

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2011
(Do Sr. Leonardo Quintão)

Estabelece a obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e Municípios apresentarem contrapartida social como condição para celebração de convênios, acordos ou instrumentos congêneres com a União para transferência voluntária de recursos e dá outras providências

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1º. Esta lei dispõe sobre a obrigatoriedade dos entes federativos que celebrarem convênios, acordos ou instrumentos congêneres com a União, que tenha por objeto a execução de obras de infraestrutura, apresentarem contrapartida social com o objetivo de promover a mobilidade social da população.

Artigo 2º. A transferência voluntária de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios da Federação, em virtude de convênio, acordo ou instrumento congênere, que tenha por objeto a execução de obras de infraestrutura, dar-se-á

nos termos desta lei, sem prejuízo do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 na Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.

Artigo 3º. Para a transferência voluntária de recursos de que trata esta Lei é obrigatória uma contrapartida social, que consiste na fixação de metas a serem cumpridas por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios nas políticas públicas relacionadas à saúde, assistência social, educação, meio ambiente, desenvolvimento urbano e turismo sustentável.

Artigo 4º. As metas referidas no artigo anterior serão previstas no Plano Básico de Mobilidade Social, parte integrante do Plano de Trabalho, que indicará as ações e os indicadores de desempenho dos entes federativos, bem como a forma de aferição da contrapartida.

§1º. O Plano Básico de Mobilidade Social terá por objetivo melhorar os indicadores sociais e humanos dos estados e municípios.

§2º. O Plano Básico de Mobilidade Social será elaborado com prazo de vigência de até dois anos, podendo contemplar a previsão de avanços intermediários a serem regulamentados nos instrumentos de ajuste.

Artigo 5º. Os indicadores de desempenho dos entes federativos a que se refere o *caput* do artigo anterior deverão aferir e acompanhar:

I – na área da educação:

a) taxa de distorção da idade e série no ensino fundamental, nas zonas rural e urbana;

b) taxa de elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB; e

c) índice de evasão, frequência e aprovação de estudantes.

II – na área da assistência social:

a) percentual de acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;

b) percentual de acompanhamento de crianças e adolescentes beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI;

c) percentual de acompanhamento de crianças e jovens usuários de drogas, inclusive o crack;

d) percentual de acompanhamento dos jovens vítimas de violência sexual;

III – na área da saúde:

a) número de notificações de casos de dengue e outras zoonoses nos Estados, Distrito Federal e Municípios;

b) redução das taxas de mortalidade e desnutrição infantil;

c) metas propostas no Plano Plurianual - PPA que contemplem a efetivação de ações voltadas à saúde pública;

IV – na área de meio ambiente:

a) redução de área desmatada com plantio de espécies assemelhadas ao bioma destruído;

b) implantação do tratamento e coleta dos resíduos sólidos;

c) ações de destinação do esgotamento sanitário e pluvial;

d) ações de preservação dos cursos d'água e seus afluentes e matas ciliares;

V – na área de desenvolvimento urbano e turismo sustentável:

a) percentual de acompanhamento de famílias residentes em área de risco;

b) aumento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aferido;

c) infraestrutura adequada, com ênfase na ampliação, recuperação e melhoria da malha viária e saneamento básico;

d) ações contidas no Plano Diretor Municipal voltadas para as possibilidades do desenvolvimento urbano;

e) criação ou aperfeiçoamento de programas que enfatizem as potencialidades turísticas sustentáveis da região.

f) implantação da legislação e do incremento ao turismo local e regional;

Parágrafo único. Os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão apresentar metas bienais, para cada indicador, definidas de modo objetivo.

Artigo 6º. A liberação de recursos de transferência voluntária de que trata esta Lei, por meio de novo

convênio, acordo ou instrumento congênere, ficará condicionada ao cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, do conjunto de ações definidas no Plano Básico de Mobilidade Social, para atingir suas metas bienais.

§ 1º. O não cumprimento do conjunto de ações definidas no Plano Básico de Mobilidade Social não acarretará restrição no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, instituído pela Portaria Interministerial MP/MF/MCT Nº 127, de 29 de maio de 2008.

§ 2º. Será dispensada a contrapartida social nas hipóteses de transferência de recursos destinados a atender a estado de emergência e calamidade pública ou outras que envolvam questões de segurança nacional.

Artigo 7º. Para o acompanhamento e a avaliação do cumprimento do disposto no art. 6º, o Poder Executivo poderá instituir Comissão de Acompanhamento e Avaliação da União.

§1º. A Comissão de Acompanhamento e Avaliação ficará sob a supervisão de órgão a ser definido pela Presidência da República, que escolherá o seu presidente.

§2º. A Comissão de Acompanhamento e Avaliação será integrada por um representante de cada Ministério e da Controladoria-Geral da União.

§3º. São atribuições da Comissão de Acompanhamento e Avaliação:

I. Apreciar as propostas de celebração dos ajustes objeto desta lei no âmbito da União;

II. Acompanhar e solicitar informações quando necessário, sobre o andamento e execução dos ajustes aprovados.

III. Emitir pareceres conclusivos sobre a execução dos convênios e ajustes congêneres, subsidiando o respectivo Ministério na homologação, ratificação e aprovação dos mesmos.

Artigo 8º. As disposições desta Lei aplicam-se, no ato de transferência, à doação de imóvel da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecidos os trâmites legais.

Artigo 9º. Não se aplicam as exigências desta Lei aos convênios e contratos de repasse:

I - cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes;

II - celebrados anteriormente à data de sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época de sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto do convênio;

III - destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos;

IV - que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada;

V – que disponham sobre as transferências fundo a fundo em nível estadual e municipal.

VI - relativos aos casos em que lei específica discipline a transferência de recursos para execução de programas em parceria do Governo Federal com governos estaduais, municipais e do Distrito Federal;

VII – que envolvam recursos internacionais.

Artigo 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Administração Pública atualmente encontra-se diante de grandes desafios, considerando as mudanças exigidas pela sociedade para o emprego dos recursos de acordo com o interesse público.

A noção do Princípio da Eficiência, instituído no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional n. 19/98, no contexto da função do Estado de atender aos desejos e às necessidades do cidadão na melhoria da sua qualidade de vida; passa a cada mandato a aflorar com mais força enfatizando a necessidade de mobilidade social daqueles integrantes das camadas mais desprotegidas da nossa sociedade.

À guisa de ilustrar este quadro atual, podemos mencionar os vultosos recursos públicos consumidos na área de saúde, educação, segurança, transportes, saneamento e infraestrutura que não correspondem a expectativa dos cidadãos.

É patente a deficiência existente na relação custo-benefício entre os recursos gastos e os serviços disponibilizados pelo Estado, os quais deveriam satisfazer as necessidades da população. Portanto, conclui-se, que os aspectos que envolvem o bom gerenciamento dos recursos públicos, em algumas situações, encontram-se fragilizados.

É nesse contexto que se insere a nossa proposta legislativa: regulamentar a celebração de convênios e ajustes similares de natureza financeira pelos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta dos entes da federação. O projeto de lei dispõe sobre a contrapartida a ser aportada pelo conveniente, que fixa limites mínimos a serem exigidos dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

As mudanças a serem implementadas após a transformação deste projeto de lei, conforme vislumbramos, tem o condão de buscar promover a satisfação do cidadão com suas realizações, de acordo com os resultados alcançados; por envolver as relações de custo de oportunidade, associado à definição de eficiência, eficácia e efetividade no emprego dos recursos na área pública.

Conforme mencionamos, a mudança de comportamento do poder público, em face das pressões sociais que estão ocorrendo, exige ação gerencial mais técnica em seu mister de atender às necessidades da população. É momento ideal do discurso da Eficiência alcançar a realidade social brasileira, colacionando novos e inexpurgáveis paradigmas.

Nunca se falou tanto em planejamento na área pública. O surgimento da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de

2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, como é cediço, trouxe à discussão o planejamento, a execução orçamentária e controle do emprego dos recursos na área pública.

A administração pública e seus gestores estão sendo cobrados em relação ao seu desempenho gerencial. A LRF não só enfatiza esse aspecto à luz dos preceitos da boa técnica de administração dos recursos, como também responsabiliza o gestor administrativa e criminalmente por seus atos (artigo 73).

Ao tomar decisões sobre as políticas, programas e atividades a serem desenvolvidas na área pública, diversos aspectos influenciam no processo decisório: políticas, econômicas, sociais, de grupos com interesses diversos etc. Quando se estabelece as prioridades e as metas a serem alcançadas, no entanto, já está considerando os recursos disponíveis e o grau em que poderá atender as demandas existentes.

Neste viés, o projeto de lei em epígrafe estipula metas a serem alcançadas nas áreas de saúde, assistência social, educação, meio ambiente, desenvolvimento urbano e turismo nos convênios entre a União e os Estados, Distrito Federal e Municípios para obras de infraestrutura. Vale dizer, a proposta - com vistas a eficiência na aplicação dos recursos públicos - fixa metas de melhoria de indicadores sociais em áreas específicas, cujo cumprimento será exigido dos estados da federação, DF e municípios na assinatura de convênios. Trata-se de uma inovação que alcançará as transferências voluntárias entre União e os demais entes federados.

Para a celebração de convênios deve-se cumprir uma série de exigências a título de condicionantes legais. Com a

nova medida, todos os convênios assinados pela União com os demais entes federativos estarão atrelados ao cumprimento de metas como a diminuição da distorção da idade e série no ensino fundamental, nas zonas rural e urbana; elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); avaliação do índice de evasão, frequência e aprovação do aluno; redução dos casos de zoonoses; avaliação do índice de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família; o nível de gestão na assistência social; redução de áreas desmatadas; acompanhamento de famílias residentes em área de risco; fomento às potencialidades turísticas regionais; dentre outras.

É de conhecimento geral as dificuldades que permeiam os municípios brasileiros menos desenvolvidos no que concerne a indisponibilidade de recursos próprios para oferecer como contrapartida financeira em convênios. Desprovidos de condições de arcarem com sua parte no acordo, muitas cidades deixam de celebrar convênios, abdicando de trazer melhorias para a sua população. O oferecimento de contrapartida social proposto por este Projeto busca sanar este problema, fazendo com que o ente federativo invista na consecução de suas políticas públicas.

Para tanto, a celebração do ajuste poderá ficar condicionada ao atendimento às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aferido. Vale dizer, a previsão de oferecimento de contrapartida deverá ser compatível com a capacidade financeira do conveniente e de acordo com seu IDH, a qual poderá ser atendida por meio de metas economicamente mensuráveis. Por óbvio, não serão alijados aqueles municípios desenvolvidos, mas que possuem regiões extremamente miseráveis

e que carecem de melhorias da qualidade de vida e conseqüente mobilidade social.

A aprovação do presente projeto significa a implantação de um trabalho conjunto entre os entes federativos de emprego de recursos públicos de maneira eficiente, eficaz e efetiva; servindo como matéria-prima para o surgimento da boa governança pública. É basicamente na organização do processo e no controle sobre os resultados que se deve esteiar a prática da governança pública. É descentralizar a organização das políticas públicas dando aos autores autonomia de forma atrelada, é claro, a uma coordenação central pela União, assegurada também a ampla transparência sobre as providências e atividades locais desenvolvidas.

É preciso suplantar o entendimento teórico tradicional de governança associado ao debate político-desenvolvimentista - referente a políticas de desenvolvimento que se orientam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público. Por óbvio que estes elementos são necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades. Entretanto, o mais importante é que a boa governança tenha como efeito a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os cidadãos beneficiados.

De acordo com o presente Projeto, sempre que a União for assinar convênio com os estados e municípios para

realizar qualquer tipo de obra, os convenientes deverão apresentar o Plano de Mobilidade Social, fixando metas para cada indicador nos próximos dois anos.

Para avaliar e acompanhar o cumprimento de metas será instituída a Comissão de Acompanhamento e Avaliação da União. A ausência do Plano de Mobilidade Social impedirá a assinatura do convênio e o recebimento do recurso federal relacionado a investimento. Os entes convenientes poderão também ter parcelas retidas do convênio, caso não executem o plano.

É com base nesta proposta que oferecemos nossa contribuição para a boa governança pública estipulando contrapartidas com metas para consecução de resultados em áreas sociais no país. Buscando alcançar princípios constitucionais estabelecidos, é que rogamos somente o apoio de todos os nobres Pares para a discussão e aprovação desta lei, que se trata de uma boa técnica de gerenciamento dos recursos públicos para garantir o cumprimento dos resultados almejados.

Concordando os colegas desta Casa Legislativa com esta inovação e o Poder Executivo – sensível que é as causas sociais – sancionando-a, finalmente a justiça social poderá alcançar a Eficiência, alicerçada nas melhores práticas de governança pública.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputado LEONARDO QUINTÃO