

# COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

## PROJETO DE LEI Nº 64, DE 2007

Cria o Índice Nacional de Responsabilidade Social – INRS e o Cadastro Nacional de Inadimplentes Sociais – CNIS.

**Autor:** Deputado VANDERLEI MACRIS

**Relator:** Deputado DARCÍSIO PERONDI

### I - RELATÓRIO

O presente projeto de lei tem o objetivo de criar o Índice Nacional de Responsabilidade Social (INRS) e o Cadastro Nacional de Inadimplentes Sociais (CNIS). Ambos teriam o propósito de avaliar a situação, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente das áreas da saúde, educação, renda, finanças públicas e desenvolvimento urbano.

Os entes federados acima referidos que não cumprirem obrigações mínimas de proteção e promoção dos direitos da pessoa humana constarão no Cadastro Nacional de Inadimplentes Sociais (CIS) e ficarão impedidos de firmar convênios com o governo federal. Caso o ente federado inadimplente se comprometer a adotar medidas concretas para melhorar sua situação, a inclusão no CIS poderá ser suspensa por até um ano.

Em sua justificativa, o autor aponta a Lei Estadual nº 10.765, de 19 de fevereiro de 2001, do Estado de São Paulo, projeto de sua iniciativa, cujo texto foi base para esta proposição. O objetivo declarado é “orientar a ação pública à promoção e à defesa dos direitos da pessoa humana.”

O projeto foi apreciado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que o aprovou na forma de substitutivo. Após a análise desta Comissão de Seguridade Social e Família, a proposição, que tem apreciação conclusiva nas comissões, segue para pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para cumprir o que observa o art. 54 do RICD.

É o Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A proposição que ora analisamos denota o espírito público do seu autor, o Deputado Vanderlei Macris, e sua preocupação com a melhoria dos nossos indicadores sociais e econômicos.

Em sua forma original, a proposição padece de alguns óbices constitucionais como a imposição de obrigações aos entes federados subnacionais - que fere sua autonomia, constitucionalmente prevista -, e a inadequação em definir o Congresso Nacional como órgão encarregado de elaborar e divulgar o novo índice.

Buscando sanar tais impropriedades, no entanto, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), elaborou um substitutivo e o aprovou. A elaboração do Índice Nacional de Responsabilidade Social (INRS) ficou a cargo do Poder Executivo Federal, por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que vai utilizar indicadores capazes de avaliar a evolução de resultados obtidos nas áreas de saúde, educação, distribuição de renda, organização das finanças públicas e desenvolvimento urbano.

O substitutivo da CTASP também decidiu eliminar a criação do Cadastro Nacional de Inadimplentes Sociais (CNIS) por entender que sua natureza nitidamente punitiva somente serviria para agravar os problemas identificados. Segundo o substitutivo, os entes federativos que não atingirem índices satisfatórios receberão atenção prioritária na elaboração de políticas públicas a cargo do Governo Federal, sem prejuízo da apuração de responsabilidades nos campos, administrativo, civil e penal.

Não obstante a boa intenção do Deputado Vanderlei Macris e apesar das alterações promovidas pela CTASP, entendemos que a matéria ainda carece de constitucionalidade, em sua forma, e de fundamentação, quanto ao seu mérito.

A proposição claramente invade a prerrogativa do Poder Executivo ao atribuir competências a seus órgãos, o IBGE e o IPEA. A elaboração de um Índice Nacional de Responsabilidade Social significa a criação de uma instância responsável por todo o processo de trabalho, ou pelo menos a atribuição a alguma instância já existente. Em ambos os casos a iniciativa colide com a CF que, em seu art. 61, § 1º estabelece que a iniciativa de lei que trate da criação de órgãos, cargos, **atribuições e competências** na administração pública federal somente pode ser do Chefe do Executivo. Quando o Poder Legislativo invade tal seara, atenta contra a independência dos poderes, princípio insculpido no art. 2º da CF/1988.

O jurista José dos Santos Carvalho Filho também comunga desse entendimento, conforme se depreende da transcrição abaixo:

“De acordo com a regra constitucional (Art. 61, § 1º, II, ‘e’, CF), cabe ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, sendo essa regra aplicável também a Estados e Municípios. Além disso, a criação de pessoas administrativas é matéria própria de administração pública, razão por que ninguém melhor do que o Chefe do Poder Executivo para aferir a conveniência e a necessidade de deflagrar o processo criativo”.

Nesse sentido, há jurisprudências do Supremo Tribunal Federal. Segue a transcrição de uma delas:

“(…) A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que

não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.” (ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-8-2014, Plenário, DJE de 9-10-2014).”

A criação do Índice Nacional de Responsabilidade Social e do Cadastro Nacional de Inadimplentes Sociais que pretende avaliar resultados obtidos pelos estados, municípios e Distrito Federal, conforme proposto pelo Parlamentar, não é tarefa simples e redundaria certamente na criação de órgãos, cargos e atribuições. Dessa forma, entendemos que o projeto de lei apresenta erro formal de iniciativa, tema que, entretanto, deve ser melhor apreciado na CCJC.

Entretanto, também no aspecto do mérito, temos dúvidas quanto sua eficácia e conveniência.

O nobre autor desta proposição, inspirou-se em uma lei do Estado de São Paulo (Lei nº 10.765/2001), que criou o Índice Paulista de Responsabilidade Social e em outra lei estadual de São Paulo (Lei nº 10.475/1999), que criou o Cadastro Estadual de Inadimplentes Sociais. A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo chamou para si o gerenciamento do Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS, atribuindo-se a incumbência de requisitar junto às concessionárias de serviços públicos estaduais de energia, saneamento e telefonia, agências estaduais reguladoras de serviços públicos, fundações públicas e autarquias estaduais os dados necessários à composição do IPRS. Além disso, os municípios têm o dever de enviar à Assembleia os dados requeridos. Os indicadores coletados são divulgados bienalmente pela Assembleia Legislativa, em Diário Oficial, em março do segundo e do quarto anos do mandato dos governos municipais.

Entretanto, a Lei estadual prevê a realização de convênio com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, para as tarefas de coleta, organização e análise dos dados para a elaboração do relatório do IPRS.

Sabemos que, atualmente, o IBGE já realiza a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, entre outras, que fornecem um elenco de dados, informações e indicadores.

Segundo o IBGE, a ESTADIC 2014 investigou as 27 unidades da federação e a MUNIC 2014, as 5.570 municipalidades existentes no País. Foram levantados, dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios e dos estados, a partir da coleta de informações sobre nove áreas, contemplando questões relacionadas a recursos humanos, comunicação e informática, educação, saúde, direitos humanos, segurança pública, segurança alimentar, inclusão produtiva e vigilância sanitária.

Segundo o IBGE, a MUNIC e a ESTADIC configuram-se ferramentas apropriadas para o levantamento de dados que permitem o monitoramento e avaliação de políticas locais e regionais, que reforçam o objetivo de construir bases de informações municipais e estaduais de qualidade.

O objetivo principal da lei paulista, que foi modificada por outra lei (Lei estadual nº 15.625/2014) tem dois aspectos: i) conferir um certificado de reconhecimento pelo esforço em prol da causa social aos municípios que obtiverem evolução nos indicadores escolhidos; e, ii) selecionar os dez piores municípios na classificação do IPRS, segundo os indicadores adotados, como alvos de apoio técnico, financeiro e de infraestrutura.

Tais atividades se enquadram naquilo que chamamos de atribuições típicas do Executivo, de políticas de governo, que nem mesmo demandam legislação própria para serem implantadas.

Muito embora consideremos relevante a intenção do nobre autor, entendemos que a iniciativa é redundante, pois já temos mecanismos de busca de dados e informações para a avaliação das políticas públicas do País.

Não há inovação na matéria proposta que, além disso, fere os preceitos constitucionais, como já assinalamos.

Diante deste quadro manifestamo-nos pela rejeição do Projeto de Lei nº 64, de 2007.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado DARCÍSIO PERONDI  
Relator