

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **INCONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEI AUTORIZATIVOS**

***Márcio Silva Fernandes***

Consultor Legislativo da Área I  
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,  
Administrativo, Processo Legislativo  
e Poder Judiciário

**ESTUDO**

**NOVEMBRO/2007**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## **SUMÁRIO**

I – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	3
II – EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE E DA JURIDICIDADE .....	3
III – POSICIONAMENTO DA CCJC.....	6
IV - POSICIONAMENTO DE OUTRAS COMISSÕES E DO PLENÁRIO .....	7
V - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	8

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



---

# INCONSTITUCIONALIDADE DE PROJETOS DE LEI AUTORIZATIVOS

*Márcio Silva Fernandes*

## I – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

---

O presente Estudo tem por objetivo examinar a constitucionalidade e a juridicidade dos projetos de lei de natureza autorizativa de autoria de membros do Congresso Nacional, ou seja, de proposições que limitam-se a conceder uma autorização ao Poder Executivo para praticar determinado ato, sem que este tenha solicitado tal autorização ao Poder Legislativo.

Aludidos projetos têm tramitado na Casa e atingido a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a quem cabe examinar a constitucionalidade e a juridicidade dos mesmos.

## II – EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE E DA JURIDICIDADE

---

Inicialmente, cumpre examinar a razão da apresentação de um projeto de lei autorizativo por um parlamentar, quando o mesmo poderia propor a aprovação de um projeto contendo um comando impositivo dirigido ao Poder Executivo.

O art. 61, §1º, da Constituição Federal estabelece um rol no qual a iniciativa privativa dos projetos de lei que vierem a tratar das matérias elencadas no dispositivo cabe ao Presidente da República, nos seguintes termos:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Essa disposição constitucional constante do art. 61, §1º, representa uma exceção à regra geral, que é a da iniciativa concorrente, ampla e geral, por parte dos legitimados a iniciar o processo legislativo, relacionados no art. 61, *caput*, da Lei Maior.

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado no citado art. 61, §1º, da Carta Magna, será considerado inconstitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa. Tal vício não pode ser sanado sequer pela sanção presidencial posterior, eivando de nulidade o diploma legal assim produzido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do Congresso Nacional apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna.

Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação.

Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Exemplos de projetos de lei autorizativos são os que propõem autorizar o Poder Executivo a criar escolas técnicas federais, que são órgãos públicos. A iniciativa de projeto de lei que crie órgão da administração pública é privativa do Presidente da República, consoante determina o art. 61, §1º, II, 'e', da Constituição Federal.

Além disso, os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesse sentido, REALE esclarece o sentido 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 autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, §1º, da Constituição.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo, como as que resultam dos projetos autorizativos examinados, é a indicação, disciplinada no art. 113<sup>2</sup>, *caput* e inc. I, do Regimento

---

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

<sup>2</sup> RICD: 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;

II - sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara.



Interno da Casa, como a proposição “através da qual o deputado ... 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”.

Portanto, é totalmente desnecessário elaborar projeto de lei autorizativo no âmbito da Câmara dos Deputados, em face da existência de instrumento regimental já destinado a sugerir providências do Poder Executivo.

Ao contrário da Câmara dos Deputados, o Senado Federal tem, sistematicamente, considerado constitucionais os projetos autorizativos por ele apreciados, encaminhando-os posteriormente à Câmara para revisão.

Todavia, não há instrumento equivalente à indicação da Câmara dos Deputados no Regimento Interno do Senado Federal, daí a razão para que aquela Casa aceite a aprovação de projetos autorizativos. No Senado, a indicação corresponde a uma sugestão de “...providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa”, a teor do disposto no art. 224 do Regimento Interno da Câmara Alta.

O art. 225, II, do mesmo Regimento declara ainda que “a indicação não poderá conter sugestão ou conselho a qualquer Poder”, o que inviabiliza a utilização do mecanismo para dirigir-se a outro Poder com sugestão de providência, onde é vedada a iniciativa parlamentar por força constitucional.

### III – POSICIONAMENTO DA CCJC

Esse entendimento de inconstitucionalidade e injuridicidade prevaleceu em projetos autorizativos apreciados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, que editou, em 1994, a Súmula de Jurisprudência nº 1, que assim declara:

§ 1º Na hipótese do inciso I, a indicação será objeto de requerimento escrito, despachado pelo Presidente e publicado no Diário da Câmara dos Deputados.

§ 2º Na hipótese do inciso II, serão observadas as seguintes normas:

I - as indicações recebidas pela Mesa serão lidas em súmula, mandadas à publicação no Diário da Câmara dos Deputados e encaminhadas às Comissões competentes;

II - o parecer referente à indicação será profendido no prazo de vinte sessões, prorrogável a critério da Presidência da Comissão;

III - se a Comissão que tiver de opinar sobre indicação concluir pelo oferecimento de projeto, seguirá este os trâmites regimentais das proposições congêneres;

IV - se nenhuma Comissão opinar em tal sentido, o Presidente da Câmara, ao chegar o processo à Mesa, determinará o arquivamento da indicação, cientificando-se o Autor para que este, se quiser, ofereça projeto próprio à consideração da Casa;

V - não serão aceitas proposições que objetivem:

a) consulta a Comissão sobre interpretação e aplicação de lei;

b) consulta a Comissão sobre atos de qualquer Poder, de seus órgãos e autoridades.



*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.*

Embora não tenha caráter vinculante, a Súmula nº 1 aprovada pela CCJC representou um caminho a ser seguido pelos relatores designados para oferecer parecer aos projetos de lei autorizativos. Tal súmula continua plenamente válida, em face de não ter sido aprovada, de forma explícita, qualquer revogação da mesma.

Verificando junto ao SILEG as proposições de natureza autorizativa examinadas pela CCJC após a edição da referida súmula, constata-se que essa Comissão considerou inconstitucionais ou injurídicos os seguintes projetos de lei:

- PL nº 4.428, de 2004, que autorizava o Poder Executivo a criar Colégio Militar nas cidades que especificava;
- PL nº 4.253, de 1998, que autorizava a União a assumir, como depositário legal, o acervo histórico e pessoal do ex-Presidente Getúlio Vargas; e
- PL nº 1.792, de 1996, que autorizava o Presidente da República a criar a Ouvidoria-Geral da República.

Por outro lado, foram considerados constitucionais e jurídicos o PL nº 2.279, de 1999 (que autorizava o Poder Executivo a disponibilizar, em nível nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher) e o PLP nº 178, de 2001 (que autorizava o Poder Executivo a criar o Pólo de Desenvolvimento da Região do Cariri).

Enquanto no primeiro caso desconsiderou-se a existência da Súmula nº 1 da CCJC e da inconstitucionalidade dos projetos autorizativos já destacada neste estudo, no último caso, todavia, o relator apresentou substitutivo corrigindo a natureza autorizativa do PLP nº 178, de 2001, que passou a ter natureza impositiva, efetivamente criando o aludido Pólo de Desenvolvimento.

#### **IV - POSICIONAMENTO DE OUTRAS COMISSÕES E DO PLENÁRIO**

Nesta Casa, além da Comissão de Constituição e Justiça, outras comissões já se pronunciaram contrariamente aos projetos de lei meramente autorizativos.

Nesse sentido, a Comissão de Educação e Cultura expressamente recomenda, por meio de súmula, que o Relator de qualquer proposta de iniciativa parlamentar que autorize a criação de instituição de ensino apresente parecer no sentido da rejeição da matéria, tendo como justificativa exatamente o caráter inócuo da proposição autorizativa, por não gerar direitos ou obrigações ao Poder Público. Aquela Comissão recomenda ainda o uso da indicação para sugerir ao Poder Executivo a criação das referidas instituições.

Da mesma forma, a Comissão de Finanças e Tributação tem considerado incompatíveis as proposições autorizativas, por aumentarem a despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Esse foi o parecer adotado no PL nº 3.521, de 2004, no PL nº 5.315, de 2005, e no PLP nº 190, de 2004. Como tais pareceres têm caráter terminativo, nos termos do art. 54, II, do Regimento Interno, os aludidos projetos não chegaram a ser apreciados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Esses entendimentos, contudo, não impedem a ocorrência de eventual resultado discrepante, em decorrência, por exemplo, dos membros presentes quando da votação de parecer ao projeto autorizativo.

Cabe ressaltar, por último, que o Plenário desta Casa aprovou o PL nº 258, de 2003, oriundo do Senado Federal e de autoria de membro daquela Casa, que autorizava o Poder Executivo a doar imóvel mencionado, com parecer pela constitucionalidade formulado em Plenário.

No mesmo sentido, o Plenário também aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 155, de 2000, que autorizava o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, assim como o PLP nº 242, de 1998, que autorizava o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, ambos oriundos do Senado Federal.

## **V - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

Os projetos de lei meramente autorizativos constituem mera sugestão ao Poder Executivo e, por isso, são inconstitucionais e injurídicos, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Presidente da República e por não conterem um comando obrigatório, nada acrescentando ao ordenamento jurídico.

A CCJC, reconhecendo tal fato, aprovou a Súmula de Jurisprudência nº 1, em que considerava inconstitucionais e injurídicos os projetos de lei autorizativos a ela submetidos.



O número de projetos autorizativos examinados pela CCJC após a aprovação de tal súmula foi pequeno, podendo-se verificar que a maioria dos pareceres considerou inconstitucionais ou injurídicos os projetos de tal natureza, modificando, em uma oportunidade, a natureza do projeto para impositiva, o que nem sempre é possível, em face da barreira constitucional da reserva de iniciativa concedida ao Presidente da República.