Nº 290, DE 2007

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB e PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
SERYS SLHESARENKO					1 - RENATO CASAGRANDE (PES, E-PRC)				
ALOIZIO MERCADANTE					2 - AUGUSTO BOTELHO				
EDUARDO SUPLEY	X				3 - MARCELO CRIVELLA				
ANTONIO CARLOS VALADARES	X				4 - INACIO ARRUDA	X			
IDELI SALVATTI					5 - CÉSAR BORGES				
JOÃO PEDRO					6 - MARINA SILVA (PV)				
TITULARES - PMDB e PP	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PMDB e PP	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
PEDRO SIMON					1 - ROMERO JUCA	X			
ALMEIDA LIMA					2 - RENAN CALHEIROS				
GILVAM BORGES					3 - GERALDO MESQUITA JÚNIOR				
FRANCISCO DORNELLES	X				4 - LOBÃO FILHO				
VALTER PEREIRA	X				5 - VALDIR RAUPP				
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA					6 - NEUTO DE CONTO				
TITULARES - BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DA MINORIA (DEM e PSDB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
KATIA ABREU					1 - EFRAIM MORAIS				
DEMÓSTENES TORRES (RELATOR)	X				2 - ADELMIR SANTANA				
OSVALDO SOBRINHO					3 - RAIMUNDO COLOMBO				
MARCO MACIEL					4 - JOSÉ AGRIPINO				
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	X				5 - ELISEU RESENDE				
ALVARO DIAS					6 - EDUARDO AZEREDO				
JARBAS VASCONCELOS					7 - MARCONI PERILLO				
LÚCIA VÂNIA					8 - ARTHUR VIRGÍLIO	X			
TASSO JEREISSATI	X				9 - FLEXA RIBEIRO				
TITULAR - PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ROMEU TUMA	X				1 - GIM ARGELLO				
TITULAR - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PDT	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
OSMAR DIAS					1 - PATRÍCIA SABOYA				

TOTAL: 12 SIM: 12 NÃO: 0 ABSTENÇÃO: 0 AUTOR: 0 PRESIDENTE 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 25 / 11 / 2009

Senador

 Presidente

O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º, do RISF)  
UNCCJ2009ReuniãoVotação nominal.doc (atualizado em 19/11/2009).

SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

Ofício nº 398/09–PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 25 de novembro de 2009.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador **JOSÉ SARNEY**  
Presidente do Senado Federal

**Assunto:** decisão terminativa.

**Senhor Presidente,**

Em cumprimento ao disposto no artigo 91, § 2º, do Regimento Interno desta Casa, comunico a Vossa Excelência que, em Reunião Ordinária realizada nesta data, esta Comissão deliberou, em caráter terminativo, pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei do Senado nº 290, de 2007, que “Autoriza o Poder Executivo a emitir carteira de identificação funcional para os policiais dos ex-Territórios federais que tenham sua vinculação funcional com a União”, de autoria do Senador Expedito Júnior.

Aproveito a oportunidade para renovar protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

  
Senador **DEMÓSTENES TORRES**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

DOCUMENTOS ANEXADOS NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO.

## **RELATÓRIO**

**RELATOR: Senador ALMEIDA LIMA**

### **I – RELATÓRIO**

O PLS nº 290, de 2007, de autoria do Senador Expedito Júnior, pretende autorizar o Poder Executivo a emitir carteira de identificação funcional para os policiais dos ex-Territórios federais que, à época da transformação destes Territórios em Estados, permaneceram vinculados funcionalmente à União. A presente proposição foi distribuída a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 29.5.2007, e ao Relator em 17.10.2007.

Expõe a Justificação do PLS em exame que os aludidos policiais não dispõem de documento funcional em que esteja registrada tal vinculação, o que lhes causaria uma série de transtornos, especialmente quando em trânsito.

### **II – ANÁLISE**

A matéria tratada pelo PLS é de competência legislativa privativa do Poder Executivo, o que poderia nos remeter à rápida conclusão pela arguição de sua inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

Prevê o art. 61, § 1º, inciso II, alínea *c*, da Carta Política, que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e dos Territórios. Ademais, a Constituição, em seu art. 84, incisos IV e VI, alínea *a*, diz competir privativamente ao Presidente da República, *verbis*:

**Art. 84.** .....

.....  
IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

.....  
VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

.....  
Veja-se que, por meio de lei ou de decreto, a iniciativa legislativa recai sobre o Poder Executivo.

Contudo, o Parecer nº 527, de 1998, da lavra do Senador Bernardo Cabral, emitido no âmbito desta CCI, conclui diversamente. Conforme o documento, sendo os Poderes da República independentes e harmônicos entre si, não há óbice a que o Poder Legislativo tome a iniciativa de autorizar o Poder Executivo à prática de atos de sua própria competência, uma vez que, embora independentes, os Poderes interligam-se, são harmônicos. Ao aprovar projeto de lei autorizativo, o Poder Legislativo não estaria invadindo as competências do Poder Executivo – pois não há imposição –, mas apenas despertando a sua atenção para a prática de ato que lhe compete.

Há, inclusive, precedentes legais e constitucionais concernentes a leis autorizativas, como, por exemplo, os incisos XIX e XX do art. 37 da Carta Política, além de outros, especialmente nas áreas tributária e orçamentária.

Por fim, é oportuno lembrar que, conforme prescreve o conteúdo da Súmula nº 5, do Supremo Tribunal Federal (STF), o Poder Executivo poderá sanar a sua falta de iniciativa legislativa com a sanção de projeto de lei. Esta é também a opinião de alguns relevantes doutrinadores pátrios, entre eles, José Afonso da Silva.



Assim, esposando o mesmo entendimento do citado Parecer, acreditamos seja descabida, sob a análise de sua constitucionalidade e juridicidade, a impugnação de qualquer lei de caráter autorizativo, pois elas possuem lastro legal, jurisprudencial e doutrinário.

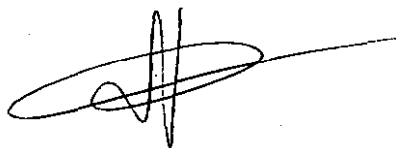
Quanto aos aspectos regimentais, nada a opor.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, opinamos pela admissibilidade do PLS nº 290, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a vertical stroke and a horizontal line extending to the right.

, Relator

## **RELATÓRIO**

**RELATOR: Senador ALMEIDA LIMA**

### **I – RELATÓRIO**

O PLS nº 290, de 2007, de autoria do Senador Expedito Júnior, pretende autorizar o Poder Executivo a emitir carteira de identificação funcional para os policiais dos ex-Territórios federais que, à época da transformação destes Territórios em Estados, permaneceram vinculados funcionalmente à União.

Expõe a Justificação do PLS em análise que os aludidos policiais não dispõem de documento funcional em que esteja registrada tal vinculação, o que lhes causaria uma série de transtornos, especialmente quando em trânsito.

### **II – ANÁLISE**

A matéria tratada pelo PLS é de competência legislativa privativa do Poder Executivo, fato que poderia nos remeter à rápida conclusão pela sua inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Todavia, evitando juízo açodado sobre a matéria, são necessárias algumas considerações.

Prevê o art. 61, § 1º, inciso II, alínea c, da Carta Política, que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico,

provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Ademais, a Constituição, em seu art. 84, incisos IV e VI, alínea *a*, diz competir privativamente ao Presidente da República, *verbis*:

**Art. 84.** .....

.....  
IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;  
.....

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;  
.....

Veja-se, então, que, seja por meio de lei ou de decreto, diz a Constituição que a iniciativa legislativa recai sobre o Poder Executivo.

Sobre a possibilidade de a sanção presidencial sanar eventual vício de iniciativa, o Supremo Tribunal Federal vem construindo jurisprudência no sentido da inconstitucionalidade, conforme decisões proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.070, 1.438 e 1.963, entre outras. As referidas decisões, portanto, vêm consolidando entendimento contrário ao da Súmula nº 5 (que foi cancelada), do mesmo Egrégio Tribunal, que apontava ser a sanção presidencial saneadora da falta de iniciativa legislativa do Poder Executivo em matéria de sua competência.

São diretamente afetados por esse entendimento os projetos de lei autorizativos do Poder Legislativo em matéria de competência do Poder Executivo.

Contudo, é preciso resgatar o iluminado Parecer nº 527, de 1998, relatado pelo Senador Josaphat Marinho, e emitido no âmbito desta CCJ, que concluiu pela possibilidade de lei autorizativa. Conforme o documento, sendo os Poderes da República independentes e harmônicos entre si, não haveria

óbice a que o Poder Legislativo tomasse a iniciativa de autorizar o Poder Executivo à prática de atos de sua própria competência, uma vez que, embora independentes, os Poderes interligam-se, são harmônicos. Segundo o Parecer, ao aprovar um projeto de lei autorizativo, o Poder Legislativo não estaria invadindo as competências do Poder Executivo – pois não há imposição –, mas apenas despertando a sua atenção para a prática de ato que lhe compete.

Há, inclusive, diversos casos de leis autorizativas desse tipo que se encontram atualmente em vigor, aprovadas e sancionadas sem qualquer óbice ou posterior questionamento.

Embora, em respeito aos princípios democráticos, devamos considerar a jurisprudência recente da mais alta Corte do país, não esposamos o entendimento formado naquela Corte, reputando mais justo e correto o entendimento exarado no respeitável Parecer nº 527, relatado pelo Senador Josaphat Marinho em 1998, no âmbito desta Comissão.

Não nos parece razoável que, na omissão do Executivo, fique o Legislativo como que amordaçado, sem ter sequer a possibilidade de manifestar-se sobre o problema em termos legislativos, função precípua desta Casa. Ademais, acreditamos não haver, no caso, qualquer invasão do Legislativo nas competências do Executivo, uma vez que se trata de um Projeto meramente autorizativo, sem natureza impositiva, cogente.

Quantas vezes o Judiciário, na omissão dos outros Poderes, não exerceu poderes legislativos por meio de suas Súmulas e jurisprudência? Quantas vezes o Executivo, por meio principalmente de medidas provisórias, não exorbitou de seus poderes legislativos? Em vista disso, por que o Congresso Nacional, que é o detentor primeiro da função legislativa, deveria sofrer qualquer limitação nesse sentido? Ainda mais em se tratando de PLS meramente autorizativo?

Resta, assim, nesse ponto, desequilibrada a correlação de forças entre os Poderes da República, o que, em nossa opinião, compromete a efetivação do princípio constitucional da harmonia e independência entre eles.

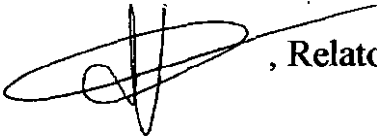
Quanto ao mérito, entendemos que a proposta é plenamente justificável, tendo em vista os mencionados transtornos a que os policiais se sujeitam.

### **III – VOTO**

Dessa forma, muito embora reconheçamos a posição do STF sobre a questão das leis autorizativas, opinamos pela aprovação do PLS nº 290, de 2007, pelas razões aduzidas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Publicado no DSF, de 12/12/2009.