

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Renan Calheiros, 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: Senadora **SERYS SLHESSARENKO**

RELATOR AD HOC: Senador **ANTONIO CARLOS JÚNIOR**

I – RELATÓRIO

Vem a exame o Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador Renan Calheiros, em razão da aprovação do Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) sobre a matéria, em 12 de agosto de 2003, que concluiu pelo seu encaminhamento a esta Comissão para análise de sua constitucionalidade.

O projeto foi distribuído para o saudoso Senador Antônio Carlos Magalhães, que apresentou relatório em que concluiu pela sua inconstitucionalidade, devendo ser informada a CAE *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 escoimadas todas as impropriedades verificadas em seus arts. 4º, § 1º, 5º, § 3º, e 6º, caput.*

O projeto não chegou a ser apreciado por esta Comissão na legislatura passada. Contudo, continuou a tramitar na atual legislatura iniciada em 2007, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e do Ato do Presidente nº 97, de 2002, em razão de o seu autor permanecer no exercício do mandato.

Antecedeu a deliberação desta Comissão sobre o projeto em exame, a aprovação do Requerimento nº 466, de 2007, da Senadora Lúcia Vânia para que fosse ouvida a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR).

A CDR aprovou o relatório do Senador Marco Maciel favorável ao projeto com as Emendas nºs 01 a 06 – CDR, retornando, em seguida, ao exame desta CCJ para que o relator, Senador Antonio Carlos Magalhães, tomasse conhecimento daquele parecer.

No entanto, com o falecimento do relator a matéria foi redistribuída ao pranteado Senador Jefferson Péres que o devolveu para nova redistribuição sem ter elaborado relatório a respeito.

Finalmente, no corrente ano, recebemos a incumbência de relatar o PLS nº 239, de 2003 – Complementar.

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 pela CAE, pois consubstanciariam *vício de iniciativa*, por infringirem o art. 61, § 1º, II, *e*, da Lei Maior.

Antecipando-se ao parecer a ser exarado pela CCJ, a CDR aprimorou o texto do projeto em exame ao aprovar as emendas nºs 03, 04 e 05 – CDR, apresentadas como conclusão do seu Parecer, para suprimir os mencionados arts. 4º, § 1º, e 5º, § 3º, e propor nova redação para o *caput* do art. 6º, adotando, assim, a orientação dirigida à CAE que constava da conclusão do relatório apresentado a esta CCJ, o qual, como já informado, não chegou a ser apreciado.

Não foram apresentadas outras emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, impende ressaltar que o projeto em exame, conforme expressa a sua ementa, objetiva regulamentar 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.

O projeto foi apresentado em 13 de junho de 2003. Contudo, dias antes, em 30 de maio do mesmo ano, o apontado art. 192, por força da Emenda Constitucional nº 40, de 2003, teve revogado todos os seus incisos e parágrafos, tornando 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*, de acordo com o seu art. 7º.

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 plurianual*, de âmbito muito mais abrangente.

O conteúdo do projeto, em suas linhas principais, é contemplado na lei que institui o plano plurianual que tem o objetivo de estabelecer, *de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*, de que trata o § 1º do art. 165 da Lei Maior.

De outro lado, entendemos que a CDR, mediante a aprovação das Emendas nºs 03 e 04 – CDR, escoimou do projeto o *vício de iniciativa* contido nos seus arts. 4º, § 1º, e 5º, § 3º, que impunham, indiscutivelmente, novas atribuições ao Poder Executivo, a serem exercidas por algum, ou alguns, de seus Ministérios ou órgãos. Permanece, contudo, o vício de iniciativa contido no *caput* do mencionado art. 6º, ao prever a remessa pelo Poder Executivo de *relatório com informações sobre a aplicação de recursos em Programas de Caráter Regional*, não obstante a modificação de sua redação decorrente da aprovação da Emenda nº 05 – CDR.

Ainda que fosse sanado ou relevado o vício de iniciativa contido nos mencionados dispositivos do projeto, persistem os outros problemas apontados quanto à inadequada espécie normativa para tratar do assunto e quanto ao seu expresso objetivo de regulamentar o art. 192 da Constituição Federal. O primeiro problema poderia ser solucionado mediante a conversão do projeto de lei complementar em lei ordinária, mas isso implicaria adotar a mesma tramitação a que se submete um novo projeto de lei ordinária, enquanto que o segundo problema exigiria solução no âmbito das leis orçamentárias, especificamente por meio de emenda às leis plurianuais, haja vista a finalidade dessas leis quadrienais de estabelecer, *de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal*.

Concluímos, por conseguinte, que o PLS nº 239, de 2003 – Complementar, não preenche os requisitos para a inovação do ordenamento jurídico, seja em razão de inadequação formal de espécie legislativa ou em razão de o assunto incluir-se no âmbito das leis orçamentárias, que recebem tratamento específico na Carta de 1988.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela rejeição do PLS nº 239, de 2003 – Complementar.

Sala da Comissão, 10 de novembro de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR, Relator *ad hoc*