

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Requerimento (RCE) nº 69, de 2015, do Senador Romário e da Senadora Ana Amélia, que requerem, *nos termos do art. 90, inciso XI, e do art. 101, inciso I, ambos 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 sobrestadas nesta Comissão de Educação, Cultura e Esporte até manifestação daquele colegiado (art. 335, inciso I).*



SF/15245.12906-41

Relator: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 102, incisos I e V, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Requerimento da Comissão de Educação (RCE) nº 69, de 2015, de autoria do Senador Romário e da Senadora Ana Amélia, a respeito da *constitucionalidade das proposições de natureza autorizativa*.

Consta, ainda, do mencionado Requerimento, a decisão da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) de sobrestar a tramitação das proposições de natureza autorizativa naquela Comissão, até a manifestação desta CCJ.

Em 13 de agosto de 2015, avoquei a Relatoria da matéria, com base no art. 129 do RISF.

II – ANÁLISE

É fenômeno recorrente no Congresso Nacional a apresentação de projetos de lei de natureza autorizativa.

Referidas proposições intencionam “autorizar” o Poder Executivo a adotar alguma providência que é de sua competência administrativa ou cuja implementação dependa de lei em que o processo legislativo é marcado pela cláusula de reserva de iniciativa do Presidente da República, de que cuida o art. 61, § 1º, da Constituição Federal (CF).

Há grande polêmica sobre a constitucionalidade dessas proposições tendo em vista inexistir amparo constitucional e jurídico para que o Poder Legislativo “autorize” o Poder Executivo a adotar alguma providência administrativa ou que deflagre o processo legislativo quando ele, o Poder Executivo, é o detentor da competência constitucional para fazê-lo.

Parece existir, nesses casos, uma tentativa, ainda que transversa, de mitigar a regra da reserva de iniciativa legislativa, um dos corolários do princípio da separação e harmonia dos Poderes de que trata o art. 2º da Constituição Federal, alçado ao *status* de cláusula imodificável de nossa Constituição Federal pelo que dispõe seu art. 60, § 4º, inciso III.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem tratado dessas questões nos últimos anos. Fazemos referência a duas importantes decisões tomadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade das normas estaduais – as duas do Estado de Rondônia – em que estava presente a temática da constitucionalidade das leis autorizativas, de iniciativa parlamentar, em matérias gravadas pela cláusula de reserva de iniciativa.

Apresentamos a seguir as ementas das mencionadas decisões:

ADI 2577 / RO - RONDÔNIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES

Julgamento: 03/04/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 249, DE 01 DE OUTUBRO DE 2001, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DISPOR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS INTEGRANTES DA CARREIRA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 61, § 1º, II, "a" e "c", 63, I, e 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Lei Complementar impugnada regula a remuneração e o regime jurídico de servidores públicos, sem iniciativa do Governador do Estado. 2. Incide, pois, em violação ao art. 61, § 1º, inciso II, letras "a" e "c", c/c artigo

25, todos da Constituição Federal. 3. Ação Direta julgada procedente, declarando o S.T.F. a inconstitucionalidade da L.C. nº 249, de 01.10.2001, do Estado de Rondônia. 4. Plenário. Decisão unânime. (grifamos)

**ADI 1955 / RO - RONDÔNIA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. GILMAR MENDES
Julgamento: 19/03/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 791/98, que autoriza concessão de "Abono Especial Mensal" a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. 5. Precedentes. 6. Procedência da ação. (grifamos)

Em ambos os casos, o STF declarou a inconstitucionalidade das normas autorizativas por usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e pela mitigação do princípio da separação de Poderes.

O fato de se tratarem de precedentes estaduais não relativiza a força do argumento, visto que o próprio STF estendeu, em diversos precedentes, aos Estados membros as regras que cuidam da reserva de iniciativa no processo legislativo pela adoção do princípio da simetria.

É importante consignar, ainda, na esteira jurisprudencial da preservação do princípio da separação de Poderes, do respeito às competências constitucionalmente fixadas e da observância à cláusula da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que o Supremo Tribunal Federal sequer faculta ao parlamentar suprir a inércia do Chefe do Poder Executivo quanto ao início do processo legislativo de matérias gravadas pela reserva de iniciativa.

Veja-se, nesse sentido, o que decidido, em 06.08.2003, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.721, relator Ministro Maurício Corrêa:

**ADI 2721 / ES - ESPÍRITO SANTO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA
Julgamento: 06/08/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 235/02. CRIAÇÃO DE CIRCUNSCRIÇÕES REGIONAIS DE TRÂNSITO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA INICIATIVA RESERVADA. ATUAÇÃO PARLAMENTAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Circunscrições regionais de trânsito. Instituição. **Matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete, com exclusividade, exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre sua organização e estrutura. Observância ao modelo federal pelos estados-membros, que têm autonomia para se auto-organizarem nos limites impostos pela Constituição Federal.** 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. (grifamos)

Tampouco admite o STF que norma de iniciativa parlamentar imponha ao Chefe do Poder Executivo o encaminhamento, em prazo determinado, de projeto de lei que dependa exclusivamente de sua iniciativa legislativa. Veja-se, nessa trilha, a ementa do que decidido no julgamento da ADI nº 2.393, em 13.02.2003, relator o Ministro Sydney Sanches:

ADI 2393 / AL - ALAGOAS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES

Julgamento: 13/02/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR MILITAR. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PROJETO DE LEI: INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 9º DO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 22, DE 26.12.2000, COM ESTE TEOR: "§ 9º. O Chefe do Poder Executivo Estadual, encaminhará à Assembléia Legislativa de Alagoas, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, da aprovação desta Emenda, para fins de deliberação pelos seus Deputados, de Projeto de Lei que defina, na forma prescrita pela parte final do inciso LXI do art. 5º da Constituição Federal, as transgressões militares a que estão sujeitos os servidores públicos militares do estado de Alagoas".



1. A norma questionada contém vício de inconstitucionalidade formal, pois impõe ao Chefe do Poder Executivo, e em prazo determinado, o encaminhamento de projeto de lei, que, segundo a Constituição Federal depende exclusivamente de sua própria iniciativa, por tratar de regime jurídico de servidor público (art. 61, § 1º, letra "c"). 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. Plenário. Decisão unânime. (grifamos)

Recente decisão do STF, de 19.02.2014, corroborou essa linha jurisprudencial que parece consolidada e pacificada no âmbito da Corte Suprema.

No julgamento da ADI nº 179, relator o Ministro Dias Toffoli, foi declarada a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que pretendia limitar conteúdos e fixar prazos para a adoção de medidas administrativas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, pelo o que a norma continha de violação ao princípio da separação de Poderes e à prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, que decorre da exegese do art. 84, inciso II, da Constituição Federal. Eis a ementa do julgado mencionado:

ADI 179 / RS - RIO GRANDE DO SUL
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI
Julgamento: 19/02/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos.** Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito.(...) **3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece

parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (grifamos)

No mesmo sentido, ver, ainda, o que decidido pelo STF no julgamento, em 17.03.2011, relatora a Ministra Cármen Lúcia, da ADI nº 2.800.

A análise detida da jurisprudência da última década do Supremo Tribunal Federal nos permite concluir, com bastante segurança, ser a “lei autorizativa” inconstitucional, pelo que contém de violação a princípios e regras cardeais do Estado Democrático de Direito, que dizem respeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes e seus principais corolários constitucionais: a reserva de iniciativa legislativa e a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo.

A Câmara dos Deputados já teve a oportunidade de enfrentar a questão e de se posicionar, de forma contundente, contrariamente à constitucionalidade das ditas “leis autorizativas”.

Sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, assolada pelas inúmeras consultas sobre proposições que cuidavam dessa espécie legislativa anômala, entendeu por bem consolidar seu entendimento na forma de uma súmula. É a Súmula nº 1 da CCJ/CD, cuja parte dispositiva estabelece:

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE
CIDADANIA**

**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. (grifamos)

Ademais, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados alberga o instituto da indicação, e o conforma de maneira distinta da indicação que há no Regimento Interno do Senado, admitindo que, por seu

intermédio, sejam encaminhadas sugestões a outros Poderes, em matérias de sua exclusiva iniciativa. Eis o inteiro teor do dispositivo:

Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o Deputado:

I – sugere 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;

Nesses termos, a Câmara dos Deputados equaciona, de forma estruturante, uma questão que, no Senado Federal, segue pendente de definição.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal também já teve a oportunidade de apreciar a questão, no início da Legislatura passada, em resposta à consulta formulada, também naquela oportunidade, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, por intermédio do Requerimento nº 3, de 2011-CE, de autoria de seu Presidente à época, Senador Roberto Requião, aprovado por aquele colegiado.

Na reunião de 15.06.2011 da CCJ do Senado, foi aprovado o Parecer, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que apresentava a seguinte conclusão:

“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:

"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".

Percebe-se, pois, que o bem lançado parecer da CCJ concluía pela inconstitucionalidade dos projetos de lei autorizativa e também informava sobre a tramitação, no Senado Federal, de Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 74, de 2009, que dava nova redação ao art. 224 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que trata da indicação, para que essa espécie de proposição (art. 211, IV, do RISF), assim como a sua similar prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se destinasse também 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 parecer da CCJ informava, ainda, que esse colegiado havia aprovado Substitutivo ao PRS nº 74, de 2009, que continha regra de transição que permitia a formulação de requerimento de indicação como conclusão aos pareceres dos projetos de lei autorizativa em curso, na data da eventual alteração do Regimento Interno do Senado Federal.

Em outras palavras, aprovada a alteração regimental preconizada pelo Substitutivo ao PRS nº 74, de 2009, os pareceres que apreciassem os projetos de lei autorizativa deveriam concluir pela sua inconstitucionalidade admitindo-se, todavia, o aproveitamento de seu conteúdo e sua transformação em requerimento de indicação, consoante a nova roupagem regimental da espécie legislativa.

Recebida a manifestação da CCJ, a CE se manifestou, nesse sentido, em 15.06.2011:

As matérias ficam sobrestadas na Comissão até a deliberação do PRS nº 74, de 2009, conforme disposto no item 2 do parecer da CCJ. (grifamos)

Então, temos, em síntese, que: *i)* a CCJ posicionou-se pela inconstitucionalidade dos projetos de lei autorizativa; *ii)* informou sobre a proposta de alteração do RISF pelo PRS nº 74, de 2009, cujo Substitutivo aprovado na CCJ previa, como regra de transição, a transformação dos projetos de lei autorizativa, em tramitação na data da alteração regimental, em requerimento de indicação com o mesmo conteúdo; *iii)* em face das informações, a CE determinou o sobrestamento dos projetos de lei autorizativa em tramitação na CE, até a deliberação do PRS nº 74, de 2009.

Adotamos, como nossos, os argumentos expendidos no Parecer, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, aprovado na reunião de

15.06.2011 da CCJ do Senado, que indicavam a inconstitucionalidade dos projetos de lei autorizativa, posição expressa no item 1 do voto contido no parecer da CCJ.

Entendemos ser necessário, contudo, acrescentar a essa conclusão a circunstância de que serão, também, inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência do Presidente da República, consoante o disposto no art. 84 da CF.

Sobre o item 2 do voto, contido no Parecer da CCJ, aprovado em 15.06.2011, convém alertar que o PRS nº 74, de 2009, foi arquivado ao final da 54ª Legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato da Mesa nº 2, de 2014.

Com o arquivamento da proposição, desaparece, a toda evidência, o evento que consistia na condição resolutiva que sobrestava a apreciação dos projetos de lei autorizativa em tramitação na CE.

Em outros termos, a apreciação dos projetos de lei de natureza autorizativa no âmbito da CE estava condicionada à deliberação final do Senado Federal sobre o PRS nº 74, de 2009. Como referida proposição foi arquivada, sem que houvesse deliberação sobre o seu mérito, desaparece o obstáculo regimental, a condição resolutiva que se tinha imposto, em busca da racionalidade do processo legislativo.

Entendemos, pois, em prol do bom funcionamento da CE e em obediência ao princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, que as mencionadas proposições sejam apreciadas sem mais demora.

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 69, de 2015-CE, seja respondida nos seguintes termos:

- 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;

- 2) devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;
- 3) em face do arquivamento do PRS nº 74, de 2009, nada obsta que a CE aprecie, de plano, os projetos de lei autorizativa que lá tramitam, com base no que decidido nos itens 1 e 2, supra.

Sala da Comissão, 14 de outubro de 2015.

Senador JOSÉ PIMENTEL, Presidente

Senador JOSÉ MARANHÃO, Relator



SF/15245.12906-41