

COMISÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA
PROJETO DE LEI Nº 737, DE 2007

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.

AUTOR: PODER EXECUTIVO
RELATOR: DEPUTADO MAINHA

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 douta 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 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.

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 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.

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, de março de 2009.

Deputado MAINHA
DEM/PI