



\*43914.17138\*

## PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Requerimento nº 3, de 2011, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, que requer, nos termos do art. 90, inciso XI, e art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, parecer sobre a constitucionalidade das proposições de natureza autorizativa.

RELATOR: Senador RANDOLFE RODRIGUES

### I – RELATÓRIO

Em reunião realizada em 22 de março de 2011, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) aprovou o Requerimento nº 3, de 2011-CE, de autoria de seu Presidente, Senador ROBERTO REQUIÃO, com o seguinte teor:

Requeiro, nos termos do art. 90, inciso XI, e art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a constitucionalidade das proposições de natureza autorizativa, ficando a deliberação dessas sobrerestadas nesta Comissão de Educação, Cultura e Esporte até manifestação daquele colegiado (art. 335, inciso I).

Recebido o Requerimento nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), fui designado relator da matéria.

Cumpre observar, a propósito, que o tema guarda conexão com o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 74, de 2009, que *altera o Regimento Interno do Senado Federal, para estabelecer nova espécie de proposição legislativa que veicule sugestões ou propostas relacionadas às políticas públicas*, recentemente relatado por mim neste Colegiado. Na ocasião, foi aprovado substitutivo ao PRS, para permitir que a Indicação



\*43914.17138\*

pudesse conter sugestões ou propostas a outros Poderes da União.

## II – ANÁLISE

O Requerimento nº 3, de 2011-CE vem a esta Comissão fundamentado nos arts. 90, XI, e art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). O primeiro dispositivo estabelece ser competência das comissões *estudar qualquer assunto compreendido nas atribuições do Senado, propondo as medidas legislativas cabíveis*. O segundo dispõe ser da competência da CCJ *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas (...) por consulta de qualquer comissão (...)*.

Verifica-se, portanto, que o objetivo da consulta alcança não somente a análise sobre a constitucionalidade dos projetos de lei autorizativa, mas também a busca de uma medida legislativa que permita possivelmente descontinuar sua adoção.

Ao abordar esse tema, é necessário recordar que o Senado Federal, atualmente, segue orientação contida no Parecer nº 527, de 1998-CCJ, aprovado pelo Plenário em 12 de novembro de 1998, cujo relator foi o Senador Josaphat Marinho, que conclui pela admissibilidade das leis autorizativas, consignando as seguintes respostas às questões então formuladas:

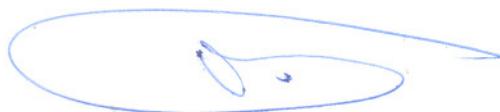
1) Quanto à natureza jurídica do projeto de lei autorizativa, trata-se de projeto de lei como qualquer outro, com a peculiaridade de ser autorizativo e não imposto.

2) Positivamente, todo e qualquer projeto de lei autorizativa tem por escopo conceder autorização ao Poder Executivo para exercer a competência que lhe é própria e privativa, sem contradição, em face dos motivos já expostos.

3) Obviamente, esse tipo de lei é possível de sanção. Nada exclui de sanção nem de veto.

4) Quanto à promulgação, e conforme o previsto no art. 65 da Constituição Federal, o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

5) Quanto à possibilidade de arguição de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, e pelos motivos





\*43914.17138\*

expostos, esse tipo de lei não é passível de semelhante arguição.

6) Pelos fundamentos já enunciados, não há, em princípio, vício de iniciativa. Cumpre, entretanto, observar que o Supremo Tribunal Federal tem Súmula nº 5, asseverando que “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

7) O efeito jurídico de uma lei autorizativa é o de sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de ato de sua competência. Os Poderes são autônomos, porém, harmônicos, o que permite procedimento conjugado.

Outro, porém, é o entendimento adotado na Câmara dos Deputados, cuja Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) entende serem inconstitucionais os projetos de lei autorizativa. Nesse sentido, foi inclusive editada a Súmula de Jurisprudência nº 1, da CCJC, nos seguintes termos:

#### **SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA 1 - PROJETOS AUTORIZATIVOS**

##### **1. Entendimento:**

1.1. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

1.2. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional. Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.

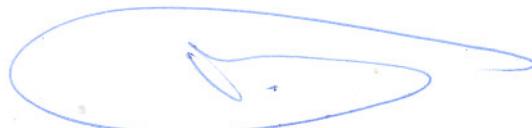
##### **2. Fundamento:**

2.1. § 1º do art. 61 da Constituição Federal

2.2. § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno

Essa divergência entre as Casas do Congresso Nacional não se mostra salutar, nem contribui para a eficiência dos trabalhos parlamentares. Afinal, ainda que eventualmente venha a ser aprovado pelo Senado Federal projeto de lei autorizativa, seu destino provável na Câmara dos Deputados será o arquivamento.

É, portanto, de todo conveniente que a questão seja reexaminada por esta Comissão, instada que foi pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte.





\*43914.17138\*

Para tanto, é preciso desde logo definir de que lei autorizativa trata a consulta formulada. Isso porque, parece-nos, há pelo menos dois tipos de leis chamadas autorizativas, e cada uma delas merece abordagem e conclusão distinta.

O primeiro tipo corresponde ao conceito clássico, que é bem desenvolvido e exemplificado por José Afonso da Silva, nos seguintes termos:

Leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto se limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa.

A Constituição prevê algumas hipóteses de leis autorizativas. Assim é que só por lei específica pode ser autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, assim como depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 37, XIX, e XX). Além desses casos, é necessário autorização legislativa para a alienação de bens imóveis pelo Poder Executivo. A Lei de Orçamento Anual tem muito da natureza de lei autorizativa. (SILVA, J. A. *Processo constitucional de formação das leis*. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 331).

Prossegue o autor para caracterizar esse tipo de lei como, em geral, **de iniciativa do Poder Executivo**, que a solicita ao Poder Legislativo, visando a afastar um obstáculo ao exercício de competência própria, que somente poderá ocorrer mediante prévia autorização legislativa (p. 332). Especificamente sobre esse tipo de lei autorizativa, estamos de acordo com o Parecer nº 527, de 1998-CCJ, no sentido de que há legitimidade constitucional e jurídica em sua utilização, respeitadas as regras de reserva de iniciativa previstas na Constituição.

Há, porém, outro tipo de leis a que se convencionou denominar autorizativas que suscitam maior controvérsia e que constituem o objeto da consulta formulada à CCJ. Elas se originam de proposições de **iniciativa parlamentar** que visam a conceder ao chefe do Poder Executivo autorização para que pratique atos inseridos no âmbito de sua competência constitucional. Na prática, essas leis situam-se no campo temático daquelas





\*43914.17138\*

cuja iniciativa foi reservada ao Poder Executivo pela Constituição Federal, valendo-se o Legislativo, porém, do expediente de autorizar ao invés de determinar. Cumpre-nos perquirir, então, a constitucionalidade desse tipo de lei autorizativa.

De início, importa observar que a iniciativa constitui-se em ato inicial do processo legislativo, pelo qual se propõe a instituição de um direito novo. Assim, a iniciativa põe em curso o processo legislativo e visa a obter uma deliberação das Casas Legislativas que permita (ou não) converter a proposição em norma que inove a ordem jurídica.

É preciso, porém, distinguir a iniciativa geral da iniciativa reservada. A iniciativa chamada de geral é aquela atribuída a uma autoridade ou órgão para apresentação de proposições sobre matérias diversas e indeterminadas. A Constituição Federal de 1988, por seu art. 61, confere tal competência concorrentemente a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República e aos cidadãos. Isso não significa, porém, que tenham legitimidade para iniciativa sobre qualquer matéria, pois devem ser respeitadas algumas reservas impostas pela Carta Magna.

Surge então a iniciativa reservada, quando a Constituição outorga a iniciativa da legislação sobre certas matérias, privativamente, a autoridades ou órgãos determinados. Trata-se, portanto, de resguardar a esse titular a decisão de propor direito novo em assuntos que lhe sejam confiados ou nos quais tenha interesse preponderante. Nesse sentido é que, entre outras hipóteses de iniciativa reservada, a Constituição Federal dispõe que caberá somente ao Presidente da República a iniciativa de leis sobre os temas que relaciona no § 1º do art. 61, a seguir transrito:

**Art. 61. ....**

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;





\*43914.17138\*

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

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

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

.....

Pode-se verificar que as hipóteses apresentadas tratam, principalmente, da estruturação e organização das forças armadas e da administração pública. Isso se justifica não só porque o Presidente da República exerce a direção superior da administração federal e o comando supremo das Forças Armadas (art. 84, incisos II e XIII, CF), mas também porque se encontra em posição privilegiada para aquilatar as necessidades públicas e a partir disso configurar a estrutura adequada para atendê-las.

Ocorre que a maioria das leis autorizativas de iniciativa parlamentar tem por objetivo modificar (ou autorizar que se modifique) a configuração da administração pública, especialmente pela (autorização de) criação de cargos e de órgãos, ou pela (autorização de) atribuição a eles de novas competências. A nosso ver, essas leis carreiam vício formal de inconstitucionalidade e incidem em ofensa ao princípio da separação dos poderes. Revestindo-se da forma de mera sugestão ao Poder Executivo, na verdade, acabam por “pressionar” ou “forçar” o titular desse Poder a adotar determinada medida, que espontaneamente não decidiu conduzir.

Aqui, é preciso retomar a reflexão sobre o instituto da iniciativa reservada. Para melhor comprehendê-lo, é possível identificarmos pelo menos três escolhas que são colocadas à disposição de seu titular, ao propor um projeto de lei: 1º) qual a matéria que deverá ser regulada; 2º) em que momento ou em que oportunidade isso deverá ocorrer; e 3º) de que modo propõe que essa matéria seja juridicamente disciplinada.

É evidente que essas escolhas devem atender aos critérios da Constituição Federal, quando ela traça diretrizes para a legislação infraconstitucional. Mas, a partir daí, o titular da iniciativa reservada deverá





\*43914.17138\*

ter liberdade de atuação, sob pena de ver usurpado o poder que lhe foi conferido pelo modelo de separação de poderes constitucionalmente definido. Deve-se inclusive lembrar que o art. 63 da Constituição impõe, em alguns casos, restrições às emendas a serem oferecidas à matéria, de modo que há certo limite nas modificações a serem feitas pelo Legislativo no projeto original do legitimado à iniciativa reservada.

Então, torna-se claro que as leis autorizativas que tratam de matéria de competência reservada a outro Poder não podem ser admitidas, na medida em tal reserva implica a separação de determinados conteúdos para disciplina em lei originada de projeto de iniciativa de um determinado órgão ou pessoa. Não importa de que maneira esse conteúdo é tratado, se de modo impositivo ou cogente, se como autorização ou como dever.

O fato é que o projeto de lei autorizativa de iniciativa parlamentar aprovado pelo Congresso Nacional usurpará as escolhas que constituem a essência da iniciativa reservada. Com ele, foi o parlamentar que decidiu a matéria a ser regulada; que ela deveria ser regulada agora; e a forma como a matéria deveria ser regulada. Apenas se pretende conferir ao Poder competente a possibilidade de dar cumprimento ou não ao que foi autorizado pela lei, já aprovada.

A situação assemelha-se à discussão sobre se a sanção do projeto supre ou não o vício de iniciativa. De 1963 até 1974, teve aplicação a Súmula nº 5, do Supremo Tribunal Federal (STF), que anuncava ser possível tal suprimento. Contudo, no julgamento da Representação nº 890, ocorrido em 27 de março de 1974, ficou consignado que aquela Súmula somente poderia ser aplicável na vigência da Constituição Federal de 1946, não sendo mais, porém, em face da Constituição de 1967, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Mais recentemente, já na vigência da Constituição de 1988, o STF reiterou a insubsistência da Súmula nº 5 perante a nova ordem constitucional, conforme se verifica na ementa do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.381 - Medida Cautelar (relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 07/12/1995), a seguir transcrita:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a





\*43914.17138\*

infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.

Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes.

Verifica-se, portanto, que o fato de se atribuir ao Poder Executivo a decisão, posterior à aprovação do Congresso Nacional, de aquiescer ou não com as disposições do projeto não elide nem supre o vício de iniciativa, do que decorre a inconstitucionalidade formal da lei. Se assim ocorre com a sanção e o veto (que pode ser superado), o mesmo deve ser concluído no caso da lei autorizativa, que permite ao Executivo atender ou não à faculdade que o Legislativo lhe conferiu por lei de sua iniciativa, embora em campo de competência daquele.

Não desconhecemos que a matéria enseja polêmica. O STF, em alguns casos, negou medidas cautelares de ações diretas de inconstitucionalidade sob fundamento de que a lei autorizativa não se apresenta como norma impositiva e que “a inércia no uso da norma autorizativa é suficiente para que se evite, na origem, a perspectiva que animou o pedido de liminar”. Com isso, julgou não se configurar o *periculum in mora* (ADIn nº 1.136, relator Ministro Francisco Rezek, julgado em 26/10/1994. No mesmo sentido, as ADIn 860 e 2.304).

Esse posicionamento, porém, não leva à constitucionalidade da lei autorizativa. No julgamento da Representação nº 993 (relator Ministro Néri da Silveira, julgada em 17/03/1982), o STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual de iniciativa de deputado que autorizava o Poder Executivo a criar fundação assistencial. Consoante restou consignado na ementa do acórdão, “o só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa”.

Na mesma linha, o STF declarou a inconstitucionalidade de lei estadual capixaba, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios. A ementa do acórdão da ADIn nº 2.721 (relator Ministro Maurício Corrêa, julgamento em 06/08/2003), nesse ponto, ficou assim redigida:



\*43914.17138\*

2. Inércia do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo das matérias de sua competência. Atuação parlamentar. Impossibilidade. Em virtude da cláusula constitucional da reserva de iniciativa, somente ao Governador, que detém o poder discricionário, compete avaliar a conveniência e a oportunidade administrativa e financeira de serem criados órgãos regionais na estrutura organizacional direta e indireta.

Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 235, de 30 de abril de 2002, do Estado do Espírito Santo.

Por fim, importa resgatar a lição de José Afonso da Silva de que a lei autorizativa, inconstitucional ou não, “não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio” (*Processo constitucional de formação das leis*. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

Nesse sentido, porém, observa-se que o Regimento Interno do Senado Federal não dispõe, na atualidade, de instrumento que permita ao parlamentar sugerir a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva. Esse é exatamente um dos objetivos da proposição denominada de **indicação** no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 113, I).

Ao relatarmos o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 74, de 2009, propusemos – por meio de substitutivo – que essa modalidade de proposição fosse também admitida no Senado Federal, com o que acreditamos estará superada a necessidade de projetos de lei autorizativa em matérias de iniciativa reservada ao Poder Executivo. A propósito, tivemos ainda o cuidado de inserir regra de transição (art. 2º do Substitutivo), segundo a qual os pareceres sobre os atuais projetos de lei autorizativa poderão concluir pela apresentação de requerimento de indicação, consignando-se a autoria do projeto dela originário.

### III – VOTO

Pelo exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Comissão de Educação Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 3, de 2011, seja respondida nos seguintes termos:





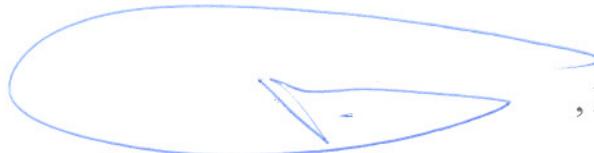
\*43914.17138\*

1) devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder (projetos de lei autorizativa);

2) cumpre informar que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou, em 6 de abril de 2011, substitutivo ao Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 74, de 2009, que insere no art. 224 do Regimento Interno do Senado Federal a hipótese de indicação que visa a sugerir a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva. O substitutivo contém regra de transição, que permite a formulação de requerimento de indicação como conclusão aos pareceres dos projetos de lei autorizativa em curso. A matéria, contudo, ainda se encontra em tramitação na Casa.

Sala da Comissão, 15 de junho de 2011

Senador Francisco Dornelles, Presidente em exercício



, Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: RQS Nº 3 DE 2011 - CE

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15 / 06 / 2011, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE Em exercício: senador Francisco Dornelles

RELATOR: Senador Randolfe Rodrigues

## BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PDT, PSB, PC do B e PRB)

JOSÉ PIMENTEL	1. EDUARDO SUPILY
MARTA SUPILY	2. ANA RITA
PEDRO TAQUES	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
MAGNO MALTA	5. CLÉSIO ANDRADE
ANTONIO CARLOS VALADARES	6. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA	7. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVELLA	8. HUMBERTO COSTA

## BLOCO PARLAMENTAR (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)

EUNÍCIO OLIVEIRA	1. LUIZ HENRIQUE
PEDRO SIMON	2. VALDIR RAUPP
ROMERO JUCÁ	3. EDUARDO BRAGA
VITAL DO RÉGO	4. RICARDO FERRAÇO
RENAN CALHEIROS	5. LOBÃO FILHO
ROBERTO REQUIÃO	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES	7. BENEDITO DE LIRA
SÉRGIO PETECÃO	8. EDUARDO AMORIM

## BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)

AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
ALOYSIO NUNES FERREIRA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
DEMÓSTENES TORRES	4. JOSÉ AGRIPINO

## PTB

ARMANDO MONTEIRO	1. CIRO NOGUEIRA
GIM ARGELLO	2. MOZARILDO CAVALCANTI

## PSOL

RANDOLFE RODRIGUES	1. MARINOR BRITO
--------------------	------------------

Atualizada em: 27/05/2011