

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.744, DE 2000

Institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Pedro Henry

I - RELATÓRIO

A matéria sob análise destina-se a regulamentar o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, mais conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que determina, nesse comando, a constituição de um “Conselho de Gestão Fiscal”, composto, nos termos da norma, “por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade”.

Segundo o teor da proposta, o Conselho em questão contemplará três representantes do Poder Executivo federal, um dos Poderes Legislativo e Judiciário do mesmo âmbito, um do Ministério Público da União, um dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos Estados, um dos Ministérios Públicos Estaduais, um representando o Poder Executivo dos Municípios, um representando as Câmaras de Vereadores e outros três, indicados pelos Conselhos Federais de Contabilidade, Economia e Administração. Os representantes dos Poderes Executivos são indicados pelo Presidente da República; os dos Legislativos pelo Presidente do Senado Federal; os dos Judiciários pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal; os dos Ministérios Públicos

pelo Procurador Geral da República. O projeto não especifica a quem compete indicar os representantes dos Conselhos Profissionais incluídos no colegiado.

São previstas reuniões ordinárias quadrimestrais do Conselho criado, e extraordinárias por convocação do Presidente ou de um terço dos membros, sempre com prazo mínimo de cinco dias entre a convocação e a realização da reunião. Pune-se com a exclusão o membro que não comparece a duas reuniões consecutivas ou a quatro intercaladas.

Na definição da competência atribuída ao Conselho, a proposta procura repetir a redação do dispositivo legal que regulamenta, embora incorra no desvio de interpretação que adiante se explicitará. Nesse sentido, o art. 2º do projeto determina que a finalidade do colegiado reside no estabelecimento de diretrizes gerais para o “acompanhamento e avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal”, e, sob pretexto de efetivar esse objetivo, o legislador reduz para o infinitivo os objetivos traçados de forma substantiva pela norma regulamentada, transformando em competência privativa do CGF uma série de atividades que tinham o Conselho como mero colaborador.

O prazo para recebimento de emendas esgotou-se sem que tivesse sido sugerida nenhuma mudança.

Expostos, assim, o conteúdo da matéria e as peculiaridades de sua tramitação, passa-se a examinar-lhe o mérito.

II - VOTO DO RELATOR

Não há como negar que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe inúmeros benefícios à administração pública brasileira. A desordem financeira que até a vigência desse diploma caracterizava, na realidade nacional, a gestão fiscal de Estados e Municípios ganhou um riquíssimo antídoto, cuja eficiência se viu garantida inclusive por normas penais incriminadoras que tipificam condutas basicamente fundadas no descumprimento da aludida lei.

Sem prejuízo do viés moralizador da nova lei, deve-se, entretanto, abordá-la com o devido cuidado, cada vez que se necessitar reduzir a casos concretos suas determinações abstratas. A cautela decorre da possibilidade, sempre presente em

norma da espécie, de se invadir além do permitido a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou a independência dos Poderes constituídos.

São dois os aspectos em que o risco anteriormente mencionado se faz mais presente: na definição das competências a serem atribuídas ao colegiado e no estabelecimento de sua composição. Em ambos, existem paradigmas que, se não alterados, propiciarão uma intromissão nos assuntos próprios das esferas locais ou independentes bem além daquela que se poderia tolerar ante o sistema jurídico vigente.

É preciso que se compreenda, acerca do assunto, que, malgrado se procure, no texto proposto, aproveitar comandos da lei regulamentada, quase que de forma literal, não se levam em conta as restrições jurídicas e técnicas incidentes sobre o assunto. Da redação do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deve-se extrair um órgão de caráter predominantemente consultivo, e não um colegiado que impõe incisivamente regras e normas muito mais atinentes à intimidade das unidades federadas e dos Poderes constituídos. A lógica adotada pelo texto muita mais ameaça do que preserva o sistema de pesos e contrapesos estatuído pela Carta.

Nesse sentido, há de se compreender que, não obstante seja a Comissão de Trabalho incompetente para assinalar restrições de ordem constitucional, não se lhe pode subtrair a prerrogativa de alcançar determinados aspectos aí incluídos sob uma abordagem de mérito. A administração financeira é reservada pela Carta, nos termos do art. 163, I, de seu texto, ao campo da lei complementar, o que impede a incidência de delegação legislativa sobre o assunto (CF, art. 68, § 1º). Esse argumento, se serviria ao colegiado de admissibilidade para vetar o dispositivo que ora se questiona, serve à Comissão de Trabalho como elemento apto a justificar sua rejeição quanto ao mérito, visto que é dever deste colegiado preservar o bom funcionamento da administração pública, resultado que não se obtém quando se admite interferência tão incisiva na segregação entre os poderes constituídos e na autonomia dos entes federados.

Do mesmo modo, é evidente que se pretendeu uma representação, no Conselho, que refletisse, da melhor forma possível, toda a variedade de interesses envolvidos em suas atividades. A lei proposta, da forma como se encontra redigido o texto original, rompe essa lógica em dois sentidos: na relação entre os Poderes, o Executivo tem primazia; naquela que estabelece parâmetros para a conjugação do problema entre as diversas esferas de governo, é muito óbvia a condição dominante e quase totalitária da União no âmbito do novo Conselho.

Dentro dessa mesma perspectiva, anota-se um último pequeno senão na estruturação dada ao Conselho: a permissão para que as decisões do colegiado sejam tomadas por maioria simples. Tendo em vista as repercussões do que se irá decidir no âmbito do órgão – não obstante a ausência de força coercitiva nessas decisões –, torna-se necessária a imposição de quórum mais elevado para que se materializem as deliberações do colegiado. Ainda que não se possa, salvo onde houver respaldo legal, fazer com que o CGF opere mais incisivamente, não se pode negar que da natureza do Conselho e da lei que o ampara não de nascer entendimentos bastante aptos a permitir uma universalização de procedimentos ou a interrupção imediata de práticas nocivas à boa saúde da gestão fiscal.

Por fim, a relatoria registra que, no tocante à representação de órgãos de fiscalização do exercício profissional, não poderia ter sido omitido um dos mais combativos dentre esses entes, a Ordem dos Advogados do Brasil. Não parece prudente, no esforço de agir sob os auspícios de uma lei de tal complexidade, dispensar a classe dos operadores do direito e abrir mão da valiosa ajuda que certamente esses profissionais prestarão à materialização do Conselho aventado pelo projeto.

Em linhas gerais, buscou-se, na elaboração do substitutivo em anexo, a introdução de critérios que permitissem, em linhas gerais, um Conselho mais aberto aos anseios sociais, sem que se abrisse mão das necessárias restrições de ordem prática à materialização desse objetivo. No texto proposto, o Poder Executivo da União, a quem incumbe a administração do maior dos orçamentos públicos, continua exercendo papel predominante, mas amplia-se sensivelmente o relevo da função desempenhada pelos demais representantes. Com a mesma dose de realismo, confere-se a todos os grupos de envolvidos – excetuados os representantes municipais – poder de veto sobre iniciativas potencialmente nocivas a seus respectivos interesses. No caso dos Municípios, a quem não se atribui essa prerrogativa, o texto alternativo propõe uma compensação em princípio eficiente, ampliando a participação das administrações locais na formação do Conselho.

Também se trilhou, com o mesmo espírito democrático, uma profunda alteração no modo de indicação dos conselheiros. A proposta inicial parece excessivamente centralizadora e não busca legitimar os postos ocupados por representantes de outras esferas que não a federal. No texto alternativo, há unidade, com predomínio de representantes revestidos de conhecimentos técnicos, no que diz respeito à União, onde se defende um interesse igualmente uníssono; há diversidade, com a preocupação constante no sentido de se obter legitimidade, na estruturação das outras representações, todas envolvidas na superação de idiosincrasias e disparidades

regionais e locais de toda sorte. Para solucionar tais obstáculos, recorreu a relatoria a entes jurídicos de natureza associativa dotados de notória idoneidade e elevada representatividade, inclusive na indicação dos representantes dos Legislativos estaduais, papel que cai como uma luva na composição homogênea do Senado Federal, em que são idênticas as bancadas das diversas unidades federativas.

Com essas razões, vota-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, com os aperfeiçoamentos integrados ao substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 200 .

Deputado Pedro Henry
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 3.744, DE 2000

Institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Conselho de Gestão Fiscal – CGF, de que trata o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, órgão de deliberação coletiva, integrante da administração pública federal, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação de representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de entidades técnicas representativas da sociedade.

Art. 2º Compete ao CGF:

I – acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal nos diversos níveis e instâncias da Federação, compreendendo a administração direta e a indireta, bem como a totalidade dos Poderes constituídos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II – formular propostas destinadas a harmonizar e coordenar, relativamente à gestão fiscal, os entes que compõem a Federação;

III – disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

IV – propor a adoção de normas de consolidação das contas públicas, de padronização das prestações de contas e das atividades de elaboração dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive desenvolvendo novos modelos para o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, devendo-se adotar, em todos os documentos elaborados no uso da prerrogativa, padrões simplificados quando referentes a Municípios;

V – elaborar e divulgar análises, estudos, pareceres e diagnósticos relativos ao seu campo de competência;

VI – instituir premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios no desenvolvimento social e na gestão fiscal;

VII – elaborar seu regimento interno.

Art. 2º O CGF terá a seguinte composição:

I – quatro representantes da União, sendo três do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, um do Poder Judiciário e um do Ministério Público da União;

II – quatro representantes dos Estados, sendo um do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, um do Poder Judiciário e um do Ministério Público;

III – três representantes dos Municípios, sendo dois do Poder Executivo e o outro do Poder Legislativo;

IV – um representante de cada uma das seguintes entidades:

a) Conselho Federal de Administração;

b) Conselho Federal de Contabilidade;

c) Conselho Federal de Economia;

d) Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 1º Os representantes e respectivos suplentes serão indicados da seguinte forma:

- I – do Poder Executivo federal, pelo Presidente da República;
- II – do Poder Legislativo federal, pelo Presidente do Tribunal de Contas da União;
- III – do Poder Judiciário da União, pelo Conselho de Justiça Federal;
- IV – do Ministério Público da União, pelo Procurador-Geral da República;
- V – do Poder Executivo dos Estados, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ;
- VI – do Poder Legislativo dos Estados, pela Mesa Diretora do Senado Federal;
- VII – do Poder Judiciário dos Estados, pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB;
- VIII – do Ministério Público dos Estados, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP;
- IX – do Poder Executivo dos Municípios, pela Associação Brasileira de Municípios e pela Associação Brasileira de Prefeituras - ABRAP;
- X – do Poder Legislativo dos Municípios, pela Associação Brasileira de Câmaras Municipais - ABRACAM;
- XI – das entidades a que se refere o art. 2º, IV, pela Presidência do respectivo Conselho Federal.

§ 2º Os membros do CGF serão designados pelo Presidente da República, com mandato de um ano, permitida uma recondução.

§ 3º Na falta de indicação dos representantes a que se referem os incisos VII a XI do § 1º, no prazo de trinta dias antes da expiração do mandato de seu antecessor, competirá ao Presidente da República designar livremente o titular e o suplente das respectivas vagas para o próximo mandato.

§ 4º Estende-se o disposto no § 3º à hipótese de dissolução ou extinção, a qualquer título, das entidades listadas nos incisos VII a XI, até que a lei disponha em contrário.

§ 5º Será excluído o membro que não comparecer a duas reuniões consecutivas ou a quatro intercaladas, salvo se a ausência ocorrer por motivo de força maior, justificada por escrito ao Conselho, na forma estabelecida em regimento interno.

§ 6º Na hipótese de vacância, a vaga será preenchida pelo suplente até a apresentação de nova indicação, que se dará em até sessenta dias, para o período restante do mandato, observado o disposto no § 3º relativamente aos conselheiros ali contemplados.

Art. 4º O CGF reunir-se-á ordinariamente a cada trimestre, por convocação de seu Presidente, ou extraordinariamente, mediante convocação deste ou de dois terços de seus membros, observado, em ambos os casos, o prazo mínimo de cinco dias entre a convocação e a realização da reunião.

§ 1º As reuniões do CGF serão obrigatoriamente públicas e iniciadas com a presença da maioria absoluta de seus membros, sendo exigida para deliberação o voto de 3/5 (três quintos) dos conselheiros presentes.

§ 2º O CGF deliberará por meio de resoluções, que serão publicadas no Diário Oficial da União.

§ 3º As resoluções do CGF não poderão ser protegidas por direito autoral, devendo ser colocadas à disposição de qualquer autoridade titular de iniciativa legislativa acerca da temática nelas abordadas ou competente para a adoção de medidas de caráter fiscalizador ou de controle.

§ 4º A pauta das reuniões ordinárias e a das extraordinárias por ele convocadas serão definidas pelo Presidente, devendo constar do ato de convocação, sob pena de nulidade.

§ 5º A pauta das reuniões extraordinárias que não sejam convocadas pelo Presidente constará do ato de convocação, sob pena de nulidade.

§ 6º A apreciação de matéria que não conste do ato de convocação dependerá de deliberação tomada por pelo menos 4/5 (quatro quintos) dos membros do CGF.

Art. 5º O CGF será presidido pelo representante do Poder Executivo federal, e disporá de uma Secretaria Executiva para prestação de apoio técnico e administrativo.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva do CGF será definida em decreto do Poder Executivo federal.

Art. 6º O CGF poderá instituir comissões temáticas, de caráter consultivo, com a finalidade de realizar estudos e análises em áreas específicas, com vistas a subsidiar suas deliberações.

Parágrafo único. A natureza, os temas e os critérios de composição das comissões referidas no *caput* serão definidas no regimento interno do CGF.

Art. 7º A função de conselheiro do CGF não será remunerada, considerando-se o seu exercício prestação de serviços de relevante interesse público.

Art. 8º O CGF deverá ser instalado em até noventa dias contados a partir da vigência desta lei, com, no mínimo, oito membros designados.

Parágrafo único. Na falta de indicação, no prazo previsto no *caput*, dos conselheiros a que se referem os incisos VII a XI do § 1º do art. 3º, aplicar-se-á o disposto no § 3º desse dispositivo.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 200 .

Deputado Pedro Henry
Relator