

## **PARECER Nº       , DE 2009**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2001, que institui o Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS) e cria o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS).

RELATOR: Senador **PEDRO SIMON**

### **I – RELATÓRIO**

Nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado, compete a esta comissão voltar – seis meses depois - a pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 205, de 2001, distribuído também à Comissão de Assuntos Econômicos, conforme dispõe o art. 49, I do Regimento.

A proposição, de autoria da Senadora Marina Silva, institui o Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS) e cria o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS). O Conselho tem por objetivo acompanhar e avaliar, de forma permanente, no âmbito de todas as esferas de governo, a política e a operacionalidade da gestão fiscal, com vistas à adequação orçamentária e à consecução de metas de desenvolvimento social.

As resoluções do CGFRS, de caráter normativo, decorrerão de propostas apresentadas por seus integrantes e de consultas formuladas por titulares de Poder no âmbito federal, estadual ou municipal.

Outra criação do projeto, o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS) será elaborado a partir de dados fornecidos pelos entes federativos e considerará indicadores de resultados, esforços e participação social, especialmente nas áreas de educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, gestão ambiental, assistência social, esporte e lazer, distribuição de renda e finanças públicas.

Serão instituídos também procedimentos de premiação, reconhecimento público e estímulo administrativo aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal que assegure o equilíbrio das contas públicas.

Comporão o CGFRS um representante do Poder Executivo federal, indicado pelo Presidente da República; um representante do Poder Legislativo federal, indicado pelo Presidente do Congresso Nacional; um representante do Poder Judiciário federal, indicado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal; três representantes dos Estados, sendo um do Poder Executivo, um do Legislativo e um do Judiciário, indicados respectivamente pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), pela União Nacional dos Legislativos Estaduais (Unale) e pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB); quatro representantes dos Municípios, sendo dois do Poder Executivo e dois do Legislativo, indicados respectivamente pela Associação Brasileira dos Municípios (ABM) e pela União dos Vereadores do Brasil (UVB); um representante do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; dois representantes dos Ministérios Públicos dos Estados, incluído nessa condição o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, indicados pela entidade nacional associativa dos membros do Ministério Público; seis representantes de entidades da sociedade civil, de âmbito nacional, com atuação, respectivamente, nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, segurança pública e assistência social.

Os integrantes do CGFRS serão nomeados por ato do Presidente da República e terão mandato de quatro anos, vedada a recondução e a remuneração.

O projeto não recebeu emendas no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

A proposição é apresentada, pela autora, como complemento natural e necessário da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. De fato, além de regras para a fiscalização do uso dos recursos públicos, é preciso que se disponha de instrumentos para avaliar também a qualidade desses gastos, em especial sob a ótica do desenvolvimento social.

Essa necessidade vem sendo reconhecida pelas agências mundiais de financiamento, que começam a exigir, dos países pobres que solicitam recursos, a manifestação formal de compromisso com a eficácia social dos programas. A Organização das Nações Unidas (ONU) incorporou aos conceitos de “renda” e “desenvolvimento” diversos indicadores de

natureza social, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aferido anualmente.

A metodologia do IDH vem sendo utilizada, no Brasil, pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA). Merecem registro iniciativas de governos estaduais, como o Índice Paulista de Responsabilidade Social, recentemente instituído por lei no Estado de São Paulo, que afere comparativamente os esforços empreendidos e os resultados obtidos pelos Municípios do Estado quanto ao desenvolvimento social.

Constitui objetivo da proposição em exame a institucionalização desse procedimento para todos os entes federativos, numa estratégia legislativa que aproveita a brecha da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

A referida lei, ao prever a formação de um conselho para acompanhar e avaliar a gestão fiscal, determinou (art. 67, § 1º) que esse colegiado “instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social” e condicionou sua composição e forma de funcionamento à edição de lei específica (art. 67, § 2º).

Ressaltar esses e outros méritos do projeto, entretanto, foge ao âmbito de competência desta comissão, pois a tarefa cabe à Comissão de Educação, que o examinará em decisão terminativa. A esta CCJ compete, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado, examinar a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 205, de 2001, o que é feito a seguir.

Ao criar um conselho, determinar sua composição, funções e atribuições, o projeto insere-se no rol das competências que caracterizam a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, conforme dispõe o art. 61, § 1º, da Constituição. Tal dispositivo, com efeito, reserva ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, dentre outros assuntos que não interessam no âmbito deste parecer.

Interessa, isso sim, examinar a natureza da proposição, que embora não autorize o Presidente da República a criar o Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS), se assemelha, quanto aos aspectos constitucionais e jurídicos, aos projetos autorizativos.

Projetos autorizativos em matéria administrativa têm gerado controvérsias no Congresso, resolvidas de modo diferente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Contrária à adoção de projetos autorizativos em matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, a Câmara dos Deputados admite, por força de alteração regimental efetuada em 1991, a indicação direcionada a outro Poder, sugerindo a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de sua competência exclusiva, conforme dispõe o Regimento Interno no art. 113, inciso I, *verbis*:

*“Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o Deputado:*

*I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva.”*

Assim, proposições que autorizam o Poder Executivo a criar escolas, a instituir serviços no âmbito da administração pública federal, a aumentar remuneração de servidores, a alterar carreiras, têm sido devolvidas ao autor, pela Mesa diretora daquela Casa, com a orientação de que sejam transformadas em indicação, nos termos do art. 113 do seu Regimento Interno.

Semelhante orientação tem sido oferecida aos deputados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara, que as consolidou na Súmula de Jurisprudência nº 1, em que se fixam dois entendimentos fundamentais. O primeiro deles estabelece que “Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.”

O segundo determina que “Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional.” São apresentados, como fundamentos da decisão, o § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.

O documento, datado de 1º de dezembro de 1994, e assinado pelo Deputado José Thomaz Nonô, presidente da CCJR, aponta as

proposições que foram objeto de exame pela comissão e as razões de sua rejeição.

“O fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua inconstitucionalidade por falta de legítima iniciativa (PROJETO DE LEI Nº 2.084/89).

“No caso concreto, entre as atribuições pertinentes ao Poder Executivo está a de promover o ensino nos três graus. A conveniência e a disponibilidade de recursos, após estudos de viabilidade, determinam a construção de uma escola de nível superior ou não, de universidades ou escolas isoladas.

Não sei onde encontrar fundamento legal para sua apresentação, pois, mesmo aprovado, não cria uma obrigação, pois fica na dependência de ser, a universidade idealizada, passível de implantação quando houver dotação orçamentária suficiente para tal.

Autorizar o que já está autorizado pela Constituição é redundância (...) Numa hipótese de haver aprovação deste projeto, qual a sanção que sofreria o Poder Executivo pelo seu não cumprimento? Nenhuma.” (Projeto de Lei nº 1.892/89).

O Senado Federal adota postura favorável à constitucionalidade dos projetos de lei autorizativos, conforme entendimento expresso no Parecer nº 527, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a partir do requerimento nº 771, de 1996, em consulta do Plenário, formulada por iniciativa do Senador Lúcio Alcântara. O parecer, que teve como relator o Senador Josaphat Marinho, conclui pelo descabimento de impugnação a lei autorizativa em geral, nos seguintes termos:

“Descabe a impugnação de toda e qualquer lei autorizativa, em geral, sob a análise de sua constitucionalidade e juridicidade. As leis autorizativas administrativas, orçamentária e tributárias têm apoio doutrinário, jurídico e legal, encontrando confirmação jurisprudencial quando à sua essência, à sua formação, motivo pelo qual se recomenda a sua admissibilidade.”

Acrescenta ainda:

“Quanto à natureza jurídica do projeto de lei autorizativa, trata-se de projeto de lei como qualquer outro, com a peculiaridade de ser autorizativo e não imposto.

Positivamente, todo e qualquer projeto de lei autorizativa tem por escopo conceder autorização ao Poder Executivo para exercer

competência que lhe é própria e privativa, sem contradição, em face dos motivos já expostos.

Obviamente, esse tipo de lei é possível de sanção. Nada exclui da sanção nem de veto.

Quanto à promulgação, e conforme o previsto no art. 65 da Constituição Federal, o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Quanto à possibilidade de arguição de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, e pelos motivos expostos, esse tipo de lei não é passível de semelhante arguição.

Pelos fundamentos já enunciados, não há, em princípio, vício de iniciativa. Cumpre, entretanto, observar que o Supremo Tribunal Federal tem súmula, de nº 5, asseverando que 'a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo'.

O efeito jurídico de uma lei autorizativa é o de sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de ato de sua competência. Os poderes são autônomos, porém harmônicos, o que permite procedimento conjugado.”

Assim, do ponto de vista estritamente constitucional, não cabe ao Poder Legislativo a iniciativa de lei que organize a administração pública, como é o caso do projeto em exame, que cria, no âmbito da administração pública federal, o Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social. Todavia, em obediência ao entendimento consagrado no Parecer nº 527/98 desta Comissão, a proposição poderia ser emendada, de forma a se transformar em “autorização”. Tal medida, como já foi dito, não asseguraria a aprovação do projeto, pois sua tramitação encontraria barreiras intransponíveis na Câmara dos Deputados. Igual dificuldade não seria enfrentada pela proposição, se mantida apenas a criação do índice de responsabilidade social, que se configura mais como um prêmio, um estímulo aos titulares de Poder que alcancem bons resultados em suas políticas de desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que mantenham o equilíbrio das contas públicas.

### **III – VOTO**

Deste modo, e com vistas a viabilizar a continuidade de tramitação da proposição em exame, voto pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 205, de 2001, nos termos do seguinte:

### **EMENDA Nº 1 - CCJ**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 205 (SUBSTITUTIVO), DE 2001**

Cria o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS).

**Art. 1º** Fica criado o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS), com o objetivo de conceder premiação, reconhecimento público e estímulo administrativo aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal que assegure o equilíbrio das contas públicas.

§ 1º O IBRS será elaborado a partir de dados fornecidos pelos entes federativos e considerará indicadores de resultados, esforços e participação social, especialmente nas áreas de educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, gestão ambiental, assistência social, esporte e lazer, distribuição de renda e finanças públicas.

§ 2º Os indicadores, devidamente organizados, serão divulgados bienalmente, mediante a publicação do Relatório do IBRS no Diário Oficial da União, ao final do primeiro semestre dos anos pares, observados os comparativos de desempenho entre períodos sucessivos.

**Art. 2º** O órgão responsável pela coleta, organização, análise e divulgação dos dados para elaboração do relatório do IBRS será o conselho a que se refere o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

*Parágrafo único.* Para os efeitos do disposto no *caput*, os dados e informações necessários à composição do IBRS poderão ser requisitados à administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas e, ainda, às agências reguladoras e concessionárias de serviços públicos.

**Art. 3º** Os entes federativos que omitirem dados ou não prestarem, no prazo solicitado, as informações requeridas para a elaboração do IBRS não poderão, enquanto perdurar o inadimplemento:

I – receber transferências voluntárias, com exceção daquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – constituir consórcios públicos ou firmar convênios de cooperação na forma do art. 241 da Constituição Federal.

*Parágrafo único.* O cumprimento da obrigação prevista no *caput* será padronizado, considerando-se, para tanto, a diversidade dos meios de que dispõem os entes federativos.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 4 de novembro de 2009

Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR, Presidente em exercício

Senador PEDRO SIMON, Relator