



RELATÓRIO DO VENCIDO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 148, de 2017 – Complementar (Projeto de Lei Complementar nº 76, de 2007, na Casa de origem), do Deputado José Fernando Aparecido de Oliveira, que *altera o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, para incluir os Municípios do Vale do Rio Doce, Estado de Minas Gerais, e Municípios do Estado do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).*

Relator: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

Na reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do dia 21 de março de 2018, foi rejeitado o relatório oferecido pelo Senador Aécio Neves ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 148, de 2017 – Complementar (Projeto de Lei Complementar nº 76, de 2007, na Casa de origem). O relator havia se manifestado favoravelmente à proposição com uma emenda de redação e rejeitado as Emedas nº 1 e 2, de autoria dos Senadores Eduardo Amorim e Davi Alcolumbre, respectivamente. Na mesma ocasião, durante a discussão da matéria, o Senador Aécio Neves rejeitou oralmente a Emenda nº 3, de autoria do Senador Ricardo Ferraço.

Trata-se de proposição que altera o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, que instituiu, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), para incluir, em sua área de atuação, municípios dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.





No relatório que ofereceu, o Senador Aécio Neves argumentou que o PLC nº 148, de 2017 – Complementar, não apresentava vícios de constitucionalidade formal, de juridicidade ou de regimentalidade. Com exceção de uma pequena emenda de redação, o relator não fez ressalvas quanto à técnica legislativa usada no PLC nº 148, de 2017 – Complementar, e argumentou que a proposição seria convergente com a redução das desigualdades regionais que a Constituição de 1988 consagrou, no inciso III de seu art. 3º, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Encerrada a discussão, a matéria foi submetida à votação com nove votos SIM e 11 votos NÃO. Com isso, o PLC nº 148, de 2017 – Complementar, recebeu parecer contrário à sua aprovação, ficando vencido o relator originalmente designado.

Nessas circunstâncias, o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) estabelece, em seu art. 128, que *vencido o relator, o Presidente da comissão designará um dos membros, em maioria, para suceder-lhe, exceto se o fato ocorrer apenas em relação a parte da proposição ou emenda, quando permanecerá o mesmo relator, consignando-se o vencido, pormenorizadamente, no parecer*. O § 5º do art. 132 do RISF, por sua vez, estabelece que *verificando-se a hipótese prevista no art. 128, o parecer vencedor deverá ser apresentado na reunião ordinária imediata, salvo deliberação em contrário*. Em face do que preveem os dispositivos mencionados, fomos designados para exercer a função de relator do vencido, cabendo-nos reproduzir, neste relatório, as decisões da Comissão sobre a matéria.

O PLC nº 148, de 2017 – Complementar, foi objeto de uma discussão bastante aprofundada na CCJ. Por essa razão, optamos por um relatório pormenorizado sobre a matéria.

O Brasil é um País marcado por profundas desigualdades regionais. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* proporcionalmente reduzido nas regiões Norte e Nordeste é um indicador que não deixa dúvida quanto a essa percepção. De fato, o PIB *per capita* nessas regiões é inferior à média nacional (relações de 0,63 e 0,51, respectivamente), ao passo que o PIB *per capita* das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste é superior à média nacional (relações de 1,29, 1,18 e 1,28, respectivamente).



Esses dados resultam de um descompasso entre a participação no PIB e na população. No caso da região Nordeste, por exemplo, a participação no PIB do Brasil é da ordem de 14%, ao passo que a participação na população do País alcança quase 28%. Para que se possa ter uma ideia, registramos a seguir a participação dos nove estados que compõem a região Nordeste no PIB do Brasil: Maranhão, 1,31%; Piauí, 0,65%; Ceará, 2,18%; Rio Grande do Norte, 0,95%; Paraíba, 0,94%; Pernambuco, 2,62%; Alagoas, 0,77%; Sergipe, 0,64%; e Bahia, 4,09%. Suas participações na população do País correspondem a, respectivamente, 3,38%; 1,57%; 4,36%; 1,68%; 1,94%; 4,57%; 1,63%; 1,10%; e 7,44%. Desse modo, o PIB *per capita* desses estados situa-se na faixa entre 0,39 e 0,59 da média nacional, conforme podemos constatar ao registrarmos esse dado para cada um deles: Maranhão, 0,39; Piauí, 0,42; Ceará, 0,50; Rio Grande do Norte, 0,57; Paraíba, 0,48; Pernambuco, 0,57; Alagoas, 0,47; Sergipe, 0,59 e Bahia, 0,55. Essa listagem aparentemente exaustiva serve para ressaltar que em nenhum estado do Nordeste o PIB *per capita* alcança 60% da média nacional. Por outro lado, o PIB *per capita* em São Paulo, por exemplo, é cerca de 50% maior do que a média do País. No Distrito Federal, o PIB *per capita* é mais do que 2,50 vezes a média nacional.

As evidências das desigualdades regionais no País não se limitam, porém, aos indicadores de PIB *per capita*. A análise dos dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) reafirma a percepção de que persistem, no Brasil, grandes disparidades regionais. Trata-se de uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano que oferece um contraponto ao PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH resulta da ponderação de três pilares (saúde, educação e renda) mensurados da seguinte forma: *i*) uma vida longa e saudável, medida pela expectativa de vida; *ii*) o acesso ao conhecimento medido pela média de anos de educação de adultos e pela expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar; e *iii*) o padrão de vida, medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita*.

A análise dos dados relativos ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base no censo demográfico mostra que são também os estados do Norte e do Nordeste que exibem, de forma geral, os indicadores mais baixos do País. Ao se listarem as 27 unidades da federação por ordem decrescente de IDHM relativos a 2010, os estados do





Nordeste não aparecem senão a partir da 16ª posição. Entre os cinco últimos, quatro pertencem à região Nordeste e um à região Norte.

Dados sobre os níveis de qualificação da mão de obra ajudam a explicar porque essas regiões detêm indicadores inferiores à média nacional. A porcentagem de pessoas com 25 anos ou mais com nível superior completo, que no Brasil corresponde a 13,5%, alcança apenas 9,4% e 8,3% nas regiões Norte e Nordeste. Nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, esse indicador corresponde a 16,7%, 16,3% e 15,0%, respectivamente.

Da mesma forma, o número de doutores nas regiões Norte e Nordeste é muito inferior à média nacional. De acordo com dados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) referentes a 2014, nas regiões Norte e Nordeste há, respectivamente, 39,8 e 47,1 doutores por cem mil habitantes. A média no País corresponde a 69,2 doutores por cem mil habitantes, e esse indicador alcança, nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, 98,6, 78,4 e 76,4, respectivamente.

É por razões dessa natureza que é preciso oferecer às regiões menos desenvolvidas do País compensações que se materializam na forma de incentivos fiscais, como aqueles oferecidos no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Sudene, e financeiros, como aqueles associados aos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Alguns municípios do norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo já foram incluídos na área de atuação da Sudene. De fato, a Lei Complementar nº 125, de 2007, menciona municípios de Minas Gerais incluídos na região do semiárido pela Lei nº 1.348, de 10 de fevereiro de 1951, antes mesmo da criação da Sudene, e municípios incluídos na área de atuação dessa Superintendência pela Lei nº 6.218, de 7 de julho de 1975. Menciona ainda municípios mineiros e capixabas incluídos na área de atuação da Sudene pela Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998, e outros indicados no próprio art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 2007. Trata-se de municípios situados em regiões como o Vale do Jequitinhonha, cujos indicadores de desenvolvimento são semelhantes aos da região Nordeste. O PIB *per capita*, no caso dos municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo já incluídos na área de atuação da Sudene, corresponde a 47% da média nacional. Entretanto, a extensão da área de atuação da Sudene não pode ser





ilimitada, sob pena de banalizar o alcance de um instrumento originalmente concebido para a região Nordeste.

Nós verificamos a existência de um grande número de projetos de lei e de projetos de lei complementar em tramitação que visam a ampliar a área de atuação da Sudene. No Senado Federal, além do PLC nº 148, de 2017 – Complementar, que corresponde ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 76, de 2007, na Casa de origem, nós identificamos as seguintes proposições:

- Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 504, de 2017 (complementar), que *altera a Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, e a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para acrescentar à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e à área de aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) os municípios situados nas mesorregiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro.*
- Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 276, de 2014 (complementar), que *altera a Lei Complementar 125, de 03 de janeiro de 2007, para incluir todo o Estado do Espírito Santo na área de atuação da SUDENE.*

Já na Câmara dos Deputados, identificaram-se, além do próprio PLP nº 76, de 2007, as seguintes proposições em tramitação que dispõem sobre a ampliação da área de atuação da Sudene:

- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 440, de 2017, que *altera o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, para incluir os municípios Brasilândia de Minas, João Pinheiro, Joaquim Felício, Augusto de Lima e Buenópolis, do Estado de Minas Gerais, na área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).*
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 460, de 2017, que *acrescenta ao art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 2007,*



alguns municípios da região norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro.

- Projeto de Lei (PL) nº 4.961, de 2013, que *altera o art. 10 da Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998, que define as diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências*. Essa proposição inclui na área de atuação da Sudene todos os municípios da região norte de Minas Gerais.
- Projeto de Lei (PL) nº 88, de 2011: *Dispõe sobre a inclusão de municípios do Estado de Minas Gerais na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE*. A proposição inclui municípios mineiros que integram a microrregião do médio Rio das Velhas na área de abrangência da ADENE.
- Projeto de Lei (PL) nº 7.368, de 2002: *Altera o art. 2º da Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001*. A proposição inclui outros Municípios do Estado de Minas Gerais no Plano de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE.

Há também proposições que, embora não explicitamente ampliando a área de atuação da Sudene, podem estender seus benefícios a outros municípios eventualmente situados fora dessa área ou da área de atuação da Sudam. Esse é o caso, por exemplo, do Projeto de Lei (PL) nº 1.807, de 2015, que *estabelece incentivos fiscais para empreendimentos localizados em Municípios com menos de dez mil habitantes*. Essa proposição estende a redução de 75% do imposto de renda aos municípios com menos de dez mil habitantes, ainda que localizados fora das áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

Já houve diversas outras proposições com propósito semelhante que tramitaram no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Alguns desses projetos são:

- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 403, de 2008, que *modifica o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 2007*. Nesse caso, propunha-se a inclusão, na área de atuação da





Sudene, de todos os municípios do Espírito Santo. A proposição foi arquivada.

- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 128, de 2015, que *modifica o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, para incluir o Estado do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene*. Essa proposição foi apensada ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 403, de 2008, que foi arquivado.
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 380, de 2008: *Modifica o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007*. A proposição, que visava a incluir os municípios do Estado do Rio de Janeiro na região de atuação da Sudene, foi apensada ao PLP nº 76, de 2007.

Há alguns anos, houve, inclusive, uma proposição que tramitou na Câmara dos Deputados que visava a estender os incentivos fiscais e os programas de desenvolvimento regional que beneficiam as áreas de atuação da Sudam e da Sudene para a metade sul do estado do Rio Grande do Sul. Trata-se do Projeto de Lei nº 4.240-A, de 2004.

No caso dos municípios que seriam incluídos na área de atuação da Sudene pelo PLC nº 148, de 2017 – Complementar, os indicadores, embora ainda inferiores à média nacional, são superiores àqueles relativos à região Nordeste e mesmo àqueles relativos aos municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo indicados no art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 2007. Com efeito, a relação entre o PIB *per capita* dos 84 municípios mencionados no PLC nº 148, de 2017 – Complementar, e o PIB *per capita* médio do país é da ordem de 0,58, ao passo que, para os municípios que compõem atualmente a área de atuação da Sudene, essa relação é de apenas 0,51.

Além disso, há casos – de resto mencionados na discussão do PLC nº 148, de 2017 – Complementar, na CCJ – que evidenciam as distorções que potencialmente resultariam da aprovação dessa proposição. Trata-se, por exemplo, do caso de Aracruz e de Governador Valadares. Esses municípios, por estarem mais próximos dos mercados consumidores e por contarem com melhor dotação de infraestrutura, seriam, se contassem com os mesmos incentivos fiscais, mais atrativos para os empresários do que os





municípios da região Nordeste. No caso de Aracruz, em particular, o PIB *per capita* é mais do que 90% superior à média nacional.

Conforme evidenciou a discussão ocorrida na reunião da CCJ do dia 21 de março de 2018, não se trata, aqui, de negar aos municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo as condições para que possam atrair investimentos e promover seu desenvolvimento. Trata-se, a nosso ver, de identificar o instrumento mais apropriado para isso. Em lugar de incluir novos municípios nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene – que têm um foco específico nas peculiaridades da Amazônia Legal e do Nordeste do Brasil – pode-se considerar a possibilidade de um diálogo com a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), cujo foco de atuação nos parece ter mais afinidade com os municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo mencionados no PLC nº 148, de 2017 – Complementar. Essa percepção ampara-se na convergência de indicadores de desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste e Sudeste, que, conforme se evidenciou ao longo desta análise, são superiores à média nacional. No caso do Nordeste, o foco recorrente na escassez hídrica – que é um problema seguramente nacional, mas que assume contornos mais dramáticos naquela região – nos leva a entender que a área de atuação da Sudene deve ser mantida, sem prejuízo de iniciativas que visem ao desenvolvimento de outras regiões do País.

Discussões dessa natureza foram objeto da Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo (CEAPF), cujos resultados podem nos ajudar a identificar formas de apoiar o desenvolvimento dos municípios do norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo – e de outros municípios que eventualmente se situem abaixo dos níveis médios de desenvolvimento do País – sem sacrificar o foco de atuação de instituições como a Sudene.

Pelas razões expostas neste relatório, o PLC nº 148, de 2017 – Complementar, foi rejeitado na CCJ, ainda que se reconheça a necessidade de se buscarem instrumentos capazes de promover o desenvolvimento de todas as regiões do Brasil.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

Sala da Comissão, de de 2018.

, Presidente

, Relator



SF/18207.05882-57