

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 quíntuplo 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 comprehende 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 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