

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.142, DE 2015

Acrescenta o § 9º ao art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, para dispor sobre a realização de convênios pela Administração Pública Federal.

Autor: Deputado DANIEL VILELA

Relator: Deputado EFRAIM FILHO

VOTO EM SEPARADO

(Do Deputado LUIZ COUTO)

O Projeto de Lei nº 1.142, de 2015, altera o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a fim de proibir que a Administração Federal exija órgão ou entidade específica das Administrações dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando da celebração de convênios.

No âmbito da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), adotou-se parecer no sentido da aprovação do projeto original.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Relator, Deputado Efraim Filho, apresentou o seu voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da matéria.

Ocorre que, do ponto de vista da constitucionalidade e da juridicidade do projeto, não concordo com o nobre relator desta Comissão, pelas razões expostas abaixo.

Inicialmente, considero que a matéria versada na proposição é constitucionalmente reservada à lei complementar, nos termos do art. 23, parágrafo único, da Carta Cidadã de 1988, a saber:

Art. 23. (...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Ora, é sabido que um dos principais instrumentos de cooperação entre a União e os demais entes da Federação brasileira é o convênio. Ao vedar que a União exija dos Estados e dos Municípios órgãos ou estruturas administrativas específicas, para fins de celebração de convênios, o Projeto de Lei n. 1.142, de 2015, invade assunto constitucionalmente reservado à lei complementar.

A título de exemplo, o art. 5º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, estabelece que os entes federativos poderão delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a eles atribuídas na referida Lei Complementar, **desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.**

A prevalecer o projeto de lei ordinária sob análise, haverá conflito entre o seu conteúdo e a supracitada lei complementar, o que evidencia a inviabilidade de se regular tal matéria por meio de lei ordinária.

Outro aspecto que denuncia a inconstitucionalidade formal do projeto é a invasão da iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, prevista no art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal.

Com razão, ao pretender regulamentar as exigências da Administração Pública Direta e Indireta Federal no âmbito de um consórcio com as demais entidades federativas, o projeto versa nitidamente sobre as atribuições da estrutura administrativa do Poder Executivo.

Nesse ponto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se pacificou no sentido da inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que estipulem atribuições a órgãos ou entidades públicas da Administração Direta ou Indireta, tendo em vista a violação do chamado “princípio constitucional da reserva de administração”, que, entre outros aspectos,

impede a iniciativa legislativa parlamentar em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Nos termos do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, o que inclui, segundo a jurisprudência da Alta Corte brasileira, a regulamentação das atribuições e estrutura desses órgãos públicos, como podemos perceber dos acórdãos proferidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 1.509, 3.169 e 3.564.

Quanto à juridicidade, entendo que a proposição resente-se de falta de clareza e pode vir a gerar entendimentos diversos e grande confusão normativa, a conflitar com diversas leis federais especiais que já exigem estruturas mínimas em cada ente federativo, como órgãos, conselhos, comissões e fundos, para que haja a celebração de convênios com a Administração Pública Federal, a exemplo da citada Lei Complementar n. 140, de 2011.

Tais legislações integram um complexo sistema de normas que objetivam garantir a efetividade da cooperação entre os entes federativos e das políticas públicas a serem implementadas por meio dos convênios intergovernamentais. Sob esse prisma, sequer vislumbro a possibilidade de apresentar emenda saneadora que garanta a juridicidade das condições mínimas a serem exigidas (ou dispensadas) das entidades federativas, para fins de celebração de convênios entre a União e os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Com bases nessas premissas, voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 1.142, de 2015.

Sala da Comissão, em 11 de abril de 2017.

Deputado LUIZ ALBUQUERQUE COUTO