

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2002
(Do Sr. JOÃO HERRMANN NETO)

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

O Congresso Nacional decreta:

A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, bem como diretrizes estratégicas indispensáveis ao convívio social, com amparo no Capítulo II do Título VI e nos capítulos que integram o Título VIII da Constituição.
(NR)

§1º.....

§1º-A A responsabilidade na gestão fiscal, de que trata o §1º, será complementada com o esforço consequente e responsável do Poder Público em garantir a implementação e a 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, através de instrumentos e ações que levem especialmente:

I – à expansão acelerada e à universalização da cobertura escolar, nas diversas faixas etárias, em especial no ensino fundamental, com vistas, inclusive, à erradicação do trabalho infantil;

II – à ampliação da atenção à saúde da mulher e do recém-nascido, reduzindo a taxa de mortalidade infantil em todas as regiões;

III - ao incremento compensatório da renda familiar “*per capita*”, reduzindo a proporção de pobres e indigentes a patamares compatíveis com os padrões internacionais para países em situação de renda análoga;

IV - à ampliação e universalização da oferta de bens e serviços coletivos, atrelados aos programas de reforma agrária, habitação popular, energia e telefonia, além da infra-estrutura urbana e do saneamento básico. (NR)

§1º-B Fica criado o Indicador de Iniquidade Social - INDIS, cuja formulação e cálculo levará em consideração o disposto no §1º-A, I,II,III e IV, do art. 1º, tendo os seguintes desdobramentos espaciais:

I - Indicador de Iniquidade Social Nacional – INDIS-N;

II - Indicador de Iniquidade Social Estadual – INDIS-E;

III - Indicador de Iniquidade Social Municipal – INDIS-M

(NR)

§1º-C A formulação do Indicador de Iniquidade Social – INDIS, bem como de seus desdobramentos espaciais, além de sua aplicação em todo o País, ficará a cargo do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, sob supervisão institucional do conselho de que trata o art. 67 desta Lei Complementar. (NR)

.....”

“Art. 4º-.....

I -

.....;

e) normas e critérios relativos ao controle de custos, à definição de indicadores e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, com vistas, em especial, à mensuração de impacto dos programas sociais em relação à realidade que se pretende modificar, 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. (NR)

.....

§ 3ºA - A lei de diretrizes orçamentárias, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, conterá um anexo especial, onde será apresentado e atualizado a cada ano 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 desta Lei Complementar de responsabilidade de cada esfera de governo, bem como:

I - a relação das metas sociais, que serão cumpridas no exercício financeiro, bem como a projeção dos resultados esperados das ações governamentais relativas aos respectivos programas de inclusão social.

II – a 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. (NR)

.....”

“Art. 5º

I -.....;

I-A - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do anexo de que trata o § 3º-A, I, do art.4º; (NR)

.....;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada:

.....;

c) à cobertura orçamentária de ações compensatórias de cunho social, não previstas por ocasião da aprovação do orçamento. (NR)

.....”

“Art 9º.....

.....

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relacionadas às políticas sociais compensatórias e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (NR)

.....

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais e das metas sociais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (NR)

.....”

“Art. 16.

§ 1º

.....;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas fiscais e sociais previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (NR)

.....”

“Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal e social, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal; o Relatório de Cumprimento das Metas Sociais, com o desempenho dos indicadores sociais, e as versões simplificadas desses documentos.(NR)

.....”

“Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, bem como os relatórios de que trata o art. 48, ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (NR)

.....”

“Art. 50.:

.....;

III-A – demonstrações físico-financeiras da execução dos programas sociais, associados às prioridades alocativas de que trata o § 1º-A do art. 1º desta Lei Complementar, acompanhadas dos resultados de seu impacto sobre a realidade social, previamente identificada no Mapa de Exclusão Social para o exercício financeiro; (NR)

.....

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, inclusive dos programas sociais, afetos às prioridades alocativas a que se refere o § 1º-A do art. 1º desta Lei Complementar.”

“Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, com destaque especial para o cumprimento das metas sociais associadas às prioridades alocativas a que se refere o § 1º-A do art. 1º desta Lei Complementar, divulgando-as, inclusive por meio eletrônico de acesso público. (NR)

.....

“Art. 2.....:

.....;

II -:

.....;

d) metas sociais, associadas às prioridades alocativas a que se refere o § 1º-A do art. 1º desta Lei Complementar. (NR)

.....”

“Art. 3.....:

§ 1º:

.....;

IV - do atendimento às prioridades alocativas a que se refere o § 1º-A do art. 1º desta Lei Complementar.

§ 2º:

.....;

III - da frustração do cumprimento das metas sociais, associadas às prioridades alocativas a que se refere o § 1º-A do art. 1º desta Lei Complementar, especificando as medidas de compensação adotadas e a adotar, até o final do exercício financeiro. e as ações de fiscalização e cobrança.”

“Art. 54-A. Ao final de cada quadrimestre serão emitidos pelos titulares do Poder Executivo, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios o Relatório de Gestão Social, referente ao cumprimento dos

programas e metas relativos às prioridades alocativas a que se refere o § 1º-A do art. 1º desta Lei Complementar.(NR)

Parágrafo único. O relatório a que se refere o *caput* deste artigo será assinado ainda pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder. (NR)”

“Art. 55-A. O Relatório de Gestão Social conterá:

I - comparativo entre as ações programadas e as executadas até o período;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, nos casos em que não houve o cumprimento das metas;

III – demonstrativo do impacto das ações executadas em relação à melhoria dos indicadores sociais selecionados;

IV – atualização, no último quadrimestre, do Mapa de Exclusão Social. (NR)

§ 1º O Relatório de Gestão Social será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. (NR)

§ 2º O descumprimento do prazo a que se refere o § 1º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51. (NR)

§ 3º Os Relatórios de Gestão Social, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, respeitadas as características de cada esfera de governo, deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67. “(NR)

“Art. 59-A. O Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, fiscalizará o cumprimento das normas afetas à execução dos programas sociais conduzidos sob a ótica a que se refere esta Lei Complementar, com ênfase no que se refere:

I – ao atingimento das metas sociais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II – à destinação e aplicação de recursos relacionados aos programas sociais executados sob a ótica desta Lei Complementar;

III – ao impacto da implementação dos programas e ações, no que diz respeito à redução dos indicadores de iniquidade social. (NR)

Parágrafo único. Os Tribunais de Contas alertarão as autoridades do Poder Legislativo sobre fatos que comprometam os resultados dos programas em razão de indícios de irregularidades na gestão orçamentária.” (NR)

“Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, bem como da gestão social de que trata esta Lei Complementar, serão realizados por conselho de gestão fiscal e social, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando à:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação, em especial na execução em parceria de programas e ações relacionados às prioridades alocativas a que se refere o §1º-A do Art. 1º desta Lei Complementar;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, em especial no que diz respeito ao cumprimento das metas sociais a que se refere esta Lei Complementar, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal e social;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal e de gestão social de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos, sobre a questão fiscal ou sobre a gestão de programas sociais de governo; (NR)

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* proporá medidas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem

resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar, em especial:

I – sob a modalidade de transferências de recursos a fundo perdido pela União aos Estados e Municípios que se destacarem tanto na prática de medidas saneadoras sob o ângulo fiscal, como no cumprimento das metas sociais relacionadas às áreas priorizadas nesta Lei Complementar;

II – sob a modalidade de linhas de financiamento subsidiadas através das instituições financeiras oficiais de fomento da União.
(NR)

.....“
.....

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal ainda não completou dois anos de sua sanção. Deve parecer, por isso mesmo, que seja um tanto cedo para que se possam traçar algumas considerações sobre seu valor e seus resultados.

Sei, sabem-no todos, aliás, do importante papel por ela desempenhado no saneamento fiscal do Setor Público, permitindo - ou melhor, exigindo – que as despesas de cada ente federativo se comportem em estrita concordância com sus receitas.

Sabemos das dificuldades daí decorrentes. Afinal, não faz parte de nossa tradição republicana que os poderes constituídos deixem de lado o canto da sereia do populismo e do clientelismo para que, principalmente às vésperas

de período eleitoral, esqueçam do rigor dos cálculos da matemática financeira para gastar a rodo, sem controle. Nem responsabilidade.

Por isso, e não poucas vezes, tenho negado apoio a algumas tantas proposições de caráter apenas recorrente, buscando alterar algumas dispositivos, mexer, mesmo, no espírito que o legislador quis dar àquela lei complementar, numa ânsia de si grotesca de atender a este ou àquele Executivo que insiste em colocar o chapéu onde a mão não alcança.

Posso dizer que não estive só nessa trincheira. Ao contrário, muitos outros parlamentares passaram a perceber que, de forma quase silenciosa, ainda que, reconheço, angustiante, estávamos no limiar de um grande, de uma imensa conquista: o equilíbrio fiscal. E isto não apenas com os gastos da União, mas de cada um dos Estados federados, de cada Município. Tanto que a meados do ano passado já se sabia que percentual superior a 70% do total de gestores dos gastos públicos se haviam adequadado aos ditames da legislação, estando o restante menor prestes a consegui-lo.

Impossível deixar de reconhecer as dificuldades enfrentadas por tantos e tantos governos, sejam os estaduais, sejam os municipais seja a própria União. Mas há que reconhecer, também, sua necessidade. Como decorrência, já se sabe que, Brasil afora, Estados e Municípios começam a acusar saldos de caixa, resultado o mais positivo de administrações que, sob estrito controle legal, atingiram e, em muitos casos, superaram suas metas.

Pode assim parecer incongruente que se venha, agora, propor se modifique a Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas não o é. A modalidade que ora se pretende, modifica a legislação para acrescentar à responsabilidade fiscal a responsabilidade social.

E isso por quê?

Porque vencida a primeira etapa, os primeiros momentos de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal - e, para usar um jargão bem brasileiro, anima-me dizer que a lei "pegou"; - já não podemos mais restringir a ação do Estado apenas a sua face fiscal, relevante, de si mesma, mas incapaz de, sozinha, realizar uma administração que atenda aos reclamos de todo um povo.

De fato, aos governos não cabe apenas produzir seguidos superávites fiscais, azeitar a máquina de arrecadação, penalizar, como tem ocorrido com os assalariados, insistir na criação de novos impostos ou na manutenção de taxas que, ditas provisórias, já se perpetuam a meio dessa babel de siglas em que se envolve nosso mundo fiscal. Porque, ao que estamos vendo, esses superávites se bem examinados, provam apenas que estão sendo abandonadas, quase que absolutamente, as ações voltadas à infra-estrutura, às áreas sociais e, em especial, ao controle e à erradicação da pobreza, com o firme combate às desigualdades regionais, já inteiramente inaceitáveis.

Sim, reconheço, temos credores insaciáveis e inflexíveis. Por exemplo, o FMI. Mas a favela da Rocinha, para citar, como outro exemplo de credor a maior favela da América Latina, essa favela, seus moradores também são credores do Estado. De um estado arrecadador, produtor de superávites mas que parece se ter esquecido de que, na qualidade de síndico do condomínio social, esse mesmo Estado precisa ficar atento às necessidades de seus condôminos, os mesmos que são, a rigor, o titular de todos os poderes da República.

Ao final do ano passado vimos que o Governo conseguiu um superávit primário de R\$ 43,7 bilhões, quase 4 bilhões de reais além do comprometido junto ao FMI. É certo o Poder Público pagou, no mesmo período, quase 90 bilhões de reais de juros da dívida pública.

Seja, alguns de nossos credores, os mais ricos, foram atendidos, mas aqueles que são titulares de um vasto crédito social nada receberam. E isto é profundamente injusto.

A propósito somos forçados a valer-nos dos ensinamentos dos renomados pesquisadores do IPEA, Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henrique e Rosane Mendonça, em texto para discussão com o sugestivo título "*A Estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza*", quando, na conclusão do referido estudo, afirmam que "...o diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza entende que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo." (grifamos)

Por isso quero insistir que o que o proponho não é a modificação daquilo que me parece essencial na LRF. Ao contrário, estou pretendendo, com o apoio de meus Ilustres Pares, levar adiante o espírito que presidiu sua elaboração, dando-lhe uma dimensão ainda maior, acrescentando à Responsabilidade Fiscal a Responsabilidade social, com o objetivo de dizer aos Senhores Governantes que os recursos arrecadados de nossa população têm que a ela retornar em forma de políticas sociais que extingam a miséria absoluta, reduzam a pobreza e as desigualdades regionais e, sobretudo, façam com que nossa gente possa se assenhorar, uma vez mais, de um espírito de esperança que afaste de si o desespero e o desalento companheiros dessa longa viagem do povo brasileiro em direção a seu futuro.

Com este propósito, procuramos preservar o texto original da Lei Complementar nº 101/100, ampliando, no entanto, seu alcance para ali introduzir dispositivos com a preocupação de estabelecer um vínculo, não

antagônico, entre o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das obrigações do Estado, nas três esferas de governo, diante das demandas históricas, às vezes relegadas, de nossa população.

Nesta linha, queremos crer, avançamos ainda mais quando elegemos como estratégicos para a ação de governo os programas de maior alcance social e de maior focalização nos segmentos da população historicamente esquecidos, delineados de modo objetivo no § 1º-A, I, II, III e IV, na nova redação dada por nós ao art. 1º da Lei Complementar nº 101/00.

Numa das modificações de meu projeto, acrescentamos ao art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 2000, o § 1-B, em que fica criado o índice de Iniquidade Social, que será nacional, estadual e municipal.

Para defini-lo estamos indicando os excelentes profissionais do Instituto de Pesquisa Aplicada-IPEA, na certeza de que ali conseguiremos uma "bench mark" de caráter nacional, ou seja, um ponto de referência, definido segundo critérios decorrentes, de nossa realidade e que sirva de referência para que, a partir dele, as medições e comparações possam ser feitas.

Um índice da espécie, mas com outra definição, já existe em diversos países. A própria Organização das Nações Unidas aplica-os periodicamente a todas as nações do mundo, procurando, com isso, indicar onde e com que urgência políticas públicas de caráter social precisam ser adotadas.

A imensidão territorial do Brasil, as desigualdades regionais e sociais, as particularidades, perversas embora, que nos são típicas, estão a exigir, assim quero entender, um índice que, sendo nosso, ou, melhor dizendo, sendo composto com os elementos escolhidos nessa realidade específica, possa chegar mais perto de nossas necessidades sociais.

Alguém lembraria, até com razão, que pode existir uma contradição dentro do mesmo diploma legal, aquela que exige contenção de gastos e ao mesmo tempo maiores gastos na área social.

É apenas uma contradição aparente. O que se quis, com a LRF, foi mostrar aos senhores governantes, aos senhores gestores de recursos públicos, em qualquer nível, em qualquer setor de suas atividades, que os gastos públicos devem e sobretudo podem, como já se está comprovando, conter-se nos limites das receitas auferidas.

Ora, isso conseguido, os superávites daí decorrentes podem provocar excitações eleitoreiras e clientelistas, impedindo que, afinal, se cumpram os desígnios daquilo que estou chamando de Responsabilidade Social.

Mas e os compromissos prévios, o endividamento? Há que considerá-los é certo. Mas ao cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal o gestor está sabendo qual o nível de comprometimento dos recursos públicos, até onde pode endividar o Erário. E se a essa responsabilidade fiscal acrescentarmos a social, o mesmo gestor há de ver que seu índice de iniquidade social está aquém do definido em lei e que é preciso cumprir a lei, custe o que custar.

É como venho entregar a questão ao escrutínio de meus Ilustres Pares. Tenho comigo a certeza de que as duas responsabilidades, a fiscal e a social, acabarão por compor um processo político e administrativo moderno, eficaz e de progresso, desse progresso por que nosso povo vem há tanto tempo ansiando. É a mesma certeza que me permite pedir o apoio de todos a esta proposição.

Sala das Sessões, de março de 2002

Deputado **JOÃO HERRMANN NETO** - Líder do Bloco PPS/PDT

