



PARECER N° , DE 2015

Da REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 17, de 2007, do Senador Paulo Paim, que *autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade do Mercosul, com sede no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.*

RELATOR: Senador HUMBERTO COSTA

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 17, de 2007, de autoria do Senador Paulo Paim, cujo propósito é autorizar o Poder Executivo a criar a Universidade do Mercosul, sediada no Estado do Rio Grande do Sul.

O conteúdo normativo do PLS cinge-se a seis artigos. O art. 1º do projeto, em seu *caput*, autoriza o Poder Executivo a criar a mencionada universidade e nos três incisos autoriza também a criação do cargo de Reitor da Universidade e demais cargos de direção; a dispor sobre a organização administrativa da unidade de ensino e abrir concurso público e transferências para lotar as vagas a serem criadas.

O art. 2º estabelece que a universidade “terá como objetivo a oferta de educação superior, compreendendo atividades indissociadas de ensino, pesquisa e extensão, tendo como focos de atenção as questões dos países membros do Mercosul e o atendimento dos estudantes dessas nações”.



O art. 3º determina que a Universidade do Mercosul terá estatuto e regimentos próprios, obedecendo à legislação brasileira e a protocolos e acordos internacionais que orientem suas ações aos países membros do Bloco e assegurem o reconhecimento imediato de seus diplomas acadêmicos de graduação e pós-graduação, sem necessidade de revalidação.

O art. 4º estipula que o Conselho Superior da Universidade a ser criada terá, além da maioria de profissionais de carreira universitária sujeitos à legislação brasileira, representantes oficiais dos países membros do Bloco, após protocolos que assim disponham.

O último artigo de conteúdo, o 5º, diz que a Universidade integrará o sistema de ensino superior da União, devendo por ela ser mantida, mas poderá receber aportes financeiros dos países membros do Mercosul.

Na Justificação, o Senador Paulo Paim registra que a criação da Universidade do Mercosul é necessária por duas razões: primeiro, a expansão do próprio sistema de educação superior, diante da demanda crescente de concluintes do ensino médio nos Estados da Região Sul do Brasil. Com dados de 2006, ele estima em cerca de 390 mil estudantes aptos pra entrar no ensino superior. Somando-se a outras classes de pessoas que anseiam pelo ingresso na universidade, esse número teria alcançado um milhão de pessoas. Considera o Senador Paim que, mesmo com a existência de cerca de 250 mil vagas em cursos de graduação nas universidades federais e nas instituições privadas existentes na Região Sul, haveria ainda a necessidade de expansão do número de entidades federais de educação superior na Região.

A esse argumento numérico, o Senador Paulo Paim agraga a consideração estratégica da posição geográfica do Rio Grande do Sul para os objetivos do Mercosul. Segundo o autor do Projeto, os laços de amizade do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai passam pelo território do Rio Grande do Sul e a Universidade do Mercosul ali sediada seria o coroamento dessa integração, além da institucionalização de atividades de ensino, pesquisa e extensão de forma a contribuir na formação dos jovens dos quatro países no desenvolvimento científico, artístico e cultural e, sobretudo, no fomento das relações de amizade no Sul do continente.

ea2015-05914



O PLS em exame deverá, ainda, ser submetido à decisão terminativa da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Não houve apresentação de emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

À luz do que determina a Resolução nº 1, de 2011-CN, alterada pela Resolução nº 2, de 2015-CN, compete à Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul “apreciar e emitir parecer a todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, inclusive as emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul” (art. 3º, inciso I). O PLS em tela é matéria de interesse do Mercosul, embora não seja emanado de algum de seus órgãos decisórios.

Em que pesem as nobres intenções que motivaram a apresentação do projeto sob análise, sobressai, em face da iniciativa parlamentar da proposição, o incontornável vício de constitucionalidade que incorrem os projetos de lei com caráter autorizativo, conforme jurisprudência a respeito do assunto.

Assim, a criação da Universidade do Mercosul, ou de qualquer órgão público, depende de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, consoante o disposto no art. 61 da Constituição Federal, § 1º, inciso II, alínea ‘e’.

Desse modo, a pretensão está eivada do vício formal de iniciativa, fato este que impõe a sua rejeição, pois a iniciativa legislativa para tratar sobre administração pública no âmbito da União é do Presidente da República, conforme dispõe o art. 61, § 1º, II, e, *in verbis*:

Art. 61.
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
.....
II – disponham sobre:

ea2015-05914



.....
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
.....

Ressalte-se, ademais, que o art. 84, III, da Constituição Federal, que estabelece as matérias de competência privativa do Presidente da República, corrobora o previsto no supracitado art. 61, *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
.....

A reserva da iniciativa legislativa decorre da separação dos Poderes, que é princípio basilar do sistema constitucional brasileiro, conforme consta do art. 2º da Constituição Federal. Trata-se de princípio constitucional fundamental que tem em vista a desconcentração do poder político mediante o exercício da autonomia administrativa por cada um dos Poderes. Dessarte, não é lícito a um Poder usurpar a competência de outro e decidir sobre sua organização administrativa.

A iniciativa parlamentar, tal qual a contida no projeto, tem o sentido de estabelecer atribuições administrativas ao Poder Executivo, não obstante tratar-se de projeto autorizativo.

O Senado Federal vinha acatando projetos autorizativos com fundamento no Parecer nº 527, de 1998 – CCJ. Todavia, recentemente, esta CCJ, mediante o Parecer sobre o Requerimento nº 3, de 2011, da CE, opinou no sentido de que sejam *declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder (projetos de lei autorizativa)*.

ea2015-05914



É esse, por igual, o entendimento da Câmara dos Deputados, apoiado tanto na doutrina quanto na jurisprudência sobre o tema. Tendo em vista que a Câmara é a Casa revisora dos projetos que têm origem no Senado Federal, como é o caso em análise, e que o complexo processo de elaboração das leis ainda exige a participação do Poder Executivo, mediante a sanção do Presidente da República a projeto de lei, não há como esperar que proposição com vício de iniciativa possa ter êxito.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é abundante e pacífica com respeito à impossibilidade de lei de iniciativa de parlamentar dispor sobre matéria administrativa do Poder Executivo, seja no âmbito da União, do estado ou do município. Nesse sentido, foram julgadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nºs 2.857, 3.180, 1.275, 2.808, 603, 1.144, 3.254, 2.799-MC, 2.443-MC e 1.301.

De acordo com essa orientação, o projeto autorizativo carece do postulado da coerção, elemento essencial para que a norma possa produzir seus efeitos no mundo jurídico. Daí o acerto de se considerar inconstitucional um projeto dessa natureza, que se mostra ineficaz por não ter o poder de impelir o Poder Executivo a cumprir seus mandamentos.

Ressalta, ademais, que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) aprovou, na forma de Emenda Substitutiva, o Projeto de Resolução do Senado nº 74, de 2009, que insere no art. 224 do Regimento Interno da Casa a hipótese de indicação, para sugerir a outro poder a adoção de providência, realização de ato administrativo ou de gestão, ou ainda o envio de projeto de matéria de sua exclusiva iniciativa.

Enfatizamos, todavia, o nosso entendimento de que a criação de instituição de ensino que fomente a integração, assim como a já existente Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu, Paraná, merece o apoio de todos nós brasileiros por estar revestida de elevados e indiscutíveis propósitos, cabendo, no entanto, ao Poder Executivo incorporar essa ideia, após iniciativas políticas, mediante apresentação de projeto de lei com essa finalidade.

ea2015-05914



III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **rejeição** do PLS nº 17, de 2007, em razão de sua inconstitucionalidade, a teor do disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Humberto Costa", is positioned between the title "Presidente" and the title "Relator".

ea2015-05914