

**COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 152, DE
2004**

**Autoriza o Poder Executivo a criar o Pólo de
Desenvolvimento de Redenção e instituir o
Programa Especial de Desenvolvimento Integrado
de Redenção**

**Autor : Deputado Zequinha Marinho
Relatora : Deputada Janete Capiberibe**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar em exame autoriza o Poder Executivo a criar o Pólo de Desenvolvimento Integrado de Redenção e Conselho Administrativo para coordenar as ações governamentais no referido pólo, assim como autoriza instituir-se Programa Especial de Desenvolvimento Integrado de Redenção, com os objetivos comuns de desenvolver, preferencialmente, atividades agropecuárias e o extrativismo mineral e vegetal daquela região.

As linhas mestras do Projeto são as seguintes:

Objetiva-se, com a medida, implantar, no Município de Redenção, Cumaru do Norte, Pau D'arco e de Santana do Araguaia, no Estado do Pará, um pólo de desenvolvimento, de forma a viabilizar



516E789246

a articulação e harmonização das ações administrativas da União e do Estado do Pará e dos Municípios contemplados.

É previsto no projeto em comento autorização para o Poder Executivo criar um Conselho Administrativo que coordenará as ações governamentais no âmbito do pólo de desenvolvimento integrado de redenção, além de autorizar a instituição do Programa Especial de Desenvolvimento Integrado de Redenção.

Inicialmente cabe a esta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional manifestar-se quanto ao mérito da proposição. Em seguida, as Comissões de Finanças e de Tributação e Justiça e de Cidadania.

Transcorreu **in albis** o prazo para apresentação de emendas.

É o breve relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Trata-se de Projeto de Lei Complementar autorizativo.

É essencial analisar determinados aspectos concernentes ao Projeto de Lei em questão fazendo uma breve incursão histórica e constitucional em relação às leis autorizativas.

Desde a Constituição de 1934, o constitucionalismo brasileiro nega aos parlamentares a faculdade de propor leis que, recaindo em matérias privativas do Poder Executivo, são de iniciativa reservada ao Presidente da República.

Existe relação entre essa reserva de iniciativa e o intervencionismo estatal.

Com efeito, o constitucionalismo liberal clássico jamais concebeu a hipótese – então, simplesmente absurda – de subtrair ao legislador a iniciativa da lei. Ao contrário. Porque faz parte do processo legislativo, do qual é o princípio, a iniciativa era reservada exclusivamente aos membros do Legislativo e negada aos demais Poderes.



Assim foi a proposta de Montesquieu. Assim é a Constituição norte-americana, fiel a essa proposta, há mais de duzentos anos. O Presidente dos Estados Unidos, carente de iniciativa, propõe leis por meio de deputados ou senadores, em geral os líderes do governo. No entanto, as constituições intervencionistas mudaram esse quadro original. Abriram as portas para outorgar ao Executivo à iniciativa de leis de seu interesse, entre elas as leis intervencionistas. Retirou-se dos legisladores nesses casos a exclusividade e, na seqüência, a própria faculdade de propor leis. Hoje a Constituição Federal de 1988 reserva ao Presidente da República a iniciativa privativa nas matérias previstas no § 1º do art. 61, para as quais o art. 63 veda aumentar despesa, reduzindo enormemente a competência parlamentar. Reagindo a tal **capitis diminutio**, os parlamentares buscam meios de contorná-la. Eis que surgem os projetos de lei e as leis autorizativas.

Lei autorizativa, então, constitui um expediente, usado por parlamentares, para realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas.

Mediante esse tipo de lei passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado.

Sucede, que os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis.

Para compensar essa perda é que surgiu a lei autorizativa.

Portanto, autorizativa é a lei que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da lei começa por uma expressão que se tornou padrão: "É o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser determinado, mas é apenas autorizado pelo Legislativo. Tais leis, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição.



Registre-se que em 17 de março de 1982 – ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual – o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: **“O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa”**.

Hodiernamente, poderíamos, agrupar a inconstitucionalidade dos projetos e das leis autorizativas em duas ordens, a saber :

A um, por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo. Melhor dizendo, como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Ao Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.



A dois, por usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar, ferindo, por tabela o princípio constitucional da separação de poderes. Fundamenta-se, tal assertiva na constatação de que o poder de autorizar implica também no poder de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Exemplo: se **ex vi** do inc. I do art. 51 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados pode autorizar o **impeachment**, óbvio que também pode não autorizar. Do mesmo modo, autorizar convive necessariamente com não-autorizar no art. 49, II, III, IV in fine, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a lei pudesse autorizar, também poderia não autorizar o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. Tais disparates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição – como faz nos incisos II e III do art. 49 – expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a autorização – por ser competência exclusiva do Legislativo – seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria.

Destarte, em apertado resumo, podemos afirmar que o projeto de lei em análise é inconstitucional, a um por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo e a dois, por usurpar a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar, já que autoriza algo que o Poder Executivo já pode fazer sem autorização alguma.

Pelo exposto, manifestamo-nos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar n.º 152, de 2004, quanto ao mérito por esta Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.



Sala da Comissão, em de de 2004.

**Deputada Janete Capiberibe
Relatora**



516E789246