

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTICA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI Nº 3097, de 2015**

Estabelece critérios para a caracterização de Municípios em estado de vulnerabilidade social e dá outras providências.

**Autor:** Deputado DOMINGOS NETO

**Relator:** Deputado FÁBIO TRAD

### **VOTO EM SEPARADO DEPUTADO GILSON MARQUES**

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei de autoria do ilustre deputado Domingos Neto (PROS/CE), que visa estabelecer critérios para a caracterização de Municípios em estado de vulnerabilidade social, para fins de promoção de políticas públicas preferenciais de desenvolvimento.

Como justificativa o autor argumenta que “apesar dos avanços, o Brasil ainda arrosta dificuldades. A propósito disso, deve-se apontar as enormes assimetrias regionais. Nesse contexto, note-se que a região nordeste, que representa 27,8% da população nacional, responde apenas por 13,5% do PIB nacional. Já a região Sudeste, que possui 42,1% da população, ostenta 55,4% do PIB. Ou seja, a diferença percentual entre Nordeste e Sudeste, em termos populacionais, é de aproximadamente 50%, mas o desnível de PIB é superior a 300%”

Submetido à análise da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), a proposição foi aprovada nos termos do parecer do relator, ilustre deputado Wilson Filho (PTB/PB), com apresentação de Substitutivo.

Nesta Comissão, o relator, ilustre deputado Fábio Trad (PSD/MS), apresentou parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de lei 3097/15 e do Substitutivo da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), com subemenda.

É o relatório.

#### **II – VOTO**

Em que pese a boa intenção do autor, o Projeto de lei não deve prosperar, pois fere os princípios constitucionais da isonomia de tratamento entre os entes federados

(ou paridade federativa), que deriva do princípio federativo e da razoabilidade, conforme veremos.

No Brasil, a ordem interna está dividida em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. **Não há qualquer hierarquia entre tais pessoas jurídicas de direito público.** Todas exaurem suas atribuições diretamente da Constituição Federal e não há qualquer previsão de subordinação de uma pessoa política a outra. O sistema assegura autonomia política, legislativa e financeira a todas elas. Basta percorrer o texto constitucional e verificar que o constituinte teve o cuidado de demarcar o âmbito de atuação de cada uma

A Constituição federal consagrou o **Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo**, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia.<sup>1</sup>

Assim, podemos dizer que a **Federação é um pacto de igualdade entre as pessoas políticas**, e qualquer agressão, ainda que velada, a esse dogma constitui inconstitucionalidade.

Na lição do Ministro Celso de Melo, “a Constituição do Brasil, ao institucionalizar o modelo federal de Estado, perfilhou, a partir das múltiplas tendências já positivadas na experiência constitucional comparada, o sistema do **federalismo de equilíbrio, cujas bases repousam na necessária igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado Federal**” (STF, Ação Direta nº 939-7 – DF, publ. DJU de 18.03.1994)

**A União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios são juridicamente iguais**, embora haja na própria Constituição originária certa concentração de poderes na União. Não se admite qualquer ingerência no âmbito de competência das pessoas políticas de Direito Público interno, cuja repartição foi rigidamente feita pela Constituição. É por isso que são inadmissíveis emendas constitucionais e leis que estabeleçam tratamento jurídico desigual entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.<sup>2</sup>

Cito como exemplo, a violação explícita ao princípio federativo no concurso de preferência do crédito tributário entre as pessoas jurídicas de direito público, previsto nos incisos do parágrafo único do art. 187 do Código Tributário Nacional (CTN): “primeiro a União, depois os Estados, Distrito Federal e Territórios, e por fim, os Municípios”. Essa ordem também é prevista na Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980 – Lei de Execução Fiscal (art. 29, parágrafo único).

Não devem pairar dúvidas sobre a inconstitucionalidade dessas disposições que atentam contra o princípio da isonomia de tratamento entre os entes federados.

---

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. “Direito Constitucional”, 34<sup>a</sup> edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2018, pág. 261

<sup>2</sup> SILVA, Anderson Santos da. “O conteúdo constitucional do princípio federativo”, Revista Jurídica da Presidência, vol. 15, nº 106, Brasília Jun./Set. 2013 p. 447 a 466

José Afonso da Silva ressalta que “a **paridade federativa** encontra apoio na vedação de criar preferências entre um Estado Federado e outro ou outros, **ou entre os Municípios de um Estado e os de outro ou do mesmo Estado**, ou entre Estado e Distrito Federal”<sup>3</sup>

A proposição em análise fala em tratamento diferenciado aos municípios socialmente vulneráveis “**para fins de promoção de políticas públicas preferenciais de desenvolvimento**” e, “**tratamento diferenciado no que tange às ações estatais, inclusive no que se refere à distribuição dos recursos federais e estaduais**” (art. 3º do PL)

Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a esses dogmas constitui inconstitucionalidade.

Embora não haja similaridade de competências entre Estados e Municípios, há tal similaridade entre todos os Municípios entre si, o que justifica sua plena igualdade de direitos e deveres, com fundamento constitucional, devendo eventual fator discriminatório ser analisado à luz do princípio da razoabilidade”. (FERNANDES, Marcio Silva. “Isonomia entre os Entes Federados”<sup>4</sup>)

Mais uma vez, nos deparamos com a discussão em torno dos limites de atuação do Estado, refletido na elaboração e execução de política públicas assistenciais que tem por finalidade privilegiar uns em detrimento de outros, alimentando um círculo vicioso perverso que prejudica os mais pobres.

Como dizia Hazlitt, “o governo é incapaz de nos dar algo sem tirar de outra pessoa”.<sup>5</sup>

É preciso compreender que o Estado não é motor da economia, não gera riquezas. Logo, não existem recursos públicos; esses são oriundos dos indivíduos. Para o Estado dar algo, ele sempre tira de algum lugar.

Assim, para privilegiar os municípios da região do semiárido brasileiro, que comprehende os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe (Lei nº 7827/89), o governo federal deixará de dar para outros municípios, de outras regiões, que certamente também têm problemas e desafios a serem superados para promover o bem-estar social de sua população.

É importante ressaltar que o autor escolheu o índice GINI para caracterizar os municípios que se encontram em estado de vulnerabilidade social.

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso. “Comentário Contextual á Constituição”, 9ª edição, São Paulo: Malheiros editores, 2014, pág. 36

<sup>4</sup> Artigo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados”, em Março/2013. Acesso: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2013\\_2143.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2013_2143.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2688>

O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. (IPEA)

Ocorre que, tal índice não pode ser considerado para medir tal vulnerabilidade, pois não alcançará aqueles que mais precisam.

O índice de GINI do rendimento domiciliar per capita médio dos municípios é menor que o do rendimento per capita domiciliar dos indivíduos porque há maior variação entre a renda das pessoas que entre a renda dos municípios.

Segundo estudo do IPEA, o grau de desigualdade no rendimento domiciliar per capita médio dos municípios apresenta comportamentos distintos entre as grandes regiões geográficas. Em 2010, por exemplo, as regiões Centro-Oeste (0,12) e Nordeste (0,13) tiveram os menores indicadores de desigualdade de rendimento, enquanto as regiões Norte (0,18) e Sudeste (0,17) registraram os maiores índices de Gini. (Comunicado nº 120 - Evolução da desigualdade no rendimento domiciliar per capita nos municípios brasileiros)

Outro exemplo que podemos citar é o índice GINI dos países. Segundo este indicador, um dos países mais igualitários do mundo é o Afeganistão. Os EUA, por sua vez, são mais desiguais que o Senegal. O Canadá é mais desigual que Bangladesh, o Japão é mais desigual que a Etiópia, a Nova Zelândia é mais desigual que o Timor Leste e a Austrália é mais desigual que o Cazaquistão.

Portanto, resta evidente que tal índice não é medida adequada. A desigualdade é maior nos municípios/países mais ricos do que nos municípios/países considerados pobres. Portanto, ao utilizar tal indicador o projeto em questão obterá resultados opostos ao que pretende.

Além disso, um fato histórico nos chama à atenção em relação à atuação do governo federal no semiárido nordestino, e nos faz refletir se o tratamento diferenciado, na prática, surte efeitos positivos.

Partindo da análise histórica do Brasil, nota-se que a elaboração e a execução de políticas públicas voltadas, exclusivamente, para o semiárido nordestino existem desde outubro de 1877. No Estado do ilustre autor, o Ceará, existem políticas públicas voltadas para a mitigação dos efeitos da seca na região do semiárido desde o governo imperial, que criou uma Comissão com objetivo de:

“percorrer a província do Ceará e estudar meios práticos de abastecimento, durante as estiagens, da quantidade de água suficiente para as necessidades da

população, manutenção do gado e estabelecimento de um sistema de irrigação que tornasse sempre possível a cultura das terras”<sup>6</sup>.

Com a Constituição de 1988, o Brasil assume o compromisso de “erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**” (art. 3º, III). O art. 43 da Constituição Federal, diz que “a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, **visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais**”. Ficou instituída, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

Nota-se que todos os governos democráticos instituíram políticas públicas preferenciais voltadas especialmente às necessidades da população do semiárido brasileiro.

Não foi diferente com o atual governo, que editou o Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019, instituindo a **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**, com atuação nas seguintes escalas geográficas: - **semiárido** - área definida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Art.5º, inciso III).

É fato: nunca faltou para a região do semiárido brasileiro políticas públicas na esfera federal e assistência governamental diversas. Certamente, não será editando mais uma Lei que vamos resolver o problema da região do semiárido brasileiro.

O que fica cada vez mais evidente é o lado perverso desse modelo de política assistencial que, como vimos, existe desde o Brasil Império e nunca mudou a realidade dos brasileiros que residem na região do semiárido.

Isso prova que o assistencialismo estatal não está funcionando, não está melhorando a vida dos pobres e necessitados. Mais ainda: essas políticas são propensas à corrupção e a manipulação do sistema para ganhos políticos e para proveito próprio.

Ao discorrer sobre políticas de combate à pobreza, os renomados economistas Samuelson e Nordhaus, afirmaram que “ao longo de grande parte do último século, os governos centrais têm, cada vez mais, assumido a responsabilidade de proporcionar apoio à renda dos pobres e necessitados. Contudo, à medida que os governos têm assumido responsabilidades maiores em relação a mais pessoas, o peso dos programas de transferências no orçamento público tem aumentado de forma constante. Atualmente, a maioria dos países de renda elevada enfrenta a perspectiva de aumentar a carga tributária para financiar os programas de saúde pública e as aposentadorias, bem como os programas de apoio a renda das famílias pobres. Esse aumento do fardo fiscal promoveu uma acentuada agitação contra os programas do estado do bem-estar social, em especial nos Estados Unidos”.<sup>7</sup>

Mais adiante, os autores estabelecem diretrizes para redefinir o papel do governo na política econômica do século XXI. Afirmam que, “embora o governo desempenhe papel central em uma sociedade civilizada devemos reavaliar constantemente a missão e

---

<sup>6</sup> GUERRA, P. D. B. “A civilização da seca”. Fortaleza, Dnocs, 1981, p.32

<sup>7</sup> SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. “Economia”, 19ª edição, tradução Elsa Fontainha e Jorge Pires Gomes, São Paulo:AMGH Editora Itda, 2012, pág.295-296)

os instrumentos de suas políticas. O governo tem o monopólio do poder político, e isso impõe uma responsabilidade especial de operar de maneira eficiente. Cada centavo do governo gasto em programas esbanjadores podia ser usado para promover a pesquisa científica ou diminuir a fome. Cada imposto ineficiente, reduz as oportunidades de consumo das pessoas, seja de alimentos ou de educação. A premissa central da economia é que os recursos são escassos e isso se aplica tanto ao Estado quanto ao setor privado.

O assistencialismo estatal, além de ser inflexível, é caro. As burocracias que administram os programas assistenciais sempre são ineficientes e dispendiosas. São essas políticas governamentais equivocadas que empurraram as pessoas para a pobreza.

Podemos dizer que a ajuda estatal é um paliativo para os sintomas, mas não trata a doença.

Em vez de simplesmente abolir todas as causas da perpetuação da pobreza, a entidade que criou os problemas, ou seja, o Estado, quer apenas remediá-los com novas intervenções, novas políticas públicas ineficientes.

Milton Friedmann, partindo da análise dos do programa de redistribuição da renda nos EUA, teceu as seguintes considerações: “(...) o atual programa envolve dois tipos principais de redistribuição: de alguns beneficiados do programa para outros; **do pagador de impostos em geral para os beneficiados do programa**. O segundo tipo de redistribuição tem origem no fato de o sistema **não ser provavelmente autofinanciável**. Durante o período em que inúmeros indivíduos estavam cobertos pagando taxas e poucos se qualificavam para o recebimento de benefícios, o sistema parecia ser autofinanciável e até mesmo apresentar um excedente. Mas essa aparência dependia de se negligenciar as obrigações que se acumulavam com respeito às pessoas que pagavam as taxas. Não se sabe se as taxas pagas são suficientes para financiarem as obrigações acumuladas. Muitos especialistas afirmam que, mesmo em termos de dinheiro, uma subvenção virá a ser necessária. E tal subsídio foi geralmente necessário para sistemas semelhantes em outros países. **Será possível justificar uma subvenção do pagador geral de impostos torná-la necessária?** Não vejo razões pelas quais se possa justificar tal subsídio”.<sup>8</sup>

Mais importante do que beneficiar os municípios da região do semiárido brasileiro é criar condições para que as pessoas dos municípios pobres se desenvolvam. São as pessoas que geram riqueza. É trabalho dos governos, nas três esferas, criar condições e ambientes favoráveis para a economia funcionar.

Existe alguma ideia pior do que estatizar a esmola, tornando-a assim um dever para uns e um direito para outros? Por um lado, trata-se de uma imoralidade criminosa subtrair por meio da força a propriedade alheia; por outro, gera dependência e um incentivo à vadiagem.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> FRIEDMAN, Milton. “Capitalismo e Liberdade”, organização: Igor César Franco, Ed. Gen/LTC, “Pág. 184.

file:///C:/Users/ADM/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/Content.Outlook/9SXDW7PE/Capitalismo%20e%20Liberdade%20-%20Milton%20Friedman.pdf

<sup>9</sup> <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1541>

Por fim, cito o filósofo judeu Maimônides, ainda no século XII. “A maior forma de caridade ocorre quando a ajuda dada permite ao ajudado se tornar auto-suficiente”.

Os sistemas de caridade estatal vigentes ao redor do mundo — eufemisticamente chamados de “sistemas de bem-estar social” — geraram o efeito oposto: eles na realidade criaram dependência.

Assim, conforme ficou demonstrado, dentro do conteúdo constitucional do princípio federativo, encontra-se a máxima da igualdade jurídica das entidades da federação. Sendo assim, a cláusula pétrea da forma federativa de Estado impede que emendas constitucionais estabeleçam tratamento discriminatório entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de lei 3097/15, da subemenda apresentada na CCJ e do Substitutivo da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional.

Sala das Comissões, 06 de novembro de 2019.

---

**Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)**

