

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o 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 **MARCO MACIEL**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) 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.

O PLS nº 239, de 2003 - Complementar, oferece definições para programa de caráter regional e região, estabelecendo que os recursos da União destinados aos programas dessa natureza sejam depositados em instituições financeiras federais regionais ou, em sua ausência, no Banco do Brasil. Também determina que tais programas sejam identificados em lei, notadamente quanto à região atendida, aos objetivos, às dotações orçamentárias e às metas físicas e financeiras.

Ainda de acordo com o Projeto, será dada prioridade, na alocação e aplicação de recursos federais, às áreas com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Na formulação e execução dos programas de caráter regional, deverá ser observada a necessidade de políticas específicas de geração de emprego e renda, por meio de estímulo aos micro e pequenos empreendimentos. Os programas apoiarão as ações de segurança alimentar e as políticas de geração de emprego e renda e contemplarão obrigatoriamente regiões sob risco social.

Está previsto o encaminhamento ao Congresso Nacional, ao final de cada exercício financeiro, de relatório com análises e informações sobre a aplicação dos recursos em programas de caráter regional, bem como a emissão de parecer acerca do relatório pela Comissão Mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, ou seja, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

O PLS também prevê o apoio das instituições financeiras federais, em parceria com outras instituições públicas ou privadas, à elaboração de projetos regionais condizentes com os objetivos da proposição.

O Projeto foi inicialmente encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde foi designado Relator o Senador Romero Jucá. Em 25 de julho de 2003, o Senador apresentou minuta de Relatório recomendando o envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para análise da constitucionalidade do Projeto.

Na CCJ, foi designado Relator o Senador Antônio Carlos Magalhães, que apresentou voto pela inconstitucionalidade da matéria, devendo o texto do Projeto, sem prejuízo do mérito, ser objeto de aprimoramento.

Em 30 de maio de 2007, foi aprovado o Requerimento nº 466, de 2007, da Senadora Lúcia Vânia, para que o PLS 239, de 2003 - Complementar, fosse submetido ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), onde fui designado Relator, além da Comissão à qual fora anteriormente enviado.

Na CDR, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O PLS nº 239, de 2003 - Complementar, parte da própria definição de programa de caráter regional e de região para efeito de aplicação dos recursos financeiros da União com vistas ao desenvolvimento equilibrado das regiões brasileiras. O PLS reconhece aqueles conceitos como fundamentais para efetividade das políticas de desenvolvimento regional. Nesse sentido, ele vai ao encontro das tendências mais recentes do planejamento regional, em que se verifica a delimitação dos espaços geográficos segundo características socioeconômicas semelhantes,

abandonando-se a tradicional divisão político-administrativa de macrorregiões e usando outras categorias, tais como micro ou mesorregiões.

A conceituação de região para fins de planejamento, tal como prevê o Projeto em tela, permite maior flexibilidade na elaboração dos programas, com a formulação de ações específicas para cada região ou sub-região identificada.

No Projeto há a previsão de que a alocação de recursos da União em programas de caráter regional deverá priorizar áreas que apresentem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um indicador utilizado na comparação de níveis de desenvolvimento entre países, regiões e municípios.

O PLS também contempla aspectos importantes para a redução das desigualdades regionais como o estímulo aos micro e pequenos empreendimentos e o apoio às ações de segurança alimentar, concedendo atenção especial às regiões sob risco social, afetadas pela criminalidade, violência, prostituição e trabalho infantil.

O Projeto prevê ainda o acompanhamento e o controle do Congresso Nacional sobre os programas de caráter regional. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização deverá emitir parecer acerca do relatório a ser enviado pelo Poder Executivo. Há, desse modo, um fortalecimento da atribuição constitucional do Congresso Nacional para apreciar os planos e programas regionais.

Podem ser sugeridos, contudo, aperfeiçoamentos para tornar mais prático o processo de análise e acompanhamento dos programas de caráter regional pelo Congresso Nacional, conforme apontou o Relator da Matéria na Comissão de Assuntos Econômicos, Senador Romero Jucá. Tendo em vista o caráter de universalidade da lei orçamentária anual, propõe-se que os programas de caráter regional deverão estar incluídos nela, a exemplo das demais ações governamentais. Da identificação do programa de caráter regional, além do que já está previsto no parágrafo único do art. 3º, deverão constar indicadores de desempenho para fins de verificação do cumprimento dos objetivos do programa. Para atender a esse objetivo, sugiro, por meio de uma emenda, que seja acrescentado um segundo parágrafo ao art. 3º.

Ainda de acordo com o Relator da matéria na CAE, o prazo a que se refere o art 6º do Projeto poderá ser dilatado, devido à necessidade de consolidação de dados e informações pelo Poder Executivo. Ademais, faz-se

necessário que o relatório a ser enviado ao Congresso Nacional contenha informações sobre a execução físico-financeira dos programas, bem como dados sobre a evolução dos indicadores de desempenho. Diante disso, sugiro modificar o *caput* do art. 6º para estabelecer o prazo de noventa dias após o final de cada exercício financeiro para que o relatório seja enviado ao Congresso Nacional. Outra emenda acrescenta o § 1º ao art. 6º, determinando que relatório a ser enviado ao Congresso Nacional contenha informações sobre a execução físico-financeira dos programas e dados sobre a evolução dos indicadores de desempenho.

Lembremo-nos que o Projeto que ora analisamos foi enviado à CCJ para que aquela Comissão se manifestasse sobre eventual inconstitucionalidade. O Parecer do Relator na CCJ, Senador Antônio Carlos Magalhães, concluiu que não há como negar a existência de *vício de iniciativa* 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 meio de seus Ministérios ou órgãos. O Parecer da CCJ faz uma ressalva em relação ao *caput* do mencionado art. 6º: 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 reforçaria o controle externo que a Constituição Federal expressamente outorga ao Poder Legislativo (art. 71 *et alii*).

O Parecer conclui também que, devido à Emenda Constitucional nº 40, que revogou o § 2º do art. 192 da Constituição, a remissão que o PLS faz a esse artigo da Carta Magna é juridicamente incorreta, e que 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.

Permitirei-me discordar da posição do Relator da matéria na CCJ no que concerne à espécie normativa. As normas que presidem a elaboração das leis do ciclo orçamentário devem estar previstas em lei complementar, como estabelece o § 9º, I, do art. 165 da Constituição Federal. Em virtude disso, creio que normas como as dos arts. 3º a 5º do Projeto sob análise deveriam constar de lei complementar. Também poderia ser invocado, para reforçar o argumento, o art. 43, § 1º, I, da Constituição, segundo o qual lei complementar disporá sobre *as condições para integração das regiões em desenvolvimento*.

Convém notar ainda que uma lei aprovada como complementar e que verse sobre matéria de lei ordinária não se torna viciada em razão disso. Ocorre apenas que os seus dispositivos veiculadores de normas de lei ordinária devem ser tratados como lei ordinária. Pela mesma razão, ainda que tenha sido identificada como lei complementar, ela poderá ser modificada por lei ordinária nessa parte. Desse modo, sugiro que não se mude a espécie normativa.

Para corrigir esses problemas, apresento seis emendas, que deverão ser ratificadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania quando este colegiado opinar sobre a constitucionalidade da matéria. A primeira emenda altera a ementa do Projeto, já que a remissão ao art. 192 da Constituição Federal não se justifica mais. A segunda emenda determina a inclusão de um § 2º ao art. 3º, pelas razões já mencionadas. As duas emendas seguintes suprimem o § 1º do art. 4º e o § 3º do art. 5º, que contêm vício de iniciativa. A quinta emenda altera o *caput* do art. 6º para suprimir a expressão *contendo análises* e para estabelecer o prazo que o Poder Executivo terá para enviar o relatório ao Congresso Nacional. Por último, a sexta emenda, pelas razões discutidas anteriormente, acrescenta o § 1º ao art. 6º.

III – VOTO

Pelo exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 - Complementar, com as emendas que apresento a seguir.

EMENDA Nº 01 – CDR

Dê-se à Ementa do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 - Complementar, a seguinte redação:

“Dispõe sobre a aplicação de recursos financeiros nos Programas de Caráter Regional a cargo da União, e dá outras providências.”

EMENDA Nº 02 – CDR

Insira-se o seguinte § 2º no art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 - Complementar:

“§ 2º Os Programas de Caráter Regional deverão estar acompanhados de indicadores de desempenho para fins de verificação do cumprimento dos seus objetivos.”

EMENDA Nº 03 – CDR

Suprima-se o § 1º do art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 - Complementar.

EMENDA Nº 04 – CDR

Suprima-se o § 3º do art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 - Complementar.

EMENDA Nº 05 – CDR

Dê-se ao *caput* do art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 - Complementar, a seguinte redação:

“**Art. 6º** O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até noventa dias após o final de cada exercício financeiro, relatório com informações sobre a aplicação de recursos em Programas de Caráter Regional.”

EMENDA Nº 06 – CDR

Insira-se o seguinte § 1º no art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 239, de 2003 - Complementar, renumerando-se parágrafo único como § 2º:

“§ 1º O relatório a ser enviado ao Congresso Nacional deverá conter informações sobre a execução físico-financeira dos programas, bem como dados sobre a evolução dos indicadores de desempenho.”

Sala da Comissão, em 05 de julho de 2007

Senadora Lúcia Vânia, Presidente

Senador Marco Maciel, Relator