

PARECER Nº , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 – Complementar, que *regulamenta o art. 192 da Constituição Federal, ao dispor sobre a política de aplicação dos recursos financeiros nos Programas de Caráter Regional a cargo da União, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS MAGALHÃES**

I – RELATÓRIO

Sob exame o Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 – Complementar, que vem a esta Comissão para que nos pronunciemos sobre a constitucionalidade de algumas de suas formulações, em razão de audiência para esse fim solicitada pela douta Comissão de Assuntos Econômicos.

Subscrito pelo Exmº Sr. Senador RENAN CALHEIROS, o projeto em referência, em linhas gerais, dispõe sobre *os Programas de Caráter Regional a cargo da União*, define tais programas e o que, para seus fins, vem a ser *Região*, determina que os recursos a eles alocados devem ser depositados em *instituições financeiras federais regionais*, prevê que os referidos programas devem ser *identificados em lei, para cada exercício financeiro*, segundo os critérios que especifica e também prescreve que *a alocação e aplicação de recursos da União em Programas de Caráter Regional deverá priorizar áreas com menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH*, contemplando, obrigatoriamente, *políticas específicas de geração de emprego e renda, em regiões sob risco social*, entendidas como dessa natureza aquelas caracterizadas pela *incidência de fenômenos tais como a criminalidade, violência, prostituição e trabalho infantil.*

Estabelece ainda o projeto, respectivamente em seus arts. 4º, § 1º, 5º, § 3º e 6º, *caput*, que o Poder Executivo (a) *aferirá e divulgará o IDH de cada região, que será ponderado, dentre outras variáveis, pelos níveis de renda, educação e longevidade de sua população*, (b) *decorridos 90 dias da vigência da projetada lei, divulgará e atualizará a relação das áreas de risco social* e (c) *enviará ao Congresso Nacional, ao final de cada exercício financeiro, relatório contendo análises e informações sobre a aplicação dos recursos em Programas de Caráter Regional*, para análise da Comissão Mista de Planos e Orçamentos.

As formulações por último detalhadas (arts. 4º, § 1º, 5º, § 3º e 6º, *caput*), em suma, são a razão do pronunciamento solicitado a esta Comissão, pois consubstanciariam *vício de iniciativa*, por infringirem os arts. 61, § 1º, II, *e*, e 84, VI, *a*, ambos da Lei Maior.

II – ANÁLISE

Segundo é de conhecimento geral, originalmente estabelecia a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988:

Art. 61.
 § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

 II – disponham sobre:

 e) criação, estruturação e atribuições de Ministérios e órgãos da administração pública;

Posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, alterou-se a redação da mencionada alínea *e*, nos seguintes termos:

Art. 61.
 § 1º São da iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

 II – disponham sobre:

 e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Por oportuno, cabe frisar que, quanto ao sentido e alcance da alínea *e* em questão, a alteração substancial que realmente se operou decorre exatamente da expressão consignada ao final de seu texto (*observado o disposto no art. 84, VI*), que agora outorga ao Presidente da República nova atribuição legal, a saber:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
VI – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

Como se vê, a alteração em comento teve objetivo exclusivamente simplificador, ao atribuir ao Presidente da República competência para, mediante simples decreto, adotar algumas medidas administrativas triviais antes só possíveis pela via da lei formal.

É certo que o novo comando constitucional (art. 61, §1º, II, *e*) não mais faz referência expressa a *atribuições* (competência) de Ministérios e órgãos da administração pública.

Contudo, em nosso entender, persiste, implicitamente, a mesma reserva de iniciativa anterior, na verdade ínsita aos atos de *criação*, alvo de expressa restrição no mesmo preceito desde 5 de outubro de 1988, até porque não se propõe a criação de nenhum órgão ou ente administrativo sem lhe especificar a competência, consectário direto da própria finalidade com que se procura justificá-lo perante o Parlamento.

Desse modo, não há negar a existência do suspeitado *vício de iniciativa* contido nos arts. 4º, § 1º, 5º, § 3º, e 6º (*caput*) do projeto, pois todos eles, indiscutivelmente, impõem atribuições novas ao Poder Executivo, que terá que exercê-las por algum (ou alguns) de seus Ministérios ou órgãos. Apenas convém ressaltar, quanto ao *caput* do mencionado art. 6º, que o vício ali existente diz respeito apenas à expressão *contendo análises*, porquanto a simples remessa do pretendido relatório para exame da Comissão Mista de Planos e Orçamentos somente reforça, em nosso entender, o controle externo que a Constituição Federal expressamente outorga ao Poder Legislativo (art. 71 *et alii*).

Com as vênias de praxe, porém, imperioso é ainda consignar que não se resumem ao acima apontado as impropriedades detectáveis na espécie.

De fato, apresentado em 13 de junho último, afirma-se, na ementa, que o projeto *regulamenta o art. 192 da Constituição Federal, ao dispor sobre a política de aplicação dos recursos financeiros nos Programas de Caráter Regional a cargo da União, e dá outras providências*.

Ora, já em 30 de maio do corrente ano o apontado art. 192, por força da Emenda Constitucional nº 40, de 2003, que revogou todos os seus incisos e parágrafos, teve o respectivo conteúdo reduzido ao seguinte comando:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Daí deflui, pois, que o projeto em questão, tecnicamente, nada tem a ver com o art. 192 que afirma pretender “regulamentar”. Mas, dado o teor de algumas de suas formulações, o aparente lapso se torna até compreensível, pois, salvo melhor juízo, o seu intuito primordial parece ser não apenas carrear para as instituições regionais de crédito a gestão e a aplicação dos recursos orçamentários destinados aos programas e projetos de caráter regional (algo antes previsto no revogado § 2º do citado art. 192), mas também envolver as *instituições financeiras federais, em parceria com outras instituições públicas ou privadas, na elaboração de projetos regionais* (v. art. 7º do projeto).

Em outras palavras, não só a remissão ao art. 192 da Constituição Federal é juridicamente incorreta, como ainda é imprópria a espécie normativa escolhida (lei complementar), uma vez que para estabelecer critérios e prioridades a serem observados na elaboração de programas de caráter regional basta a elaboração de simples lei ordinária, como, aliás, ocorre com a chamada *lei de diretrizes orçamentárias*, de âmbito muito mais abrangente.

Destaque-se, por fim, que as nossas restrições dizem respeito apenas aos aspectos técnicos que acabamos de mencionar, pois, quanto ao mérito, a proposição em exame guarda estreita afinidade com o Projeto de

Resolução nº 5, de 2003, de nossa autoria, no qual exatamente preconizamos a criação da Comissão Permanente de Desenvolvimento Regional.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, o nosso voto é no sentido de que se informe à douta Comissão de Assuntos Econômicos que realmente procede a apontada eiva de inconstitucionalidade e, por isso, o texto do projeto sob análise, sem prejuízo do respectivo mérito, deve ser objeto de prévio aprimoramento, a fim de serem dele inteiramente escoimadas todas as impropriedades acima referidas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator