

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 296, DE 2002

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 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.

Autor: Deputado JOÃO HERMANN NETO

Relator: Deputado VIC PIRES FRANCO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 296, de 2002, visa a alterar o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Para tanto, propõe nova redação a alguns artigos e sugere a inclusão de novos dispositivos.

Nessa linha, o projeto de lei complementar estabelece “*diretrizes estratégicas indispensáveis ao convívio social*”, elegendo entre os objetivos da ação estatal a expansão e universalização da cobertura escolar, a atenção à saúde da mulher e do recém-nascido, o incremento compensatório da renda familiar *per capita* em patamares compatíveis com o de outros países em situação de renda análoga e a 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 e do saneamento básico.

Além disto, a proposição inova ao criar o “*Indicador de Iniquidade Social*”, cujas formulação e aplicação são atribuídas ao Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Um segundo grupo de dispositivos trata de detalhes operativos (redação normativa, regras contábeis, avaliação de metas e publicação de resultados) no contexto das leis orçamentárias e de sua aplicação.

Um terceiro grupo cuida da elaboração e divulgação em cada esfera política de governo do “*relatório de gestão social*”, bem como de seu conteúdo e apreciação.

A Comissão de Finanças e Tributação opinou pela não implicação de matéria com aumento ou diminuição de receita ou despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela rejeição do projeto de lei.

Cabe a esta Comissão, nos termos regimentais, opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa da matéria.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria é de competência da União (art. 163 da Constituição da República), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela manifestar-se (art. 48), e não há reserva de iniciativa (art. 61, §1º).

Nada obstante as formalidades inerentes ao exame do projeto de lei complementar em tela, preliminarmente gostaríamos de louvar a presente iniciativa de lei, por trazer à reflexão desta Casa um rol de medidas extremamente oportunas direcionadas à formulação de instrumentos de avaliação da ação de governo no que ela tem de mais consequente em relação aos anseios de nossa população.

Não há mesmo como negar a oportunidade de serem adotadas, ainda que com a devida cautela, medidas no sentido de orientar as ações e programas governamentais para o efetivo cumprimento de metas e objetivos associados à melhoria dos padrões de educação, de saúde, de moradia e de saneamento básico, entre outros, especialmente quando tal esforço governamental tenha sido focado nos interesses diretos da população tradicionalmente menos assistida pelas políticas públicas.

Se tal iniciativa é louvável, não se pode, no entanto, ignorar o equívoco formal de serem inseridos no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF os dispositivos aqui examinados, especialmente por se tratar de matérias desconexas, com objetos diferenciados, sustentados em premissas constitucionais distintas.

A proposição sob exame modifica inúmeros dispositivos da LRF, sem que tais alterações guardem relação estreita com os postulados clássicos daquela importante norma, quais sejam a disciplina fiscal, a contenção dos gastos de custeio, especialmente com a folha de pagamento, o controle do endividamento público, de curto e longo prazo, o desestímulo à concessão de incentivos fiscais sem medidas compensatórias no sentido de não colocar em risco a arrecadação pública, bem como o cuidado com a assunção de novos encargos de natureza continuada, em respeito às administrações futuras e ao princípio da continuidade administrativa, inerente à atividade pública.

Desse modo, somos forçados a acompanhar alguns dos argumentos do nobre Deputado Pedro Novais em seu parecer na Comissão de Finanças e Tributação, pela rejeição da matéria, coincidentemente o parlamentar que relatou a proposição que deu origem à Lei de Responsabilidade Fiscal. Aquele relator lembrou que não se deve tratar de matérias com objetos desconexos em um único texto legal, apoiando-se 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;...”

Como adiantamos, assim como destacou ainda o ilustre Deputado Pedro Novais na CFT, “*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. ...*

...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.“

Ademais, não nos parece, salvo melhor juízo, que o comando constitucional que deu amparo à criação da Lei de Responsabilidade Fiscal se preste a abrigar os dispositivos integrantes do Projeto de Lei Complementar nº 296, de 2002. Lembramos que, no caso primeiro, estamos tratando objetivamente da boa gestão das finanças públicas, nas três esferas políticas de governo, com suas regras de ouro, muito bem realçadas no texto constitucional, devidamente disciplinadas na legislação infraconstitucional. Além disto, não se pode esquecer que, paralelamente às regras fiscais ali contidas, foram fixadas punições pela não observância de boa parte dos dispositivos, caracterizando o caráter impositivo de seu teor às autoridades públicas responsáveis pela guarda e aplicação do dinheiro público.

Já o teor do Projeto de Lei Complementar nº 296, de 2002, não entrando no exame de mérito de seu conteúdo, pois esta não é a nossa função neste Colegiado, estaria melhor abrigado nas partes da Constituição que tratam da regulação das políticas públicas associadas aos direitos sociais do cidadão brasileiro.

Concordamos uma vez mais com o relator da matéria na Comissão de Finanças e Tributação, que, do ponto de vista da boa técnica legislativa, *“entendeu, essencialmente, que a “gestão social” merece um tratamento específico e instrumentos singulares, e não propriamente a inserção de dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal.”*

Neste contexto, não se podem ainda ignorar as complexidades de uma norma como a aqui examinada, tendo em vista o alcance de seus efeitos em quase todas as vertentes da vida moderna, no campo e na cidade, bem como pelas interfaces das ações e pela responsabilidade conjunta das três esferas de governo na condução de tais políticas públicas. Para José Afonso da Silva, em sua consagrada obra *“Curso de Direito Constitucional Positivo”*, *“Muitos dos assuntos do setor social, especialmente, referidos antes como de competência da União, não lhe cabem como exclusividade. A Constituição abriu a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com ela da prestação de serviços nessas matérias, mas, principalmente, destacou um dispositivo (art. 23), onde arrola temas de competência comum, tais como: a) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; b) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; c) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios*

arqueológicos; d) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; e) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; f) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; g) preservar as florestas, a fauna e a flora; h) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; i) promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico; j) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;...”

Arriscaríamos, pois, afirmar, ainda que sem maiores aprofundamentos, por não se tratar de um tema a ser esgotado nesta oportunidade, que as medidas aqui trazidas pela proposição em tela, dado o seu caráter principiológico, estariam mais afinadas ao projeto de lei complementar a que se refere o parágrafo único do art. 23 (competência comum das esferas políticas de governo) da Carta Política, abaixo transrito:

“Art. 23.....

Parágrafo único. Lei Complementar fixará 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.”

Reconhece-se que as ações e programas sociais precisam ser avaliados e mensurados quanto a sua eficácia, como foi dito na Comissão de Finanças e Tributação, quando se examinava a presente matéria. Como bem disse ainda o ilustre Deputado Pedro Novais, apoiando-se no princípio da razoabilidade, “*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.*”

Para tanto, teriam que ser bem definidas as responsabilidades e ações de cada ente federado na condução das políticas públicas, bem como as punições associadas ao não cumprimento de medidas direcionadas à melhoria das condições de vida da população, fenômeno, convenhamos, ainda um tanto distante de nossa realidade fática. Ademais, concordamos uma última vez com o Deputado Pedro Novais, quando diz que a definição de metas sociais, dada a sua complexa consecução, deveria ser atributo de regulação própria na esfera legal de competência de cada ente.

Voltando a outros pontos da proposição, verificamos que ela contém outros vícios de ordem jurídica, que poderiam dificultar o seu exame.

No parágrafo 1º-C do art. 1º da Lei, o texto diz caber ao IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) a formulação e aplicação do Indicador de Iniquidade Social - INDIS, em clara inobservância da regra constitucional de iniciativa legislativa reservada (artigos 61 e 84).

A proposição ousa estabelecer algumas prioridades sociais intertemporais, previstas no art. 1º, § 1-A, invadindo área de competência reservada às leis de diretrizes orçamentárias, conforme determina prudentemente o art. 165, § 2º, da Constituição. A Constituição delegou às leis de diretrizes orçamentárias estabelecer o necessário ajuste das ações de governo às especificidades e peculiaridades de cada tempo.

São estas as principais considerações que fazemos ao texto da proposição sob epígrafe.

Em face do exposto, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, opinamos pela injuridicidade e pela discutível técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 296/2002.

Sala da Comissão, em de de 2004.

**DEPUTADO VIC PIRES FRANCO
RELATOR**