

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 2003

Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, estabelece a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a proposição em epígrafe de autoria do Poder Executivo, basicamente para instituir a SUDENE, detalhando sua composição e atribuições, além de definir sua natureza como autárquica, com vinculação ao Ministério da Integração Nacional.

Justifica o autor:

Este projeto de Lei Complementar também é parte de nossos compromissos com o combate às desigualdades regionais que continuam marcando a vida do país. Vamos formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, já tendo sido, inclusive, proposto a criação de um instrumento especial para essa política: um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Mas um esforço especial

continua sendo necessário para regiões como o Nordeste. Daí a decisão de recriar a SUDENE.

A proposta tramita em regime de urgência constitucional, nos termos do § 1.º do art. 64 da Constituição Federal.

Em Plenário foram oferecidas vinte e três emendas.

A de nº 01 procura alterar a redação do art. 5º, mais especificamente do seu inciso II, de forma a prever a participação de seis ministros no Conselho, além de inserir o Presidente do Banco do Nordeste, um Deputado Federal e um Senador, de acordo com previsão regimental, respectivamente nos incisos VI, VII e VIII, que se pretendem acrescidos ao mesmo artigo.

A de nº 02 pretende que as reuniões do Conselho Deliberativo sejam mensais e não apenas semestral. Nesta reunião semestral procura manter a participação do Presidente da República.

A de nº 03 busca inserir um inciso ao art. 3º para enfatizar a necessidade da preservação ambiental.

A de nº 04 pretende incluir todo o Estado do Espírito Santo na região de atuação da entidade.

A de nº 05 intenta preservar, da Medida Provisória nº 2.156, de 2001, os arts. 13 e 14.

A de nº 06 pretende que a região nordeste de Goiás seja também incluída na área de atuação da entidade.

A de nº 07 pretende, de igual modo, incluir municípios do Vale do Rio Doce.

A de nº 08 quer acrescentar parágrafo único ao art. 13 do Projeto para regular a transição entre a ADENE e a SUDENE.

A de nº 09 pretende que a cláusula revogatória fique circunscrita apenas à Lei Complementar nº 66, de 2001, alegando que a Medida Provisória nº 2.156, de 2001, não poderia ser suprimida por outro instrumento que não outra Medida Provisória.

A de nº 10 pretende alterar o art. 8º da Lei para adequá-lo à exigência constitucional de aprovação pelo Senado Federal.

A de nº 11, tal qual a emenda nº 01, tem por escopo alterar a redação do inciso II do art. 5º, mas, diferentemente daquela, para incluir três Ministros de Estado.

A de nº 12 procura inserir no art. 3º a obrigação de que o Poder Executivo submeta ao Congresso Nacional um programa especial de promoção de acesso da pequena e média empresas ao sistema de incentivos fiscais e creditícios.

A de nº 13 pretende, alterando o inciso II do Art. 11, que os recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste sejam empregados para o custeio das atividades e no apoio dos empreendimentos, vedando-se a sua utilização com a cobertura de despesas para o funcionamento rotineiro da Autarquia, obrigação do Tesouro Nacional.

A de nº 14 pretende acrescentar parágrafo único ao art. 5º para estabelecer critérios a serem considerados para a aprovação das decisões do Conselho Deliberativo.

A de nº 15 procura alterar a redação do art. 7º, estabelecendo critérios para a composição do Conselho Deliberativo.

A de nº 16 pretende inserir parágrafo único no art. 10 para vincular a concessão de benefícios fiscais enquanto não houver um incremento da renda per capita da região.

A de nº 17, como a de nº 14, quer incluir parágrafo único no art. 5º, mas agora para observar a não aplicação "do mecanismo de suplência" no caso dos integrantes do Conselho Deliberativo.

A de nº 18 procura alterar a redação do inciso II do art. 10 para possibilitar a participação acionária como instrumento de ação da entidade.

A de nº 19 procura explicitar o apoio às atividades turísticas.

A de nº 20 pretende alterar a redação do inciso VI do art. 3º, bem como do art. 7º, de forma a explicitar que o estímulo aos investimentos privados se fará de acordo com a definição do Conselho Deliberativo.

A de nº 21 procura estabelecer quais critérios deverão ser observados para o preenchimento das vagas de diretores da entidade de acordo com o art. 8º.

A de nº 22 pretende a inclusão, no corpo da proposição, de um Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Nordeste.

A de nº 23, por seu turno e finalmente, em primeiro lugar, pretende alterar a redação do inciso VI do art. 5º para prever a participação do Presidente do Banco do Nordeste e, em segundo lugar, modificar o art. 10 (apesar de referir-se ao art. 9º), com o objetivo de propor a gestão dos recursos pelo Banco do Nordeste, "ao qual caberá remuneração no mínimo equivalente a atribuída a SUDENE, pela gestão do instrumento."

Compete-nos a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição e das emendas oferecidas, nos termos do art. 32, III, "a", do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nada temos a objetar, no que diz respeito à constitucionalidade do PLC, uma vez que foram observados os pressupostos atinentes à competência da União para legislar sobre a matéria e do Congresso Nacional para dela dispor, além de ser deferida a iniciativa ao Poder Executivo.

Do mesmo modo, encontra-se assegurada a juridicidade, uma vez que a proposição se coaduna com os princípios informadores do nosso ordenamento jurídico.

A técnica legislativa também foi observada, mesmo quando o art.16 se refere à Medida Provisória 2.156, de 2001, que deve ser em parte preservada em consideração às transitórias questões administrativas e de pessoal, além das atribuições então deferidas ao Ministério da Integração Nacional por ocasião da extinção do órgão em oportunidade pretérita.

De fato, em termos formais de técnica legislativa, poder-se-ia suscitar questão controversa a respeito da revogação de medida provisória por lei complementar.

No entanto, nossa Suprema Corte já pacificou o entendimento de que uma lei ordinária tem a força jurídica suficiente a revogar uma lei complementar quando a matéria desta (lei complementar) for matéria de lei ordinária. Ou seja, estaremos diante de uma lei formalmente complementar, mas materialmente ordinária, podendo, por isso, ser revogada por lei ordinária, ou, até mesmo, por uma mera medida provisória (Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1 do Distrito Federal), como aconteceu em relação às Leis Complementares nºs 7, de 1970, e 70, de 1991, que foram respectivamente revogadas pelas Medidas Provisórias nºs 1.212, de 1995, e 1.724, de 1998.

No presente caso, temos a situação exatamente inversa, ou seja, uma lei complementar revogando uma lei ordinária. A situação torna-se mais tranqüila, seja porque podemos aplicar o princípio da hierarquia das leis para concluir que “quem pode o mais, pode o menos”, uma lei complementar, portanto, revogando uma lei ordinária; seja porque no caso em análise a matéria que se pretende juridicizar por lei complementar (criação da Sudene) é de competência de lei ordinária, ou seja, o presente projeto de lei complementar, nas proposições que criam a Sudene, tem conteúdo de lei ordinária, podendo, portanto, com fundamento nas razões que motivaram o Supremo na decisão da ADC nº 1 do Distrito Federal, revogar outra lei ordinária.

Salienta-se, por necessário, que o projeto em análise possui proposições materiais de reserva de lei complementar referentes principalmente à composição do Conselho Deliberativo da Sudene, nos termos do artigo 43, § 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

E por esse motivo, não ofende a técnica legislativa regradar a criação, formação e objetivos da Sudene por lei complementar, embora possuindo o projeto, repisa-se, proposições materialmente de lei ordinária.

De fato, o objetivo é evitar a existência de dois projetos apartados de lei, um de lei complementar e outro de lei ordinária, dificultando a criação, necessária e urgente, da Sudene.

Portanto, não há nenhum vício que macule a boa técnica legislativa o procedimento de agrupar num único instrumento legislativo, o de maior hierarquia – lei complementar –, proposições de competência de lei complementar e de lei ordinária.

Não temos, ainda, restrições às emendas de nºs 01, 02, 03 (com subemenda), 04, 06, 07, 08, 10, 11, 16, 18, 20, 21 e 23 (com subemenda), sob o ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Em relação à emenda nº 03, gostaríamos de apresentar uma subemenda de forma a suprimir a expressão "as diretrizes da Agenda 21", que tem natureza transitória (poderíamos, em pouco tempo, ter o advento da Agenda 22, por exemplo), o que prejudica a qualidade técnica da lei, que aspira a ter vigência duradoura.

Consideramos a emenda nº 05 injurídica, porquanto estabelece uma incompatibilidade de ordem legal com o que o PLC 76 pretende essencialmente estabelecer, isto é, a recriação da SUDENE com a extinção da ADENE: os art. 13 e 14, como de resto toda a seção IV da Medida Provisória 2.156/2001, tratam das atribuições deste último órgão que deverá ser extinto com a aprovação do PLC 76, ora em análise. Em outras palavras, devem ser mantidos os dispositivos relativos à ADENE apenas para efeito, por exemplo, de transferência de recursos.

Em relação à emenda de nº 11, observamos que há uma discrepância em relação ao número de Ministros que deve compor o Conselho tal como pretende a emenda nº 01. Essa matéria, contudo, está reservada à apreciação de mérito. Assim também as Comissões de mérito deverão optar sobre qual redação é mais conveniente quando diferentes emendas versam sobre os mesmos dispositivos.

Temos que a emenda nº 09 é inconstitucional e injurídica, uma vez que o presente PLC, como objeto legislativo próprio do Congresso Nacional, tem força normativa suficiente para revogar a Medida Provisória, mesmo tendo esta sido editada anteriormente ao advento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Consideramos a emenda nº 12 injurídica, uma vez que procura estabelecer, no âmbito de uma Lei Complementar, medida de caráter meramente administrativo, cuja conveniência e oportunidade são reservadas ao Poder Executivo.

Do mesmo modo consideramos injurídica a emenda de nº 13, pois que refuta a autonomia administrativa e financeira da Autarquia que está sendo criada, contrariando o propósito geral da proposição sob análise.

As emendas de nºs 14, 15 e 17 são também injurídicas na medida em que cuidam de matéria regimental, cuja conveniência e oportunidade são deferidas ao Conselho Deliberativo. Portanto, não deve ser tratada por Lei Complementar.

De igual modo, a emenda nº 22 pode ser considerada injurídica, pois procura criar, no corpo da Lei Complementar, um Fundo de Desenvolvimento. Tal matéria deveria ser introduzida por um diploma legislativo próprio.

Isto posto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 76, de 2003, e das emendas 01, 02, 03 (com subemenda), 04, 06, 07, 08, 10, 11, 16, 18, 19, 20, 21 e 23 (com subemenda). Pela inconstitucionalidade e injuridicidade da emenda 09 e pela injuridicidade das emendas 5, 12, 13, 14, 15, 17, e 22.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 2003

Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, estabelece a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação

SUBEMENDA Nº 01

Dê-se à emenda nº 03 a seguinte redação:

“Acrescente-se ao art. 3º do Projeto o seguinte inciso VIII:

‘Art. 3º.....

.....

VIII - promover programas de proteção ambiental, observadas as diretrizes adotadas pelo país em sua política de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca.’ ”

Sala da Comissão, em de de 2003 .

Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 76, DE 2003

Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, estabelece a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação

SUBEMENDA Nº 02

Dê-se à emenda nº 23 a seguinte redação:

“Acrescente-se ao art. 5º do Projeto o inciso VI, bem como, ao art. 10, o parágrafo único, na forma seguinte:

‘Art. 5º.....

.....

VI - O Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S. A. – BNB.’

‘Art. 10.....

.....

Parágrafo único. Os instrumentos financeiros, decorrentes ou não de incentivos fiscais instituídos na área de atuação da SUDENE, serão administrados e operados pelo Banco do Nordeste do Brasil S. A – BNB, ao qual

caberá remuneração no mínimo equivalente a atribuída a SUDENE, pela gestão do instrumento.' "

Sala da Comissão, em de de 2003 .

Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh
Relator

309087