

# **PARECER N° , DE 2014**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 1, de 2003, do Senador Magno Malta, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Ouvidoria da Polícia Federal.



**RELATOR:** Senador HUMBERTO COSTA

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 1, de 2003, de autoria do Senador Magno Malta, encontra-se nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para exame em decisão terminativa, nos termos regimentais.

A proposição vem autorizar o Poder Executivo a instituir uma Ouvidoria da Polícia Federal e, nesse sentido, estabelece as competências do referido órgão e as regras para ocupação de seus cargos de direção.

O art. 1º autoriza a criação da Ouvidoria da Polícia Federal, junto ao Gabinete do Ministro da Justiça. Nos arts. 2º e 3º, a proposição arrola as competências e obrigações do pretendido órgão. O art. 4º estabelece as regras para ocupação dos cargos de direção do órgão. Por fim, o art. 5º é a cláusula de vigência do PLS.

Na Justificação, o autor da proposição argumenta que o controle da atividade policial tem a finalidade de restaurar a confiança da população nas instituições policiais, com o objetivo de evitar os efeitos do corporativismo e os vícios acumulados com o decorrer do tempo, e que a criação da Ouvidoria da Polícia Federal faz parte da política de segurança pública do Governo.

O Projeto foi arquivado no início de 2011, ao término da legislatura anterior, e, por meio do Requerimento nº 198, de 2011, foi desarquivado e encaminhado a esta Comissão.

Não há emendas ao projeto de lei sob análise.

## II – ANÁLISE

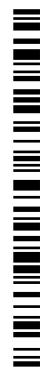
Cabe a esta CCJ, de acordo com os arts. 101, I e II, *f*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, bem como sobre o mérito, no que se refere a matérias de competência da União, especialmente, entre, outras, aquelas que tratam de órgãos do serviço público civil da União.

No que diz respeito à constitucionalidade da proposição, cabe consignar que o art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, reserva ao Presidente da República a iniciativa legislativa para leis que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Muito embora o dispositivo constitucional acima registrado seja inequívoco, a proposição em exame, de caráter autorizativo, não é expressamente proibida neste Senado Federal. Projetos autorizativos têm sido aprovados nesta Casa com fundamento no Parecer nº 527, de 1998, da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), da lavra do falecido Senador Josaphat Marinho.

Por outro lado, em reunião realizada em 22 de março de 2011, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) do Senado Federal aprovou o Requerimento nº 3, de 2011-CE, de autoria de seu Presidente, Senador Roberto Requião, questionando esta CCJ sobre a constitucionalidade das proposições de natureza autorizativa. Recebido o Requerimento na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), foi, à época, designado relator da matéria o Senador Randolfe Rodrigues.

Antes disso, é preciso demonstrar a estreita conexão desse tema com o tema do arquivado Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 74, de 2009, que pretendia alterar o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) no sentido de estabelecer nova espécie de proposição legislativa que veiculasse



SF/14076/23949-31

sugestões ou propostas relacionadas às políticas públicas, o qual foi relatado pelo mesmo Senador Randolfe Rodrigues neste Colegiado. Na ocasião, foi aprovado um Substitutivo ao PRS, para permitir que a **Indicação** (nova forma de proposição) pudesse conter sugestões ou propostas a outros Poderes da União.

Pois bem, o Requerimento nº 3, de 2011-CE-2011, veio à CCJ fundamentado nos arts. 90, XI, e art. 101, I, do RISF, que estabelecem, respectivamente, ser competência das comissões *estudar qualquer assunto compreendido nas atribuições do Senado, propondo as medidas legislativas cabíveis* e ser da competência da CCJ *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas (...) por consulta de qualquer comissão (...).*

Depreende-se do trecho que o objetivo da consulta era não só a análise sobre a constitucionalidade dos projetos de lei autorizativa, mas também a busca de uma medida legislativa que desse fim ao uso desse expediente legislativo no âmbito do Congresso Nacional, sendo substituída por outra mais adequada.

Por fim, a referida consulta da CE, formulada por meio do Requerimento nº 3, de 2011, foi respondida no sentido de que 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).

Além disso, a resposta também diz que a CCJ 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 até contém uma regra de transição, que permite, quando for aprovado, 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 nesta Casa.

É bem diverso, porém, o entendimento adotado na Câmara dos Deputados, onde a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)



  
SF/14076.23949-31

entende serem inconstitucionais os projetos de lei autorizativa. Nesse sentido, foi editada a Súmula de Jurisprudência nº 1, da CCJC, onde se consigna o entendimento de que “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”, com fundamento no § 1º do art. 61 da Constituição Federal.

Tal diferença de entendimento sobre o tema entre as Casas do Congresso Nacional certamente não é uma boa configuração, nem contribui para a eficiência dos trabalhos parlamentares, pois, ainda que eventualmente um projeto de lei autorizativa venha a ser aprovado pelo Senado Federal, ele certamente não prosperará na Câmara dos Deputados, haja vista aquela Casa já ter entendimento consolidado sobre o tema.

Em nosso ver, a Constituição é muito clara ao prever, no seu art. 61, § 1º, o campo temático daquelas leis cuja iniciativa foi reservada ao Poder Executivo. O Senado Federal, contudo, em franca ofensa ao princípio da separação dos poderes, ainda tenta se valer de projetos de lei autorizativos para menoscabar a cristalina determinação constitucional, autorizando em vez de criar.

Para nós, portanto, essas leis estão eivadas de vício formal de inconstitucionalidade e ofendem o princípio da separação dos poderes. Revestem-se da forma de mera sugestão ao Poder Executivo, mas, na verdade, pretendem “forçar” o titular desse Poder a adotar medidas pelas quais, espontaneamente, não havia se decidido. Dessarte, não nos parece relevante o modo como o conteúdo legislativo é tratado, se é 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 tende a usurpar as escolhas que constituem a essência da iniciativa reservada, pois, uma vez aprovado um tal projeto, terá sido decisão do parlamentar a matéria que se regulou, o momento dessa regulação, bem como a forma pela qual ela se deu. O que se pretende, em um projeto de lei autorizativa, é tão-somente conferir ao Poder competente a possibilidade de dar cumprimento ou não ao que foi autorizado pela lei, já aprovada.

É claro que não deixamos de perceber que, em nosso País, diferentemente de países como os Estados Unidos ou a Grã-Bretanha, o Poder Legislativo ocupa um papel histórico de submissão, de desproporção de forças em relação ao Poder Executivo. Mas os projetos de lei autorizativa



SF/14076/23949-31

constituem, em nosso sentir, uma solução imprópria para este problema, além de inócuas.

Parece-nos oportuno, nesse momento, mencionar algumas decisões judiciais que pugnam pela inconstitucionalidade do projeto de 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, pugnou pela impossibilidade da atuação parlamentar no caso de inércia do Poder Executivo para a deflagração do processo legislativo das matérias de sua competência, em virtude da cláusula constitucional da reserva de iniciativa somente ao Governador, o qual detém o poder discricionário para tanto, e a quem compete avaliar a conveniência e a oportunidade administrativa e financeira de serem criados órgãos regionais na estrutura organizacional direta e indireta. Esta Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 235, de 30 de abril de 2002, do Estado do Espírito Santo.

Cumpre ressaltar, por fim, que o PLS nº 1, de 2003, está vazado em boa técnica legislativa, segundo determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Quanto ao mérito, por fim, salientamos que, embora o pretendido órgão não exista na estrutura regimental do Departamento de Polícia Federal ou do Ministério da Justiça, é desta Pasta a área de competência de ouvidoria das polícias federais, conforme preconiza o Decreto nº 6.601, de 15 de março de 2007, em seu Anexo I, art. 1º, inciso IX. Ademais, conforme estatui o art. 12, inciso IX, do mesmo Anexo I do aludido Decreto, compete à Secretaria

Nacional de Segurança Pública, órgão da estrutura do Ministério da Justiça, exercer, por seu titular, as funções de Ouvidor-Geral das Polícias Federais.

Assim, não vemos, no mérito, necessidade de criação de uma Ouvidoria da Polícia Federal. Sobre isso, no entanto, melhor poderá decidir o próprio Poder Executivo, no exercício de seu juízo de oportunidade e conveniência.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, especialmente por não atender ao primeiro requisito de uma lei – a sua constitucionalidade –, pugnamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 1, de 2003.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

