

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 96, DE 2003

Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Vale do Juruá, o Programa Especial de Desenvolvimento do Vale do Juruá, nos Estados do Acre e do Amazonas, e dá outras providências

Autora: Deputada PERPÉTUA ALMEIDA e outros

Relator: Deputado VICENTE ARRUDA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar sob exame, como indica a ementa, visa a autorizar o Poder Executivo a criar a “Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Vale do Juruá” e o “Programa Especial de Desenvolvimento do Vale do Juruá”. Em ambos estão presentes Municípios dos Estados do Acre e do Amazonas.

O projeto indica quais são esses Municípios (incluindo aqueles que vierem a desmembrar-se dos ali citados), autoriza o Executivo a criar o “Conselho Administrativo” que coordenará as atividades e define os pontos-chaves do “Programa Especial” (tarifas, fretes e seguros, linhas de crédito e isenções e incentivos fiscais).

Prevê o estímulo à ação consorciada da União, Estados e Municípios e indica as fontes federais dos recursos.

A Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional opinou pela aprovação.

A Comissão de Finanças e Tributação opinou pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação com emenda (tratando da vigência, que passaria ao primeiro dia do exercício financeiro imediatamente subsequente ao da publicação).

Vem agora a esta Comissão para que opine sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria é da competência da União, mas parece-me ser apenas este o fato a defender quanto à constitucionalidade.

O projeto está pleno de vícios, e passo a expô-los.

Primeiramente, estamos diante de uma lei de cunho “autorizativo”. Há, comumente, vários exemplos, e sempre prevêem uma autorização do Legislativo ao Executivo com vistas à criação de órgãos, programas ou outros eventos.

Ora, preliminarmente, é preciso considerar que uma autorização não é expedida espontaneamente, mas a pedido daquele que dela necessita para agir. Como registra o “Dicionário Aurélio”, o verbete “autorização” significa (entre outros) “consentimento expresso” e “permissão”.

Certo, então, que a autorização é, antes de mais nada, pedida por quem dela precisa.

Certo, também, que, em princípio, o fato de alguém autorizar não retira – ao contrário, reconhece e afirma – que a competência para agir é daquele que solicitou a autorização.

Focando as relações entre os Poderes, vemos que estas duas observações são perfeitamente válidas, bastando consultar o disposto no texto constitucional.

Tomemos como exemplo o previsto nos incisos V e VI do artigo 167 da Constituição da República.

Pelo ali redigido, não pode o Executivo abrir crédito suplementar ou especial, tampouco remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem as correspondentes autorizações do Legislativo.

Os dispositivos constitucionais registram a expressão “autorização legislativa”. Tem duplo significado: um, autorização do Poder Legislativo; outro, autorização em forma de lei.

Sendo assim, para proceder a qualquer daquelas operações, o Poder Executivo deve solicitar ao Legislativo a devida autorização, e tal se faz mediante a apresentação de um projeto de lei.

Não custa lembrar, também, que as leis de cunho orçamentário são de iniciativa do Executivo, como estatui o artigo 165 da Constituição.

Vimos, portanto, que as “autorizações” dadas pelo Legislativo ao Executivo tratam de temas ou atitudes que, à evidência, somente o próprio Executivo poderia tomar.

Se é assim, como reconhecer validade lógica e jurídico-institucional a um projeto de lei de cunho autorizativo iniciado no próprio Legislativo?

A matéria tratada no projeto sob exame, certamente, poderia ser disciplinada em projeto apresentado pelo Executivo. Afinal, em princípio, constitui um grupo de temas e comandos abrigados no rol de atribuições, prerrogativas e competências do Poder Executivo.

Ora, se este não a solicitou, como o Legislativo, espontaneamente, a ele concede uma “autorização”.

E há mais.

Há quem diga que a lei autorizativa não merece crítica porque não ordena nada ao Executivo, apenas “dá autorização”. Não o obriga a fazê-lo, pois. Se o Executivo, um dia, desejar fazê-lo, já estará “devidamente autorizado”.

Primeiramente, como já visto, a lei “autorizativa” de fato existe, mas, ao menos em nosso sistema jurídico, pode ser considerada um tanto rara, e, de qualquer modo, ela vem prevista (com maior ou menor grau de especificidade) no próprio texto constitucional.

Se o texto constitucional, neste ou naquele caso, considerou necessária a “autorização”, certamente é porque se reconhece que tais casos, embora na esfera de atribuições do Executivo, necessitam da concordância do Legislativo para sua prática.

É, portanto, ato complexo, conjugação de prerrogativas e vontades de dois dos Poderes para que um faça o que é seu mister. Assim, não se trata de uma simples “permissão”, uma possibilidade de fazer.

Segundo, como admitir-se uma lei que não obriga?

Diz o inciso II do artigo 5º da Constituição da República que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Lido de trás para diante, temos que a lei existe para obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Isto é óbvio, é da própria natureza da lei.

A lei gera uma ordem, e é sinal distintivo da existência de um Estado organizado.

Se uma lei não trouxer um comando imperativo, a que vem? Como se quer que seja instalada no universo de normas jurídicas?

Não se pode admitir a validade de uma lei que não traga a obrigação de fazer ou não fazer alguma coisa.

Esse é, certamente, um dos grandes defeitos das chamadas “leis autorizativas”.

Terceiro, não se pode argumentar que, havendo a lei autorizativa, o Executivo, se um dia tomar tal atitude, já estará “devidamente autorizado”. Ora, se tomou tal atitude é porque isto encontra-se em sua esfera de atribuições, e, não porque o Legislativo editou a “autorização” em forma de lei!

O corolário disto é a possibilidade-obrigação de o Legislativo sustar os atos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (artigo, 49, inciso V, do texto constitucional).

O ato executivo não-contestável é aquele praticado nos limites de competência desse Poder -o que, evidentemente, torna vazio o argumento do “já estar devidamente autorizado”.

Considero, à vista das razões acima expendidas, insustentável a defesa de constitucionalidade e juridicidade das chamadas “leis autorizativas”.

Passo a examinar outro detalhe do projeto sob exame.

Os Autores apresentaram, para o efeito pretendido, um projeto de lei complementar, e não de lei ordinária.

Todos sabemos que a lei complementar não é hierarquicamente superior à ordinária, apenas exige-se maior quorum para sua aprovação. Além disto, o texto constitucional individualiza os casos em que dado assunto deve ser tratado em lei complementar.

Sabemos, também, que a exigência do quorum qualificado é uma exceção à regra de maioria simples, que é o “padrão” adotado para nosso sistema jurídico-institucional pela Constituição da República.

Se é uma exceção, configura-se, à evidência, uma limitação à liberdade de iniciativa das Casas Legislativas. Como tal, a exigência de edição de lei complementar deve ser interpretada restritivamente.

Não se pode tecer, nesse caso, raciocínio analógico ou de outra natureza, sendo imperativo ater-se rigorosamente aos termos empregados nos dispositivos constitucionais.

Não há, no texto constitucional, dispositivo exigindo a edição de lei complementar para a definição de “planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (artigo 21, inciso IX), para a articulação da ação federal “em um mesmo complexo geoeconômico e social” (artigo 43), e tampouco para “planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento” (artigo 48, inciso IV).

No último parágrafo da justificação, os Autores declaram que :

“O art. 43, § 1º, inciso I, da Carga Magna prevê a necessidade de Lei Complementar para dispor sobre as condições de integração de regiões em desenvolvimento. Assim, apresentamos o presente projeto de lei complementar criando a Região Integrada de Desenvolvimento do Vale do Juruá. Contamos com o apoio dos Nobres Deputados para sua aprovação.”

Parece-me que aqui existe um equívoco.

O parágrafo 1º do artigo 43 diz o seguinte:

“Art. 43.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.”

Note-se que o legislador constituinte empregou a expressão no singular, “lei complementar”. Está apontando, certamente, para uma determinada e única lei complementar, e não para um número delas.

A intenção do constituinte parece-me meridianamente clara, e compõe-se do seguinte:

a) edição de uma só lei complementar que ofereça as regras, uniformemente aplicáveis, que ensejarão a identificação legítima de uma área do território brasileiro que reúna bcaracterísticas comuns de desenvolvimento;

b) a edição de leis ordinárias para as providências a tomar nos casos de integração -observado, obviamente, o previsto naquela lei complementar.

Entendo que o objetivo da redação é afastar a possibilidade de, casuísticamente, a ação da União dar-se de forma diferenciada quanto a benefícios e exigências.

A existência da lei complementar visa a garantir uma uniformidade de tratamento, deixando às leis ordinárias a tarefa de explicitar as diferenças cabíveis em cada conjunto de ações federais.

Entendo, portanto, equivocada a adoção da lei complementar para criar, como indica a ementa, “Regiões Administrativas Integradas” e “Programas Especiais de Desenvolvimento” específicos.

Sendo restritiva a interpretação de dispositivos constitucionais que prevêem a edição de leis complementares, não pode o Legislativo admitir tramitação de projetos de lei complementar versando sobre temas para os quais a Constituição indicou a necessidade de lei complementar, tampouco a tramitação de projetos de lei ordinária que tratem de temas vinculados à edição de lei complementar (por expressa previsão constitucional).

Pelo exposto, opino pela inconstitucionalidade do PLP nº 96, de 2003, e da emenda da CFT.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado VICENTE ARRUDA
Relator