

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.560, DE 2008

Autoriza o Poder Executivo a criar a Escola Técnica Federal de Espigão do Oeste, no Estado de Rondônia.

Autor: Senado Federal

Relatora: Deputada Maria do Rosário

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposição em epígrafe, de autoria do Senado Federal, com o propósito de autorizar a criação de Escola Técnica Federal de Espigão do Oeste, no Estado de Rondônia.

A proposição foi antes apreciada pela Comissão de Educação e Cultura, que manifestou-se pela rejeição, uma vez caracterizada a evidente desconformidade da proposição com a Constituição Federal. Argumentou o Relator, Deputado Pinto Itamaraty:

Não obstante, esta Comissão, ao apreciar matérias dessa natureza, tem se pautado pelo que consta de sua Súmula nº 1, de 2001, de Recomendação aos Relatores, revalidada em 2007, na qual se lê:

“Por implicar a criação de órgãos públicos, e, obviamente, em cargos, funções e empregos, além de acarretar aumento de despesa, a iniciativa legislativa da criação de escolas, em qualquer nível ou modalidade de ensino, é privativa do Poder Executivo. (Ver art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal).

Projetos de Lei desse teor são meramente autorizativos e, portanto, inócuos, pois não geram nem direitos nem obrigações. (...)

Portanto, o Parecer do Relator de um PL que vise à criação de escola pública, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deverá concluir pela rejeição da proposta.

A criação de escolas deve ser sugerida na proposição do tipo INDICAÇÃO, a ser encaminhada ao Poder Executivo. (Ver RI/CD, art. 113.)

Face ao exposto e ressalvando-se as nobres intenções do Autor da matéria, votamos pela rejeição do projeto de lei nº 4.560, de 2008, ao mesmo tempo em que, considerando a pertinência e a relevância do objeto da proposição, proponho o encaminhamento da Indicação anexa ao Ministério da Educação. [grifos dele.]

Posteriormente a matéria foi encaminhada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que, mesmo reconhecendo a inconstitucionalidade da matéria, por carrear vício de iniciativa, houve por bem aprová-la no seu mérito, considerando que o obstáculo de ordem constitucional melhor seria encaminhado no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Assim se expressou o Relator, Deputado Mauro Nazif:

Quanto à constitucionalidade, entendemos alertar que muitas iniciativas parlamentares semelhantes foram obstadas sob a alegação de vício de iniciativa, por se tratar de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, consoante entendimento consubstanciado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Súmula de Jurisprudência nº 01, de 1994. Entretanto, considerando que cabe fundamentalmente a esta Comissão opinar quanto ao mérito da matéria, julgamos conveniente não nos concentrarmos na análise desse questionamento, a ser feita oportunamente pela Comissão competente.

A tramitação da matéria era conclusiva, mas, diante da divergência de pareceres entre as Comissões precedentes, nos termos do art. 24, II, “g”, a matéria terá como instância última o Plenário da Casa.

Compete-nos, nos termos do despacho de tramitação, apreciar a proposição sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54 do Regimento Interno).

II - VOTO DA RELATORA

De maneira direta e objetiva, manifestamo-nos, em que pese os nobres propósitos do autor da proposição, pela evidente inconstitucionalidade e injuridicidade da matéria.

O obstáculo à sua livre tramitação se encontra no cerne da teoria constitucional, que ao longo de tantos anos de experiência democrática, institucionalizou, para bem gerir a coisa pública, a divisão de Poderes, cada qual com suas atribuições e competências.

No caso em análise, o Projeto de Lei nº 4.560, de 2008, tem como seu elemento fundamental, seu propósito primeiro, como o mesmo enuncia na ementa e no seu conteúdo, autorizar o Poder Executivo a fazer algo. Em outras palavras, a Proposição, ela mesma, reconhece que quem tem a competência para criar a Escola Técnica Federal é o Poder Executivo e não o Congresso Nacional.

Bem sabemos que, de fato, é o Poder Executivo que tem a função administrativa, definida na Constituição, de gerir a educação no país, de executar o orçamento, de avaliar, com dados e fundamentos específicos, as possibilidades para o atendimento das necessidades na área educacional. Nós, parlamentares, podemos sensibilizar o outro Poder, levar-lhe as demandas da nossa população ou dos nossos Estados, mas, pela repartição de competências constitucional, a iniciativa legislativa nessa seara não nos pertence.

Se não fosse assim, poderíamos propor a criação de centenas de Escolas, Universidades; poderíamos propor viagens aos Ministros e ao Presidente da República, e assim uma infinidade de providências... Mas não podemos pela simples razão de que não é nossa tarefa constitucional.

Mais do que isso, a simples “autorização” ao outro Poder é, em última análise, vazia, inócuia, uma vez que este pode simplesmente ignorá-la, sem que, com isso, responda por sanção alguma.

Lembramos, inclusive, que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, após o advento da nova Constituição, consolidou o entendimento, ou melhor, sumulou entendimento expresso sobre a matéria no ano de 1994, quando então era Presidente o Deputado José Thomás Nonô, consagrando a posição construída pelos Presidentes da Comissão que o antecederam, parlamentares que, aliás, participaram da Constituinte e, ato seguinte, dentro da mesma legislatura, tornaram-se membros do Congresso Nacional como legisladores ordinários.

Nesse sentido, lembramos do Deputado Theodoro Mendes em 1989, do Deputado Nelson Jobim em 1990, do Deputado João Natal em 1991, do Deputado José Luiz Clerot em 1992, do Deputado José Dutra em 1993 e, finalmente, do Deputado José Thomaz Nonô em 1994.

Os primeiros desses parlamentares passaram a fazer uso da prerrogativa regimental – ressaltamos que o atual Regimento foi escrito pelos mesmos parlamentares que compuseram a Constituinte – insculpida no art. 164: várias proposições (centenas) ao longo dos anos indicados, com igual propósito àquela que agora estamos analisando, foram declaradas prejudicadas perante o Colegiado até que, por fim, como já dito, foi enunciada, em 1994, a Súmula de Entendimentos.

Diz, a propósito, o verbete nº 1 da referida Súmula, editado em 1º de dezembro de 1994:

a) Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional;

b) Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional;

Para esse efeito, citamos a obra do Consultor Legislativo Luiz Henrique Cascelli de Azevedo, ex-Secretário da Comissão de Constituição

e Justiça, intitulada “O controle Legislativo de Constitucionalidade” (Fabris, 2001, p. 57), que aduz:

“Tal enunciado teve como fundamentação o § 1º do art. 61 da Constituição Federal e o § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.

Como precedentes foram considerados:

- Projeto de Lei nº 2.084/89: aprovado o parecer do Relator, Deputado Sérgio Spada, pela inconstitucionalidade, em Reunião do dia 07.06.90;

- Projeto de Lei nº 1.89/89: aprovado o parecer do Relator, Deputado Messias Góis, pela inconstitucionalidade, em Reunião do dia 04.04.90;

- Projeto de Lei nº 2.294/91: declarada a prejudicialidade, de ofício, pelo Presidente da Comissão, em Reunião do dia 20.09.93 (18ª Reunião Ordinária de 1993);

- Projetos de Lei nºs 3.167/92 e 1.132/91: declarados prejudicados, de ofício, pelo Presidente da Comissão, em Reunião do dia 22.09.93;

- Ofício nº 163/90 – CCJR: declara a prejudicialidade de 112 projetos de lei que autorizavam o Poder Executivo a tomar determinada providência, e 37 projetos de lei que dispunham sobre a criação de estabelecimento de ensino.

A título de justificar-se o entendimento consubstanciado no verbete foram indicados alguns extratos de pareceres como o prolatado pelo Deputado Sérgio Spada sobre o Projeto de Lei nº 2.084/89: ‘O fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua inconstitucionalidade, por falta de legítima iniciativa.’

E o Deputado Messias Góis, a título ilustrativo, aduziu em seu parecer ao Projeto de Lei nº 1.892/89:

‘No caso concreto, entre as atribuições pertinentes ao Poder Executivo está a de promover o ensino nos três graus. A conveniência e a disponibilidade de recursos, após estudos de viabilidade determinam a construção de uma escola de nível superior ou não, de universidades ou escolas isoladas.

Não sei onde encontrar fundamento legal para a sua apresentação, pois mesmo aprovado, não cria uma obrigação, pois fica na dependência de ser a universidade idealizada passível de implantação quando não houver dotação orçamentária própria e suficiente para tal.

Autorizar o que já está autorizado pela Constituição é redundância. (...) Numa hipótese de haver aprovação deste projeto, qual a sanção que sofreria o Executivo pelo seu não cumprimento? Nenhuma.'"

A propósito, esse verbete da Súmula da Comissão foi tomada em consideração por outras Comissões da Casa, inclusive da Comissão de Educação, conforme pode-se depreender do posicionamento pela mesma exarado na apreciação desta matéria.

Portanto, tomando em consideração esses argumentos, temos que não apenas a inconstitucionalidade macula a proposição em análise, mas também a injuricidade se faz notar, uma vez que o direito não pode se compadecer com o que é inócuo, destituído de efeito prático, em desconformidade com os princípios que informam e dão sustentação ao ordenamento do país.

Uma última consideração: a Comissão de Educação elaborou uma indicação ao Poder Executivo no sentido de sugerir, ao Poder Executivo, a criação da Escola Técnica Federal de Espigão do Oeste, no Estado de Rondônia, ao tempo em que opinou pela rejeição do Projeto. Muito embora a iniciativa de indicação seja do parlamentar considerado individualmente – e não de uma Comissão – manifestamos, de qualquer forma, nossa simpatia à iniciativa.

Enfim, nosso voto é pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 4.560, de 2008.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.

Deputada MARIA DO ROSÁRIO
Relatora