



## Assembléia Legislativa

Ao Presidente da Comissão de

Justiça  
para os devidos fins.

Em 17 / 05 / 11

Conceição de Maria Leões Rodrigues  
Chefe do Núcleo Comissões Técnicas

Ao Deputado

Ferreira

para relatar.

Em 17 / 05 / 11

Presidente Comissão de Constituição e Justiça



**PROJETO DE LEI** Nº 56/11

**PROCESSO AL** - 797/11

AUTOR: **DEP FÁBIO NOVO**

RELATOR: Dep. **EDSON FERREIRA**

## **I - RELATÓRIO**

Encaminhado a esta relatoria nos termos do Art. 47, Inciso VI, do Regimento Interno, a proposição para emitir o parecer conforme dispõe os arts. 59 a 63, 139 e seguintes do mesmo diploma legal já elencado, a referida proposição que **Autoriza o Poder Executivo a instituir o “Programa Estadual de Fomento ao Teatro Amador Estudantil nas Escolas Estaduais”**.

A proposição faz parte do Processo Legislativo art. 73, III, 75, da Constituição Estadual combinado com os arts. 96, inciso I, alínea “b” e 105, do Regimento Interno.

Há de se destacar que a iniciativa do nobre deputado é louvável em procurar meios pra incentivar o incentivo ao teatro amador em nosso Estado.

Ao analisarmos a matéria no aspecto Constitucional e Infra-Constitucional devemos observar os seguintes dispositivos:

Arts. 14, 180 e 229 da Constituição Estadual.

Art. 14. Compete, ainda, ao Estado:

I - concorrentemente com a União, legislar sobre:

i) educação, cultura, ensino e desportos.

Art. 180. São Vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual.

Art. 229. O Estado garantirá a todos o exercício dos direitos culturais...

§ 3º .....

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões.

Lei Complementar nº 31, de 17 de julho de 2003

Art. 2º Constituem finalidades básicas da Fundação Cultural do Piauí:

I - estimular, desenvolver, difundir e documentar as atividades culturais do Estado, bem como as manifestações de cultura popular;



**ESTADO DO PIAUÍ.  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.**

*COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA*

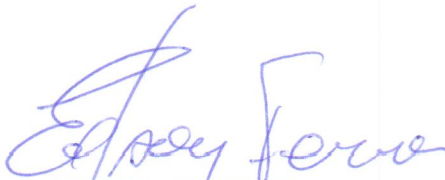
- II – desenvolver um plano editorial visando a promoção do autor piauiense e nordestino;
- XI – Formar mão-de-obra especializada para desenvolver atividades na área de cultura.

Ademais, é competência comum da União e dos Estados legislar sobre os meios de proporcionar o acesso à cultura conforme estar normatizado no inciso VI do art. 23 da Constituição Federal/88

**II – VOTO DO RELATOR**

Visto e analisado o relatório é no sentido de transformar este Projeto de Lei em Indicativo de Projeto de Lei, uma vez que, não cabe ao legislativo criar programas de governo que onere os cofres do Poder Executivo.

**SALA DAS COMISSÕES TÉCNICAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DO PIAUÍ, Teresina, 05 de julho de 2011.**

  
Dep. **EDSON FERREIRA**  
Relator

Concedido vista ao processo  
do Dep. Margarida Coelho  
Em, 10/08/11  
Presidente da Comissão de Justiça

*Assembleia Legislativa do Estado do Piauí*  
**Gabinete da Deputada Margarete Coelho**  
Av. Mal. Castelo Branco, 201 - Cabral - Teresina/PI.

---

Referente projeto de lei n. 56/2011.

Autor: Deputado Fábio Novo.

Assunto: Autoriza o Poder Executivo a instituir o "programa estadual de fomento ao teatro amador estudantil nas escolas estaduais".

**Voto Vista**

**Projeto de Lei Autorizativo**

Em face da proliferação de proposições de natureza meramente autorizativa no âmbito da Assembleia Legislativa Piauiense, é constante o questionamento quanto à constitucionalidade de tais iniciativas e, o que é – igualmente – indesejável, recorrentes vetos do Chefe do Executivo.

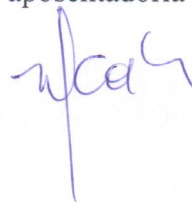
Consabido que a regra de ouro é da iniciativa concorrente, ampla e geral nos termos do art. 75, *caput* da Constituição do Estado do Piauí. Ou seja, a iniciativa das leis complementares e das ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da AL – PI, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos.

A exceção é vista no § 2. do mesmo artigo onde se assenta com clareza que são de iniciativa privativa do Governador as leis que:

I – fixem ou alterem os efetivos da Política Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de



servidores civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

III – estabeleçam:

a) organização e atribuições do Ministério Público, da Advocacia-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo.

§ 3º – Não será admitido aumento da despesa prevista:

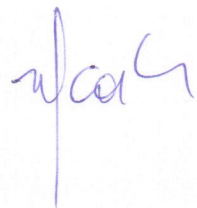
I – nos projetos de iniciativa privativa do Governador do Estado, ressalvadas as disposições do Art. 179, §§ 3º e 4º;

II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça e do Ministério Público.

Projeto de lei de iniciativa parlamentar que trata de quaisquer dos temas, assuntos, matérias acima estampadas, afigura-se inconstitucional, pois representa vício formal, usurpação de competência, ofensa ao princípio da reserva legal.

Ainda que não imponha diretamente obrigação ao Executivo, e sim mera autorização para que pratique determinados atos, nem por isto, perde sua característica de inconstitucional.

O Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Vasco Della Giustina, em seu trabalho "Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça", Ed. Livraria do Advogado, p. 168/169, leciona: "*A circunstância de ser a lei, meramente 'autorizativa' e não 'determinativa' não elide, não suprime, não elimina o fato de estar ela dispondo – ainda que de forma meramente 'autorizativa' – sobre matéria que é reservada á iniciativa privativa do Poder Executivo ... Em suma, a natureza teleológica da lei, seja ela para 'autorizar' ou para 'determinar' não elide a inconstitucionalidade por vício de iniciativa*".



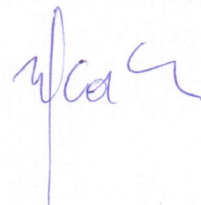
A inconstitucionalidade não é só formal, mas também material vez que o conteúdo da política pública objeto da proposição é de competência do Executivo. **Somente o Governador, em sua livre escolha da adoção de determinado modelo de governo, em sua liberdade de definição de prioridades, poderá implementar ou não programa social x ou y.**

Não cabe ao parlamento intervir diretamente nas atividades reservadas ao Executivo e que pedem provisões administrativas especiais onde as escolhas e definições são realizadas somente pelo Chefe do Executivo.

As leis autorizativas de iniciativa parlamentar são, também, injurídicas, desprovidas, pois, de caráter obrigatório. Não veiculam comando a ser observado, mas somente uma faculdade que poderá ser ou não exercida. É mera sugestão a outro Poder que não se coaduna com o sentido jurídico de lei.

Podemos mencionar em abono desta asserção, os seguintes precedentes do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (ADIn nº 1.0000.07.462696- 1/000) e, em caso semelhante, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na ADIn n.º 70022342679:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GUAPORÉ. LEI MUNICIPAL Nº 14/2007. INCONSTITUCIONALIDADE **FORMAL E MATERIAL. AUTORIZAÇÃO PARA O EXECUTIVO CELEBRAR CONVÊNIOS. EDUCAÇÃO E TRABALHO PARA JOVENS. DESPESAS DECORRENTES DA LEI. ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. PRERROGATIVAS DO EXECUTIVO. RESTRIÇÃO PELO LEGISLATIVO. OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 10 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL.** A Lei impugnada apresenta inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos Poderes. Ainda que as questões relativas a convênios para educação e trabalho para jovens e a dotação orçamentária correspondente devam ser definidas pelo Executivo, a deliberação sobre a autorização ao

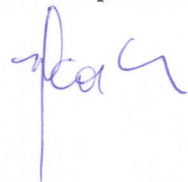


Executivo, para celebração de tais convênios e a determinação sobre a matéria orçamentária àquele respeito, significam que a Câmara está, na verdade, determinando que o Executivo deverá tomar determinadas providências, em matérias cuja iniciativa legislativa é do Executivo, conforme se depreende do texto emanado do Legislativo de Guaporé. **Ordenar ou determinar providências ao Executivo exorbita da competência constitucional atribuída ao Legislativo.** Poderia, em princípio, o Legislativo Municipal ter deliberado sobre as questões previstas na Lei Municipal nº 14/2007, caso estivesse pendente concessão de autorização previamente solicitada pelo Executivo, **mas não conceder autorização que não foi solicitada e determinar a tomada de providências.** Adotar medidas de execução governamental é constitucionalmente vedado ao Legislativo. Ao usurpar a competência do Poder Executivo Municipal, a Câmara Municipal termina por violar os artigos 8º e 10º da Constituição Estadual. A Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Julgaram procedente a ação.” (ADIn n.º 70022342679, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 26/05/2008).

Além da indevida ingerência em política pública que somente o Executivo empreenderá, após sua definição de implementação consoante critérios definidos por ele, a lei autorizativa, cria falsa expectativa junto a população. A possibilidade da não concretização da lei é por demais grande e, ainda, cria-se, para o deleite das oposições – uma cobrança de obras, serviços, programas sociais não prometidos ou não planejados pelo Executivo.

Adiante a lúcida observação do Mestre, Doutor e Livre Docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, Sérgio Resende de Barros:

“Insistente na prática legislativa brasileira, a "lei" autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, **para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais**

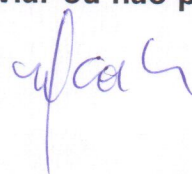


nos quais não têm iniciativa das leis, em geral **matérias administrativas**. Mediante esse tipo de "leis" passam eles, de autores do projeto de lei, **a co-autores da obra ou serviço autorizado**. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu "lei" autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. **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: "Fica 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**. Elas constituem um vício patente. (extraído de texto do autor em seu site – [www.srbarros.com.br](http://www.srbarros.com.br))

O estudo da natureza, do alcance das chamadas leis autorizativas tem recebido dos tribunais e doutrinadores os mais variados entendimentos. Portanto, o que se encontra lançado neste expediente reflete a posição de uma das correntes que, registre-se, é seguida pela Câmara Federal.

O Regimento Interno da AL-PI, art. 96, alínea "g" e arts. 114 e 115 agasalha a figura das indicações. "Proposição em que Deputado sugere ao Poder Executivo ou aos seus órgãos medidas de interesse público, que não caibam em projetos de iniciativa da Assembleia".

Assim, é possível, como faz a Câmara Federal, rechaçar os projetos de lei autorizativos e receber tão somente os indicativos de lei. **Sugestões de leis que o Governador poderá enviar ou não para AL – PI.**

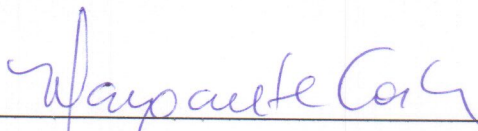


Mercê do exposto, **cuidamos de sugerir que se sejam declarados constitucionais somente as indicações nos moldes do art. 114 e 115 do Regimento interno. O escopo é aproveitar iniciativas inovadoras, sugestões, idéias aperfeiçoando políticas públicas e evitar que os projetos recebam o carimbo de inconstitucional pelo Governo.**

Que seja, nesse veio, **convertido** o projeto de lei n. 56/2011 **em indicativo de lei** sob pena de sua declaração de inconstitucionalidade.

É o nosso voto.

Palácio Petrônio Portella, aos 23 de agosto de 2011.

  
\_\_\_\_\_  
Margarete Coelho  
Deputada PP

