

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 264, DE 2001

Cria a Região Administrativa Integrada e o Programa Especial de Desenvolvimento do Vale do Ribeira/Guarqueçaba e dá outras providências.

Autora: Deputada LUIZA ERUNDINA

Relator: Deputado IVAN VALENTE

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 264/2001, de autoria da nobre Deputada Luiza Erundina, autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento (RAIDE) do Vale do Ribeira (SP) /Guaraqueçaba (PR), com o objetivo de articular e harmonizar as atividades e ações administrativas da União e dos Estados de São Paulo e do Paraná.

A proposição estabelece quais serão os municípios constituintes da referida região administrativa (art. 1º, §§ 1º e 2º); autoriza o Poder Executivo a criar Conselho Administrativo para coordenar as atividades a serem desenvolvidas (art. 2º); define o âmbito de interesses comuns da região como aqueles relacionados “às áreas de manejo e fortalecimento do meio ambiente, turismo, sistema de transporte, infraestrutura, geração de emprego e renda” (art. 3º); e autoriza o Poder Executivo a instituir Programa Especial de Desenvolvimento da RAIDE do Vale do Ribeira/Guarqueçaba (art. 4º).

O Programa Especial de Desenvolvimento da Região Administrativa ora tratada estabelecerá normas, critérios e procedimentos relativos a ações conjuntas de caráter federal, ou sob a responsabilidade dos demais entes, para implementar incentivos regionais, compreendendo: I) tarifas, fretes, seguros e outros itens de custo e preço sob a responsabilidade do Poder

Público; II) linhas de crédito especiais para atividades prioritárias; III) subsídios, remissões, isenções, reduções, incentivos fiscais ou diferimento temporário de tributos federais; IV) anistia limitada, ouvida a Receita Federal; V) outros benefícios com tratamento fiscal diferenciado.

Por fim, o projeto autoriza a União a firmar convênios com os Estados de São Paulo e Paraná e com os Municípios integrantes da região administrativa (art. 6º) e define a fonte de custeio dos programas e projetos prioritários para a região (art. 5º), os quais deverão ser financiados com: I) recursos de natureza orçamentária, que lhes forem destinados pela União; II) recursos de natureza orçamentária, que lhes forem destinados pelos Estados de São Paulo e/ou Paraná, assim como pelos Municípios abrangidos pela região administrativa ora tratada; III) recursos correntes ou de capital de natureza voluntária, à título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não especificados em determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde; IV) recursos de operações de crédito internas e externas.

A autora ressalta, em sua justificativa, que “*a formação da RAIDE do Vale do Ribeira (SP) com a região de Guarqueçaba (PR), tem por fulcro enfrentar problemas estruturais afetos às áreas que, de um lado, sofreram afluxos desordenados de crescimento e, de outro, receberam parcelas pequenas de investimentos oficiais*”.

Nesse sentido, registra que duplicação da rodovia Régis Bittencourt (BR-116), que liga as capitais estaduais São Paulo e Curitiba, desencadeou o aumento populacional urbano desordenado nas cidades que a margeiam ou que se encontram em sua proximidade. Além disso, observa que essas cidades “*pertencem a um único sistema de preservação ambiental, definido e dividido legalmente em três Áreas de Proteção Ambiental (APA): APA – Serra do Mar, APA – Ilha Comprida; e APA – Guarqueçaba*”. Isto posto, conclui pela necessidade de promoção do desenvolvimento socioeconômico da população local de forma ordenada e em atenção à preservação e proteção ambiental da região, motivo pelo qual apresentou o projeto de lei complementar ora analisado.

A proposição em exame está sujeita à apreciação do Plenário e ao regime prioritário de tramitação (art. 151, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), tendo sido distribuída à Comissão de Desenvolvimento Urbano e à Comissão de Finanças e Tributação, para análise do mérito e da adequação financeira e orçamentária da matéria, bem como a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), observou que a “*região de que trata a proposição está localizada em um espaço considerado econômica e socialmente vulnerável pelo Ministério da Integração Nacional. O Vale do Ribeira está incluído no Programa de Desenvolvimento de Mesorregiões Diferenciadas daquele Ministério, juntamente com outras regiões, onde a atuação governamental visa à potencialização das vantagens competitivas microrregionais e à redução das desigualdades sociais e regionais com sustentabilidade*”.

Dessa forma, reconheceu o mérito do projeto ao instituir a RAIDE do Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, de forma a proporcionar condições favoráveis ao desenvolvimento ordenado, integrado e sustentável dos municípios que dela participam. Objetou, apenas, quanto à inclusão do município de Ribeirão Grande, o qual, no entendimento da CDU, “*apresenta característica muito diferenciada da região em causa e está localizado no planalto, na bacia hidrográfica do Paranapanema, e não na região do Vale do Ribeira*”. Além disso, propôs a inclusão, na RAIDE, dos municípios de Apiaí, Itaoca, Ribeira, Barra do Chapéu e Itapirapuã Paulista, por entender que possuem pertinência com o projeto em exame. Nesse sentido, votou pela **aprovação do PLP nº 264/2001, com a emenda modificativa apresentada pela Comissão**.

A Comissão de Finanças e Tributação (CFT), por sua vez, destacou que a região objeto do projeto em análise já faz parte do programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba, criado pelo Ministério da Integração Nacional e que, “*uma das práticas que se deve evitar no manejo das políticas públicas, em vista dos resultados insatisfatórios, é a sobreposição de instrumentos e órgãos, buscando objetivos similares*”. Diante do exposto, **votou pela adequação orçamentária e**

financeira da proposição, mas, no mérito, por sua rejeição, e, também, pela rejeição da emenda da CDU.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei Complementar nº 264, de 2001, bem como a emenda apresentada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise exclusivamente dos seus aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (arts. 54, I, e 139, II, “c”, do RICD).

Quanto à constitucionalidade formal, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em questão têm como objeto tema relativo à elaboração e execução de plano regional de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, matéria de **competência administrativa e legislativa da União** (arts. 21, IX, e 48, IV, da CF/88). É **legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, caput, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de lei complementar**, consoante determina o art. 43, §1º, da CF/88.

Sob o prisma da **constitucionalidade material**, não vislumbramos nenhuma ofensa aos princípios e regras que regem o ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, a autorização do Legislativo ao Executivo para criar Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) é mais uma forma de construção de redes de cooperação entre os entes federados, e está amparada nos arts. 48, IV (competência legislativa)¹ e 43 da Constituição da República, o qual prevê que a União, para efeitos administrativos, poderá

¹ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; (...).”

articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Para tanto, a Constituição Federal determina que lei complementar disporá sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento e sobre a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (art. 43, § 1º, da CF/88). Além disso, define que os incentivos regionais poderão compreender, além de outros, na forma da lei: I) igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; II) juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III) isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; e IV) prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas (art. 43, § 2º, da CF/88).

Destarte, verificamos que o projeto de lei complementar em exame atende aos ditames constitucionais e foi elaborado de forma similar às demais leis complementares vigentes sobre o tema da criação de região administrativa integrada, a saber:

- **Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998**, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE - e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal;
- **Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001**, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina; e
- **Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001**, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo

Petrolina/PE e Juazeiro/BA e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.

Verifica-se, ademais, o atendimento ao requisito da **juridicidade**, uma vez que as proposições em análise inovam no ordenamento jurídico, observam o princípio da generalidade normativa e respeitam os princípios gerais do direito.

No que tange ao ponto levantado pela Comissão de Finanças e Tributação, de que a região tratada pelo projeto em análise já está incluída no Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso) do Ministério da Integração, com o objetivo de promover a articulação das políticas públicas no espaço dessa mesorregião, registramos tratar-se de norma com efeito jurídico diverso da que se pretende instituir.

O primeiro eixo de atuação do Promeso “*voltar-se ao estímulo e fortalecimento dos fóruns mesorregionais para que sejam canais de participação da sociedade civil na definição de ações a serem contempladas com investimentos públicos*”, ao passo que, o segundo eixo, da ativação econômica, “*se dá por meio do fomento aos Arranjos Produtivos Locais identificados como prioritários nas Mesorregiões Diferenciadas e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento-RIDES*”².

Já as Regiões Administrativas Integradas de Desenvolvimento (RAIDES), atuam sob outro viés, por promoverem maior integração administrativa dos municípios, com planejamento conjunto, à semelhança do que ocorre com as regiões metropolitanas criadas pelos Estados com fulcro no art. 25, §3º, da CF/88. Nesse contexto, a RAIDE tem um Conselho Administrativo responsável por articular ações administrativas dos governantes envolvidos, da esfera federal, estadual e municipal, para promoção de projetos e ações de desenvolvimento em escala regional, considerando as especificidades ambientais, sociais e econômicas.

² PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. Disponível em http://www.integracao.gov.br/documents/10157/123374/cartilha_promeso.pdf/55ad7cc0-c050-4a56-af51-52f638f47b08?version=1.0. Acesso em 14/06/2018.

Dessa forma, a linha de ação do Ministério da Integração, com a inclusão da Mesorregião do Vale do Ribeira/Guaraqueçaba no Promeso, não constitui óbice para iniciativa legislativa no sentido de autorizar o Executivo a criar RAIDE nessa área. Ao contrário, tem-se, no caso, possibilidade de promoção de maior integração na região, a partir do desenvolvimento de ações administrativas coordenadas entre os entes federados dela participantes.

No que se refere à técnica legislativa, há alguns pontos no projeto que merecem reparos, para ajustá-lo ao disposto na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Nesse sentido, observamos que o PLP em exame não possui artigo indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC nº 95/1998. Além disso, verificamos a ausência de preâmbulo no corpo da proposição e registramos que a redação do art. 3º da matéria não atende à melhor técnica legislativa e merece reparos. Diante disso, e da necessidade de se efetuar outras correções pontuais no texto da proposição, apresentamos Substitutivo à matéria, o qual já incorpora a emenda apresentada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Em face do exposto, **votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 264, de 2001, e da emenda apresentada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, na forma do substitutivo de técnica legislativa e redação em anexo.**

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2018.

Deputado IVAN VALENTE
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 264, DE 2001

Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Vale do Ribeira/SP e Guaraqueçaba/PR e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Vale do Ribeira/SP e Guaraqueçaba/PR.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento (RAIDE) do Vale do Ribeira/SP e Guaraqueçaba/PR e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Vale do Ribeira/SP e Guaraqueçaba/PR.

Art. 2º É o Poder Executivo autorizado a criar, para fins de articulação e harmonização das atividades e ações administrativas da União e dos Estados de São Paulo e do Paraná, conforme previsto nos arts. 21, inciso IX, 43 e 48, inciso IV, da Constituição Federal, a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Vale do Ribeira/SP e Guaraqueçaba/PR.

§ 1º A Região Administrativa de que trata este artigo é constituída pelos Municípios de Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Ibiúna, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaoca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba, Miracatu, Paraguaçu-Açu, Pedro de Toledo, Registro, Ribeira, Sete Barras e Tapirai, no Estado de São Paulo, e pelos Municípios de Guaraqueçaba, Antonina e Paranaguá, no Estado do Paraná.

§ 2º Os Municípios que vierem a ser constituídos a partir do desmembramento de território de Município citado no § 1º deste artigo passarão a compor, automaticamente, a RAIDE Vale do Ribeira/Guaraqueçaba.

Art. 3º É o Poder Executivo autorizado a criar Conselho Administrativo para coordenar as atividades a serem desenvolvidas na RAIDE Vale do Ribeira/Guaraqueçaba.

Parágrafo único. As atribuições e a composição do Conselho Administrativo de que trata este artigo serão definidas em regulamento, dele participando representantes dos Estados e Municípios abrangidos pela RAIDE Vale do Ribeira/Guaraqueçaba.

Art. 4º Consideram-se de interesse da RAIDE Vale do Ribeira/Guaraqueçaba os serviços públicos comuns aos Estados de São Paulo e do Paraná e aos Municípios que a integram, especialmente aqueles relacionados às áreas do meio ambiente, turismo, transportes, infraestrutura, saneamento básico, saúde e geração de emprego e renda.

Art. 5º É o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da RAIDE Vale do Ribeira/Guaraqueçaba.

§ 1º O Programa Especial de Desenvolvimento da RAIDE Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, ouvidos os órgãos competentes, estabelecerá, mediante convênio, as normas, os critérios e os procedimentos relativos a ações conjuntas, de caráter federal ou sob responsabilidade dos entes federados referidos no art. 2º desta Lei Complementar, a fim de implementar incentivos regionais, os quais poderão compreender:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - linhas de crédito especiais para atividades prioritárias;

III - remissões, isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; e

IV - anistia limitada, nos termos do art. 181, II, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

§ 2º A concessão ou ampliação de incentivo ou de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá atender às condições inscritas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 6º Os programas e projetos prioritários para a Região serão financiados com recursos:

I - de natureza orçamentária, que lhe forem destinados pela União, na forma da lei;

II - de natureza orçamentária que lhe forem destinados pelos Estados de São Paulo e do Paraná e pelos Municípios abrangidos pela Região Administrativa de que trata esta Lei Complementar;

III - recebidos na forma do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); e

IV - de operações de crédito, internas e externas.

Art. 7º A União poderá firmar convênios com os Estados de São Paulo e do Paraná e com os Municípios referidos no art. 2º, com a finalidade de atender ao disposto nesta Lei Complementar.

Art. 8º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2018.

Deputado IVAN VALENTE
Relator

2018-6416