



CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DO DEPUTADO FELIPE FRANCISCHINI - UNIÃO BRASIL/PR

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 50, DE 2023

Institui o Programa de Reestruturação do Pacto Federativo e Social, para os exercícios financeiros de 2024 e 2025, com fundamento no art. 23 da Constituição Federal de 1988.

Autor: Deputada Zé Trovão (PL/SC);

Relator: Deputado Felipe Francischini (União Brasil/PR)

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar n.º 50, de 2023, do Deputado Zé Trovão, propõe a instituição do Programa de Reestruturação do Pacto Federativo e Social, para os exercícios financeiros de 2024 e 2025, com a finalidade de estimular os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal à melhoria constante de indicadores sociais de competência comum ou compartilhada.

Em sua justificativa, o nobre autor pontua que o federalismo fiscal no Brasil, tal como concebido na Constituição de 1988, não tem beneficiado devidamente Estados e Municípios ao longo dos últimos 35 anos. Lembra que, apesar de contribuírem significativamente para a União, essas entidades recebem pouco em retorno e, ao longo do tempo, a União impôs diversas obrigações aos Estados e Municípios, tornando o sistema desequilibrado.

Informa que, estudos indicam que o Brasil é uma das federações que mais impõe obrigações aos Estados e Municípios, enquanto oferece pouca legislação e recursos em contrapartida. E, com isso, é urgente repensar o federalismo fiscal brasileiro e criar mecanismos de financiamento para que esses entes





CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DO DEPUTADO FELIPE FRANCISCHINI - UNIÃO BRASIL/PR

tenham recursos disponíveis para investir em áreas cruciais como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura viária.

Dito isso, justifica que, com base na Lei Complementar n.º 173 de maio de 2020, sua proposta visa estimular a cooperação federativa por meio do Programa de Reestruturação do Pacto Federativo e Social. Desse modo, a União ajudará a melhorar as políticas públicas ao adiar o pagamento das dívidas dos entes e entregar recursos equivalentes ao que cada ente receberia dos Fundos de Participação.

Em contrapartida, Estados, Distrito Federal e Municípios devem investir esses recursos em áreas como educação, saúde, segurança pública e infraestrutura viária, melhorando seus indicadores sociais. Caso não cumpram as metas, correm o risco de serem excluídos do programa ou de terem que reembolsar os recursos recebidos.

Por fim, que o programa está previsto para os exercícios fiscais de 2024 e 2025, mas será reavaliado no segundo semestre de 2025 para decidir sobre a prorrogação ou torná-lo permanente. Salientando, inclusive, que tais medidas visam fortalecer Estados e Municípios, especialmente aqueles que conseguirem melhorar os serviços essenciais para suas populações, como saúde, educação, segurança e infraestrutura.

A proposição foi distribuída à Comissão de Administração e Serviço Público (Mérito), Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (Art. 54, RICD), sujeita à apreciação do Plenário e submetida ao regime prioritário de tramitação.

Encerrado o prazo de 5 sessões para apresentação de emendas ao projeto (de 24/08/2023 a 05/09/2023). Não foram apresentadas emendas.

É o relatório.



Câmara dos Deputados | Anexo III – Gabinete 265 | CEP 70160-900 Brasília-DF
Tel (61) 3215-2265 | dep.felipefrancischini@camara.leg.br

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD240942746300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Francischini





CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DO DEPUTADO FELIPE FRANCISCHINI - UNIÃO BRASIL/PR

II - VOTO DO RELATOR

Uma leitura do art. 1º do PLP n.º 50/2023 já nos permite identificar que o teor da proposição guarda estreita relação com o Direito Constitucional e Direito Financeiro, tendo pouca interface com o tema Direito Administrativo e Administração Pública, de que se ocupa esta CASP (art. 32, XXX, RICD):

“Art. 1º Fica instituído, com fundamento no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, o Programa de Reestruturação do Pacto Federativo e Social, a vigorar nos exercícios financeiros de 2024 e 2025, com a finalidade de estimular os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal à melhoria constante de indicadores sociais de competência comum ou compartilhada”.

§ 1º O Programa de que trata o caput é composto pelas seguintes iniciativas:

I – suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:

a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, ou em outros instrumentos congêneres;

b) de um lado, a União, e, de outro, os Municípios, com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017, ou em outros instrumentos congêneres;

*II – na entrega extraordinária de recursos pela União aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, no valor equivalente aos recursos a que fazem jus em virtude dos respectivos Fundos de Participação, observado o art. 2º (...).
(Grifamos)*

Todavia, apesar de buscar beneficiar financeiramente os Estados, o DF e os Municípios, o PLP cria obrigações para esses entes, que deverão melhorar seus indicadores sociais de saúde, educação, segurança pública e infraestrutura



Câmara dos Deputados | Anexo III – Gabinete 265 | CEP 70160-900 Brasília-DF
Tel (61) 3215-2265 | dep.felipefrancischini@camara.leg.br

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD240942746300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Francischini





CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DO DEPUTADO FELIPE FRANCISCHINI - UNIÃO BRASIL/PR

viária (que são serviços públicos), sob pena de serem excluídos do Programa ou serem obrigados a devolver os valores eventualmente recebidos da União (art. 4º do PLP). Isso atrai a competência desta Comissão.

E, como bem ressaltado na Justificação do PLP:

“(…) é mais do que chegada a hora de revisitar o federalismo fiscal brasileiro. É preciso criar mecanismos de financiamento dos Estados e Municípios, para que possam ter disponibilidade financeira e orçamentária a fim de investir em saúde, educação, segurança pública e infraestrutura viária”. (Grifamos)

Nesse ponto, se a intenção da proposição é incrementar a qualidade dos serviços públicos citados, prestados pelos entes subnacionais, vejo com bons olhos a matéria.

Em tempos em que os deveres sociais estão a requerer uma atuação cada vez mais rápida e eficaz por parte do Estado, parece que o mecanismo da “competência comum” (arts. 23 e 24, CF/88) pode conjugar, ao mesmo tempo, a atuação coordenadora da União, na medida em que cabe a ela estabelecer as normas gerais, e viabilizar a cooperação dos Estados e Municípios, ao garanti-lhes a competência para suplementar a norma geral, em atenção às necessidades locais¹.

Nesse sentido, os mecanismos de cooperação legislativa, tal como a cooperação administrativa, de que trata o PLP, constituem alternativas para o irrefreável processo de aumento e centralização legislativa na União, decorrente das exigências do Estado Social (*Welfare state*), tornando possível um sistema federativo baseado em políticas interligadas.

Esse entendimento conta com o beneplácito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

¹ Vide: O sistema de repartições das competências legislativas da Lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal Brasileiro, artigo de autoria de Fabrício Ricardo de Limas Tomio e Marcelo Augusto Biehl Ortolan, disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/02_Tomio_Ortolan.pdf. Acesso em 15/4/2024.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DO DEPUTADO FELIPE FRANCISCHINI - UNIÃO BRASIL/PR

“Na repartição da competência comum (23, III, VI e VII CF), não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilitam a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional. (...) O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública. (ADI 4.757, Rel. Min. Rosa Weber, j. 13-12-2022, P, DJE de 17-3-2023, com grifos nossos)

O Ministro Alexandre de Moraes, em obra específica sobre o nosso modelo de federalismo, foi bastante preciso:

“Ao verificarmos as matérias do extenso rol de incisos e um parágrafo do artigo 22 da Constituição Federal de 88, é facilmente perceptível o desequilíbrio federativo no tocante à competência legislativa entre União e Estados-membros, uma vez que, há a previsão de quase a totalidade das matérias legislativas de maior importância para a União (direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, desapropriação, águas,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DO DEPUTADO FELIPE FRANCISCHINI - UNIÃO BRASIL/PR

energia, informática, telecomunicações, radiodifusão, serviço postal, comércio exterior e interestadual, diretrizes da política nacional de transportes, regime de portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial, trânsito e transporte, diretrizes e bases da educação nacional, registros públicos etc). Além disso, a tradicional interpretação política e jurídica que vem sendo dada ao artigo 24 do texto constitucional, no sentido de que nas diversas matérias de competência concorrente entre União e estados, pode discipliná-las quase integralmente, teremos o resultado da diminuta competência legislativa dos Estados-membros; gerando a excessiva centralização nos poderes legislativos na União, o que caracteriza um grave desequilíbrio federativo”². (Grifamos)

Na prática, os entes subnacionais conformam-se em esquadriñar a legislação federal em busca de algum espaço vazio no qual possam, talvez, complementar algo. As hipóteses de legislação supletiva — quando, diante da omissão federal, os estados ficam livres para legislar sobre o tema por inteiro — são ainda mais raras³.

Assim, analisando o PLP nº 50/2023 sob a ótica de uma cooperação da União com os Estados, DF e Municípios, em busca da melhoria dos serviços públicos prestados pelos entes subnacionais, somos favoráveis ao projeto de lei complementar.

Quanto a eventuais inconstitucionalidades presentes na minuta ou eventual vulneração aos interesses financeiros da União, cabe às Comissões Temáticas subsequentes se manifestarem.

Ante o exposto, voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar n.º 50, de 2023.

² MORAES, Alexandre de. Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. In: Liberdade e Cidadania, ano II, n. 7, janeiro/março de 2010, p. 17

³ Sobre o assunto, ver o excelente artigo Nos 35 anos da CF, precisamos falar sobre as competências estaduais, do Professor João Trindade Cavalcanti Filho. Vide: https://www.conjur.com.br/2023-nov-11/nos-35-anos-da-cf-precisamos-falar-sobre-as-competencias-estaduais/#_ftn9. Acesso em 16/4/2024.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DO DEPUTADO FELIPE FRANCISCHINI - UNIÃO BRASIL/PR

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI

Relator

Apresentação: 17/04/2024 22:20:20.233 - CASP
PRL 1 CASP => PLP 50/2023

PRL n.1



Câmara dos Deputados | Anexo III – Gabinete 265 | CEP 70160-900 Brasília-DF
Tel (61) 3215-2265 | dep.felipefrancischini@camara.leg.br

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD240942746300>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Francischini

