

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI N.º 223, DE 1995

(Apensados Projetos de Lei n.º 378, 784 e 930, de 1995)

VOTO EM SEPARADO

O PL n.º 223, de 1995 tem por objetivo estabelecer condições para que se efetivem os repasses às instituições financeiras de caráter regional de recursos federais destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional, instituídos pelo art. 159, I, c da Constituição Federal, e regulamentados pela Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989.

O Excelentíssimo Sr. Relator, em linhas gerais, o considerou inconstitucional por entender que as condições apontadas extrapolam o comando constitucional, que remete à Lei tão somente a regulamentação quanto à “determinação da entrega” dos recursos dos Fundos de Financiamento Regional, e que, por outro turno, esta seria matéria reservada à proposição legislativa do Poder Executivo.

Parte de uma análise sistêmica dos artigos 159, I, c e do art. 160 da Constituição Federal.

Por discordarmos deste entendimento apresentamos este Voto em Separado.

De logo afastamos a compreensão que seja a matéria reservada à iniciativa legislativa do Poder Executivo, como determinaria o art. 61, § 1º, II da Constituição, que estabelece:

“Art. 61...

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - ...

II – disponham sobre:

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;”

Este dispositivo constitucional buscou, obviamente, assegurar ao Poder Executivo, em um regime presidencialista, governabilidade interna nos sistema de gestão pública no que diz respeito à ação dos órgãos deste Poder, que devem guardar integração e sistematicidade.

Assim, a reserva da iniciativa legislativa ao Presidente da República, no caso, asseguraria impedir virtual instabilidade institucional que a possibilidade de alterações do arcabouço organizacional descolada da lógica de ação integrada e sistêmica desenhada pelo Poder Executivo, possa ocorrer em face de aprovação de leis de iniciativa do Poder Legislativo muitas vezes visando tão somente resolver eventuais problemas localizados em determinado órgão.

Entretanto, não se pode entender que esta reserva de iniciativa se estenda ao ponto de impedir que em PL oriundo do Poder Legislativo conste sequer a referência a órgão do Poder Executivo sem que seja considerado maculado por vício de iniciativa e, portanto, de inconstitucionalidade.

Seria um absurdo exagero hermenêutico.

Esta anomalia interpretativa não pode frustrar a tramitação do PL ora em apreciação.

Observe-se que a referência à Secretaria do Tesouro Nacional é apenas supletiva, não significando qualquer aspecto organizacional.

Poderia, até mesmo, não ter-se feito a referência que ainda assim estaria completo o comando legal.

O objeto do PL é outro. Diz respeito ao desenho da política pública instituída pela Constituição Federal e que a mesma impõe seja regulamentada por Lei, o que pretende o PL em apreciação.

A Lei n.º 7.827/89 regulamenta o art. 159, I, c da Constituição Federal, instituindo os fundos de desenvolvimento regionais, inclusive as condições de seu funcionamento.

O Art. 3º da Lei estabelece diretrizes a serem observadas na formulação dos programas regionais. Já o art. 21 da Lei autoriza as instituições financeiras federais de caráter regional a aplicar os recursos dos respectivos Fundos de acordo com as diretrizes gerais estabelecidas no art. 3 desta Lei.

Portanto, regulamentações a serem observadas, inclusive pelas instituições financeiras federais de caráter regional. Observe-se que o conteúdo da Lei já desautoriza a interpretação que o Sr. Relator pretende, qual seja, de que à lei só caberia, nos termos do art. 159, I, c, a regulamentação relativa à aplicação do montante de três por cento dos impostos sobre a renda e sobre os produtos industrializados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O PL, na mesma linha, busca estabelecer em que condições os recursos devem ser repassados de um órgão federal (Secretaria do Tesouro Nacional) para outros (instituições bancárias).

Contrariamente ao que afirma o Relator, “data venia”, não está apresentando condições para o repasse aos estados ou beneficiários, haja vista que a simples disponibilidade dos recursos nos Banco Regionais não significa a entrega dos recursos dos mesmos, como prevê o art. 161, II da Constituição, o que dependeria de lei complementar.

Da mesma forma, não se pode caracterizar como tentativa de retenção de qualquer espécie as normas propostas no PL. Seria absurdo. Trata-se apenas de estabelecer os mecanismos pelos quais se assegurará que a instituição financeira de caráter regional tenha condições de cumprir o comando constitucional que prevê a aplicação dos recursos. A Constituição fala em instituições financeiras de caráter regional, no plural. Portanto, assegurou ao legislador criar as condições inclusive seletivas para o repasse dos recursos, repita-se, entre instituições federais.

A habilitação das instituições financeiras tanto pode se dar no aspecto funcional, quando habilitadas nos planos regionais de desenvolvimento, quanto por motivos organizacionais, o que é o caso, quando não estejam habilitadas para cumprir ao estabelecido legalmente.

Destaque-se que as condições regradas no PL dizem respeito à comprovação pela instituição financeira relativamente à apresentação ao Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento de relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados como previsto no art. 20 da Lei nº 7.827/98 (Inciso I do art. 1º do PL) e que os recursos aplicados sejam de pelo menos 90% (noventa por cento) do montante disponibilizado.

Na inocorrência efetiva da aplicação dos recursos já disponibilizados na Instituição Financeira, qual a diferença que faz, relativamente aos estados e municípios, a disponibilização de mais recursos? A resposta lógica e coerente é “nenhuma diferença faz”. Até porque, fica assegurado no PL em apreciação (art. 2º) que, tão logo seja comprovada a aplicação, os recursos serão disponibilizados corrigidos monetariamente.

Assim sendo, o Poder Legislativo, em se aprovando o PL em referência, estaria, por um lado, assegurando maior racionalidade ao

comando constitucional, e por outro, estimulando a aplicação dos recursos pelos Bancos Regionais, evitando que utilizem irregularmente estas disponibilidades para outros fins de natureza de controle do sistema financeiro ou aferição de rendimentos com outras aplicações temporárias e talvez até mesmo especulativa destes recursos, em detrimento da efetiva e imediata aplicação dos mesmos nos seus fins constitucionalmente previstos.

Portanto, a interpretação sistêmica que pretende o Excelentíssimo senhor Relator é eminentemente restritiva e não pode pretender ser absoluta.

Em contraposição, apresentamos uma interpretação lógica onde os meios estão em consonância com os fins pretendidos pela norma Constitucional. Assim, além do mais, assegura-se o princípio da eficiência na administração pública, como previsto no art. 37 da CF.

Isto posto, como restou comprovado, o PL nº 223/95 bem como o substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação é constitucional, jurídico e atende à boa técnica legislativa.

Quanto ao Projeto de Lei nº 378, de 1995, que estabelece a fórmula para a distribuição dos recursos dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste entre os Estados, não tem guarida já que é injurídico pois trata-se de matéria própria de Lei Complementar, nos termos do art. 161, II da Constituição Federal. Da mesma forma o PL nº 784, de 1995, já que não atende ao que dispõe o mesmo dispositivo constitucional anteriormente referido, no que diz respeito aos critérios de rateio:

“Art. 161 Cabe à lei complementar:.

I - ...

II – estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especificamente sobre os critério de rateio dos fundos previstos em seu inciso I,

objetivando promover o equilíbrio entre Estados e entre Municípios; (grifamos)

Por fim, quanto ao PL nº 930, de 1995, somos concordante com a posição do Sr. Relator, acatando inclusive a sua emenda substitutiva.

Isto posto e em conclusão, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do PL n.º 223, de 1995.

Do mesmo modo com relação ao PL 930, de 1995, na forma da emenda substitutiva do Relator.

O substitutivo aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação também merece acolhida por esta Comissão.

Quanto aos Projetos de Lei n.º 378 e 784, de 1995, votamos pela rejeição em face de serem injurídicos.

Sala das Comissões,