

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 351, DE 2002

“Cria reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, para as unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas”.

Autor: **Senado Federal** (PLS nº 53/00 - Complementar)

Relator: **Deputado SIGMARINGA SEIXAS**

Apensado o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 7, DE 1999,

**e os a este apensados: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 50, DE 1999
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 53, DE 1999
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº319, DE 2002**

I – RELATÓRIO

1.1 Originária do Senado Federal, onde tramitou como PLS nº 53, de 2000-Complementar, a proposição sob exame, recebida e numerada nesta Casa como Projeto de Lei Complementar nº 351, de 2002, objetiva, mediante proposta de alteração da Lei Complementar nº 62, de 28-12-89, estabelecer novos percentuais para cálculo das parcelas de distribuição dos recursos (constitucionalmente previstos) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal -FPE, a fim de criar uma reserva a ser destinada aos entes da Federação que “...abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável...”, reserva essa constituída de 2% (dois por cento) do montante de tais recursos.

1.2 Na Casa de origem, o presente Projeto, de autoria da ilustre Senadora - e atual Ministra do Meio Ambiente –MARINA SILVA, foi aprovado com o acréscimo das emendas apresentadas na sua Comissão de Assuntos Sociais, ali e no Plenário do Senado Federal acolhidas.

1.3 Nesta Câmara dos Deputados, a proposição foi distribuída às Comissões competentes, dentre elas esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC -, com expressa previsão de observância do disposto no art. 54 (inciso I, no caso) do Regimento Interno da Casa, que assegura o caráter terminativo do respectivo parecer quanto à apreciação de constitucionalidade ou juridicidade da matéria.

1.4 A distribuição determina, ainda, o apensamento, ao presente, do Projeto de Lei Complementar nº 7, de 1999, de autoria do ilustre Deputado MARCOS AFONSO e dos seus correspondentes apensados, a saber: os Projetos de Lei Complementar nºs 50, de 1999, do ilustre Deputado WILSON SANTOS; 53, de 1999, do ilustre Deputado FLÁVIO DERZI; e 319, de 2002, do ilustre Deputado JOSÉ CARLOS COUTINHO.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

2.1 Ressalte-se, previamente, que a competência desta Comissão para o exame da presente matéria decorre do disposto na letra **a**, do inciso IV, do art. 32, do Regimento Interno da Casa, com a redação dada pela Resolução nº 20, de 2004, da Câmara dos Deputados, nos seguintes termos:

“Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

.....

III – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;

.....”

2.2 A ilustre Autora do Projeto sob exame, na Justificação que o acompanha, apresenta argumentos sobre a necessidade, a conveniência e a urgência da aprovação de sua proposta. Numa palavra, do merecimento de tornar-se lei.

2.3 Como pano de fundo da medida sob apreciação, temos a questão, tanto teórica, quanto prática, que envolve o conceito de “desenvolvimento sustentável” e a respectiva adoção de instrumentos capazes de lhe assegurar uma aplicação eficaz sob quaisquer ângulos – ou, mais corretamente, sob o conjunto deles - pelos quais se examina sua moderna e atual pertinência, seja, portanto, pelo lado político, econômico, social, ou, propriamente, ambiental.

2.4 Destacarei, a seguir, as idéias mais persuasivas constantes de alguns trechos da referida Justificação, para que, de sua leitura contextual, se possa ter uma compreensão indubitosa da matéria.

2.5 O trágico resultado do rápido esgotamento dos recursos naturais do planeta, ainda bem que percebido lá pelo limiar dos últimos 20 anos do século recém-terminado, passou a ser desde então objeto de enfoques teóricos e de ações

políticas em nível mundial, tendentes a, primeiro, rever a predominante idéia relativa a suposta incompatibilidade entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico, e a, segundo, tentar reverter aquele processo predatório da natureza sem inibir a ambição quanto ao crescimento econômico, mas, doravante, com a perspectiva de redução progressiva do grau de exclusão social até ali experimentado.

2.6 Conforme a Autora da proposição, *“...evoluiu-se, portanto, da perspectiva da intocabilidade da natureza, alheia à urgência de um desenvolvimento capaz de resgatar da miséria imensas parcelas da população mundial, reconhecendo-se que o desenvolvimento socialmente justo e a conservação do meio ambiente são perfeitamente compatíveis. Por outro lado, admite-se a necessidade de se manterem áreas significativas sob proteção especial, onde a utilização dos recursos naturais seja rigorosamente disciplinada, ou mesmo vedada. A manutenção desses espaços naturais especialmente protegidos tem representado, no mundo inteiro, uma forma consagrada e eficiente de defesa do patrimônio natural, constituindo instrumento imprescindível no esforço por garantir um desenvolvimento sustentável. É evidente que o desafio da sustentabilidade se dirige, de forma mais ampla, ao próprio ‘modus operandi’ da sociedade, seja no plano econômico, político social, ambiental ou cultural. Mas as unidades de conservação constituem instrumentos igualmente importantes para esta estratégia...”*

A aplicação efetiva e conseqüente desse conceito de desenvolvimento sustentável representa uma verdadeira revolução no processo de interação entre a humanidade e a natureza...Mas a adoção concreta desse novo padrão de desenvolvimento ainda constitui um enorme desafio em todo o mundo...Nas condições brasileiras esse desafio assume proporções ainda maiores, em face dos padrões seculares predatórios e de caráter imediatista que orientaram a exploração de recursos naturais ao longo da nossa história...”

2.7 Ainda de acordo com a argumentação da ilustre autora da proposição, o enfrentamento realista e eficiente dos problemas advindos dessa situação que, no Brasil particularmente, urge reverter, passa, em primeiro lugar, pela modificação do modelo adotado entre nós, que se restringe tão-somente ao emprego de instrumentos normativos, previstos numa legislação de cunho coercitivo, cuja experiência tem sido frustrante.

2.8 É preciso muito mais do que isso. Há que se utilizar uma tática de combate bem mais versátil, com a diversificação de meios de ação adequados a políticas específicas que objetivem a indução de práticas positivas, voltadas à intensificação, à ampliação e à aceleração do processo de formação e de consolidação de uma consciência ambiental da sociedade que, eficazmente, exija, dos governos e de si própria, a realização de ações atuais e permanentes visando à melhor qualidade de vida no futuro, dentro dos padrões de um desenvolvimento plenamente sustentável.

2.9 Tais políticas deverão ter cunho social e econômico-financeiro. No âmbito das políticas sociais, evidentemente, sobressaem os instrumentos apropriados a uma educação ambiental, tanto formativos, quanto informativos. Além disso, de outras áreas governamentais nesse âmbito de ação é de esperar-se um

conjunto de medidas de indução ou de apoio à iniciativa e à participação de segmentos sociais comprometidos com a visão de que se está tratando. Da interação dessas práticas positivas, em articulação com instrumentos e novas perspectivas de natureza econômico-financeira, pode-se esperar um movimento acelerado de inovação tecnológica, que viabilize o surgimento de paradigmas preferenciais diferentes daqueles que motivam, em grande parte, a atual conduta social, que doravante deverá caminhar *“em direção a novos padrões de produção e consumo”*. No campo da tributação, como revela a ilustre autora do projeto sob exame, em alguns países vêm sendo utilizados incentivos fiscais, para estimular uma nova postura dos agentes econômicos perante um mercado conceitualmente ajustado a esses novos tempos de sustentabilidade do desenvolvimento. Tais estímulos fiscais propiciam uma nova presença empresarial, *“ambientalmente saudável e socialmente mais justa”*.

2.10 A medida proposta tem natureza financeiro-tributária e se enquadra nesse conjunto de mecanismos indutores de práticas positivas, conforme descrito acima. Tem caráter financeiro, porque interfere no campo da destinação de recursos públicos. Por outro lado, a natureza tributária da medida sob exame decorre do fato de ela referir-se a uma nova quantificação de percentuais da receita de tributos federais, constitucionalmente atribuída, mediante transferência, aos entes federados que menciona, por via do correspondente Fundo de Participação, mas distribuída segundo critérios e percentuais estabelecidos na legislação infraconstitucional, a saber a Lei Complementar nº 62, de 28-12-89.

2.11 Especificamente falando, a medida objetiva criar, dentro do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, uma Reserva, *“para beneficiar aquelas unidades da federação que detêm, em seu território, unidades de conservação ambiental ou territórios indígenas demarcados”*. Nos termos da Justificação do presente projeto, tal medida constituiria uma espécie de compensação financeira aos vultosos custos de manutenção desses espaços de conservação e proteção.

2.12 Além da natureza técnico-jurídica da medida em questão, antes referida, é de notar seu caráter político-institucional, uma vez que se trata de redirecionar, em pequena mas significativa monta, recursos públicos em função de novas prioridades. Daí a observação conclusiva da ilustre autora do projeto no sentido de ressaltar que, por esta sua iniciativa, *“os estados passam a contar com o apoio de toda a sociedade para manter o equilíbrio entre as ações no âmbito econômico, social e ambiental”*.

2.13 Do ponto de vista estritamente constitucional, a matéria se localiza no Título VI da Lei Maior (“Da Tributação e do Orçamento”), pertencendo ao conjunto normativo próprio do seu Capítulo I (“Do Sistema Tributário Nacional”) e atinente às disposições insertas em sua Seção VI (“Da Repartição das Receitas Tributárias”), no particular as previstas no art.159, assim prescritas:

“Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre

produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

.....”

2.14 De outra parte, o art. 161 da Constituição estabelece o seguinte:

“Art. 161. Cabe à lei complementar:

I.....;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III.....

.Parágrafo único. O Tribunal de Contas efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.”.

2.15 Como se vê, a medida proposta diz respeito, exclusivamente, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e, em nada, desrespeita a regra constitucional ali estabelecida.

2.16 Na verdade, o que o projeto pretende, para atingir o objetivo da medida que preconiza, é modificar a atual distribuição dos recursos do referido Fundo de Participação, feita pela Lei Complementar nº 62, de 1989, na conformidade da competência outorgada pelo art. 161 da Constituição.

2.17 Nesse sentido, portanto, não se apresentam quaisquer óbices de ordem constitucional à livre tramitação da matéria.

2.18 Cabe agora examinar a proposição quanto a sua legalidade e juridicidade, na forma regimental.

2.19 Sobre o aspecto de legalidade, cumpre notar que, no campo da legalidade em sentido amplo, o projeto atende à modalidade regimental própria (projeto de lei complementar), exatamente porque, no sentido estrito de legalidade, ele veicula matéria normativa reservada ao campo de competência de lei complementar, atendendo assim ao mandamento constitucional do inciso II, do art. 161, da Constituição, conforme visto antes.

2.20 Considere-se a matéria, agora, quanto à juridicidade. Uma primeira observação necessária, prende-se ao conceito de juridicidade, ainda um tanto obscuro, um tanto arbitrário por isso mesmo, e que não consegue se livrar de uma certa controvérsia. Para mim, juridicidade é o âmbito do exame da matéria legislativa, vista, formalmente, no contexto de todo o ordenamento normativo, ou pelo enfoque do subsistema jurídico a que ela pertence, ou, por último, embora não

menos importante, considerada não apenas em face desses aspectos formais, porém tanto mais ainda de seu cabimento ético, da existência dos vínculos que prendem a matéria à legitimidade de respectivos princípios e objetivos, mas, sobretudo, da verificação da presença de fins justos.

2.21 Dentro desse paradigma, passo a examinar a juridicidade da presente proposição.

2.22 Nos termos do art. 1º do projeto, propõe-se nova redação ao art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 1989, com o seguinte teor:

“Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE serão distribuídos da seguinte forma:

I – 84,5% (oitenta e cinco inteiros e cinco décimos por cento) às unidades da Federação integrantes das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

II – 13,5% (treze inteiros e cinco décimos por cento) às unidades da Federação integrantes das Regiões Sul e Sudeste;

III – 2% (dois por cento) para constituir Reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal a ser distribuída às unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável, segundo diretrizes estabelecidas na regulamentação desta Lei.”.

2.23 Comparativamente ao que estabelece o vigente dispositivo da citada Lei Complementar que se deseja alterar, temos que, atualmente, a distribuição percentual dos recursos do FPE/DF é de 85% (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e de 15% (quinze por cento) às das Regiões Sul e Sudeste.

2.24 Como se pode observar, a medida proposta, na redação ora submetida a esta CCJC, faz o seguinte: primeiro, reduz o percentual de 85% em 0,5% (meio por cento), passando-o para 84,5%; segundo, reduz o de 15% em 1,5% (um e meio por cento), fixando-o em 13,5%; e, terceiro, propõe a criação da Reserva do FPE/DF, a ser formada pelos recursos equivalentes a 2% (dois por cento) advindos das reduções percentuais efetivadas, a serem distribuídos aos destinatários ali mencionados e para as finalidades ali designadas.

2.25 Por outro lado, de acordo com o §1º, do art. 1º, da proposição, “os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no...FPE são os contidos no Anexo Único, parte integrante desta Lei Complementar, para as parcelas dos incisos I e II deste artigo”.

2.26 Esse citado Anexo Único, na forma do art. 2º do presente projeto, passa a denominar-se Anexo I, em razão de um Anexo II estar sendo introduzido, com a proposição, à mencionada Lei Complementar nº 62/89, com a seguinte prescrição:

“Art. 1º.....

‘Art. 2º.....

.....
 § 2º A distribuição da parcela a que se refere o inciso III far-se-á atribuindo-se, a cada Unidade da Federação, um coeficiente individual de participação baseado no percentual de sua área ocupada por unidades de conservação da natureza e terras indígenas demarcadas, na forma discriminada no Anexo II desta Lei Complementar’.”.

2.27 De relevante, ainda, é salientar que o projeto prevê a regulamentação da futura lei em 120 dias de sua publicação (conforme seu art. 4º), providência totalmente legítima, pois é a própria lei que deve demarcar o prazo para que o Poder Executivo a regule, sem que isso denote qualquer interferência de um poder em outro, conforme alguns poucos vêm entendendo de uns tempos para cá. A propósito, lição mais sedimentada não pode existir: a lei pode tudo contra tudo, inclusive ela, exceto contrariar a Constituição; porque todos (inclusive os Poderes do Estado) a ela estão submetidos (princípio da legalidade).

2.28 Quanto à previsão de início de vigência, o art. 5º do projeto determina sua entrada em vigor dentro de 120 dias da publicação da futura lei.

2.29 Retorno à questão dos Anexos da Lei Complementar para uma apreciação final e decisiva quanto aos aspectos de juridicidade ora examinados.

2.30 O atual Anexo Único da referida Lei Complementar nº 62/89, no §1º do seu art.2º, fixa os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de participação dos Estados e do DF – FPE. Tais coeficientes estão mantidos até a presente data, por força do disposto na Lei Complementar nº 71, de 03-09-92.

2.31 Eis os coeficientes:

“ANEXO ÚNICO À LEI COMPLEMENTAR Nº 62,

DE 28 DE DEZEMBRO DE 1989

Acre	3,4210
Amapá	3,4120
Amazonas	2,7904

Pará	6,1120
Rondônia	2,8156
Roraima	2,4807
Tocantins	4,3400
Alagoas	4,16001
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Maranhão	7,2182
Paraíba	4,7889
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214
Rio Grande do Norte	4,1779
Sergipe	4,1553
Distrito Federal	0,6902
Goiás	2,8431
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,3320
Espírito Santo	1,5000
Minas Gerais	4,4545
Rio de Janeiro	1,5277
São Paulo	1,0000
Paraná	2,8832
Rio Grande do Sul	2,3548
Santa Catarina	1,2798 “

2.32 O projeto é claro em determinar que permanecem aplicáveis os coeficientes fixados no Anexo Único (§2º do art. 2º com a redação projetada), que será renumerado para Anexo I, conforme vimos acima. Já o novo Anexo II, introduzido com o projeto, fixa os coeficientes que permitirão categorizar a Unidade da Federação em relação à área ocupada por unidades de conservação da natureza e terras indígenas demarcadas.

2.33 Essas referências numéricas sobre as quais a proposição dispõe, não produzem, em princípio, alteração que mereça reparo.

2.34 Todavia, quando o projeto propõe a modificação dos percentuais de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (conforme a nova redação proposta, por seu art. 1º, aos incisos I, II e III do art.2º da Lei Complementar nº 62/89), nesse passo já haveria que modificar os coeficientes do Anexo I (atual Anexo Único), porque se as Unidades da Federação passam a ter a distribuição dos recursos do FPE/DF que lhes pertencem alterada, também – e necessariamente – aqueles coeficientes já não serão os mesmos.

2.35 Em razão disso é que foi apresentada a Emenda nº 2 – CAE, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, contendo alteração dos valores do Anexo I (Anexo Único da L. C. 62/89). A referida Emenda, apresentada pela ilustre Senadora HELOÍSA HELENA, foi rejeitada pela citada Comissão. Mas, a nosso ver, os fundamentos daquela Emenda eram e continuam válidos, na linha da argumentação que expendi no item 2.34 acima.

2.36 O único problema que verifico naquela Emenda diz respeito ao critério ali adotado para a efetivação dos cálculos e, em consequência disso, os valores resultantes estão errados. Vejamos.

2.36.1 Quanto ao critério, adotou-se o raciocínio segundo o qual, se a Reserva proposta no projeto corresponde a uma redução de 2% (dois por cento) no montante da atual distribuição do FPE/DF, isto significa que os valores do Anexo I (Anexo Único originalmente) deveriam ser modificados na proporção exata dessa redução, pois, se até aqui tais valores são calculados em função de uma distribuição no montante Y (ípsilon), passando esse montante a ficar reduzido de 2% (dois por cento) esta redução vai refletir nos valores dos coeficientes de participação das Unidades Federadas no FPE/DF.

2.36.2 Esse raciocínio está certo na essência, mas errado na forma. Por que está certo, resultou na referida Emenda nº 2 da CAE do Senado Federal. Por que está errado, resultou em que os novos valores ali calculados estão equivocados.

2.36.3 O erro formal que ora estou apontando é de duas ordens.

2.36.3.1 Primeiro, porque o critério para se recalcularem os mencionados coeficientes, levando em conta apenas uma redução global e linear dos 2% (dois por cento) não considerou que a Reserva é formada, no total, sim, da redução dos tais 2% (dois por cento), mas não linearmente, porque a redução é de 0,5% (meio por cento) na distribuição, para os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e de 1,5% (um e meio por cento) na distribuição para os Estados das Regiões Sudeste e Sul. Logo, o percentual para o cálculo dos novos coeficientes não é o mesmo, devendo guardar a proporção da redução conforme proposta no projeto.

2.36.2 Segundo, porque, mesmo tendo sido calculados, linear e supostamente, na base de uma redução de 2% (dois por cento), o que verifico, salvo erro de minhas contas, é que todos os novos valores apresentados com o Anexo

que acompanha a referida Emenda nº 2 da CAE/SF espelham uma redução de apenas 1,4411% (um inteiro, quarenta e quatro décimos e onze centésimos por cento). Por que isso? Não consigo responder.

2.37 Assim, com fundamento em toda a argumentação anterior, parece-me cabível emenda que contemple a necessidade de alteração dos valores constantes do Anexo I do presente projeto (Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989), observados os seguintes critérios:

2.37.1 considerar, para os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nesta incluído, evidentemente, o Distrito Federal, a redução de 0,5% (meio por cento) no valor do respectivo coeficiente de participação individual de cada unidade federada a ela pertencente;

2.37.2 considerar, para os Estados das Regiões Sudeste e Sul, a redução de 1,5% (um e meio por cento) no valor do citado respectivo coeficiente.

2.38 Desse modo, dando o exemplo de uma só unidade federativa por Região, levando-se em conta os valores dos coeficientes constantes do Anexo reproduzido no item 2.31 acima, teríamos: o valor do coeficiente do Estado do Acre, de 3,4210 passaria para 3,43805; o do Estado de Alagoas, de 4,1601 para 4,1809; o do Estado de São Paulo, de 1,0000, passaria para 1,015; o do Rio Grande do Sul, passaria de 2,3548 para 2,3901.

2.39 Não realizei todas as conversões de valores, porque entendo que a apreciação de mérito e a análise técnica, quanto a esse aspecto da proposição, cabe à douta Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do disposto da alínea “j”, do inciso X, do art. 32 do Regimento Interno da Casa, à qual a matéria está também distribuída.

2.40 Dir-se-ia que, se fui até aqui neste parecer seria porque não teria atentado antes para os limites técnicos e de mérito da outra Comissão e, assim, poderia ter completado aquelas conversões. Um tal entendimento seria, no mínimo, injusto, porque penso que tenha dado uma contribuição à futura apreciação das questões estritamente financeiras e/ou tributárias.

2.41 Em verdade, o exame da juridicidade da matéria, de estrita competência desta CCJC, neste e em outros casos, envolve aspectos que, em linhas gerais, tocam âmbitos comuns, embora o desdobramento da análise técnica e de mérito caiba a quem de direito, no que este parecer não avançou em nenhum momento.

2.42 Finalizando o exame da juridicidade da matéria, cabe afirmar que a presente proposição se enquadra perfeitamente no paradigma que estabeleci no item 2.20 acima, não obstante o erro formal (materialmente irrealizado, mas nem por isto materialmente inexistente, o que se caracterizaria como um erro material por omissão), acima analisado, do item 2.34 ao 2.38.

2.43 Foi apensado, no despacho de distribuição, o Projeto de Lei Complementar nº 7, de 1999, de autoria do Sr. Deputado MARCOS AFONSO,

proposição esta à qual foram apensados os Projetos de Lei Complementar nºs 50, de 1999 (do Sr. Deputado WILSON SANTOS), 53, de 1999 (do Sr. Deputado FLÁVIO DERZI) e 319, de 2002 (do Sr. Deputado JOSÉ CARLOS COUTINHO).

2.43.1 O PLP nº 7, de 1999, recebeu **parecer favorável** da **Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias**, por unanimidade.

2.43.2 Na **Comissão de Finanças e Tributação**, o referido PLC nº 7, de 1999, em conjunto com os já apensados PLC nº 50 e PLC nº 53, ambos de 1999, **foi rejeitado**, por maioria de votos, sob a alegação de impertinência regimental da matéria sob exame com as previstas no âmbito de competência daquela Comissão, bem assim quanto ao mérito, contra o voto dos ilustres Deputados JOSÉ PIMENTEL, JOÃO COSER, RICARDO BERZOINI e CARLITO MERSS.

2.43.3 Esta **Comissão de Constituição e Justiça, e de Cidadania** não chegou a apreciar o douto parecer do então Relator, o ilustre Deputado GEOVAN FREITAS, que concluíra pela **rejeição** da matéria, na forma como veiculada nos referidos projetos de lei ora apensados, pois “...*não atendem às exigências de constitucionalidade*”.

2.43.4 Submetida a matéria à relatoria atual, cabe dizer o que segue.

2.43.5 Quanto ao PLC nº 7, de 1999, contém ele proposição praticamente idêntica ao já examinado PLP nº 351/2002. As pequenas diferenças se tornam, porém, significativas para seu exame por esta CCJR. A começar pela distinção entre os percentuais constantes dos incisos I e II do art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 1989, que se quer alterar.

2.43.5.1 Esse PLC nº 7/99 retira, do percentual do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal destinado aos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 1% , passando dos atuais 85% para 84%. De igual forma, o Projeto retira 1% do percentual previsto para os Estados das Regiões Sul e Sudeste, passando-o dos 15% hoje em vigor para 14%.

2.43.5.2 Comparando-se com o que propõe o PLP nº 351/2002, verifica-se que o PLC nº 7/99 pretende criar a Reserva do Fundo de Participação em idêntico percentual de 2%, mas onerando em igual proporção a parcela do Fundo destinada aos Estados, independentemente das Regiões em que se encontrem. Rigorosamente, parece-me que essa é uma questão de mérito que refoge à competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

2.43.5.3 De outra parte, sob o aspecto da técnica legislativa, o referido PLC nº 7/99 contém equívoco na redação (que pretende alterar também) do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 62/89. É que, ao manter a expressão “Anexo Único” do texto normativo original, ele tecnicamente impede que esse Anexo Único se transforme em Anexo I, conforme proposto no art. 2º do citado Projeto.

2.43.5.4 Há, ainda, o defeito técnico de esse PLC nº 7/99 dispor, em artigos autônomos, sobre matérias que consistem em alterações normativas da própria Lei Complementar nº 62/89, que se quer alterar. São os casos evidentes do já

mencionado art. 2º e do subsequente art. 3º dessa proposição. Neste particular, o PLP nº 351, de 2002, não só acertou na observância de regras de técnica legislativa, quanto, principalmente, pautou-se pelos comandos legais determinados, respectivamente, pelas Leis Complementares nºs 95, de 26.02.1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”, e 107, de 26.04.2001, “que altera a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998”.

2.43.6 Já o PLC nº 50, de 1999, apensado ao de nº 7/99, preservando os percentuais do FPE (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal) como originalmente fixados na Lei Complementar nº 62/89, altera profundamente o §1º do art. 2º daquela Lei, para propor critérios relativos à participação de cada unidade federada no FPE. Na forma atual, o citado § 1º estabelece coeficientes fixos de participação de cada uma das unidades participantes do Fundo, de acordo com o Anexo Único da Lei em vigor.

2.43.6.1 A análise da pertinência técnica, do mérito financeiro e da oportunidade política dos critérios assim propostos descabe a essa Comissão, cuja competência não abrange essa análise.

2.43.6.2 Entretanto, pode-se vislumbrar defeito de técnica legislativa nos §§ 2º e 3º do PLC ora examinado, que, ao pretender modificar dispositivo da Lei Complementar nº 62/89, o faz mediante disposições autônomas, mantendo-se, desse modo, em divergência com as boas regras de técnica legislativa e, principalmente, com as normas das já citadas Leis Complementares nºs 95/1998 e 107/2001.

2.43.7 Cabe ver, agora, o PLC nº 53, de 1999, igualmente apensado ao de nº 7/99. Esse Projeto propõe a criação da Reserva do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, da ordem de 1% do montante global dos recursos do FPE, para os fins que menciona (art. 1º).

2.43.7.1 Para atender ao ali pretendido, propõe-se, no art. 2º, um critério de dedução aritmética desse 1% do montante dos coeficientes estabelecidos no Anexo Único da Lei Complementar nº 62/89. Essa parte do projeto envolve competência técnica de outra Comissão desta Casa.

2.43.7.2 O art. 3º dispõe que o coeficiente individual de participação na Reserva do FPE “...será estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias...”. Ora, essa disposição do referido Projeto é notoriamente inconstitucional, eis que, sendo a lei de diretrizes orçamentárias uma lei ordinária (conforme o art. 165, II, da Constituição), ela não pode tratar da matéria em questão, pois o art. 161, II, do texto constitucional é claro, ao determinar que “cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I...”.

2.43.8 Finalmente, o PLC nº 319, de 2002, apensado ao de nº 7/99, também propõe a criação de Reserva do FPE, mediante alteração da Lei Complementar nº

62, de 1989, da ordem de 10% do montante do Fundo, na forma estabelecida no seu art. 1º, que modifica o art. 2º da mencionada Lei Complementar.

2.43.8.1 Os 10% propostos para a formação da Reserva provêm da redução do percentual do FPE destinado aos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dessa forma, os atuais 85% passariam a 75%, enquanto o percentual dos Estados das Regiões Sul e Sudeste manteriam sua participação como hoje prevista, da ordem de 15%. Essa é uma questão de mérito que escapa da competência desta Comissão de Constituição de Justiça e de Cidadania.

2.43.8.2 No campo da técnica legislativa, o PLC sob exame apresenta deficiência já apontada nos casos dos Projetos antes analisados. É que o art. 2º, como norma autônoma da proposição para a finalidade a que tal norma se destina, investe contra as disposições pertinentes das Leis Complementares nº 95/1998 e 107/2001.

2.43.9 Quem andou com todo o acerto, nesse particular do atendimento às exigências das citadas Leis Complementares, foi o PLP nº 351/2002, aqui já examinado.

2.44 Ante o exposto, observado o princípio regimental da precedência das proposições, como já o fora na aplicação do critério de apensamento de proposições, conforme o disposto no art. 143 do Regimento Interno da Casa, opino pela **aprovação** do Projeto de Lei Complementar nº 351, de 2002 (PLS nº 53/00 – Complementar, no Senado Federal), por ser constitucional, jurídico, consonante com o subsistema de legalidade e de regimentalidade a que seu conteúdo normativo pertence, ademais de não conter impropriedades de redação e de técnica legislativa.

2.45 Quanto às proposições apensadas ao referido PLP nº 351/2002, considerando que a matéria nelas tratada se encontra abrangida pelo conteúdo normativo do PLP examinado, considerando que todos os Projetos apensados apresentam deficiência de técnica legislativa, considerando, ademais, que, especificamente, o PLC nº 53/99 contém a inconstitucionalidade acima indicada, opino pela **rejeição** de todas elas.

2.46 É o parecer que submeto aos doutos membros desta Comissão de Constituição e Justiça, e de Redação.

Sala da Comissão, em

Deputado **SIGMARINGA SEIXAS**
Relator