



COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 2011

Dispõe sobre normas gerais para o exercício da competência comum da União, Estados e Municípios, referentes a regiões metropolitanas, e dá outras providências.

Autor: Deputado GUILHERME CAMPOS

Relator: Deputado ARMANDO VERGÍLIO

I - RELATÓRIO

A proposição sob parecer pretende instituir “normas gerais” voltadas a disciplinar o exercício da “competência comum” atribuída à União, aos Estados-membros e às administrações locais no que diz respeito a regiões metropolitanas. Como principal motivação da iniciativa, o autor alega que o projeto “visa melhorar a qualidade de vida de cerca de 40% da população brasileira”, percentual de habitantes do país, de acordo com o parlamentar, que reside em regiões metropolitanas.

Além da criação de um Conselho Administrativo destinado a coordenar as atividades das regiões metropolitanas, cujas atribuições específicas e a respectiva composição são remetidas a regulamento, utiliza-se a instituição de um fundo contábil, denominado “Fundo Metropolitano de Desenvolvimento Econômico e Social – FUMDES”, como instrumento para concretização da ação articulada visada pelo signatário da proposta sob apreço. Na integralização das cotas aplicadas nesse fundo, a União contribuiria, compulsoriamente, com valor correspondente ao triplo da participação voluntária dos Estados e ao quádruplo dos valores vertidos, também por decisão discricionária, pelos Municípios.

No âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano, a matéria recebeu parecer favorável, na forma de substitutivo oferecido pelo relator. A alternativa oferecida pelo deputado Willian Dib e aceita pelos demais membros do referido colegiado altera o escopo do projeto, na medida em que o texto alternativo por eles acatado estabelece regras vinculadas ao exercício de

9EC5057859

9EC5057859



competências facultadas pela Carta simultaneamente às administrações integrantes da totalidade das esferas da federação.

O relator junto à CDU justifica seu posicionamento a partir do sistema de distribuição de competências estabelecido na Carta, que atribui aos Estados-membros competência privativa quanto à instituição de regiões metropolitanas. Sob essa ótica, o assunto a resolver não diria respeito às regiões almejadas pelo projeto original, mas à regulamentação do que prevê o parágrafo único do art. 23 da Carta, segundo o qual “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”.

Por se tratar de projeto de lei complementar, a matéria é de competência do Plenário, razão pela qual não se abriu prazo para oferecimento de emendas no âmbito deste colegiado.

II - VOTO DO RELATOR

As ponderações promovidas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano acerca da criação de regiões metropolitanas revelam-se inteiramente procedentes. A Carta de fato reserva aos Estados competência privativa no que diz respeito à disseminação de mecanismos administrativos revestidos dessa natureza e em tese não se poderia editar legislação federal atinente ao assunto.

Pode-se argumentar que o defeito não poderia ser examinado fora da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, mas é preciso ressaltar a competência dos demais colegiados no julgamento de dispositivos ou processos dos quais, além da quebra de dispositivos constitucionais, resultam também comandos ilógicos. Trata-se de situação da espécie, visto que o art. 1º da proposta afirma que faz parte do exercício da competência comum adotar medidas direcionadas a searas específicas e próprias, embora, de forma sintomática, o texto da proposta respeite, na implementação propriamente dita de regiões metropolitanas, o titular privativo da competência prevista no art. 25 da Lei Maior.

A solução dessa contradição levou o colegiado que anteriormente examinou a matéria a adotar uma solução que prejudica o objetivo central do projeto. Do conflito entre a competência comum, para a qual



CÂMARA DOS DEPUTADOS

a Carta prevê o estabelecimento de regras próprias, e o tema central da proposição, a disciplina da ação estatal em regiões metropolitanas, atinente de modo exclusivo aos Estados, a CDU optou pelo primeiro aspecto e simplesmente ignorou o segundo.

Do ponto de vista desta relatoria, não parece que essa solução tenha sido a mais adequada. Muito embora seja inviável a criação de regiões metropolitanas por lei que transite nesta Casa, nada impede que o Poder Legislativo da União se dedique ao assunto, ainda que direcionando seus esforços apenas para disciplinar a forma por meio da qual os órgãos e entidades federais atuarão em áreas nas quais regiões metropolitanas tenham sido criadas.

A partir dessa premissa, cabe examinar o projeto não para que se alterem seus propósitos, como fez a CDU, mas para apurar se as regras nele contidas se mostram aptas a serem aproveitadas, no que diz respeito ao campo passível de análise, isto é, na regulamentação dos mecanismos por meio dos quais a União se relaciona às regiões metropolitanas. Com tal propósito, promove-se, adiante, a transcrição dos comandos normativos inseridos no projeto, acrescida de comentários da relatoria.

Art. 1º No exercício da competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, os Estados poderão, na forma de lei complementar, instituir regiões metropolitanas constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, em conformidade com os artigos 23 e 25 da Constituição Federal.

A norma promove justamente a mistura indevida de esferas de competências na estrutura federativa a que se refere o parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano. Conforme já se afirmou nesta manifestação, o comando revela-se inadequado, não diretamente pelo aspecto constitucional, mas por força da contradição que lhe é inerente. A qualquer observador, não se revela factível que competências privativas sejam levadas a termo no exercício de “competência comum”, razão pela qual não há como concordar com o artigo em questão.

Art. 2º As normas gerais estabelecidas nesta Lei Complementar aplicam-se à União, Estados e Municípios.

9EC5057859

9EC5057859



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em verdade, o projeto não institui “normas gerais”. São previstas, conforme se constatará na leitura dos demais artigos, medidas bastante específicas. Ademais, a previsão de “normas gerais” traz em seu bojo os mesmos problemas assinalados nos comentários relativos ao art. 1º do projeto. Em razão desses argumentos, a relatoria sustenta a impossibilidade de se dar seguimento ao dispositivo sob apreço.

Art. 3º A União poderá firmar convênios com os Estados e com os Municípios, com a finalidade de atender ao disposto nesta Lei Complementar.

A celebração de convênios entre a União e as demais instâncias da federação já encontra amparo no art. 10, § 1º, *b*, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Torna-se desnecessária, portanto, a introdução de autorização legal especificamente destinada aos aportes de recurso da União voltados a Estados e Municípios inseridos em regiões metropolitanas.

Art. 4º Será criado um Conselho Administrativo que coordenará as atividades das regiões metropolitanas.

Parágrafo único. As atribuições e a composição do Conselho Administrativo de que trata este artigo serão definidos em regulamento, dele participando representantes da União, dos Estados e dos Municípios.

Norma de aplicação inviável. Como se afirmou à exaustão, a criação de regiões metropolitanas constitui medida atribuída pela Carta aos Estados onde se situem os respectivos Municípios. Assim, a previsão, em lei complementar federal, de órgão de natureza administrativa com o intuito de “coordenar” atividades levadas a efeito no âmbito de regiões metropolitanas acarreta em interferência indevida na autoridade administrativa das unidades da federação.

Ressalte-se que não é inviável ou implausível a existência de órgãos colegiados ou autoridades específicas aos quais se atribua a gestão de recursos públicos a serem aplicados em regiões metropolitanas. A sistemática a ser adotada na solução desse aspecto constitui, contudo, decisão privativa do Estado em cujo território se implantem regiões metropolitanas.

Art. 5º É o Poder Executivo autorizado a instituir programa especial de desenvolvimento das regiões metropolitanas, consultado o Conselho Administrativo, na

9EC5057859

9EC5057859



forma do regulamento.

Tal como em relação aos dispositivos anteriores, também aqui não se vislumbram argumentos capazes de permitir o aproveitamento do comando. Nada impede que o Poder Executivo crie programas internos voltados especificamente ao desenvolvimento de áreas geográficas nas quais se constituiu região metropolitana, o que torna ociosa a parte inicial do dispositivo, cuja rejeição se impõe, de qualquer modo, pela alusão ao órgão colegiado previsto no artigo anterior do projeto, sobre o qual já se teceram ponderações mais do que suficientes.

Art. 6º Fica instituído o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento Econômico e Social – FUMDES, fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de financiar programas de integração de funções públicas de interesse comum às regiões metropolitanas e que tem como objetivo a promoção do desenvolvimento social e econômico.

Art. 7º O FUMDES terá seu patrimônio constituído por cotas que serão integralizadas anualmente pela União, Estados e Municípios, da seguinte forma:

I - A União integralizará anualmente os montantes consignados a essa finalidade nas correspondentes Leis Orçamentárias Anuais da União, independentemente da integralização de cotas por parte dos Estados e Municípios.

II - A integralização voluntária de cotas por parte dos Estados e Municípios realizada em moeda corrente obriga a União a integralizar cota adicional nos seguintes termos:

a) Para cada parte integralizada pelos Estados, a União integralizará 3 (três) partes;

b) Para cada parte integralizada pelos Municípios, a União integralizará 5 (cinco) partes.

§1º Os Estados e os Municípios que decidirem integralizar cotas no FUMDES deverão informar à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, até o dia 30 de junho de cada ano, o valor a ser disponibilizado para essa finalidade, de forma a permitir a inclusão do valor a ser integralizado pela União na lei orçamentária anual do exercício seguinte.

§2º Os entes federados que integralizarem cotas no FUMDES somente poderão retirá-las após 2 (dois) anos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

da data de integralização, exceto em casos excepcionais previstos em regulamento.

§3º Os montantes consignados pela União nos termos do inciso I deste artigo serão distribuídos às regiões metropolitanas segundo critério populacional.

Art. 8º Os recursos do FUMDES serão mantidos em instituição financeira federal e geridos por um Conselho Diretor, composto por representantes da União, dos Estados e dos Municípios que integrem as regiões metropolitanas.

§1º A presidência do Conselho Diretor caberá a um dos representantes da União.

§2º Observado o disposto no caput, o Poder Executivo federal regulamentará a forma de indicação dos representantes e o funcionamento do Conselho Diretor.

Art. 9º Os programas a serem financiados na forma do art. 6º deverão ser adequados às legislações estaduais vigentes e compatíveis com a Lei do Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, em conformidade com os artigos 25 e 165 da Constituição Federal.

A relatoria não concorda com a estrutura e os critérios que o projeto estabelece, quanto à instituição do fundo referido nos artigos anteriormente transcritos, mas acredita que a ideia de constituir um mecanismo dessa natureza pode de fato ser levada a termo. A aplicação dos recursos da União em regiões metropolitanas carece mesmo de uma participação mais ativa das unidades federativas envolvidas, na medida em que são sempre mais aptas a solucionar problemas instituições diretamente afetadas por eles. A concentração de recursos, decisões e procedimentos em nível federal, própria da estrutura do Estado brasileiro, não vem se mostrando a melhor maneira de equacionar problemas dessa natureza.

Nesse contexto, o aspecto em questão representa, sob o ponto de vista da relatoria, o elemento a ser aproveitado, mas antes se devem tecer considerações de ordem constitucional e regimental a respeito, para que não se produzam peças legislativas contrárias às regras que disciplinam a apreciação e a aprovação de inovações no ordenamento jurídico. A Carta não exige lei complementar para aprovação de fundos contábeis no âmbito da Administração Pública, razão pela qual um eventual substitutivo, se restrito a esse âmbito, estaria tramitando por meio de processo legislativo que não se ajusta ao conteúdo apreciado em seu bojo.

9EC5057859

9EC5057859



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Assim, a solução a adotar, em respeito ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, parte de prerrogativa conferida pelo art. 57, IV, da norma que organiza os trabalhos da Casa, a qual se encontra expressa da seguinte forma:

Art. 57.

IV – ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda;

Parece, portanto, bastante plausível a invocação da competência transcrita em destaque como meio de adequar o projeto ao seu conteúdo. A fórmula adotada tem como premissa básica, a partir daquela constatação, a substituição do projeto de lei complementar sob parecer por projeto de lei ordinária a ser subscrito pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, feitas, naturalmente, na respectiva justificação, as merecidas homenagens ao parlamentar signatário da proposição da qual terá derivado a referida iniciativa.

Assim, em razão das ponderações anteriormente formuladas, vota-se pela rejeição integral do Projeto de Lei Complementar nº 24, de 2011, e pela apresentação, com a assinatura da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, do projeto de lei em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado ARMANDO VERGÍLIO

Relator

2013_4793

9EC5057859

9EC5057859



PROJETO DE LEI Nº , DE 2013
(da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público)

Institui fundo especial destinado a agregar a transferência voluntária de recursos da União às demais esferas da federação voltados à aplicação em programas vinculados à promoção do desenvolvimento social e econômico de municípios situados em regiões metropolitanas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica criado o Fundo Especial de Fomento ao Desenvolvimento Social e Econômico de Municípios situados em Regiões Metropolitanas – FEDRM, vinculado ao Ministério das Cidades.

Art. 2º Os recursos geridos pelo FEDRM corresponderão a cinco por cento das despesas totais do Ministério das Cidades, inseridos em dotação orçamentária própria, na forma da legislação decorrente do disposto nos arts. 163 a 169 da Constituição Federal.

Art. 3º A aplicação dos recursos do FEDRM será feita exclusivamente em programas e atividades mantidos por Estados e Municípios e voltados à promoção do desenvolvimento social e econômico de localidades situadas em regiões metropolitanas, observado o que determinam os parágrafos deste artigo.

§ 1º A distribuição dos recursos do FEDRM será proporcional às populações alcançadas.

§ 2º A definição de programas e atividades a serem beneficiados com recursos do FEDRM dar-se-á em comum acordo com órgãos colegiados ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

autoridades aos quais tenha sido imputada a coordenação da ação estatal em regiões metropolitanas.

§ 3º Quando a legislação da qual resultou a criação da região metropolitana for omissa em relação ao aspecto previsto no § 2º deste artigo, serão ouvidas, obrigatoriamente, as lideranças comunitárias da área alcançada, o governo estadual onde se situe a região metropolitana e as administrações locais afetadas pelos programas e atividades contemplados com os recursos do FEDRM.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro exercício financeiro posterior à sua vigência.

JUSTIFICAÇÃO

Em momento oportuno, o deputado Guilherme Campos, apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 24, de 2011. Na apreciação da referida matéria, a Comissão de Desenvolvimento Urbano entendeu por bem aproveitar parte do conteúdo daquele projeto, cujo escopo não se revelou, contudo, apropriado ao processo legislativo invocado na proposição de início mencionada.

Com base nessa circunstância, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público oferece à apreciação da Câmara dos Deputados o projeto de lei ora justificado, que deve seus propósitos e alcance, sem nenhuma dúvida, à proposição subscrita pelo deputado Guilherme Campos. De fato, o projeto de lei complementar do qual resultou a presente proposição tinha como seu principal objetivo a meritória criação de um fundo contábil destinado a centralizar recursos orçamentários voltados ao fomento de regiões metropolitanas e é justamente essa a providência contemplada no projeto ora justificado.

O formato do fundo em questão, malgrado divirja da lógica inserida no projeto de lei complementar que inspirou a apresentação desta proposta, preserva incólumes seus propósitos. Trata-se de permitir, na distribuição dos recursos da União a serem aplicados em regiões metropolitanas, tanto a alocação de meios de forma consentânea com os níveis populacionais alcançados, quanto à participação dos destinatários na definição de programas e atividades contemplados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Com esse intuito, permite-se que no direcionamento dos recursos inseridos no fundo contábil criado pelo projeto promova-se obrigatoriamente a oitiva de órgãos colegiados ou autoridades designadas pela respectiva legislação para coordenar a aplicação de recursos públicos em regiões metropolitanas. Quando o sistema normativo de que se originou a região metropolitana for omissa a respeito, a decisão será tomada em comum acordo não apenas com as autoridades públicas envolvidas em suas consequências como também mediante consulta às lideranças comunitárias instituídas no âmbito das regiões metropolitanas contempladas.

Destarte, em defesa da lógica democrática inerente à concepção da qual resultou a apresentação do presente projeto, a comissão signatária pede aos membros da Câmara dos Deputados a célere tramitação da proposição aqui justificada.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado **ARMANDO VERGÍLIO**
Relator