

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

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 Efraim Filho

I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar sob apreciação tem como intuito estabelecer normas gerais relativas à instituição e à gestão das regiões metropolitanas a que se refere o § 3º do art. 25 da Constituição Federal. Basicamente, a proposição sugere a criação de um Conselho Administrativo, “dele participando representantes da União, dos Estados e dos Municípios” (art. 4º, parágrafo único), e institui um fundo “com a finalidade de financiar programas de integração de funções públicas de interesse comum às regiões metropolitanas” (art. 6º). Na composição do patrimônio desse fundo, intitulado “Fundo Metropolitano de Desenvolvimento Econômico e Social – FUMDES”, determina-se que a contribuição da União seja o triplo da vertida pelos Estados e o quádruplo da que seria apropriada pelos Municípios (art. 7º, II).

De acordo com o autor, sua iniciativa tem como intuito “melhorar a qualidade de vida de cerca de 40% da população brasileira, pessoas que habitam as regiões metropolitanas do território nacional”. Segundo Sua Excelência, nessas áreas “se concentram os mais graves problemas atuais, sobretudo os referentes à infraestrutura urbana, que abrange

o saneamento, o meio-ambiente, o transporte, a saúde e a segurança pública”. A despeito dessas circunstâncias, ainda nas palavras do signatário do projeto, essas regiões “não se configuram como entes dotados de autonomia política e administrativa”, circunstância que contribuiria “para inviabilizar a resolução de problemas de caráter comum aos Estados e Municípios”.

A matéria recebeu parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano, instância na qual o ilustre relator, deputado Willian Dib, opinou pela aprovação do projeto, nos termos de substitutivo que altera significativamente o escopo da proposição inicial. De acordo com a manifestação, aprovada de forma unânime pelo referido colegiado, a União carece de competência constitucional para disciplinar o tema enfocado, cuja regulamentação constitui atribuição exclusiva dos Estados-membros. Além disso, não haveria, no texto do art. 23 da Carta, referência alguma à criação e delimitação de regiões metropolitanas.

Por força dos referidos argumentos, o substitutivo aprovado pela CDU trata não da criação e administração de regiões metropolitanas, mas do estabelecimento de “normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações decorrentes do art. 23 da Constituição Federal”, conforme a dicção da ementa alternativa proposta para o projeto. O parecer acatado pela comissão técnica precedente sustenta ainda a necessidade de se definir com clareza, quanto a atividades desenvolvidas em regime de parceira interfederativa, sobre “quem deve recair a responsabilidade e, principalmente, como agir de forma coordenada e cooperativa para exercer adequadamente as competências comuns”.

II - VOTO DO RELATOR

Embora o parecer da comissão de mérito que precedeu a este colegiado tenha utilizado como fundamento dispositivos constitucionais, invadindo, em princípio, seara reservada a outro órgão técnico, não parece a esta relatoria que se possa inviabilizar, por tal motivo, a apreciação da peça inserida pelo deputado Willian Dib nos autos. Os fundamentos utilizados não contaminam o substitutivo da CDU, que pode ser tomado como alteração de mérito, não obstante a inclusão de referências no parecer escrito em princípio estranhas ao âmbito de competência daquele colegiado.

A assertiva se funda no fato de que as comissões de mérito não possuem restrições regimentais no que diz respeito à apresentação de substitutivos. São livres inclusive para sugerir novas configurações, que, ao lado de mais adequadas (o que configura a apreciação de mérito propriamente dita), também revelem compatibilidade em relação a restrições constitucionais descumpridas pelo texto original.

É essa a circunstância de que se cuida, porque parece – quanto ao mérito – mais conveniente que o Congresso Nacional se empenhe em resolver problemas atinentes ao seu âmbito de atuação do que se imiscuir em temática inserida na competência privativa de unidades federativas. Aproveitam-se o espírito e as intenções do texto alterado, resolvendo-se o que se pode resolver de forma plenamente adequada aos ditames da Carta e aos propósitos do Regimento Interno.

Com esse intuito, a relatoria compreende que a solução mais adequada ao problema aventado situa-se no substitutivo da CDU. Respalda-se a visão daquele colegiado e se sustenta, como o ilustre colega encarregado do respectivo parecer, que o melhor caminho para a questão aqui enfrentada consiste no estabelecimento de normas destinadas a regulamentar o disposto no parágrafo único do art. 23 da Carta, onde se prevê a edição de lei complementar atinente à disciplina de atividades compartilhadas pelos entes federativos.

Nesse particular, contudo, acredita-se que a referida comissão terminou sugerindo fórmulas capazes de causar transtornos semelhantes ao do texto original. O estabelecimento de uma “política nacional”, prevista no art. 6º do substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, à qual devem se subordinar Estados e Municípios, parece atentar contra a autonomia desses entes, criando situações de conflito desnecessário, na medida em que variáveis dessa natureza precisam ser acordadas entre as partes e não impostas por uma delas à revelia da opinião das demais.

De todo modo, a implantação de um conjunto de regras mínimas, capazes de estabelecer parâmetros razoáveis, a serem obedecidos nesse trabalho coordenado, é de fato conveniente. A oportunidade deve ser aproveitada para que se estabeleça, entre outras, regra de grande valia, impondo-se que o comando de atividades desenvolvidas de modo coordenado seja definido de acordo com a participação financeira de cada ente. Para impor essa regra, a proposta alternativa sugerida em anexo promove a necessária adaptação do art. 4º do substitutivo aprovado pela CDU.

Assim, com base nesses argumentos, vota-se pela aprovação do projeto original e do substitutivo oferecido pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, nos termos do substitutivo inserido em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Efraim Filho
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 24, DE 2011

Regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, fixando 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.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta o parágrafo único do art. 23 da Constituição, fixando 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.

Art. 2º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando atuam de forma coordenada na prestação de serviços públicos ou em outras atividades de interesse das coletividades beneficiárias ou envolvidas:

I – proteger, defender e preservar bens, valores e patrimônios, inclusive aqueles que não possam ser traduzidos em moeda corrente, em razão de sua imaterialidade;

II – assegurar, simultaneamente, o desenvolvimento nacional, regional e local;

III – harmonizar ações administrativas, de modo a evitar sobreposição de competências entre os entes federativos;

IV – garantir a compatibilidade das políticas públicas em seus diversos âmbitos de alcance, de modo a evitar conflitos entre entes federativos, por meio de soluções capazes de otimizar as condições que viabilizam a atuação conjunta;

V – promover a gestão compartilhada, democrática e eficaz das atividades realizadas em conjunto.

Art. 3º Poderão ser adotados os seguintes instrumentos administrativos para execução conjunta de atividades por parte de entes públicos:

I – instituição de conselhos por parte do ente federativo mais diretamente envolvido na atividade, com a participação de representantes designados pelos demais;

II – consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos da legislação aplicável;

III – criação de fundos contábeis administrados em conjunto pelos entes envolvidos.

Parágrafo único. Nas hipóteses do *caput* deste artigo, a gestão compartilhada de recursos, inclusive humanos, será obrigatoriamente estruturada de forma a refletir proporcionalmente, nas instâncias decisórias, o volume de recursos financeiros vertido por cada ente envolvido na atividade.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Efraim Filho
Relator