COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 737/2007

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 José Maia Filho

VOTO EM SEPARADO

DEPUTADO JOSÉ GENOINO

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, originário da Mensagem nº 230/2007, do Exmº Sr. Presidente da República submetida à apreciação do Congresso Nacional, autoriza o Poder Executivo a realizar ações humanitárias internacionais 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 referido projeto, de acordo com a Exposição de Motivos (EM) do Ministério das Relações Exteriores, que acompanha a tramitação do projeto de lei,

foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Assistência Humanitária Internacional, coordenado pelo Itamaraty. O GTI tem buscado tornar possível o envio de assistência humanitária brasileira para países mais necessitados, principalmente, na América Latina e no Caribe. O GTI foi criado por decreto, publicado em 21 de junho de 2006.

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos do MRE, a intenção é agilizar o processo de assistência humanitária ao exterior, dado que é sempre necessária a publicação de Medida Provisória que autorize tais ações, o que leva os procedimentos a sofrerem atrasos e por vezes inviabilizarem a assistência emergencial.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o projeto foi aprovado, acatando-se o parecer da relatora, deputada Manuela D'Ávila. Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional o projeto foi aprovado, na forma do parecer do relator, deputado Dr. Rosinha. Da mesma forma, foi aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do parecer do relator, deputado Vignatti. Todos os pareceres das comissões de mérito foram aprovados nos termos do presente projeto de lei.

O Projeto está sob apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para o exame quanto a Constitucionalidade e Juridicidade. A proposição foi distribuída para relatoria do deputado Mainha, que apresentou voto pela Inconstitucionalidade e Injuridicidade, em face disso e por discordar do parecer do nobre colega, apresentamos o presente voto em separado.

É o relatório.

II - VOTO

O Projeto de Lei nº 737, de 2007, autoriza o Poder Executivo a proceder a ações humanitárias internacionais 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 (Art. 1º, caput).

2. O Poder Executivo fica autorizado, com o referido Projeto de Lei, a empregar os meios necessários e suficientes que visem a implementar as ações humanitárias internacionais (Art. 1º, § 1º) de duas maneiras: 1) 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 nessa Lei (Art. 1º, § 2º); 2) doação de recursos financeiros (*idem*). Dispõe o Art. 1º, § 3º, que as doações em espécie, isto é, as doações de recursos financeiros, bem como outras despesas decorrentes da aplicação da Lei, correrão à conta das dotações orçamentárias constantes em programação específica, a ser previamente submetida ao Parlamento, no âmbito da aprovação da Lei Orçamentária Anual.

3. De toda sorte, a primeira modalidade de prestação de assistência humanitária, uso e doação de bens móveis dos órgãos ou entidades da administração pública federal, será feita mediante termo de desafetação – quando necessário – sem geração de despesa orçamentário-financeira. Cabe lembrar que a desafetação consiste na conversão de um bem público de uso comum ou especial para um bem público dominical (ou seja, bem sem destinação pública específica, em que a União o mantém como objeto de direito real), sendo naturalmente desnecessária quando o bem público já é dominical. Importa

destacar, ademais, que a assistência humanitária internacional se vale, basicamente, da doação de bens dominicais (sementes, grãos, tendas e barracas, vacinas, remédios, etc), não previamente afetados a qualquer destinação pública.

4. Ademais, ressalte-se que o fundamento da desafetação será a própria Lei ora em debate, isto é, terá como fundamento o interesse social em oferecer assistência humanitária a outros povos e nações em situação de emergência. Com efeito, a Lei ora em discussão conforma, como expressão do interesse social, a assistência humanitária internacional, fundamentando, não apenas a desafetação de bens públicos de uso comum e especial, mas todas as ações passíveis de empreendimento no âmbito deste Projeto.

5. É imprescindível destacar que o presente Projeto de Lei, em momento algum, objetiva subtrair a incidência de outros dispositivos legais atinentes à matéria, como a Lei nº 8.666/1993, que em seu Art. 17, inciso II, determina que a doação de bens públicos móveis dependa de prévia avaliação. No caso de doação de bens públicos móveis, importa mencionar que a própria Lei 8.666/93 (Art. 17, II, “a”) dispensa a licitação quando os bens forem doados sob o manto do interesse social. Consoante ao já comentado, este Projeto de Lei visa introduzir, como hipótese de interesse social, a assistência humanitária para outros países, possibilitando a doação de bens móveis, devidamente acompanhados dos termos de desafetação quando necessários, sem prejuízo de que sejam observadas outras exigências que versem sobre a matéria, como a avaliação prévia.

6. Eventualmente, bens móveis ainda não pertencentes ao patrimônio da União (sementes, grãos, vacinas, medicamentos, barracas e tendas, etc) poderão ser adquiridos do mercado interno nacional com recursos públicos para, posteriormente, serem doados no âmbito de ações humanitárias internacionais. Essa situação se aproxima, do ponto de vista de execução orçamentário-financeira, à segunda modalidade de prestação de assistência humanitária, isto é, doação direta de recursos financeiros ou outras despesas decorrentes da

aplicação da Lei (como por exemplo: transporte de doações, envio e manutenção de equipes técnicas, envio de estruturas logísticas, etc). Em todos os casos em que o dispêndio do patrimônio público se dá em espécie, o gasto público será financiado de acordo com a legislação em vigor, isto é, mediante existência de ação orçamentária, constante em programação específica, e de acordo com as Leis de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual, previamente aprovadas pelas duas Casas Legislativas. Assim, cada atividade específica de assistência humanitária internacional (transporte, diárias e passagens de especialistas, entre outros, assim como a aquisição de bens móveis para posterior doação internacional) será financiada com base em créditos orçamentários e recursos financeiros existentes, já devidamente aprovados pelo Congresso Nacional, para aquele tipo de atividade específica.

7. Com efeito, não se trata de “criação de ação governamental”. O Projeto não se enquadra no disposto no Art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Visa a permitir, apenas, o uso de ações orçamentárias previamente existentes e aprovadas anualmente pelo Congresso Nacional para atender a situações de assistência humanitária internacional. Quando o Projeto em tela menciona que fica o Poder Executivo autorizado a proceder a ações humanitárias, não se refere às ações orçamentárias descritas na Lei Complementar nº 101, de 2000. Trata-se da aceção de ação entendida como atividades que possam atender as finalidades previstas no caput do Art. 1º do Projeto de Lei.

8. Com relação ao disposto no § 4º do Projeto de Lei, tampouco serão criadas novas despesas. Qualquer emprego de recursos nos casos previstos no Art. 4º deverá, igualmente, ocorrer de acordo com o Art. 1º, § 3º, isto é, mediante existência de dotação orçamentária prévia em programação específica, aprovada na LOA.

9. Nunca é demais lembrar que o referido Projeto de Lei fundamenta-se no Princípio basilar da Constituição Federal que estabelece que as relações internacionais do Brasil devem reger-se pela “prevalência dos direitos humanos” e “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, (Art. 4º, incisos II e IX, da CR/88), cabendo a todo e qualquer Estado a proteção, promoção e provisão dos meios necessários à garantia dos direitos humanos, independentemente da nacionalidade dos sujeitos dos direitos fundamentais. Além disso, conforme já destacado, as dotações orçamentárias a serem executadas para financiar as operações de assistência humanitária internacional já terão sido aprovadas pelo Congresso Nacional, durante as discussões das leis orçamentárias no exercício anterior, tornando despicinda nova e posterior autorização congressual, com base no Art. 49, I, da CR/1988. Nesse sentido, as alegações de inconstitucionalidade do Projeto deveriam ser opostas, haja vista que as doações a serem efetivadas no âmbito dessa Lei objetivam dar concretude a um dos princípios constitucionais fundamentais da Constituição da República de 1988, sem a ocorrência da alegada supressão da análise congressual a respeito dos encargos e compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Tampouco é demais lembrar que a Constituição e a legislação *infra* não vedam a alienação de bens públicos. Como já ressaltado, o Art. 17, II, “a” da Lei nº 8.666/93 permite a doação de bens móveis, atendido o interesse social, desde que precedido de avaliação prévia, dispensada, porém, a licitação.

10. Não se sugere, portanto, a livre, generalizada e irrestrita alienação de bens públicos pelo Executivo Federal. O termo de desafetação, quando necessário, com fundamento nesta Lei, acompanhará os bens móveis a serem doados, respeitada, em qualquer caso, a regra de avaliação prévia. Destaque-se também que a formalização da doação de um bem público é possível por mero ato internacional (não necessariamente um acordo de caráter solene), que, muito embora implique na diminuição do patrimônio público, se operará em atenção à concretização do interesse social insculpido por esta Lei, com fundamento na

Constituição Federal, e tendo em vista a existência de dotações orçamentárias já existentes e aprovadas pelo Parlamento brasileiro.

11. Repita-se que este Projeto tem justamente a função de ampliar a noção de interesse social, que passa a ser exteriorizado também em ações de assistência humanitária internacional. Sublinhe-se que a ação de assistência humanitária precisa ser célere, sob pena de perdas de vidas humanas e, assim, comprometimento de sua efetividade. A intenção deste Projeto, por conseguinte, é justamente prover os meios, sem ofender a legislação infraconstitucional, que possibilitem a concretização do fim consagrado no art. 4º, IX da Constituição da República de 1988. Sem esta Lei, restaria inviabilizada a efetiva prestação de assistência humanitária internacional por parte do Governo brasileiro e o cumprimento dos preceitos constitucionais estabelecidos para a política externa, acima referidos, parâmetros generosos que a sociedade brasileira, por meio dos constituintes, estabelece e aos quais os servidores públicos não nos podemos furtar sob pena de, então sim, incorrerem na ilegítima inconstitucionalidade.

Diante do exposto, meu voto é pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 737, de 2007, nos termos do substitutivo ora oferecido e cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em, 10 de março de 2010.

Deputado **JOSÉ GENOINO**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a ações humanitárias internacionais, para fins de interesse social, de modo a 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.

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a empregar os meios necessários e suficientes que visem a implementar as ações humanitárias internacionais previstas no **caput**.

§ 2º Entre as ações previstas no § 1o, incluem-se:

I - a permissão de uso e doação de bens móveis dominicais, inclusive alimentos do estoque público do Governo Federal, bem como aqueles que integram o patrimônio dos órgãos ou entidades da administração pública federal, acompanhados, em qualquer caso, de avaliação prévia;

II - a doação de recursos financeiros.

§ 3º Não serão passíveis, para os fins desta Lei, permissão de uso ou doação de bens de uso especial e de bens imóveis.

§ 4º As doações em espécie, realizadas a título de ações humanitárias internacionais, bem assim as despesas decorrentes da aplicação desta Lei, correrão à conta das dotações orçamentárias constantes em programação específica.

§ 5º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder a convênios, ajustes ou acordos com o Distrito Federal, os Estados, os Municípios, com as fundações, privadas ou públicas, com organizações não-governamentais, com organismos internacionais ou outros países para os fins do disposto no **caput**.

Art. 2º As ações humanitárias previstas nesta Lei, inclusive as propostas de convênios, ajustes ou acordos de que trata o §5º do artigo anterior, somente poderão ser efetuadas mediante aprovação pelo Ministério das Relações Exteriores, coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 21 de junho de 2006.

Art. 3º - O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Sala da Comissão, em, 10 de março de 2010.

Deputado **JOSÉ GENOINO**