



CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECURSO N.º 425, DE 2010

(Do Sr. Efraim Filho e outros)

Recorre contra a apreciação conclusiva do Projeto de Lei nº 737, de 2007, que dispõe sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Poder Executivo.

DESPACHO:
PUBLIQUE-SE. SUBMETA-SE AO PLENÁRIO.

PUBLICAÇÃO INICIAL
Art. 137, caput - RICD

Senhor Presidente,

Os Deputados abaixo-assinados, com base no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, conjugado com o art. 132, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, recorrem ao Plenário contra a apreciação conclusiva do **Projeto de Lei nº 737, de 2007**, que dispõe “sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Poder Executivo com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população”, discutido e votado nos termos do art. 58, § 2º, da Constituição Federal, c/c o art. 24, II, do Regimento Interno.

JUSTIFICATIVA

O projeto, de iniciativa do Poder Executivo, autoriza o governo brasileiro a doar alimentos, recursos financeiros e bens móveis da Administração direta e indireta a outros países, “com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.”

A matéria foi aprovada conclusivamente pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, em 14 de abril corrente, contrariando parecer do Relator, Deputado José Maia Filho, que opinou por sua constitucionalidade. Como se trata de projeto que, salvo melhor juízo, fere o princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º), por implicar perda de poder pelo Congresso Nacional, entendemos conveniente a manifestação do Plenário, instância suprema da Casa.

SALA DAS SESSÕES, EM 06 DE MAIO DE 2010**DEPUTADO EFRAIM FILHO
DEM/PB****Proposição:** REC 0425/10**Autor da Proposição:** EFRAIM FILHO E OUTROS**Data de Apresentação:** 06/05/2010**Ementa:** Recorre contra a apreciação conclusiva do Projeto de Lei nº 737, de 2007, que dispõe sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Poder Executivo.**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM**Totais de Assinaturas:**

Confirmadas 052

Não Conferem 003

Fora do Exercício 000

Repetidas 014

Ilegíveis 000

Retiradas 000

Total 069

Assinaturas Confirmadas

ALBERTO FRAGA DEM DF

ALCENI GUERRA DEM PR

ANDRÉ DE PAULA DEM PE

ANTONIO BULHÕES PRB SP

ANTONIO CARLOS PANNUNZIO PSDB SP

ARNON BEZERRA PTB CE

CASSIO TANIGUCHI DEM PR

CIRO PEDROSA PV MG

CLAUDIO CAJADO DEM BA

CLÓVIS FECURY DEM MA

DAVI ALCOLUMBRE DEM AP

DUARTE NOGUEIRA PSDB SP

EDIO LOPES PMDB RR

EDUARDO BARBOSA PSDB MG

EDUARDO SCIARRA DEM PR

EFRAIM FILHO DEM PB

ELISMAR PRADO PT MG

FELIPE MAIA DEM RN

FÉLIX MENDONÇA DEM BA

FERNANDO CORUJA PPS SC

FRANCISCO RODRIGUES DEM RR

GERMANO BONOW DEM RS

GUILHERME CAMPOS DEM SP
GUSTAVO FRUET PSDB PR
INDIO DA COSTA DEM RJ
JAIRO ATAIDE DEM MG
JERÔNIMO REIS DEM SE
JOÃO BITTAR DEM MG
JORGE KHOURY DEM BA
JORGINHO MALULY DEM SP
JOSÉ CARLOS ALELUIA DEM BA
JOSÉ CARLOS MACHADO DEM SE
JOSÉ MAIA FILHO DEM PI
JÚLIO CESAR DEM PI
LUIZ CARLOS SETIM DEM PR
LUIZ CARREIRA DEM BA
MAJOR FÁBIO DEM PB
MARCOS MONTES DEM MG
MENDONÇA PRADO DEM SE
ONYX LORENZONI DEM RS
PAULO ABI-ACKEL PSDB MG
PAULO BORNHAUSEN DEM SC
PAULO MAGALHÃES DEM BA
REBECCA GARCIA PP AM
RITA CAMATA PSDB ES
RONALDO CAIADO DEM GO
SANDES JÚNIOR PP GO
SOLANGE AMARAL DEM RJ
VANDERLEI MACRIS PSDB SP
VITOR PENIDO DEM MG
WALTER IHOSHI DEM SP
WILLIAM WOO PPS SP

Assinaturas que Não Conferem

JOÃO OLIVEIRA DEM TO
MANOEL SALVIANO PSDB CE
WELLINGTON ROBERTO PR PB

Assinaturas Repetidas

ALBERTO FRAGA DEM DF
ALCENI GUERRA DEM PR
CASSIO TANIGUCHI DEM PR
CLÓVIS FECURY DEM MA
FRANCISCO RODRIGUES DEM RR
GUILHERME CAMPOS DEM SP
JERÔNIMO REIS DEM SE
JOÃO OLIVEIRA DEM TO
JORGINHO MALULY DEM SP
JORGINHO MALULY DEM SP

LUIZ CARLOS SETIM DEM PR
LUIZ CARREIRA DEM BA
MENDONÇA PRADO DEM SE
VANDERLEI MACRIS PSDB SP

PROJETO DE LEI N.^º 737-D, DE 2007 (Do Poder Executivo)

**Mensagem nº 230/2007
Aviso nº 290/2007 – C. Civil**

Dispõe sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Poder Executivo com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população; tendo pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relatora: DEP. MANUELA D'ÁVILA); da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, pela aprovação (relator: DEP. DR. ROSINHA); Comissão de Finanças e Tributação, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária (relator: DEP. VIGNATTI); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com substitutivo (relator: JOSÉ GENOÍNO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD);
E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- parecer da relatora
- parecer da comissão

III - Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:

- parecer do relator
- parecer da comissão

IV - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- votos em separado

V - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer vencedor
- substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão
- votos em separado

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a ações humanitárias internacionais com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a empregar os meios necessários e suficientes que visem a implementar as ações humanitárias internacionais previstas no **caput**.

§ 2º Entre as ações previstas no § 1º, incluem-se a permissão de uso e doação de bens móveis, inclusive alimentos do estoque público do Governo Federal, bem como aqueles que integram o patrimônio dos órgãos ou entidades da administração pública federal, acompanhados de termo de desafetação com fundamento nesta Lei, assim como a doação de recursos financeiros.

§ 3º As doações em espécie, realizadas a título de ações humanitárias internacionais, bem assim as despesas decorrentes da aplicação desta Lei, correrão à conta das dotações orçamentárias constantes em programação específica.

§ 4º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a convênios, ajustes ou acordos com o Distrito Federal, os Estados, os Municípios, com as fundações, privadas ou públicas, com organizações não-governamentais, com organismos internacionais ou outros países para os fins do disposto no **caput**.

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Brasília,

EM Nº 00032 CGFOME/AFEPA/DNU/ABC/DTS/DPB/COF - MRE-PEMU-AAPS

Brasília, 06 de fevereiro de 2007.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Em decreto, publicado em 21 de junho de 2006, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Assistência Humanitária Internacional. Sob a coordenação do Itamaraty, o GTI tem buscado tornar possível o envio de assistência humanitária brasileira para os países mais necessitados - de forma rápida e eficiente -, sobretudo na América Latina e Caribe. Nesse sentido, o GTI elaborou o anteprojeto-de-lei, em anexo, que supre importante lacuna legislativa, visto que não há, atualmente, lei que permita a doação de alimentos, medicamentos e outros bens procedentes de estoques públicos brasileiros a terceiros países.

2. Sempre que realizada operação de assistência humanitária ao exterior, é necessária a prévia publicação de Medida Provisória que autorize o envio. Esta situação impede que se atue com a agilidade necessária em casos de emergência, atrasando e até mesmo inviabilizando o envio das doações.

3. O GTI analisou as necessidades de todos os Ministérios envolvidos em operações de assistência humanitária, contemplando suas necessidades na proposta em anexo. O presente anteprojeto-de-lei incorpora, portanto, as formalidades legais necessárias para que o Brasil se converta em país provedor de assistência em situações de crise humanitária.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Celso Luiz Nunes Amorim

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

DECRETO DE 21 DE JUNHO DE 2006

Cria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, e

Considerando a importância de se aprimorar a coordenação entre os órgãos do Governo Federal responsáveis pela assistência humanitária internacional, conforme a Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre;

Considerando a necessidade de se instituir, na legislação vigente, autorização para que o Poder Executivo possa, de forma permanente, empreender ações humanitárias com a finalidade de proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários;

DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional, com os seguintes objetivos:

I - coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional; e

II - formular propostas de projetos de lei que visem autorização lato sensu para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil.

Art. 2º O Grupo de Trabalho Interministerial será composto por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado:

I - Casa Civil da Presidência da República;

II - Ministério das Relações Exteriores, que o coordenará;

III - Ministério da Defesa;

IV - Ministério da Justiça;

V - Ministério da Fazenda;

VI - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

VII - Ministério da Saúde;

VIII - Ministério da Integração Nacional;

IX - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e

X - Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 1º Os membros do Grupo de Trabalho Interministerial serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

§ 2º O Ministério da Justiça indicará como membro titular, obrigatoriamente, servidor pertencente aos quadros funcionais da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

§ 3º O Ministério da Fazenda indicará como membro titular, obrigatoriamente, servidor pertencente aos quadros funcionais da Secretaria da Receita Federal.

§ 4º O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento indicará como membro titular, obrigatoriamente, servidor pertencente aos quadros funcionais da Companhia Nacional de Abastecimento.

§ 5º O Ministério da Integração Nacional indicará como membro titular e suplente, obrigatoriamente, servidor pertencente aos quadros funcionais da Secretaria Nacional de Defesa Civil.

Art. 3º Ao Ministério das Relações Exteriores compete a articulação de esforços com os demais órgãos do Governo Federal e com países e organismos especializados das

Nações Unidas, visando a assegurar celeridade na realização das ações humanitárias brasileiras.

Art. 4º O Grupo de Trabalho Interministerial reunir-se-á por convocação do Ministério das Relações Exteriores.

Art. 5º A participação no Grupo de Trabalho Interministerial é de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de junho de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Celso Luiz Nunes Amorim

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

Está para análise nesta Comissão o Projeto de Lei nº 737, de 2007, de autoria do Poder Executivo, que: Dispõe sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Poder Executivo com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

A proposição está sujeita a apreciação conclusiva pelas comissões, devendo sua tramitação ocorrer nesta comissão, e ainda nas seguintes: Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e Cidadania.

Fundamenta-se a necessidade da proposição, ante o fato de, em 21 de junho de 2006, ter sido criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Assistência Humanitária Internacional, sob a coordenação do Itamaraty, o GTI tem buscado tornar possível o envio de assistência humanitária brasileira para os países mais necessitados – de forma rápida e eficiente –, sobretudo na América

Latina e Caribe, destacando ainda que há uma lacuna na legislativa, a qual o presente projeto de lei visa sanar.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o sucinto relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo dispõe sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Poder Executivo com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população

Em razão da indiscutível importância do projeto, o exame dessa questão envolve vários aspectos, competindo a esta Comissão, no entanto avaliar somente as questões relacionadas as competências regimentais previstas para esta comissão.

Dessa forma, entendemos que a proposição em exame é oportuna e de destacado mérito, uma vez que conforme se conclui pela exposição de motivos, é urgente a necessidade de sanar a lacuna legislativa existente a fim de o nosso país efetivamente contribuir de maneira mais rápida e eficaz nos auxílios humanitários internacionais.

Diante do exposto, no que cabe a esta comissão regimentalmente analisar, nosso voto é pela APROVAÇÃO, quanto ao mérito, do Projeto de Lei n.º 737, de 2007.

Sala da Comissão, em 02 de agosto de 2007.

Deputada Manuela D'ávila
Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 737/2007, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Manuela D'ávila.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Nelson Marquezelli - Presidente, Sabino Castelo Branco - Vice-Presidente, Andreia Zito, Daniel Almeida, Edgar Moury, Eudes Xavier, Gorete Pereira, José Carlos Vieira, Manuela D'ávila, Mauro Nazif, Roberto Santiago, Sandro Mabel, Tadeu Filippelli, Tarcísio Zimmermann, Thelma de Oliveira, Vicentinho, Carlos Alberto Canuto, Cláudio Magrão, Eduardo Valverde, Filipe Pereira, Iran Barbosa, Marcio Junqueira e Sebastião Bala Rocha.

Sala da Comissão, em 21 de agosto de 2007.

Deputado NELSON MARQUEZELLI
Presidente

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob apreciação autoriza o Poder Executivo a proceder a ações humanitárias internacionais com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

Ele autoriza o Poder Executivo a empregar os meios necessários e suficientes que visem a implementar tais ações humanitárias internacionais, inclusive com a permissão de uso e doação de bens móveis, alimentos do estoque público do Governo Federal, bem como aqueles bens que integrem o patrimônio dos órgãos ou entidades da administração pública federal, acompanhados de termo de desafetação com fundamento no projeto de lei sob análise, assim como a doação de recursos financeiros.

O Poder Executivo também fica autorizado, nos termos do projeto de lei em epígrafe, a proceder a convênios, ajustes ou acordos com o Distrito Federal, os Estados, os Municípios, com fundações privadas ou públicas, com organizações não-governamentais, com organismos internacionais ou outros países.

Nos termos da Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores, a qual acompanha e instrui o presente projeto de lei, este foi elaborado no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Assistência Humanitária Internacional. O GTI foi criado em 21 de junho de 2006, por decreto, sob a coordenação do Itamaraty, e tem buscado tornar possível o envio de assistência humanitária brasileira para os países mais necessitados. Como não existe lei que permita a doação de alimentos, medicamentos e outros bens procedentes de estoques públicos brasileiros a terceiros países, o GTI considerou por bem a elaboração do projeto de lei em epígrafe.

A intenção é acelerar o processo de assistência humanitária ao exterior, dado que, ainda de acordo com a Exposição de Motivos, é sempre necessária a prévia publicação de Medida Provisória que autorize o envio. Tal procedimento, por vezes, inviabiliza a assistência emergencial.

O projeto, cuja apreciação será conclusiva pelas Comissões, foi submetido primeiramente à douta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde recebeu parecer favorável. A relatora, ilustre Deputada Manuela D'ávila, considerou a urgência em sanar a lacuna legislativa existente, com a finalidade de que o Brasil possa, efetivamente, contribuir de maneira mais rápida e eficaz nos auxílios humanitários internacionais.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Do ponto de vista das Relações Exteriores, nada encontramos, no presente projeto de lei, que impeça sua aprovação. Pelo contrário, estamos de pleno acordo com a necessidade de criação de mecanismos para que o Brasil possa agir com a presteza devida, em casos de emergência internacional.

Com efeito, o Poder Executivo tem recorrido à Medida Provisória em casos de ajuda humanitária, como, foi o caso, por exemplo, da MP n.º 204, datada de 03 de agosto de 2004. Aquela MP foi editada solicitando autorização ao Poder Executivo para fornecer ajuda humanitária à República do Paraguai, com a finalidade de dar suporte às vítimas do incêndio ocorrido na cidade de Assunção, em 01 de agosto de 2004. Era um caso urgente, mas o Brasil se encontrava impedido de agir com a celeridade exigida.

Dada a relevância da matéria, embora não seja atribuição regimental desta Comissão, consideramos que cabem dúvidas quanto à constitucionalidade da proposição. Em primeiro lugar, é da competência exclusiva do Poder Executivo celebrar tratados, convenções e atos internacionais, nos termos do art. 84, inciso VIII da Constituição Federal. Se a prestação de assistência humanitária for considerada um ato internacional, o presente projeto de lei é incompatível com a Constituição, pois, como se depreende do artigo citado, o Poder Executivo já está autorizado a procedê-la.

Por outro lado, o artigo 49 da Constituição estabelece que é competência do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional e essa competência constitucional não pode ser eximida por lei.

Aguardamos que essas questões sejam resolvidas quando do exame do projeto na doura Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Isso posto, no que cabe a esta Comissão regimentalmente analisar, somos pela APROVAÇÃO, quanto ao mérito, do Projeto de Lei n.º 737, de 2007.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2007.

Deputado Dr. Rosinha
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, unanimemente, o Projeto de Lei nº 737/2007, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Dr. Rosinha.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Vieira da Cunha - Presidente, Augusto Carvalho - Vice-Presidente, Aldo Rebelo, André de Paula, Antonio Carlos Mendes Thame, Átila Lins, Carlito Merss, Claudio Cajado, Eduardo Lopes, Fernando Gabeira, Flávio Bezerra, Francisco Rodrigues, Iris de Araújo, Jair Bolsonaro, João Almeida, João Carlos Bacelar, Laerte Bessa, Nilson Mourão, Raul Jungmann, Takayama, William Woo, Arnaldo Madeira, Arnon Bezerra, Edio Lopes, Geraldo Resende, Leonardo Monteiro e Regis de Oliveira.

Plenário Franco Montoro, em 19 de dezembro de 2007.

Deputado VIEIRA DA CUNHA
Presidente

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I - RELATÓRIO

O projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, dispõe sobre ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Poder Executivo com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

Em seu art. 1º, § 3º, prevê que as dotações orçamentárias para o atendimento das ações propugnadas no projeto constarão de programação específica.

A proposição está sujeita a apreciação conclusiva pelas comissões. O PL foi aprovado em seu mérito pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Trabalho, de Administração e Serviço Público, estando ainda sujeito ao exame de admissibilidade em termos de compatibilidade orçamentária e financeira desta Comissão e de constitucionalidade e juridicidade da matéria.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, X, "h", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão, no tocante à proposição em apreço, exclusivamente o exame dos "aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual."

A matéria tratada no projeto em exame ainda que tenha repercussão direta nos Orçamentos da União, constitui-se em gasto de natureza discricionária, passível de controle exclusivo pelo processo orçamentário, cujo impacto orçamentário e financeiro será regulado pela disponibilidade de dotações orçamentária consignadas anualmente aos créditos específicos previstos em seu art. 1º, § 3º.

Dessa forma, as despesas decorrentes da proposição não se enquadram dentro das exigências contidas no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, por não se constituir em despesa obrigatória continuada.

Diante do exposto, somos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL nº 737, de 2007.

Sala da Comissão, em 27 de maio de 2008

Dep. VIGNATTI
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 737-B/07, nos termos do parecer do relator, Deputado Vignatti. Os Deputados Fernando Coruja e Guilherme Campos apresentaram voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Pedro Eugênio, Presidente; Félix Mendonça, Vice-Presidente; Aelton Freitas, Carlito Merss, Colbert Martins, Fernando Coruja, Guilherme Campos, João Dado, Júlio Cesar, Luiz Carreira, Manoel Junior, Paulo Renato Souza, Pepe Vargas, Rodrigo Rocha Loures, Rômulo Gouveia, Silvio Costa, Vignatti, Virgílio Guimarães, Andre Vargas, Devanir Ribeiro, Duarte Nogueira, João Bittar, Jorge Khoury, Marcelo Almeida, Nelson Bornier, Nelson Marquezelli, Rodrigo de Castro e Tonha Magalhães.

Sala da Comissão, em 19 de novembro de 2008.

Deputado PEDRO EUGÊNIO
Presidente

VOTO EM SEPARADO
(Do Senhor Deputado Fernando Coruja)

O PL n.^º 737/07 é de autoria do Poder Executivo. Em 23 de abril de 2007, a Mesa o distribuiu às seguintes Comissões: de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. A proposição encontra-se sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, na forma do disposto no Art. 24, II do RICD e o seu regime de tramitação é o da *prioridade*.

O PL n.^º 737/07 está relacionado com a criação, pelo Poder Executivo, do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional, na forma do disposto no Decreto de 21 de Junho de 2006, que dispõe:

DECRETO DE 21 DE JUNHO DE 2006

**Cria o Grupo de Trabalho Interministerial
sobre Assistência Humanitária
Internacional.**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, e

Considerando a importância de se aprimorar a coordenação entre os órgãos do Governo Federal responsáveis pela assistência humanitária internacional, conforme a Carta Humanitária e Normas Mínimas de Resposta Humanitária em Situação de Desastre;

Considerando a necessidade de se instituir, na legislação vigente, autorização para que o Poder Executivo possa, de forma permanente, empreender ações humanitárias com a finalidade de proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários;

DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional, com os seguintes objetivos:

I - coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional; e
II - formular propostas de projetos de lei que visem autorização lato sensu para ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Brasil.

Art. 2º O Grupo de Trabalho Interministerial será composto por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado:

- I - Casa Civil da Presidência da República;
- II - Ministério das Relações Exteriores, que o coordenará;
- III - Ministério da Defesa;
- IV - Ministério da Justiça;

V - Ministério da Fazenda;
VI - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
VII - Ministério da Saúde;
VIII - Ministério da Integração Nacional;
IX - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e
X - Secretaria-Geral da Presidência da República.

.....

Art. 3º Ao Ministério das Relações Exteriores compete a articulação de esforços com os demais órgãos do Governo Federal e com países e organismos especializados das Nações Unidas, visando a assegurar celeridade na realização das ações humanitárias brasileiras.

Art. 4º O Grupo de Trabalho Interministerial reunir-se-á por convocação do Ministério das Relações Exteriores.

Art. 5º A participação no Grupo de Trabalho Interministerial é de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de junho de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Celso Luiz Nunes Amorim

3. A necessidade de as alienações de bens públicos dominicais – entre as quais se inclui doação humanitária internacional de bens públicos - ser autorizada por lei decorre do Código Civil Brasileiro, que dispõe:

“Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.”

4. Lê-se da EM n.º 00032, de 06 de fevereiro de 2007, de autoria do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, acerca do PL n.º 737/07, dirigida ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

"Em decreto, publicado em 21 de junho de 2006, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Assistência Humanitária Internacional. Sob a coordenação do Itamaraty, o GTI tem buscado tornar possível o envio de assistência humanitária brasileira para os países mais necessitados – de forma rápida e eficiente -, sobretudo na América Latina e Caribe. Nesse sentido, o GTI elaborou o anteprojeto-de-lei, em anexo, que supre importante lacuna legislativa, visto que não há, atualmente, lei que permita a doação de alimentos, medicamentos e outros bens procedentes de estoques públicos brasileiros a terceiros países.

2. Sempre que realizada operação de assistência humanitária ao exterior, é necessária a prévia publicação de Medida Provisória que autorize o envio. Esta situação impede que se atue com a agilidade necessária em casos de emergência, atrasando e até mesmo inviabilizando o envio de doações.

3. O GTI analisou as necessidades de todos os Ministérios envolvidos em operações de assistência humanitária, contemplando suas necessidades na proposta em anexo. O presente anteprojeto-de-lei incorpora, portanto, as formalidades legais necessárias para que o Brasil se converta em país provedor de assistência em situações de crise humanitária.

Respeitosamente,

..."

5. O PL n.º 737/07, se convertido em lei, tem a finalidade precípua de autorizar de forma genérica o Poder Executivo a conceder doações humanitárias internacionais, dispensando-o de obter autorização caso a caso, mediante lei específica.

6. Embora a intenção seja meritória, esta Casa não pode abdicar de sua prerrogativa de analisar a destinação e o tipo de ajuda humanitária a ser outorgada caso a caso, sob pena de sucumbir a uma lógica do Poder Executivo que muitas vezes extrapola o bom senso e pode chegar às raias do absurdo penalizando o povo brasileiro.

7. Para ilustrar essa afirmação cabe invocar a MP n.º 444/08, publicada no DOU de 30.10.2008. A referida MP prevê a doação de alimentos a quatro países do Caribe. Consta da respectiva EM assinada pelo Ministro da Agricultura que a necessidade de a doação humanitária internacional ser amparada por "um ato legal com força de lei deriva do fato de que a doação de alimentos dos estoques públicos caracteriza a desafetação de bem móvel que constitui patrimônio da União". Os pontos principais da referida MP são os seguintes: a) autoriza o Poder Executivo a doar à República de Cuba, à República do Haiti, à República de Honduras e à Jamaica os seguintes bens dos estoques públicos de alimentos: I – até quarenta e cinco mil toneladas de arroz beneficiado; II – até duas mil toneladas de leite em pó; e III – até quinhentos quilos de sementes de hortaliça; b) as doações serão efetivadas por intermédio da CONAB; c) caberá ao Ministério das Relações Exteriores definir os quantitativos e respectivos destinatários dos bens doados.

8. Embora à primeira vista pareça que a referida proposição esteja correta, ao estudar o assunto, verifica-se:

- A Exposição de Motivos E.M. n.^º 00025/2008-MAPA, de 26 de setembro de 2008, de autoria do Ministro de Agricultura, Pecuária e do Abastecimento, esclarece que a MP n.^º 444, de 2008 é fruto de consultas realizadas pelo Grupo Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GIAHI), criado no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, que identificou a necessidade de apoio urgente às populações desses países, “assolados por eventos meteorológicos extremos em seus territórios, que ocasionaram mortes, desabastecimento e situação de risco para suas populações, por falta de alimentos.” Essa motivação justifica, no entendimento do Ministro da Agricultura, a urgência e relevância requeridas pela Constituição, para a edição da Medida Provisória.
- O Ministro esclarece também que os estoques reguladores em poder da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB - são constituídos de arroz em casca, “de forma que, antes da doação a empresa [CONAB] deverá transformá-los em arroz beneficiado e colocá-lo no posto de entrega. Para agilizar a operação, deverá realizar leilões de troca da matéria-prima depositada em armazéns interiorizados pelo produto beneficiado, posto no local de entrega”.
- O Ministro estimou uma relação de troca de 1,00/0,55, o que implica a necessidade de se utilizar cerca de 82.000 toneladas de arroz em casca para atender à doação proposta. Dessa forma, segundo o Ministro, o volume do produto que se pretende doar representaria, no limite, redução próxima de 10% nos estoques do produto, estimado em 818 mil toneladas. Dessa forma, conclui que se trata de quantidade que não teria impacto significativo sobre a capacidade de intervenção do governo na regulação do mercado interno de arroz. E aduz que a doação, em relação ao arroz, representaria um ônus de R\$ 50 milhões de reais para o Tesouro Nacional.
- Do ponto de vista de sua formalização, pode-se apontar as seguintes inconsistências na MP n.^º 444, de 2008:
 - a) considerando que os fatos que acometeram os países indicados com a passagem da *Tempestade Tropical Fay* ocorreram em 16 de agosto de 2008, a doação é tardia e a MP perdeu, completamente, sua eficiência e eficácia em razão do transcurso do tempo;
 - b) corrobora essa alegação o fato de a Exposição de Motivos ter sido elaborada em 26 de setembro de 2008 e o Presidente da República só trinta dias depois (29 de outubro de 2008) ter editado a MP n.^º 444, de 2008;
 - c) a Exposição de Motivos não se alinha ao texto da MP n.^º 444, de 2008 em razão de justificar apenas a doação de arroz e o art. 1º da MP dispor sobre a doação dos seguintes bens dos estoques públicos: “I – até

quarenta e cinco mil toneladas de arroz beneficiado; II – até duas mil toneladas de leite em pó; e III – até quinhentos quilos de sementes de hortaliças.”

- Além disso, quanto ao mérito, pode-se apontar as seguintes inconsistências na MP n.º 444, de 2008:
 - a) em relação ao arroz a informação colhida no site da CONAB, na data de 30.10.08, é que o estoque público existente no final do mês de setembro de 2008, é de 342.869 mil toneladas – quantidade extremamente baixa se comparada aos estoques públicos de arroz apresentados na série histórica da CONAB desde 1987 até 2008;
 - b) além disso, a quantidade do estoque no final de setembro de 2008 é inferior à metade do estoque de 818 mil toneladas estimado pelo Ministro da Agricultura em sua EM elaborada quatro dias antes e – ao contrário do que afirma o Ministro – representará, sim, impacto considerável sobre a capacidade de intervenção do governo na regulação do mercado interno de arroz;
 - c) no exemplo colhido, outro disparate pode ser apontado: em 2008 os consumidores brasileiros foram obrigados a arcar com forte aumento no preço do arroz em consequência de quebras na produção e baixo estoque público do produto. A próxima colheita no Rio Grande do Sul - principal Estado produtor - só ocorrerá a partir de fevereiro de 2009, o que implica no abastecimento do mercado interno de consumo só a partir de abril de 2009 considerando o tempo necessário ao beneficiamento, embalagem e distribuição do produto;
 - d) assim, nos 6 meses contados entre outubro/2008 e abril/2009, a referida doação implicará em grande aumento no preço do produto para os consumidores brasileiros em vista dos baixíssimos estoques que resultarão após a doação. Em outras palavras, o governo fará a doação humanitária e o povo brasileiro será fortemente penalizado;
 - e) a doação de leite, apesar de a respectiva Exposição de Motivos não justificá-la, encontra-se alinhada aos propósitos da MP, por se tratar de alimento. Todavia, em relação à doação de *sementes de hortaliças* parece haver outra distorção porque não se trata de alimento mas sim um dos insumos indispensáveis à *produção* de hortaliças. E o que causa estranheza é o fato de o Brasil, ao contrário de outras espécies vegetais, não ser auto-suficiente em *sementes de hortaliças*. O Brasil, pelo contrário, apresenta importação elevada de sementes de hortaliças, atingindo mais de 20 milhões de dólares/ano. O tomate é a hortaliça com maior montante de importação de sementes, com 8 milhões de dólares, seguido pela cebola com 2,3 milhões e pelo melão com 2 milhões. As causas da importação de sementes são a tecnologia de produção, que, em certos casos, ainda é mais avançada em outros países e as condições climáticas. O alto custo das sementes importadas decorre, em parte, da incorporação de várias empresas nacionais, como a Horticeres e Agroflora, por

multinacionais, como a Sakatz e a Seminis. O faturamento das multinacionais chega a 100 vezes mais do que o das empresas nacionais. O domínio das estrangeiras é desafiado atualmente por poucas empresas nacionais;

- f) assim, a MP n.^o 444, de 2008, no que tange à admissibilidade, é inconstitucional por carecer de urgência e relevância, pressupostos indispensáveis para atender aos ditames do art. 62 da CF e quanto à forma deve, igualmente, ser rejeitada em razão de a respectiva EM não ser condizente com o respetivo texto. Quanto ao mérito, a referida MP deve ser rejeitada porque a doação de arroz implicará na falta de abastecimento do mercado interno e o consequente aumento de preço do arroz, penalizando os consumidores brasileiros. Ainda quanto ao mérito, a referida MP igualmente merece ser rejeitada pela esdrúxula decisão do Poder Executivo de o país vir a doar sementes de hortaliças que, em grande parte, é produto importado.

10. Conclusão.

Face ao exposto, consideramos que o PL n.^o 737/07 representa um verdadeiro “cheque em branco” a ser concedido ao Poder Executivo e, portanto, não deve prosperar. Assim, vimos pela presente apresentar nosso VOTO EM SEPARADO pela REJEIÇÃO do PL n.^o 737/07, de acordo com os argumentos acima expendidos, considerando que a forma mais segura de se evitar possíveis distorções é submeter as doações humanitárias internacionais ao crivo das duas Casas do Congresso que não devem se omitir ao exercício de suas prerrogativas exigindo que tais doações sejam precedidas de projetos de lei específicos, a serem analisados caso a caso.

É o parecer.

Sala das Comissões, em 12 de novembro de 2008.

**Dep. FERNANDO CORUJA
PPS/SC**

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO GUILHERME CAMPOS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em análise autoriza o Poder Executivo a proceder a ações humanitárias internacionais com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

A matéria sujeita-se à apreciação conclusiva pelas Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados. No que diz respeito ao mérito, a proposição foi aprovada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, e pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

O projeto encontra-se ainda sujeito ao exame de constitucionalidade e juridicidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ademais, no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação, a matéria terá a admissibilidade examinada em termos de compatibilidade orçamentária e financeira, como também de mérito, se for o caso.

Não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

II – VOTO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art 32, X, h e art. 53, II), cabe à Comissão de Finanças e Tributação o exame do mérito como também dos aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

No que tange aos aspectos orçamentários e financeiros, as ações humanitárias internacionais referidas no projeto são de natureza genérica. Nesse sentido, o projeto refere-se a situações de emergência, calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia de direitos humanos ou humanitários. Esse extenso rol de circunstâncias resulta em numerosas possibilidades de ações a serem realizadas. Portanto, o projeto deixa de definir com exatidão o campo específico das ações internacionais envolvidas.

Ademais, conforme dispõe o caput do art. 1º, as ações podem ser de caráter momentâneo ou perdurarem por tempo indefinido. Diante desse quadro, inúmeras possibilidades de ações internacionais a serem efetuadas pelo Governo poderão comprometer recursos públicos por períodos prolongados.

Nesse cenário, a imprevisibilidade quanto à natureza e à duração das referidas ações impossibilita quaisquer estimativas de custos para os cofres da União. Assim, o Projeto de Lei deixa de atender o artigo 16 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), reproduzido a seguir:

*“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;...”*

Fica evidente que o Projeto se enquadra no caso de “criação de ação governamental” disposta no caput do art. 16 da LRF. Entretanto, a proposição não apresenta a estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo inciso I do caput do referido artigo. De fato, pelas razões expostas anteriormente, o extenso campo de circunstâncias e a indefinição do tempo das ações impossibilitam a estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Portanto, o projeto de lei mostra-se inadequado para estabelecer normas referentes a recursos para ações humanitárias por afrontar de forma irrefutável o que determina o artigo 16 da LRF. Ademais, a proposição não apresenta sequer a data de início de vigência. Esse fato, ao contrariar o art. 8º da Lei Complementar n.º 95/19981, também concorre para impedir uma estimativa orçamentária ou financeira.

Ressalte-se que embora não seja atribuição regimental desta Comissão, cabe questionar a constitucionalidade do Projeto de Lei quanto à competência referente a atos internacionais. O inciso I do art. 49 da Constituição Federal estabelece que é de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Com efeito, em que pesem os nobres propósitos que orientaram sua elaboração, o PL n.º 737-B/2007 não reúne condições para ser considerado adequado ou compatível, sob os aspectos orçamentário e financeiro. Essa restrição prejudica o exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, em função do disposto no art. 102 da Norma Interna – CFT.

Diante do exposto, voto pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei n.º 737-B, de 2007.

Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2008.

Deputado Guilherme Campos

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PARECER VENCEDOR

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, originário da Mensagem nº 230/2007, do Exmº Sr. Presidente da República submetida à apreciação do Congresso Nacional, autoriza o Poder Executivo a realizar ações humanitárias internacionais com a

¹ Art. 8º da Lei Complementar nº 95/98) - A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial.'

² Art. 10 da Norma Interna da CFT – Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.

finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

O referido projeto, de acordo com a Exposição de Motivos (EM) do Ministério das Relações Exteriores, que acompanha a tramitação do projeto de lei, foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Assistência Humanitária Internacional, coordenado pelo Itamaraty. O GTI tem buscado tornar possível o envio de assistência humanitária brasileira para países mais necessitados, principalmente, na América Latina e no Caribe. O GTI foi criado por decreto, publicado em 21 de junho de 2006.

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos do MRE, a intenção é agilizar o processo de assistência humanitária ao exterior, dado que é sempre necessária a publicação de Medida Provisória que autorize tais ações, o que leva os procedimentos a sofrerem atrasos e por vezes inviabilizarem a assistência emergencial.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o projeto foi aprovado, acatando-se o parecer da relatora, deputada Manuela D'ávila. Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional o projeto foi aprovado, na forma do parecer do relator, deputado Dr. Rosinha. Da mesma forma, foi aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do parecer do relator, deputado Vignatti. Todos os pareceres das comissões de mérito foram aprovados nos termos do presente projeto de lei.

O Projeto está sob apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para o exame quanto a Constitucionalidade e Juridicidade. A proposição foi distribuída para relatoria do deputado Mainha, que apresentou voto pela Inconstitucionalidade e Injuridicidade, em face disso e por discordar do parecer do nobre colega, apresentamos o presente voto em separado.

É o relatório.

II - VOTO

O Projeto de Lei nº 737, de 2007, autoriza o Poder Executivo a proceder a ações humanitárias internacionais com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população (Art. 1º, caput).

2. O Poder Executivo fica autorizado, com o referido Projeto de Lei, a empregar os meios necessários e suficientes que visem a implementar as ações humanitárias internacionais (Art. 1º, § 1º) de duas maneiras: 1) uso e doação de bens móveis, inclusive alimentos do estoque público do Governo Federal, bem como aqueles que integram o patrimônio dos órgãos ou entidades da administração pública federal, acompanhados de termo de desafetação com fundamento nessa Lei (Art. 1º, § 2º); 2) doação de recursos financeiros (*idem*). Dispõe o Art. 1º, § 3º, que as doações em espécie, isto é, as doações de recursos financeiros, bem como outras despesas decorrentes da aplicação da Lei, correrão à conta das dotações orçamentárias constantes em programação específica, a ser previamente submetida ao Parlamento, no âmbito da aprovação da Lei Orçamentária Anual.

3. De toda sorte, a primeira modalidade de prestação de assistência humanitária, uso e doação de bens móveis dos órgãos ou entidades da administração pública federal, será feita mediante termo de desafetação – quando necessário – sem geração de despesa orçamentário-financeira. Cabe relembrar que a desafetação consiste na conversão de um bem público de uso comum ou especial para um bem público dominical (ou seja, bem sem destinação pública específica, em que a União o mantém como objeto de direito real), sendo naturalmente desnecessária quando o bem público já é dominical. Importa destacar, ademais, que

a assistência humanitária internacional se vale, basicamente, da doação de bens dominicais (sementes, grãos, tendas e barracas, vacinas, remédios, etc), não previamente afetados a qualquer destinação pública.

4. Ademais, ressalte-se que o fundamento da desafetação será a própria Lei ora em debate, isto é, terá como fundamento o interesse social em oferecer assistência humanitária a outros povos e nações em situação de emergência. Com efeito, a Lei ora em discussão conforma, como expressão do interesse social, a assistência humanitária internacional, fundamentando, não apenas a desafetação de bens públicos de uso comum e especial, mas todas as ações passíveis de empreendimento no âmbito deste Projeto.

5. É imprescindível destacar que o presente Projeto de Lei, em momento algum, objetiva subtrair a incidência de outros dispositivos legais atinentes à matéria, como a Lei nº 8.666/1993, que em seu Art. 17, inciso II, determina que a doação de bens públicos móveis dependa de prévia avaliação. No caso de doação de bens públicos móveis, importa mencionar que a própria Lei 8.666/93 (Art. 17, II, "a") dispensa a licitação quando os bens forem doados sob o manto do interesse social. Consoante ao já comentado, este Projeto de Lei visa introduzir, como hipótese de interesse social, a assistência humanitária para outros países, possibilitando a doação de bens móveis, devidamente acompanhados dos termos de desafetação quando necessários, sem prejuízo de que sejam observadas outras exigências que versem sobre a matéria, como a avaliação prévia.

6. Eventualmente, bens móveis ainda não pertencentes ao patrimônio da União (sementes, grãos, vacinas, medicamentos, barracas e tendas, etc) poderão ser adquiridos do mercado interno nacional com recursos públicos para, posteriormente, serem doados no âmbito de ações humanitárias internacionais. Essa situação se aproxima, do ponto de vista de execução orçamentário-financeira, à segunda modalidade de prestação de assistência humanitária, isto é, doação direta de recursos financeiros ou outras despesas decorrentes da aplicação da Lei (como por exemplo: transporte de doações, envio e manutenção de equipes técnicas, envio de

estruturas logísticas, etc). Em todos os casos em que o dispêndio do patrimônio público se dá em espécie, o gasto público será financiado de acordo com a legislação em vigor, isto é, mediante existência de ação orçamentária, constante em programação específica, e de acordo com as Leis de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual, previamente aprovadas pelas duas Casas Legislativas. Assim, cada atividade específica de assistência humanitária internacional (transporte, diárias e passagens de especialistas, entre outros, assim como a aquisição de bens móveis para posterior doação internacional) será financiada com base em créditos orçamentários e recursos financeiros existentes, já devidamente aprovados pelo Congresso Nacional, para aquele tipo de atividade específica.

7. Com efeito, não se trata de “criação de ação governamental”. O Projeto não se enquadra no disposto no Art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Visa a permitir, apenas, o uso de ações orçamentárias previamente existentes e aprovadas anualmente pelo Congresso Nacional para atender a situações de assistência humanitária internacional. Quando o Projeto em tela menciona que fica o Poder Executivo autorizado a proceder a ações humanitárias, não se refere às ações orçamentárias descritas na Lei Complementar nº 101, de 2000. Trata-se da acepção de ação entendida como atividades que possam atender as finalidades previstas no caput do Art. 1º do Projeto de Lei.

8. Com relação ao disposto no § 4º do Projeto de Lei, tampouco serão criadas novas despesas. Qualquer emprego de recursos nos casos previstos no Art. 4º deverá, igualmente, ocorrer de acordo com o Art. 1º, § 3º, isto é, mediante existência de dotação orçamentária prévia em programação específica, aprovada na LOA.

9. Nunca é demais lembrar que o referido Projeto de Lei fundamenta-se no Princípio basilar da Constituição Federal que estabelece que as relações internacionais do Brasil devem reger-se pela “prevalência dos direitos humanos” e “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, (Art. 4º, incisos II e

IX, da CR/88), cabendo a todo e qualquer Estado a proteção, promoção e provisão dos meios necessários à garantia dos direitos humanos, independentemente da nacionalidade dos sujeitos dos direitos fundamentais. Além disso, conforme já destacado, as dotações orçamentárias a serem executadas para financiar as operações de assistência humanitária internacional já terão sido aprovadas pelo Congresso Nacional, durante as discussões das leis orçamentárias no exercício anterior, tornando desnecessária nova e posterior autorização congressual, com base no Art. 49, I, da CR/1988. Nesse sentido, as alegações de constitucionalidade do Projeto deveriam ser opostas, haja vista que as doações a serem efetivadas no âmbito dessa Lei objetivam dar concretude a um dos princípios constitucionais fundamentais da Constituição da República de 1988, sem a ocorrência da alegada supressão da análise congressual a respeito dos encargos e compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Tampouco é demais lembrar que a Constituição e a legislação *infra* não vedam a alienação de bens públicos. Como já ressaltado, o Art. 17, II, “a” da Lei nº 8.666/93 permite a doação de bens móveis, atendido o interesse social, desde que precedido de avaliação prévia, dispensada, porém, a licitação.

10. Não se sugere, portanto, a livre, generalizada e irrestrita alienação de bens públicos pelo Executivo Federal. O termo de desafetação, quando necessário, com fundamento nesta Lei, acompanhará os bens móveis a serem doados, respeitada, em qualquer caso, a regra de avaliação prévia. Destaque-se também que a formalização da doação de um bem público é possível por mero ato internacional (não necessariamente um acordo de caráter solene), que, muito embora implique na diminuição do patrimônio público, se operará em atenção à concretização do interesse social insculpido por esta Lei, com fundamento na Constituição Federal, e tendo em vista a existência de dotações orçamentárias já existentes e aprovadas pelo Parlamento brasileiro.

11. Repita-se que este Projeto tem justamente a função de ampliar a noção de interesse social, que passa a ser exteriorizado também em ações de assistência

humanitária internacional. Sublinhe-se que a ação de assistência humanitária precisa ser célere, sob pena de perdas de vidas humanas e, assim, comprometimento de sua efetividade. A intenção deste Projeto, por conseguinte, é justamente prover os meios, sem ofender a legislação infraconstitucional, que possibilitem a concretização do fim consagrado no art. 4º, IX da Constituição da República de 1988. Sem esta Lei, restaria inviabilizada a efetiva prestação de assistência humanitária internacional por parte do Governo brasileiro e o cumprimento dos preceitos constitucionais estabelecidos para a política externa, acima referidos, parâmetros generosos que a sociedade brasileira, por meio dos constituintes, estabelece e aos quais os servidores públicos não nos podemos furtar sob pena de, então sim, incorrermos na ilegítima constitucionalidade.

Diante do exposto, meu voto é pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 737, de 2007, nos termos do substitutivo ora oferecido e cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em, 10 de março de 2010.

Deputado **JOSÉ GENOINO**

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 737, DE 2007

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a ações humanitárias internacionais, para fins de interesse social, de modo a prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a empregar os meios necessários e suficientes que visem a implementar as ações humanitárias internacionais previstas no **caput**.

§ 2º Entre as ações previstas no § 1º, incluem-se:

I - a permissão de uso e doação de bens móveis dominicais, inclusive alimentos do estoque público do Governo Federal, bem como aqueles que integram o patrimônio dos órgãos ou entidades da administração pública federal, acompanhados, em qualquer caso, de avaliação prévia;

II - a doação de recursos financeiros.

§ 3º Não serão passíveis, para os fins desta Lei, permissão de uso ou doação de bens de uso especial e de bens imóveis.

§ 4º As doações em espécie, realizadas a título de ações humanitárias internacionais, bem assim as despesas decorrentes da aplicação desta Lei, correrão à conta das dotações orçamentárias constantes em programação específica.

§ 5º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a convênios, ajustes ou acordos com o Distrito Federal, os Estados, os Municípios, com as fundações, privadas ou públicas, com organizações não-governamentais, com organismos internacionais ou outros países para os fins do disposto no **caput**.

Art. 2º As ações humanitárias previstas nesta Lei, inclusive as propostas de convênios, ajustes ou acordos de que trata o §5º do artigo anterior, somente poderão ser efetuadas mediante aprovação pelo Ministério das Relações Exteriores, coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 21 de junho de 2006.

Art. 3º - O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Sala da Comissão, em, 10 de março de 2010.

Deputado **JOSÉ GENOINO**

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados João Campos, Bonifácio de Andrada, Zenaldo Coutinho, Mendonça Prado, Antonio Carlos Pannunzio, Efraim Filho, Marcelo Itagiba, Felipe Maia e Paulo Maluf, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com substitutivo (apresentado pelo Relator), do Projeto de Lei nº 737-C/2007, nos termos do Parecer do Deputado José Genoíno, designado Relator do vencedor. O Deputado Regis de Oliveira apresentou voto em separado. O parecer do Deputado José Maia Filho passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eliseu Padilha - Presidente, Colbert Martins, Rodovalho e Efraim Filho - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Pannunzio, Aracely de Paula, Augusto Farias, Bonifácio de Andrada, Carlos Bezerra, Ciro Nogueira, Edmar Moreira, Eduardo Cunha, Fábio Ramalho, Felipe Maia, Fernando Coruja, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Gerson Peres, Gonzaga Patriota, João Campos, João Paulo Cunha, José Carlos Aleluia, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, José Maia Filho, José Pimentel, Luiz Couto, Magela, Marçal Filho, Marcelo Castro, Marcelo Guimarães Filho, Marcelo Itagiba, Marcelo Ortiz, Márcio Marinho, Marcos Medrado, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mendes Ribeiro Filho, Mendonça Prado, Nelson Trad, Osmar Serraglio, Paes Landim, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Regis de Oliveira, Roberto Magalhães, Rogerio Lisboa, Sandra Rosado, Sérgio Barradas Carneiro, Vicente Arruda, Vilson Covatti, Wilson Santiago, Wolney Queiroz, Zenaldo Coutinho, Carlos Willian, Chico Lopes, Edson Aparecido, Moreira Mendes, Onyx Lorenzoni, Ricardo Tripoli e William Woo.

Sala da Comissão, em 14 de abril de 2010.

Deputado ELISEU PADILHA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de Projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo que visa dispor sobre ações humanitárias internacionais visando amenizar o sofrimento daqueles que estejam passando por situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população. Dentre as ações previstas incluem-se a permissão de uso e doação de bens móveis, bem como de recursos financeiros.

Como justificativa, o ilustre Ministro Celso Amorim alega que “o GTI (Grupo de trabalho interministerial) analisou as necessidades de todos os Ministérios envolvidos em operações de assistência humanitária, contemplando suas necessidades na proposta em anexo. O presente anteprojeto de lei incorpora, portanto, as formalidades legais necessárias para que o Brasil se converta em país provedor de assistência em situação de crise humanitária”.

Submetido à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o projeto de lei foi aprovado nos termos do parecer da relatora, nobre deputada Manuela D'Ávila.

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o relator, ilustre deputado Dr. Rosinha, apresentou parecer pela aprovação da proposição em tela.

O mesmo ocorreu na Comissão de Finanças e Tributação, que concluiu pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, nos termos do parecer do relator, ilustre deputado Vignatti.

Nesta Comissão, o relator, ilustre deputado Mainha apresentou parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade da proposição em questão.

É o relatório.

VOTO

Quanto aos aspectos constitucional, jurídico e de boa técnica, a proposta em questão atende aos pressupostos formais e materiais previstos na Constituição federal e está em conformidade com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Em boa hora é o projeto de lei que tem como objetivo promover ações humanitárias internacionais no intuito de ajudar aqueles países que se encontram em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos de suas populações.

Esse nobre propósito vai ao encontro do disposto na Constituição Federal e reforça a importância do Brasil no cenário internacional.

A Constituição Federal determina que “a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II – prevalência dos direitos humanos, IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

José Afonso da Silva esclarece que a cooperação entre os povos “é reconhecida em vários documentos internacionais. Assim, é um dos propósitos explícitos da Carta da ONU conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas de caráter econômico, social, cultural ou humanitário. Há mesmo uma declaração de princípios relativos às relações amigáveis e à cooperação entre os Estados, conforme a Carta das Nações Unidas (1970) que até define a cooperação de uns Estados com outros como um dever”. (“Comentário Contextual à Constituição”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p. 52).

A proposição em análise destaca no § 2º a permissão de uso e doação de bens móveis, bem como a doação de recursos financeiros, entre as ações necessárias a implementação das ações humanitárias internacionais.

O Código Civil dispõe que “são bens públicos: III – os dominicais, que constituem patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades” (art. 99 do CC). Determina, ainda, que “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei” (art. 101 do CC).

Ao discorrer sobre os bens dominicais, José dos Santos Carvalho Filho afirma que “a noção é residual, porque nessa categoria se situam todos os bens que não se caracterizem como de uso comum do povo ou de uso especial.” (“Manual de Direito Administrativo”, 17ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007, p. 971).

Assim, não há nenhum empecilho legal a doação de bens públicos pertencentes ao patrimônio da União (bens dominicais) passíveis de serem alienados. Nessa categoria de bens públicos encontram-se a maioria dos bens móveis destinados a ações humanitárias.

No que diz respeito ao termo de desafetação, José dos Santos esclarece que a “afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. A desafetação é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir a finalidade pública anterior.” (op. cit. p. 974).

Em outras palavras, quando necessário, os bens públicos de uso comum ou de uso especial que, em tese, não podem ser alienados, poderão integrar o patrimônio da União e, consequentemente, serem alienados mediante o termo de desafetação que altera a finalidade pública destes bens.

Portanto, no que diz respeito à doação de bens móveis, a proposição em análise vai ao encontro das disposições legais vigentes.

Em relação à doação de recursos financeiros, a proposição determina que essa ocorra a título de ações humanitárias internacionais e deverão constar das dotações orçamentárias constantes em programação específica.

Nota-se que a doação de recursos financeiros ocorrerá sem encargos e compromissos gravosos ao patrimônio nacional uma vez que o valor a ser doado deverá constar de dotação orçamentária prevista em programação específica, aprovada na LOA.

Assim, não há que se falar em “cheque em branco” dado a União para dispor de recursos financeiros. Como vimos, essas doações ocorrerão em conformidade com os ditames legais em vigor a título de ação humanitária internacional. Ou seja, em nome do interesse social o governo federal poderá doar recursos financeiros previamente definidos em lei.

Vale mencionar que, a formalização da doação de um bem público é possível por mero ato internacional, sem a ocorrência de formalidades. É razoável que assim o seja já que as ações humanitárias requerem celeridade. Ademais, como bem mencionou o ilustre deputado José Genoíno em seu voto, muito embora a doação de recursos financeiros implique na diminuição do patrimônio público, se operará em atenção à concretização do interesse social insculpido por esta Lei, com

fundamento na Constituição Federal, e tendo em vista a existência de dotações orçamentárias já existentes e aprovadas pelo Parlamento.

Por fim, o projeto de lei visa estabelecer regras claras e necessárias para a efetiva ação de assistência humanitária internacional, visando eliminar as burocracias que impedem o exercício desse compromisso tão importante para o Brasil como uma nação comprometida com a cooperação internacional.

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa-técnica legislativa do Projeto de lei 737/07. No mais, pela aprovação.

Sala da Comissão, 16 de março de 2010.

Deputado Regis de Oliveira

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JOSÉ MAIA FILHO

I – RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei nº 737, cujo teor é autorizar o Poder Executivo a realizar as ações humanitárias internacionais empreendidas pelo Poder Executivo com a finalidade de prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir, mitigar sofrimento e auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em situações de emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à garantia dos direitos humanos ou humanitários de sua população.

O Projeto tramitou nas comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Finanças e Tributação e agora encontra-se nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Nas Comissões anteriores, o projeto foi aprovado, havendo, no entanto, ressalva no voto do relator da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, no seguinte teor:

“...é da competência exclusiva do Poder Executivo celebrar tratados, convenções e atos internacionais, nos termos do art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal. Se a prestação de assistência humanitária for considerada um ato internacional, o presente projeto de lei é incompatível com a Constituição, pois, como se depreende do artigo citado, o Poder Executivo já está autorizado a procedê-la.

Por outro lado, o artigo 49 da Constituição estabelece que é competência do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional e essa competência constitucional não pode ser eximida por lei.

Aguardamos que essas questões sejam resolvidas quando do exame do projeto na doura Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.”

Na Comissão de Finanças e Orçamento, o Deputado Fernando Coruja, do PPS de Santa Catarina, apresentou voto em separado no sentido de rejeição do PL nº 737/2007, assim manifestando-se ao final:

"Face ao exposto, consideramos que o PL nº 737/2007 representa um verdadeiro 'cheque em branco' a ser concedido ao Poder Executivo e, portanto, não deve prosperar. Assim, vimos pela presente apresentar nosso VOTO EM SEPARADO pela REJEIÇÃO do PL nº 737/07, de acordo com os argumentos acima expendidos, considerando que a forma mais segura de se evitar possíveis distorções é submeter as doações humanitárias internacionais ao crivo das duas Casas do Congresso que não devem se omitir ao exercício de suas prerrogativas exigindo que tais doações sejam precedidas de projetos de leis específicos, a serem analisados caso a caso."

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o RELATÓRIO.

II – MÉRITO

O Projeto de Lei nº 737/2007 padece de vícios de injuridicidade e de inconstitucionalidade. Senão vejamos.

1 – DA INJURIDICIDADE

O §2º do artigo 1º do projeto de lei em análise, diz que entre as ações previstas no *caput* incluem-se as permissões de uso e doação de bens móveis, inclusive alimentos do estoque público do Governo Federal, bem como aqueles que integram o patrimônio dos órgãos ou entidades da administração pública federal, acompanhados de termo de desafetação com fundamento nesta Lei, assim como a doação de recursos financeiros.

O Código Civil assim dispõe com relação aos bens públicos:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Segundo HELY LOPES MEIRELLES, bens públicos, “em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais.”. Portanto, segundo este conceito, a categoria de bem público abrange inclusive o patrimônio das entidades estatais dotadas de personalidade jurídica de direito privado. Seguindo esta linha, domínio público é o conjunto de bens públicos, não importando se o bem pertence realmente ao Estado, pois, bens particulares que estejam ligados à realização de serviços públicos também são considerados bens públicos.

Ainda seguindo as lições de Direito Civil com relação aos bens públicos, temos que uma das suas principais características é a inalienabilidade dos bens de uso comum do povo bem como os de uso especial, enquanto conservarem a sua qualificação na forma que a lei determinar (arts. 100 e 101, Código Civil).

A Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, assim regula a alienação e doação de bens públicos:

Seção VI Das Alienações

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: (grifo nosso)

a) doação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “h” e “i”; (grifo nosso)

.....

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; (grifo nosso)

.....

§ 1º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

.....

Pelo que diz a legislação infraconstitucional, temos que os bens públicos, das categorias dos bens especiais e de uso comum, são inalienáveis. Temos também que, para se abrir a possibilidade de alienação, precisam perder a característica de bens públicos através do ato administrativo chamado desafetação.

Com a desafetação, pode-se iniciar o processo de alienação de bens públicos, incluindo-se, aí, a doação de imóveis ou móveis, seguindo-se a partir de então, o procedimento previsto na Lei nº 8666/93, conforme citado acima.

Para doação de imóveis, além da autorização legislativa, exigem-se também a avaliação prévia e licitação, dispensando-se esta no caso de *doação*, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública.

Para móveis, são indispensáveis a avaliação prévia e a licitação, dispensando-se esta no caso de doação permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica.

Como se percebe, são vários os requisitos que devem ser obedecidos para a doação de bens públicos. Tanto é assim, que no caso de descumprimento das regras da Lei nº 8666/93, a própria lei estabeleceu penalidades ao administrador, *in verbis*,

“Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público. “

como também a Constituição Federal de 1988, ao prever a ação popular, diz que “*qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa,*

ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento das custas judiciais e do ônus da sucumbência.”

O que se vê, portanto, é o cuidado do legislador infraconstitucional em proteger o patrimônio público, os bens públicos, estabelecendo uma série de exigências para que a Administração Pública deles disponha.

Deixar ao livre arbítrio do Governo Federal a análise de conveniência, interesse público, donatários, bens a serem doados etc, é como passar um cheque em branco ao Governo, dando-lhe total autonomia para se engrandecer perante a opinião pública. Outro fato agravante é que o Projeto de Lei utiliza-se de expressões amplas, sem possibilidade de definição e controle, tais como doações para ‘prevenir’, ‘preparar’, ‘risco iminente’ etc. A autorização para o Governo Federal, através deste Projeto de Lei, passa por cima do sistema legislativo brasileiro concernente ao bens públicos. E ainda, e mais gravoso, é tirar do Poder Legislativo e do TCU a possibilidade de uma avaliação prévia do ato a ser praticado pela Governo Federal.

Questão de relevante importância é a doação de dinheiro. Assim diz a Lei nº 8429, de 02 de junho de 1992:

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

.....

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

.....

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

.....

II - na hipótese do art. 10, resarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

.....

Além da afronta à Lei nº 8429/92, repetimos aqui, por total afinidade com o tema tratado, trecho do voto em separado do Sr. Deputado Guilherme Campos/ DEM-SP:

“Nesse cenário, a imprevisibilidade quanto à natureza e à duração das referidas ações impossibilita quaisquer estimativas de custos para os cofres da União. Assim, o Projeto de Lei deixa de atender o artigo 16 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), reproduzido a seguir:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;...”

Fica evidente que o Projeto se enquadra no caso de “criação de ação governamental” disposta no caput do art. 16 da LRF. Entretanto, a proposição não apresenta a estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo inciso I do caput do referido artigo. De fato, pelas razões expostas anteriormente, o extenso campo de circunstâncias e a indefinição do tempo das ações impossibilitam a estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Portanto, o projeto de lei mostra-se inadequado para estabelecer normas referentes a recursos para ações humanitárias por afrontar de forma irrefutável o que determina o artigo 16 da LRF. Ademais, a proposição não apresenta sequer a data de início de vigência. Esse fato, ao contrariar o art. 8º da Lei Complementar n.º 95/19981, também concorre para impedir uma estimativa orçamentária ou financeira.

Pelas questões acima levantadas, entendo que o **Projeto de Lei é injurídico**, por ferir toda uma sistemática legal já estabelecida a respeito do tema e, portanto, **deve ser rejeitado**.

2 – DA INCONSTITUCIONALIDADE

Assim determina a Constituição Federal de 1988:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

”

Considerando-se, hipoteticamente, que não existisse legislação proibindo a livre alienação de bens do patrimônio público, se o Governo Federal fosse realizar uma doação de bens para outro país, este ato deveria necessariamente ser formalizado através de um Acordo Internacional. E por se tratar de ato que acarrete diminuição ao patrimônio nacional, este ato deve passar, obrigatoriamente, pelo crivo do Congresso Nacional.

Na situação em análise, existe legislação infraconstitucional que impede a doação ampla e irrestrita de bens públicos. Assim, se o Governo Federal desejar realizar qualquer doação de bens públicos para outros países, além de ter que observar todo o trâmite para a sua alienação, a formalização do ato dar-se-á por meio de Acordo Internacional. Este Acordo, por trazer gravames ao patrimônio nacional, será obrigatoriamente resolvido pelo Congresso Nacional, por determinação constitucional.

Desnecessário dizer que lei ordinária não revoga dispositivo constitucional. Logo, mesmo que não houvesse o obstáculo da injuridicidade acima descrito, o projeto de Lei nº 737/2007 padece do vício insanável da inconstitucionalidade.

Ante o exposto, é o Parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade e da do PL nº 737, de 2007.

Sala das Comissões, 24 de março de 2009.

Deputado José Maia Filho
DEM/PI

FIM DO DOCUMENTO