



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

Matéria: Projeto de Lei nº 139/2020

Autor: Deputada Valderez Castelo Branco

Ementa: Autoriza a contratação de apólice de Seguro de Vida para os Servidores da Rede Pública Estadual do Tocantins que atuam no tratamento dos pacientes infectados com a Covid-19.

PARECER Nº 166/2020-PJA/AL

1. Trata-se de proposta legislativa, de autoria da Deputada **Valderez Castelo Branco que visa autorizar** a contratação de apólice de Seguro de Vida para os Servidores da Rede Pública Estadual do Tocantins que atuam no tratamento dos pacientes infectados com a Covid-19.

2. Desde logo, deixamos de analisar o mérito da presente proposição por se tratar de uma proposta de lei de natureza autorizativa.

3. São consideradas leis autorizativas, as leis apresentadas por parlamentar que limitam-se a conceder uma autorização ao Poder Executivo para praticar determinados atos, cuja matéria é de competência privativa do Chefe do Executivo.

4. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais, tendo em vista as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e os ensinamentos dos doutrinadores pátrios, que não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por “proposição autorizativa”.

5. Esta Procuradoria já se manifestou reiteradamente, em diversos processos, sobre a inconstitucionalidade de leis autorizativas, por tal motivo pedimos



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

vênia para transcrever o Parecer nº 052/2011, exarado pelo Procurador Dr. Flávio Geraldo Salman, no Processo nº 0080/2011, por conter os ensinamentos doutrinários mais relevantes sobre a matéria.

“Cuidam-se os autos do Projeto de Lei nº 18/2011, de autoria do Deputado José Geraldo, contendo a seguinte ementa: *Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Gestão Financeira Familiar na rede pública de ensino estadual.*

...

Em princípio, verifica-se que o projeto de lei em análise diz respeito à lei autorizativa.

O emérito jurista Sérgio Resende de Barros tece o seguinte comentário sobre a lei autorizativa:

A lei autorizativa é a 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.

Tal “lei”, óbvio, é sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade a competência constitucional privativa.

Resumindo, as “leis” autorizativas são inconstitucionais:

- a) por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo;
- b) por usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;
- c) por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira.

Por oportuno, transcrevo, a seguir, fragmentos do estudo desenvolvido pelo Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, Márcio Silva Fernandes, intitulado *Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos*:

“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



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

competete 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.”

Ademais, a proposição em análise estabelece atribuições pertinentes à Secretaria de Estado e a outros órgãos do Poder Executivo.

O conceito doutrinário/jurídico de serviço público é amplo: “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado” (Hely Lopes Meirelles).

No mesmo sentido, “serviço público é toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.” (Carvalho Filho, José dos Santos – *Manual de Direito Administrativo*, 15ª edição, 2006, Editora *Lumen Juris*, RJ, pág. 267).

A Constituição Estadual, no seu art. 27, § 1º, inciso II, alíneas “b” e “f”, assim dispõe sobre a iniciativa:

“Art. 27. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça do Estado, ao Procurador-Geral de Justiça, aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição Federal e nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e serviços públicos;

(...)

f) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão da administração pública.”

Assinatura



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

É importante também destacar que o art. 5º do projeto de lei em análise também é inconstitucional, uma vez que pretende incumbir ao Poder Executivo a regulamentação da lei.

A competência regulamentar caracteriza-se, primeiramente, por ser uma função típica, ou seja, intrínseca ao Poder Executivo, já que, dentre a ideia de execução das leis, está incluída a regulamentação dos referidos ditames normativos. Sobre o tema, Vanessa Vieira de Mello, no seu livro *Regime Jurídico da Competência Regulamentar*, editora Dialética, São Paulo, 2001, afirma que “(...) a competência regulamentar constitui função típica do Poder Executivo, por inserir-se no poder normativo, inerente ao detentor da chefia do referido poder”. Prossegue a autora asseverando que “(...) a execução das leis constitui matéria inerente ao Poder Executivo, estando o dever de regulamentá-las nele inserto.

No mesmo sentido manifesta-se Anna Cândida da Cunha Ferraz, ao afirmar que nos sistemas presidencialistas que consagram o princípio da separação dos poderes, a atribuição regulamentar é inerente às funções do Poder Executivo. Se ao Poder Legislativo cumpre editar as leis, ao Executivo cumpre executá-las. “O poder regulamentar não deriva de delegação legislativa; não é o Poder Legislativo que o dá ao Poder Executivo”. (*In Revista dos Tribunais*, 1994, “Conflito entre poderes: o Poder Congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo”).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, por seu turno, também corrobora a posição majoritariamente advogada pela doutrina, como se vê dos arestos a seguir transcritos:

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em se legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Poder Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa.” (MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17/04/97, DJ de 07/12/06).

Ante o exposto, opino pela inconstitucionalidade da proposição, tendo em vista que está maculada, desde o seu nascedouro, pelo vício da iniciativa.

É o Parecer *sub censura*.”

6. Corroborando com o exarado no Parecer acima, transcrevemos os julgados que prevalecem nos Tribunais Pátrios sobre leis autorizativas:

LEIS AUTORIZATIVAS MUNICIPAIS. INCONSTITUCIONALIDADE.
PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES.



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE E NÃO RECEPÇÃO PELA NOVA CONSTITUIÇÃO. Em decorrência dos princípios da independência e harmonia entre os Poderes, as leis de iniciativa de vereadores, com caráter autorizativo, padecendo de vício de origem, são inquinadas de inafastável inconstitucionalidade, devendo ser retiradas do arcabouço jurídico vigente, pela via legal adequada. Consoante a doutrina e a jurisprudência pacífica do STF, a análise da legislação que precedeu à nova ordem constitucional, caso se configure seu desacordo com a nova ordem jurídica então estabelecida, deve ser reconhecido que não foram pela nova Carta recepcionadas, sendo então daquela excluídas.

"A lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional" (ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul).

“Esse E. Sodalício também vem afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que as tais “autorizações” são eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo”

LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - 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. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - 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. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E

Assinatura



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.

“A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundaria em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

“ Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as conseqüências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).

“Com efeito, em matéria administrativa a Administração Pública está vinculada positivamente ao princípio da legalidade (art. 37, Constituição Federal; art. 111, Constituição Estadual) e, atento à consideração essencial do cancelamento da Súmula 05 do Supremo Tribunal Federal, afigura-se impossível ao Chefe do Poder Executivo (vetando ou não a lei de iniciativa parlamentar que disciplina a matéria) cumpri-la (ou seja, atender à autorização nela contida), pois, a inconstitucionalidade a terna desde seu nascedouro, e a dimensão do princípio da legalidade (*rectius*: juridicidade) requer a conformidade dos atos da Administração com o ordenamento jurídico inteiro – inclusive as normas constitucionais”.

7. Ainda, nesse sentido, colhemos algumas decisões da Câmara Federal, referentes aos projetos de leis autorizativos:

Carla Braga



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

“SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA 1 - PROJETOS AUTORIZATIVOS

1. Entendimento:

1.1 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.

1.2. (...).

2. Fundamento:

2.1. § 1º do art. 61 da Constituição Federal

2.2. (...)

3. Precedentes:

(...)

3.5. Ofício nº 163/90 - CCJR

Declarou a prejudicialidade de 112 projetos de lei que **autorizavam o Poder Executivo a tomar determinada providência**, e 37 projetos de lei que dispunham sobre a criação de estabelecimento de ensino.

3.6. Ofício nº 155/91 - CCJR

Declarou a prejudicialidade de 37 projetos de lei que **autorizavam o Poder Executivo a tomar determinada providência**, e 28 projetos de lei que dispunham sobre a criação ou transformação de estabelecimento de ensino.

Por todo o exposto, constata-se que o presente projeto não cumpre com as condições indispensáveis de constitucionalidade exigidas para sua admissibilidade.

É o Parecer.

Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa, 27 de outubro de 2020.

Clélia Maria Braga do Carmo
Clélia Maria Braga do Carmo
Procuradora Jurídica

Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins
Palácio João D'Abreu, Praça dos Girassóis s/n, Palmas-TO
CEP 77.003.905. Fone/fax 63 3218-4125/4126