

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### Projeto de Lei nº 4476, de 1994.

Autoriza o Poder Executivo Federal a reverter em favor da Sociedade Japonesa de Santos, no Estado de São Paulo, o imóvel que menciona.

**Autor:** Koyu Iha

**Relator:** Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh

### VOTO EM SEPARADO DO DEP. OSMAR SERRAGLIO

#### I – Relatório

O Projeto de Decreto Legislativo nº 4476, de 1994, tem como propósito reverter em favor da Sociedade Japonesa de Santos, no Estado de São Paulo, o imóvel que menciona.

O Projeto foi apresentado pelo ex-Dep KOYU IHA, PSDB/SP, em 1994, tendo sido aprovado na Câmara em dezembro de 1996. Posteriormente foi encaminhado ao Senado, onde tramitou como PLC 4/1997, tendo como Relator, na CCJC, o Senador ROMEU TUMA. No Senado, foi revisto e recebeu emenda de redação que alterou somente o seu art. 1º, tendo sido aprovado, em outubro de 1999, com o seguinte texto: “ *Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a doar, sem encargos, à Sociedade Japonesa de Santos, sediada em Santos-SP, o imóvel situado na Rua Paraná, nº 129, no município de Santos, Estado de São Paulo.*”

Em retorno à Câmara, tramita desde 1999, onde foi aprovado na CTASP e, na CCJR, em outubro de 2003, recebeu parecer favorável de seu Relator, Dep LUIZ EDUARDO GREENHALGH.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se para análise da emenda do Senado Federal, sob os ângulos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos regimentais.

É o relatório.

## II- Voto

Regra o art. 22, XXVII, da Constituição Federal:

*Compete privativamente à União legislar sobre:*

*XXVII – **normas gerais de licitação e contratação**, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da **União, Estados, Distrito Federal e Municípios**, obedecido o disposto no art.37,XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, §1º,III.*

No uso dessa competência, o Congresso Nacional editou a Lei Lei 8.666, de 21.06.93 (Lei de Licitações), que estabelece, em seu art 17:

*“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 o órgão 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:*

*a).....*

*b) **doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera de governo.***

Assim, União, Estados e Municípios só podem doar bens a **entes públicos**. Trata-se de previsão de lei **nacional** – e não simplesmente **federal** – uma vez que atinge as três ordens jurídicas da federação.

Esta é uma rara oportunidade que o legislador tem de aplicar a doutrina reportada à necessária distinção entre **lei nacional** e **lei federal**. A lei nacional é aquela que atinge os três entes federados: União, Estados e Municípios. Já a lei federal é aquela que tem aplicação restrita ao âmbito federal, como é o caso paradigmático da lei que incide sobre o funcionário federal. Ambas são de competência do Congresso Nacional e, formalmente, identificam-se. Contudo, seu âmbito de incidência é distinto.

Para essa demonstração, invoco mestres, colegas da PUC-SP do valoroso deputado José Eduardo Martins Cardozo, a começar pelo insuperável Geraldo Ataliba:

*Leis nacionais e leis federais – O Congresso Nacional é órgão legislativo do Estado Federal e da União. Na primeira qualidade edita leis nacionais, na segunda, leis federais. As leis nacionais superam e transcendem às circunscrições políticas internas. As leis federais, ao lado das estaduais e municipais, circunscrevem-se à área de jurisdição da pessoa a que se vinculam e somente obrigam os jurisdicionados stricto sensu de cada qual. É, portanto, muito mais ampla a lei nacional do que a lei federal. Em outras palavras, a Constituição confere à lei nacional amplíssimo poder para regular matérias específicas em todo o território nacional, abstração feita da sujeição dos destinatários da norma, quer à União, quer a Estados e Municípios. Já a lei federal, embora editada pelo mesmo órgão, onera, circunscritamente, somente os jurisdicionados da União. Donde se vê que a lei federal se opõe – no mesmo plano que está – à lei estadual e à municipal, enquanto que a lei nacional abstrai de todas elas – federal, estadual e municipal – transcendendo-as... A lei federal é bem restrita e*

*limitada. Dirige-se aos jurisdicionados (stricto sensu) da União, seus administrados; a seu aparelho administrativo, vinculando exclusivamente seus súditos. Obriga só aquelas pessoas a ela sujeitas, circunscrevendo seus efeitos à esfera da pessoa União, em oposição a Estados e Municípios. Quer dizer: limita-se ao campo constitucional conferido à União, não podendo estender-se ou invadir o campo dos Estados e Municípios.*

( in SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO BRASILEIRO, p.94)

Na mesma esteira manifesta-se Roque Carrazza:

*Preliminarmente, queremos deixar claro que a **lei nacional** e a **lei federal**, conquanto geradas pelo mesmo órgão legislativo – o Congresso Nacional -, não se confundem.*

*... Já no que respeita ao âmbito material de validade, a lei nacional e a federal se apartam, na exata medida em que a matéria regulada pela primeira ( e que lhe é expressamente cometida pela Lei Suprema) alcança não só a União (o que acontece com a lei federal), como as demais pessoas políticas, impende remarcar, projeta-se até os Estados e Municípios, paralisando a eficácia das normas advindas destas pessoas, que com ela se sobreponham”.*

(in O Regulamento no Direito Tributário Brasileiro, p.77)

Também o tributarista pernambucano José Souto Maior Borges:

*Parece-nos que um caminho metodológico adequado para o estudo da lei nacional, deve tomar como ponto de partida a teoria kelseniana dos âmbitos de validade da norma: a) material; b) pessoal; c) espacial; e d) temporal.*

P.63

*Na federação brasileira cumpre distinguir, consoante a formulação kelseniana, entre três ordens jurídicas distintas: a) a global e as parciais; b) central; c) periféricas, correspondendo respectivamente: a) ordem nacional (do Estado federal); b) simplesmente federal (da União); e c) estadual (dos estados).*

*São idênticos os âmbitos espaciais de validade da lei federal e da lei nacional, porque ambas vigoram em todo o território do país. Tampouco existe diferença no tocante aos respectivos âmbitos temporais de validade, porque não vigora nenhum critério específico de predeterminação de vigência da lei federal e da lei nacional. Com relação ao âmbito pessoal de validade, deve-se observar que os destinatários – pessoas físicas e jurídicas – das leis federais e das leis nacionais podem se confundir. Tanto que Ataliba, reconhecendo essa circunstância, identifica o critério diferencial entre essas categorias legislativas na qualidade com que as pessoas recebem a lei nacional – para ele, enquanto súditos do Estado federal – diversamente da lei federal, cujos destinatários são as pessoas físicas ou jurídicas jurisdicionadas ou administradas da União.*

*É entretanto importante observar que nem sempre a identificação do âmbito pessoal das normas federais e nacionais se verifica, por que a lei nacional pode ter como destinatários não só a União, mas também os Estados-membros, municípios e Distrito Federal. Quando a lei nacional, editada pela União, tem como destinatários esses outros entes constitucionais, o seu âmbito pessoal de validade diversifica-se nitidamente com referência ao das leis simplesmente federais.*

*A lei federal, no seu âmbito pessoal de validade, limita-se a vincular a União, sem alcançar as outras pessoas constitucionais. A lei federal distingue-se da lei nacional porque esta, embora editada pelo Congresso Nacional, tem como destinatários não*

*apenas a União, mas os Estados e Municípios; ou só os Estados; ou só os Municípios, etc. Se tiver como destinatário apenas a União, de lei nacional não se tratará.*

*Finalmente, no tocante ao âmbito material de validade, a projeção da matéria regulada até aos Estados e ou Municípios dá a conotação básica da lei nacional. A lei nacional colhe em conjunto ou separadamente essas pessoas constitucionais. A matéria regulada em lei nacional é aplicável pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, ao contrário do que sucede com as leis simplesmente federais que se limitam consoante ao exposto, a vincular os jurisdicionados e administrados da União.*

*( In Lei Complementar Tributária, p.63 e 66).*

Nem se diga que, por ser a Lei 8.666/93 **lei ordinária**, não se caracterizaria como **lei nacional**. Sobre isso, novamente vale a lição de Souto Maior Borges:

*Com referência ao seu âmbito material de validade, as leis ordinárias editadas pela União podem ser esquematicamente assim classificadas: (a) leis ordinárias federais, stricto sensu, somente respeitantes à União ou reguladoras de suas relações com seus administrados, contribuintes ou terceiros com quem esta mantenha relação de qualquer natureza e (b) leis ordinárias materialmente nacionais, e.g., art. 8.º, n. XVII, c, porque transcendem o campo mais restrito das leis ordinárias federais stricto sensu.*

*Consequentemente, a lei ordinária da União tanto veicula a disciplina de matérias estritamente federais, quanto de matérias de ordem nacional. Logo, o conteúdo da lei ordinária da União é cambiante, podendo conferir-lhe a feição ora de lei simplesmente federal, ora de lei nacional.*

*( In Lei Complementar Tributária, p.69).*

A conclusão é simples: por se tratar de **lei nacional**, a Lei n.8.666/93, portanto com incidência sobre a União, Estados e Municípios, não pode ser derogada por uma **lei federal** – como sucede com o presente Projeto de Lei - eis que afasta somente a União de sua incidência. Os Estados e Municípios estão impedidos de proceder semelhante doação, diante do que preceitua o art. 17 da Lei n.8.666/93. É evidente a hostilização ao **princípio federativo**.

Não se pode admitir que a União possa doar imóvel, contrariando a lei nacional, enquanto aos demais entes da Federação seja isso obstado. Seria de mister, precedentemente, alterar a Lei de Licitações.

Assim, por guerrear contra o princípio federativo - inconstitucional é o Projeto de Lei.

Sala das Comissões, 13 de junho de 2005.

**Deputado OSMAR SERRAGLIO**