

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 967, DE 2007

Dispõe sobre a homologação e o reconhecimento do ato de declaração de estado de calamidade pública ou de situação de emergência.

Autor: Deputado Raimundo Gomes de Matos

Relator: Deputado Rubens Pereira Júnior

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do Deputado RAIMUNDO GOMES DE MATOS, tem por escopo estabelecer prazos para a homologação de atos de declaração de estado de calamidade pública ou situação de emergência.

Segundo a proposição, o ato de declaração será homologado, mediante decreto do Governador do Estado, e enviado ao Ministério da Integração Nacional, com solicitação para reconhecimento, no prazo de até sete dias úteis, contados a partir da solicitação do Prefeito Municipal. O ato de declaração será reconhecido, mediante portaria do Ministro de Estado da Integração Nacional, no prazo de até cinco dias úteis, contados a partir da solicitação do Governo do Estado ou do Distrito Federal ou do Prefeito Municipal.

Esgotado o prazo estipulado, caso o Governo do Estado não tenha se manifestado, o ato de declaração de estado de calamidade pública ou de situação de emergência passa a ter efeito jurídico no âmbito da administração estadual, podendo o Município solicitar diretamente ao Ministério da Integração Nacional o seu reconhecimento. No caso de o Ministério da Integração Nacional não se manifestar no prazo estabelecido, o ato de

declaração do estado de calamidade pública ou de situação de emergência passa a ter efeito jurídico no âmbito da administração federal.

O Projeto foi distribuído às Comissões da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional; de Finanças e Tributação; e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional aprovou o Projeto, nos termos do parecer vencedor do Deputado URZENI ROCHA, autor de voto em separado. O parecer do Deputado MARCOS ANTONIO, vencido, passou a constituir voto em separado.

Na Comissão de Finanças e Tributação foi aprovado, por unanimidade, o parecer do Relator, Deputado EDUARDO AMORIM, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto.

Compete, agora, a este Órgão Técnico apreciar a matéria quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a teor do disposto no art. 32, inciso IV, alínea a, do Regimento Interno.

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

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Analisando a proposição sob o prisma da constitucionalidade, concordo com os Deputados HUGO LEAL e TIA ERON, relatores anteriores da matéria, motivo pelo qual adoto seu bem elaborado parecer integralmente, com singelas observações adicionais.

O art. 18 da Constituição Federal determina:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.” (destacamos)

Dispõe o § 1º do art. 61 da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001:

“Art. 61.....

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

.....

II- disponham sobre:

.....

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

.....” (destacamos)

O inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, também alterado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, por sua vez, determina:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VI- dispor, mediante decreto, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**” (destacamos)

De início, cabe notar que a proposição outorga atribuições aos Governadores, o que fere o princípio federativo. Quanto aos Estados da Federação, o Constituinte originário firmou organizarem-se e regerem-se pela Constituição e leis próprias, com poder normativo para a estruturação de seus órgãos e serviços.

Analisando o Projeto quanto ao aspecto formal atinente à iniciativa legislativa, vislumbro ofensa aos dispositivos retrotranscritos da Constituição Federal.

O Projeto de Lei em exame trata de matéria relativa às atribuições de órgão da administração pública, no caso, o Ministério da Integração Nacional, que se situa na esfera da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Verifico que o tema é, hoje, disciplinado pelo Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, que regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, convertida na Lei nº 12.340, de 1 de dezembro de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre.

Após a edição da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no sentido da inconstitucionalidade formal de atos normativos que dispuseram sobre as atribuições de órgãos da administração pública, por inobservância da reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo, corolário do princípio constitucional da separação dos Poderes.

O Min. Sydney Sanches, relator no julgamento cautelar da **ADI 2.372**, esclareceu a necessidade de observância do texto constitucional no que tange à iniciativa do Chefe do Executivo na elaboração de normas que alterem as atribuições de órgão pertencente à administração pública¹:

“Trata, isto sim, de estabelecer uma nova atribuição de órgão da administração pública (ainda que autárquico), para o que a Constituição Federal de 05.10.1988, em seu texto originário, exigia lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “e” - “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”).

Tal dispositivo constitucional não subsiste, diante da nova redação da referida alínea “e”, introduzida pela E.C. nº 32/2001, que alude apenas a “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI”.

Vale dizer, a criação e extinção de órgãos da administração pública depende de Lei, de iniciativa do Poder Executivo. E, uma vez criado o órgão, sua organização e funcionamento será regulado por Decreto (art. 84, VI).

¹ Excerto transcrito na ADI 3.254-2 Relatora: Ministra Ellen Gracie.

Em se tratando de órgão autárquico, surgiria a dúvida, quanto a esse Poder de organização por Decreto. Mesmo sendo a autarquia um órgão da administração pública, ainda que indireta.

De qualquer maneira, não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los.

De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las?

Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário.

.....”(destacamos)

Impende lembrar, ademais, extraídos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, na mesma linha de interpretação sistemática das normas e princípios constitucionais atinentes à reserva de iniciativa, os seguintes precedentes, cujas ementas transcrevemos:

“ADI 3.254-2 ESPÍRITO SANTO

Relatora: Min. ELLEN GRACIE

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.755, DE 14.05.04, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO. ARTS. 61, § 1º, II, e E 84, VI, DA CARTA MAGNA.

1. É pacífico nesta Corte o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 2.137-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence.

2. O controle da baixa de registro e do desmonte e comercialização de veículos irrecuperáveis é tema indissociavelmente ligado ao trânsito e a sua segurança, pois tem por finalidade evitar que unidades automotivas vendidas como sucata - como as sinistradas com laudo de perda total - sejam reformadas e temerariamente reintroduzidas no mercado de veículos em circulação.

3. É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

4. Ação direta cujo pedido se julga procedente. (destacamos)”

.....

“ADI 2646 MC / SP - SÃO PAULO

Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA.

1. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração estadual, bem como a iniciativa para propor projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigos 84, II e IV e 61, § 1º, II, e).

2. Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformado em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada ao Poder Executivo pela Constituição Federal. Medida cautelar deferida.” (destacamos)

Pelas razões expendidas, em que pese os louváveis propósitos do nobre autor do Projeto, manifesto meu voto no sentido da **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 967, de 2007**, por vício insanável de iniciativa legislativa e ofensa ao princípio federativo, restando prejudicada a análise dos demais aspectos pertinentes ao campo temático deste Colegiado.

Sala da Comissão, em 10 de abril de 2018.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Relator