



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 296, de 2002**

**Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo responsabilidades relacionadas à gestão social conseqüente, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

**Autor: Deputado JOÃO HERRMANN NETO  
Relator: Deputado PEDRO NOVAIS**

**RELATÓRIO**

O projeto em epígrafe altera vários dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, fixando responsabilidades relacionadas à gestão social conseqüente, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Pretende o autor acrescentar a responsabilidade social à fiscal, para tanto introduz modificações em diversos dispositivos da LRF.

Introduz no caput do art. 1º da LRF, dentre as matérias tratadas pelo diploma legal, as diretrizes estratégicas indispensáveis ao convívio social, com amparo nos capítulos que integram o Título VIII da Constituição, que trata da Ordem Social, em especial da seguridade social.

Acrescenta, ainda no art. 1º, três parágrafos, aliando a responsabilidade fiscal à implementação e à continuidade das políticas e programas destinados a promover o desenvolvimento sustentado, o combate à pobreza e à iniquidade social, bem como à redução das desigualdades espaciais de renda e riqueza, em especial nas áreas educacional, de saúde e políticas compensatórias de renda, dentre outras.

No §1º-B, do art. 1º, cria o Indicador de Iniquidade Social - INDIS, nas três esferas da Federação. Já no §1º-C atribui a formulação do INDIS ao Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, sob supervisão institucional do conselho de gestão fiscal e “social” de que trata o art. 67 da LRF.

O PL acrescenta ao art. 4º, I, e, *in fine*, a exigência de mensuração, nos orçamentos, do impacto dos programas sociais em relação à realidade que se pretende modificar, dentre outros, nos casos de combate à pobreza, às desigualdades espaciais, à erradicação do analfabetismo, à escolaridade infantil, ao aumento da expectativa de vida e outros de semelhante relevo social.

Introduz, no mesmo art. 4º, o § 3º-A, prevendo que a lei de diretrizes orçamentárias contenha :



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

1. anexo com o Mapa de Exclusão Social, que servirá de referência permanente para a implementação dos programas relacionados às prioridades de que trata o §1º-A do art. 1º da LRF;

2. relação de metas sociais a serem cumpridas no exercício financeiro, bem como a projeção dos resultados esperados das ações governamentais relativas aos respectivos programas de inclusão social; e

3. avaliação do cumprimento das metas sociais relativas ao ano anterior, bem como a demonstração dos resultados alcançados com a implementação das ações governamentais relativas aos programas de inclusão social.

Ademais, alteram-se vários outros artigos inserindo remissões às metas, ações e políticas sociais compensatórias, a exemplo dos art. 5º, I-A e III, c, no tocante à reserva de contingência e no art. 9º, § 2º e § 4º, vedação ao contingenciamento dessas ações e sua inclusão como tema das audiências do Poder Executivo na Comissão Mista de Orçamento .

Acrescenta-se, como instrumento de gestão social, relatórios de cumprimento das metas sociais, art. 48, inserindo-as nas contas públicas consolidadas, art. 50. Tal consolidação será realizada pela União e deverá dar destaque às metas fiscais, art. 51. O PL, também, determina a disponibilização dos relatórios para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, art. 49 .

Cremos que a remissão ao art. 2, às fls. 6 do projeto, seja, em verdade, ao art. 52 da LRF, assim como o art. 3º seja ao art. 53 da LRF. Os dispositivos destinam-se a inserir as metas fiscais no Relatório Resumido da Execução Orçamentária bem como informações sobre seu atendimento e possível frustração.

Inclui-se o art. 55-A dispendo sobre o conteúdo do Relatório de Gestão Social, em analogia ao de gestão fiscal, e no art. 59-A atribui-se ao Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, a fiscalização da execução das metas sociais.

Dá-se nova redação ao art. 67 da LRF incluindo a gestão social no conselho ali previsto.

É o relatório.

## **VOTO DO RELATOR**

Inicialmente, queremos elogiar a iniciativa de seu autor em propor um rol de medidas de identificação, implementação e verificação das ações governamentais voltadas para a área social. Não se pode negar as carências profundas vividas por nossa população, fato agravado pelo esgotamento da capacidade de investimentos do estado.

Tarefa de tal envergadura, que altera substancialmente inúmeros dispositivos da novel LRF, imprime à LRF novos parâmetros, limites, procedimentos e



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

demonstrativos, que exigirão da administração e dos sistemas de controle, tanto interno quanto externo, adaptações de grande monta.

Nos precisos termos do art. 7º, I, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração legislativa, editada em razão do art. 59, parágrafo único da Constituição: "*I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;...*".

A LRF trata especificamente das medidas voltadas ao atingimento e manutenção do equilíbrio fiscal, fixando condições e limites para o gasto em seus aspectos quantitativo e qualitativo, assegurando um permanente compromisso entre gerações pois o gasto desmesurado da presente repercute em fardo para a próxima. A busca inscansável no controle do endividamento do estado permitirá a redução crescente do serviço da dívida e de seus gastos financeiros, propiciando maiores investimentos sociais.

Entendemos que a criação de um regime de gestão social, à semelhança do regime de responsabilidade fiscal implantado no País, merece um tratamento *sui generis* e instrumentos singulares que não propriamente a sua simples inserção no âmbito da LRF.

A LRF, como reconhece o ínclito autor, encontra-se ainda em fase de implantação, sendo que vários limites temporários, característicos da transição, estão em vigor, v.g., os limites para gastos com serviços de terceiros, previstos no art. 72. As novidades trazidas pela LRF tiveram grande impacto na gestão da coisa pública em nosso país, que pode ser aquilatado pelas inúmeras questões doutrinárias e mesmo jurisprudenciais que estão ainda em processo de pacificação.

Mostra-se temerário, já neste momento, decidir-se por alteração tão profunda como a propugnada pelo projeto, resultando na inclusão de inúmeros novos parâmetros e novos demonstrativos, a serem elaborados pelos gestores, sendo que boa parte dos conceitos e instrumentos da gestão fiscal ainda estão por serem devidamente absorvidos pela Administração.

As medidas, no momento, poderão trazer mais dificuldades para estados e municípios, em processo de adaptação às novas exigências da LRF, pois os Tribunais de Contas se verão na obrigação de cobrar as condicionantes e seus novos relatórios.

Reconhecemos que os programas sociais precisam ser avaliados e mensurados quanto a sua eficácia, entretanto, sua inclusão em lei complementar pode gerar elevação de custos, hoje difíceis de serem mensuradas. Ademais, por vezes o cumprimento de metas sociais, de elevado grau de subjetividade, depende de fatores que estão além da capacidade de controle de governos municipais, em sua grande maioria dependentes de transferências da União ou dos estados. Definir metas sociais é atributo de complexa consecução e deve ser motivo de regulação própria por cada ente. Finalmente, a fixação de prioridades como as previstas no art. 1º, § 1-A, é tarefa atribuída às leis de diretrizes orçamentárias, como determina o art. 165, § 2º, da Constituição.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

A preocupação com o social definitivamente não refoge ao texto da LRF, a qual tivemos a grata tarefa de relatarmos quando de sua apreciação pela Câmara dos Deputados. Nossa preocupação com os gastos sociais faz-se presente, dentre outros dispositivos, no art. 25, § 3º, ao excepcionalizar, da sanção de suspensão de transferências voluntárias, as despesas relativas às ações de educação, saúde e assistência social. No art. 24, é dispensada, em várias situações, a compensação com o aumento de gastos com benefícios da seguridade.

Concluimos, no mérito, não ser oportuna a reforma da LRF por entendermos não ter ainda sido vencida a "primeira etapa", como consta da justificação, desta tão importante lei.

Nos termos da letra h do inciso IX do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão o exame dos *"aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual."*

A matéria tratada no projeto em exame não tem repercussão direta ou indireta nos Orçamentos da União, eis que reveste-se de caráter essencialmente normativo, sem impacto quantitativo financeiro ou orçamentário públicos. Em termos de compatibilidade não se vê infringência dos instrumentos constitucionais de planejamento, ou seja, plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos do Projeto, e, no mérito, pela rejeição do PLP nº 296, de 2002.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2004.

**Deputado PEDRO NOVAIS**  
**Relator**