

Comissão de Finanças e Tributação – CFT

Projeto de Lei n.º 737-B, DE 2007 (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.

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 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.”

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 acoossaram 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 conseqüente 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 de novembro de 2008.

Dep. FERNANDO CORUJA
PPS/SC