

PARECER Nº , DE 2008

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) 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.*

RELATOR: Senador **ALMEIDA LIMA**

RELATOR *ad hoc*: SENADOR **DEMÓSTENES TORRES**

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, 25 de novembro de 2009

Senador RENATO CASAGRANDE, Presidente em exercício

Senador DEMÓSTENES TORRES, Relator *ad hoc*