

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 2011

Dispõe sobre normas gerais para o exercício da competência comum da União, Estados e Municípios, referentes a regiões metropolitanas, e dá outras providências.

Autor: Deputado GUILHERME CAMPOS

Relator: Deputado WILLIAN DIB

I – RELATÓRIO

A proposição legislativa em tela intenta estabelecer normas para o exercício da competência comum da União, Estados e Municípios no que se refere às regiões metropolitanas.

Dispõe-se que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, e que a União poderá firmar convênios com Estados e Municípios nesse campo.

Prevê-se que será criado um conselho administrativo que coordenará as atividades das regiões metropolitanas. Nesse conselho, que terá atribuições e composição definidas em regulamento, participariam representantes da União, dos Estados e dos Municípios.

Autoriza-se o Poder Executivo a instituir programa especial de desenvolvimento das regiões metropolitanas, consultado o conselho administrativo, na forma do regulamento.

Institui-se o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento Econômico e Social – FUMDES, de natureza contábil e vinculado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de financiar programas de integração de funções públicas de interesse comum às regiões metropolitanas. Esse fundo seria constituído por cotas integralizadas anualmente pela União, Estados e Municípios.

A integralização de cotas dos Estados e Municípios no fundo seria voluntária. Para cada parte integralizada pelos Estados, a União integralizaria três partes. Para cada parte integralizada pelos Municípios, a União integralizaria cinco partes. Os entes federados que integralizassem as cotas somente poderiam retirá-las após dois anos, exceto nos casos excepcionais previstos em regulamento. Os recursos consignados de forma independente pela União seriam distribuídos às regiões metropolitanas segundo critério populacional.

Os recursos do FUMDES seriam geridos por um conselho diretor, composto por representantes das três esferas de governo.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Não se há de discordar da preocupação do ilustre Deputado Guilherme Campos com a gravidade e a complexidade dos problemas associados às regiões metropolitanas. Cerca de 40% da população brasileira está nesses grandes aglomerados urbanos. Apenas a grande São Paulo, com 39 municípios e mais de dezenove milhões de habitantes, tem 10% da população nacional.

Ocorre que o legislador constituinte, a partir de amplo debate, optou por atribuir a gestão metropolitana para os Estados. No regime constitucional pretérito, esse assunto era concentrado na União, que instituíra regiões metropolitanas mediante lei complementar. Esse modelo centralizado demonstrou-se equivocado, ineficaz.

Dispõe o art. 25, § 3º, da Carta Política de 1988:

“Art. 25.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas,

aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Considera-se que, hoje, a União não tem respaldo para legislar sobre esse tema, especialmente quanto ao tipo de conteúdo trazido pelo projeto de lei complementar em tela. O texto da proposição cria estrutura administrativa tendente à centralização decisória na União, colidindo com a delegação aos Estados expressa claramente na Constituição Federal.

Mais importante, não há no texto da Constituição Federal demanda expressa de lei complementar sobre as regiões metropolitanas. Essa questão é objeto do art. 25 de nossa Carta Magna, não do art. 23 que se refere às competências comuns de União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nos incisos I a XII do *caput* do art. 23 da Constituição, as regiões metropolitanas não se encontram mencionadas. Nesse aspecto, a fragilidade da proposição é de ordem técnica.

Assim, dentro do espírito do autor da proposta, a única forma de viabilizar o projeto no âmbito da competência desta Comissão é aproveitar o excelente trabalho feito pelo então Deputado Ronaldo Vasconcelos, como Relator da Proposta de Fiscalização e Controle nº 33, de 2000, pela qual a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias fiscalizou a Petrobras, quanto às ações de prevenção e controle de acidentes, constatando uma evidente dificuldade dos órgãos ambientais federais (IBAMA e Capitâneas dos Portos), estaduais e municipais em trabalharem em conjunto.

A falta de entendimento e a discrepância de procedimentos ressaltaram-se particularmente em situações que levaram à autuação da Petrobras por infrações à legislação ambiental. Multas aplicadas por três órgãos ambientais diferentes, em razão da mesma infração, apresentavam valores absurdamente diferentes. Ressaltam, também, a falta de uma coordenação mais eficiente, com eficiente sistema de tomada de decisões, nas medidas para reduzir ou eliminar os efeitos dos acidentes e compensatórias, além de sobreposições de atividades.

Essa confusão e, muito provavelmente outras que devem ocorrer em outras áreas da Administração Pública, decorre do fato de o artigo 23 da Constituição Federal estabelecer uma série de competências administrativas e executivas comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Muitas vezes, as administrações dos entes federativos ficam em dúvida sobre a quem deve recair a responsabilidade e, principalmente, como agir de forma coordenada e cooperativa para exercer adequadamente as competências comuns.

A determinação e enumeração de competências comuns aos vários entes da União é novidade trazida pela Constituição de 1988 e representa "áreas de contato" ou de interseção de atividades que são ou poderão ser desenvolvidas por cada um desses entes. Em grandes grupos, conforme reunidos nos doze incisos do artigo, as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são basicamente:

- a) guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas;
- b) conservação do patrimônio público;
- c) saúde e assistência pública;
- d) proteção e assistência aos deficientes físicos;
- e) acesso à cultura, à educação e à ciência;
- f) proteção do meio ambiente e combate à poluição;
- g) fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar;
- h) habitação e saneamento básico;
- i) combate à pobreza e às causas da marginalização;
- j) registro e fiscalização de concessão para pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais;
- k) política de educação para segurança do trânsito.

Algumas competências são obviamente inerentes a todos os membros da União, cada um atuando dentro dos seus níveis de ação, de seus órgãos administrativos e dos bens que, constitucionalmente, são de sua propriedade.

No entanto, para a maioria das competências permanecem dúvidas tais como:

- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar plenamente em todas as competências?

- a atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não significaria uma sobreposição de esforços e recursos, que fatalmente levaria a desperdícios?

- essa mesma atuação conjunta não poderia conduzir a políticas, diretrizes e ações contraditórias?

Talvez já antecipando tais dúvidas, o parágrafo único do artigo 23 estabelece que lei complementar "fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Embora este parágrafo único se refira à lei complementar como visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional, parece ser ela também necessária para disciplinar até que ponto a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em cada competência comum.

Existem áreas em que a União tem tradicionalmente atuado até como executora, como a habitação e o saneamento básico, para as quais a lógica e os fatos têm apontado como mais conveniente serem executadas pelos Estados e Municípios.

Outras há em que a atuação executiva da União parece necessária pelo menos até que todos os Estados disponham de condições técnicas e institucionais adequadas, como é o caso de algumas atividades relacionadas à proteção ao meio ambiente e ao controle da poluição.

Em áreas como a educação, a cultura e a ciência, a retirada total da União como ente executor poderia provocar sérios prejuízos, já que a maioria dos Estados não tem condições, por exemplo, de manter uma universidade pública.

Além desses aspectos práticos, há que lembrar vários diplomas legais que atribuem à União atividades executivas dentro das competências listadas no artigo 23 da Constituição.

A inovação apresentada na proposição do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento Econômico e Social – FUMDES, como afirma o autor, constitui-se justamente na criação de um instrumento permanente de financiamento das ações de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios.

Nesse sentido, o projeto cumpre as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois a ação planejada para a integralização das cotas do FUMDES por parte da União previne os riscos fiscais, além de permitir a inclusão do valor a ser integralizado pela União na lei orçamentária anual do exercício seguinte, sendo a despesa automaticamente computada no cálculo do resultado primário. Merecendo reparo somente quanto a ser específico para regiões metropolitanas, devendo ser para financiar as ações da competência comum.

Assim, uma lei complementar regulamentando o artigo 23 da Constituição Federal, dados esses fatos, deve apresentar os seguintes requisitos principais:

- reservar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios as atividades de execução, ficando a União encarregada de estabelecer políticas e diretrizes nacionais;
- permitir que a União continue desenvolvendo atividades de execução que lhe forem atribuídas por lei, já que, mediante iniciativa do Poder Executivo Federal ou do Congresso Nacional, tais atribuições poderão ser alteradas conforme a evolução dos fatos assim o indicar;
- permitir a atuação da União como executora em casos de omissão ou falta de condições dos Estados e do Distrito Federal, mediante concordância destes;
- permitir a atuação da União como executora, em consonância com os Estados, para reduzir desequilíbrios regionais evidentes, em programas específicos;
- permitir que a União transfira, mediante convênios, aos Estados e Distrito Federal, ações executivas a ela atribuídas por lei;
- a instituição de um fundo para financiamento das ações de competência comum.

Em face do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 24, de 2011, na forma do Substitutivo anexo.

É o Voto.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado WILLIAN DIB

Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 2011

(Do Sr. Guilherme Campos)

Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações decorrentes do art. 23 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando executar competências comuns, atendendo ao disposto no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal.

Art. 2º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

- I - proteger, defender e preservar os bens, valores e patrimônio;
- II - garantir o desenvolvimento regional e nacional;
- III - harmonizar as ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação dos entes federativos;
- IV - garantir a unicidade da política pública para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais; e
- V - promover a gestão compartilhada, democrática e eficiente.

Art. 3º As ações decorrentes da competência comum de que trata esta Lei Complementar deverão observar o critério da predominância do interesse nacional, regional e local.

Parágrafo único. O disposto no caput não afasta a atuação subsidiária dos demais entes federativos, de acordo com o disposto nesta Lei Complementar.

Art. 4º Os entes federativos poderão valer-se dos seguintes instrumentos com vistas ao compartilhamento das atividades:

I – instituição de Conselhos;

II - consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos da legislação em vigor, para o exercício das competências;

III - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, para auxiliar no desempenho de suas atribuições; e

IV - Fundos próprios.

Art. 5º As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão desenvolvidas de modo a harmonizar as políticas governamentais setoriais com a política nacional.

Art. 6º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas da União, dentre outras:

I - formular, executar e fazer cumprir, no nível nacional, a Política Nacional;

II - exercer a gestão dos recursos, no âmbito de sua competência;

III - promover ações relacionadas à Política Nacional, nos âmbitos nacional e internacional;

IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas, divulgando os resultados obtidos.

Art. 7º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas dos Estados e do Distrito Federal, dentre outras:

- I - executar e fazer cumprir, no nível estadual, a Política Nacional;
- II - exercer a gestão dos recursos no âmbito de sua competência estadual;
- III - formular, executar e fazer cumprir, no nível estadual, a Política Estadual;
- IV - promover, no âmbito estadual e distrital, a integração de programas e ações dos órgãos e entidades da Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacionais e Estaduais;
- VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas, divulgando os resultados obtidos.

Art. 8º Para os fins do art. 5º, são ações administrativas dos Municípios, dentre outras:

- I - executar e fazer cumprir, no nível municipal, as Políticas Nacional e Estadual;
- II - exercer a gestão dos recursos no âmbito de sua jurisdição;
- III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal;
- IV - promover, no município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal;
- V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal;
- VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas divulgando os resultados obtidos.

Art. 9º A ação administrativa subsidiária dos entes federativos dar-se-á, em caráter geral, por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

Art. 10. As ações administrativas subsidiárias, de que tratam o parágrafo único do art. 3º desta Lei, dar-se-á da seguinte forma:

I - inexistindo órgão no Estado ou no Distrito Federal, a União desempenhará as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação; e

II - inexistindo órgão ambiental no Município, o Estado desempenhará as ações administrativas municipais até a sua criação.

Art. 11. Nos casos de iminência ou ocorrência de dano ou violação de direito o Ente Federativo que tiver conhecimento do fato deverá agir para evitá-lo ou cessá-lo.

Parágrafo único. O Ente que atuou para evitar ou cessar o dano comunicará imediatamente o Ente Federativo responsável, para as providências devidas.

Art. 12. Fica instituído o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES, fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de financiar programas de integração de funções públicas de interesse comum e que tem como objetivo a promoção do desenvolvimento social e econômico.

Art. 13. O FUNDES terá seu patrimônio constituído por cotas que serão integralizadas anualmente pela União, Estados e Municípios, na forma do regulamento desta lei.

Parágrafo único. Os recursos do FUNDES serão distribuídos segundo critério populacional.

Art. 14. Os recursos do FUNDES serão mantidos em instituição financeira federal e geridos por um Conselho Diretor, composto por representantes da União, dos Estados e dos Municípios.

§1º A presidência do Conselho Diretor caberá a um dos representantes da União.

§2º Observado o disposto no caput, o Poder Executivo federal regulamentará a forma de indicação dos representantes e o funcionamento do Conselho Diretor.

Art. 15. Os programas a serem financiados pelo FUNDES deverão ser adequados às legislações estaduais e municipais vigentes e compatíveis com a Lei do Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, em conformidade com os artigos 25 e 165 da Constituição Federal.

Art. 16. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado WILLIAN DIB

Relator