

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 88, DE 2011

Dispõe sobre a inclusão de municípios do Estado de Minas Gerais na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE.

**Autor:** Deputado WELITON PRADO

**Relator:** Deputado JÚLIO DELGADO

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 88, de 2011, de autoria do ilustre Deputado Weliton Prado, autoriza o Poder Executivo a incluir, na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene, os seguintes municípios de Minas Gerais: Augusto de Lima, Buenópolis, Corinto, Curvelo, Felixlândia, Joaquim Felício, Lassance, Monjolos, Morro da Garça, Presidente Juscelino, Santo Hipólito, Inimutaba, Três Marias, Arinos, Formoso e Riachinho.

De acordo com a proposição, a inclusão se dá para os efeitos da Lei n.º 9.690, de 15 de julho de 1998, e deverá ser regulamentada em até sessenta dias da publicação da Lei.

Na justificção apresentada, o autor ressalta seu objetivo de inclusão de municípios integrantes da microrregião do médio Rio das Velhas conjugados com a microrregião de Curvelo. Argumenta a necessidade desta inclusão, seja pela proximidade da área semiárida ou pelas condições socioeconômicas, apresentando baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), para análise do mérito, à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para análise de mérito e de adequação financeira e orçamentária – art. 54, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) –, e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa – art. 54 do RICD.

Na CDEICS e na CINDRA, a proposição foi aprovada nos seus termos originais, sem emendas.

Na CFT, o parecer aprovado foi no sentido da não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação da proposição.

O regime de tramitação é o ordinário e a proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD).

Aberto e esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, a), cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria.

Em relação à constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 88, de 2011, em que pesem os elevados propósitos de seu autor, considero que o projeto é inconstitucional, por invadir uma iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, prevista no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal.

Com efeito, a proposição autoriza o Poder Executivo a incluir na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE os municípios do Estado de Minas Gerais, que especifica.

Ocorre que a ADENE é uma autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional, de acordo com o art. 31 da Medida Provisória n. 2.146, de 4 de maio de 2001.

Nos termos do art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, o que inclui, segundo a jurisprudência da Alta Corte brasileira, a regulamentação das atribuições e estrutura desses órgãos públicos.

Nesse sentido, a jurisprudência do Pretório Excelso já se pacificou no sentido da inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que estipulem atribuições a órgãos ou entidades públicas da Administração Direta ou Indireta, tendo em vista a violação do chamado “princípio constitucional da reserva de administração”, que, entre outros aspectos, impede a iniciativa legislativa parlamentar em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Seguem transcritas algumas ementas de julgados nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. 1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo. 2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade (Tribunal Pleno do STF, ADI 3.169/SP, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 11/12/2014, DJe-032 publicado em 19/02/2015).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Distrito Federal n. 899/1995. 3. Ofensa à competência privativa do Chefe do Executivo para propor lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições

das Secretarias e de órgãos da administração pública. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 4. Previsão de alteração dos limites territoriais entre o Distrito Federal e o Estado de Goiás. Inconstitucionalidade material. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (Tribunal Pleno do STF, ADI 1.509/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/09/2014, DJe-226 publicado em 18/11/2014).

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “C”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, “E” C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência. [...] 7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: “14. A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 17. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera ‘...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação’ (ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005).” 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná (Tribunal Pleno do STF, ADI 3.564/PR, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 13/08/2014, DJe-174 publicado em 09/09/2014).

A mesma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal infirma a validade de leis de iniciativa parlamentar que objetivem autorizar o Poder Executivo a realizar atos que já se inscrevem no âmbito de suas competências privativas. Seguem alguns julgados nesse sentido:

“AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida (Tribunal Pleno do STF, ADI 2.367-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 5/4/01, DJ 5/3/2004, p. 13).

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL. LEI N. 174, DE 08.12.1977, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. A TEOR DO ART. 81, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMPETE, PRIVATIVAMENTE, AO PRESIDENTE DA REPUBLICA DISPOR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, NORMA ESTA QUE, GUARDANDO VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES, E APLICAVEL AOS ESTADOS, POR FORÇA DO ART. 13, I, COMBINADO COM O ART. 10, VII, LETRA "C", DA MESMA CONSTITUIÇÃO. FERE A LEI N. 174/1977, TAMBÉM, O ART. 57, I E II, DA LEI MAIOR, PORQUE, DA DISCIPLINA NELA DEFINIDA, RESULTA A PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA E CRIAÇÃO DE EMPREGOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, SEM A INICIATIVA DO GOVERNADOR. DIZENDO O ART. 57 REFERIDO COM O PROCESSO LEGISLATIVO, APLICA-SE AOS ESTADOS, "UT" ART. 13, III, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO AFASTA, NA ESPÉCIE, O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N 174/ 1977 A CIRCUNSTANCIA DE SE CONTER, EM SEU ART. 1., AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR A FUNDAÇÃO, PORQUE, DE OUTRAS DISPOSIÇÕES DO DIPLOMA, DECORRE AO GOVERNADOR O DEVER DE ADOTAR PROVIDENCIAS, EM PRAZO ESTIPULADO, QUE O VINCULAM, POR FIM, AO PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE CRIAÇÃO DA ENTIDADE, COM INAFASTAVEL DESPESA PÚBLICA, A MARGEM DE SUA INICIATIVA. O SÓ FATO DE SER AUTORIZATIVA A LEI NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGITIMA INICIATIVA. PRECEDENTE, NESTE PARTICULAR, DO STF, NA REPRESENTAÇÃO N. 686-GB. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 174, DE 08.12.1974, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (Tribunal Pleno do STF, Rp 993, Rel. Min. Néri da Silveira, j. em 17/3/1982, DJ 8/10/82, p. 10.187).

No que tange à juridicidade do projeto, entendo que ele é injurídico, na medida em que não inova o ordenamento jurídico por meio da

estipulação de uma norma jurídica dotada de inovação e coercibilidade. Decerto, veja-se a lição de Miguel Reale acerca do conceito de lei:

“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito”<sup>1</sup>.

O projeto sob exame, ao conceder ao Poder Executivo uma faculdade que ele já possui no âmbito de suas competências privativas, não veicula uma verdadeira norma jurídica dotada de seus atributos essenciais da coercibilidade e da novidade, razão pela qual o considero injurídico.

Em face da inconstitucionalidade e da injuridicidade da proposição ora analisada, deixamos de nos manifestar quanto ao aspecto de sua técnica legislativa.

Por todo o exposto, voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 88, de 2011.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2018.

Deputado JÚLIO DELGADO  
Relator

2018-4023

---

<sup>1</sup> REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.