COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.744, DE 2000

Apensados: PL nº 3.262/2008 e PL nº 4.097/2008

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 HILDO ROCHA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei epigrafado, de autoria do Poder Executivo, cuida de instituir o Conselho de Gestão Fiscal mencionado no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, dispondo sobre sua composição e forma de funcionamento.

A Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem Presidencial afirma que a proposição integra o conjunto das medidas para a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto ao Conselho instituído, este será composto de representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, num total de quinze membros.

A Exposição de Motivos salienta, por fim, que a proposição não prevê a criação de estrutura administrativa para o funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, devendo as despesas necessárias ao seu funcionamento correr à conta de dotações orçamentárias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ademais, os seus membros não perceberão qualquer

espécie de remuneração e o exercício de suas funções será considerado prestação de serviços de relevante interesse público.

Em atendimento às normas regimentais, foram proferidos despachos para apensamento das seguintes proposições:

- **PL nº 3.262/2008**, do Sr. Vital do Rêgo Filho, que “dispõe sobre a instituição do Conselho de Gestão Fiscal, nos termos do artigo 67 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000”. A proposição dispõe, entre outros aspectos, sobre as competências, composição, funcionamento, possibilidade de instituição de comissões temáticas e natureza jurídica da função de conselheiro;

- **PL nº 4.097/2008**, dos Srs. Membros do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica José Linhares, Inocêncio Oliveira, Ariosto Holanda, Félix Mendonça, Fernando Ferro, Humberto Souto, Jaime Martins, Mauro Benevides, Paulo Henrique Lustosa, Paulo Teixeira, Professora Raquel Teixeira e Severiano Alves, que “dispõe sobre as competências, a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal”.

Sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões e ao regime de tramitação prioritária, a matéria foi distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, à Comissão de Finanças e Tributação e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 14.3.2012, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, e os Projetos de Lei nºs 3.262/2008 e 4.097/2008, apensados, com substitutivo, nos termos do parecer do relator, Deputado Eudes Xavier.

Referido Substitutivo manteve a vinculação do Conselho ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (i); modificou sua composição (ii); previu que cada conselheiro terá um assessor técnico de ilibada reputação e com conhecimento na área de orçamento, contabilidade ou finanças públicas, indicado pelo próprio titular (iii); ampliou as formas de manifestação do órgão (iv); previu dotação orçamentária própria e apoio técnico e administrativo de

uma Secretaria Executiva (v) e estabeleceu a possibilidade de criação de grupos de trabalho, além de comissões temáticas (vi).

A Comissão de Finanças e Tributação, ao seu turno, em 22.11.2017, concluiu pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei 3.744, de 2000, dos PLs 3262/2008 e 4097/2008, apensados, da Emenda 1/2012 apresentada na própria CFT e do Substituto aprovado na CTASP; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei 3.744, de 2000, e dos apensados, da Emenda 1/2012 apresentada na CFT e do Substituto aprovado na CTASP, com Subemenda Substitutiva.

A Emenda nº 01/2012 propõe que o Conselho de Gestão Fiscal tenha dezenove membros, distribuídos da seguinte forma: I - seis representantes da União, sendo três do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, um do Poder Judiciário e um do Ministério Público da União; II - seis representantes dos Estados, sendo três do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, um do Poder Judiciário e um do Ministério Público; III - quatro representantes dos Municípios, sendo três do Poder Executivo e um do Poder Legislativo.

A Subemenda Substitutiva definiu a natureza jurídica do Conselho (i); modificou o rol de atribuições (ii); estabeleceu preceitos para garantir independência do órgão (iii); modificou a forma de composição (iv); ampliou as formas de manifestação (v); determinou a publicação dos seus atos no Diário Oficial da União e quórum para reunião e deliberação (vi); fixou prazo para a elaboração do regimento interno (vii); estruturou o Conselho em Plenário, Presidência, Câmaras, Secretaria Executiva e Ouvidora (viii) e determinou a regulamentação da Lei por ato do Poder Executivo Federal, ouvidas as representações dos Estados e dos Municípios (ix).

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifeste sobre os aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, bem como sobre o mérito do Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, dos apensados PL nº 3.262/2008 e PL nº 4.097/2008, do Substitutivo adotado pela CTASP e da Emenda nº 01/2012 ao Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, e da Subemenda ao Substitutivo da CTASP, ambas aprovadas pela CFT.

Ressalvados os apensados, as proposições atendem aos **pressupostos constitucionais formais** relativos à competência desta Casa. A matéria é atribuída à União, nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal, no âmbito da legislação concorrente. Em consequente, a competência também é atribuída ao Congresso Nacional, nos termos do *caput* do art. 48, que lhe incumbe dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Já os apensados encontram obstáculo nos artigos 2º e 61, § 1º, alínea “e” da Constituição Federal. O segundo dispositivo citado, em decorrência do princípio da separação dos poderes previsto no primeiro, reserva ao Presidente da República, privativamente, a iniciativa das leis que disponham criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Examinando matéria semelhante, o STF afirmou: “É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação” (**ADI 3.254**, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, *DJ* de 2-12-2005).

No mesmo sentido: “Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF) [...]” (**ADI 2.294**, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, *DJE* de 11-9-2014).

Assim, em oportuna reiteração, entendemos que os apensados PL nº 3.262/2008 e PL nº 4.097/2008 encontram obstáculo nos artigos 2º e 61, § 1º, alínea “e” da Constituição Federal, restando dispensado o exame dos demais aspectos a cargo desta Comissão.

Quanto à **constitucionalidade material** o Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, o Substitutivo adotado pela CTASP e a Emenda nº 01/2012 e a Subemenda Substitutiva aprovadas pela CFT também não encontram obstáculo no ordenamento jurídico.

No que respeita à **juridicidade**, as proposições ora examinadas são igualmente compatíveis com as normas infraconstitucionais do nosso ordenamento jurídico, especialmente com o disposto no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Por fim, quanto à **técnica legislativa e redação**, o Projeto de Lei nº 3.744, de 2.000, e o Substitutivo aprovado pela CTASP observaram os parâmetros da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em contrário, a Emenda nº 01/2012 ao PL nº 3.744/2000 e a Subemenda ao Substitutivo da CTASP, ambas aprovadas pela CFT, carecem de correção. No primeiro caso, conquanto se afirme a alteração da composição do Conselho para dezenove membros, de fato, são indicados apenas dezesseis. Na Subemenda Substitutiva, os desdobramentos do *caput* do art. 4º não foram corretamente indicados em algarismos romanos, nem foram iniciados com letras minúsculas. As incorreções de técnica legislativa e o vício de linguagem são oportunamente corrigidas mediante subemendas de redação.

Feitos esses registros, cabe apontar que algumas proposições foram elaboradas antes da obrigatoriedade de observância das novas regras do acordo ortográfico firmado pelo Brasil, ou seja, anteriormente a 1º de janeiro de 2016. Assim, deve-se proceder, na fase de redação final, à revisão dos textos normativos, para adequação às normas atuais da Língua Portuguesa.

No mérito, as proposições examinadas corrigem uma lacuna legislativa que se encaminha para o segundo decênio. Previsto expressamente no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Conselho de Gestão Fiscal ainda não foi instituído, pois que se arrasta por quase duas décadas o Projeto de Lei do Poder Executivo apresentado com essa finalidade.

Bem assinalou a Comissão de Finanças e Tributação em seu Parecer, o referido Conselho de Gestão fiscal “terá um papel relevante como órgão federativo capaz de inibir a proliferação de interpretações e entendimentos que desvirtuaram os princípios da gestão fiscal responsável, expediente conhecido como ‘contabilidade criativa’. Ademais, o CGF garantirá a padronização das prestações de contas, como previsto no art. 67 da LRF, definido critérios e diretrizes capazes de orientar a ação dos tribunais de contas em toda a federação”.

A importância das finanças públicas e da responsabilidade na gestão fiscal desafiam que o Conselho de Gestão Fiscal seja instituído e prontamente instalado, para se desempenhar da finalidade que lhe é própria, qual seja, estabelecer as diretrizes gerais para o acompanhamento e avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal.

Sendo assim, as proposições que não padecem da inconstitucionalidade formal acima apontada devem receber a manifestação favorável desta Comissão Especial e, posteriormente, a aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Diante da pluralidade de proposições com idêntica finalidade, impõe-se decidir por aquela que mais bem regulamenta a matéria. Com esse entendimento, ainda no mérito, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, do Substitutivo da CTASP e da Emenda nº 01/2012 aprovada pela CFT, **tudo na forma da Subemenda Substitutiva também aprovada pela CFT.**

Referida Subemenda Substitutiva, conquanto tenha aperfeiçoado as proposições anteriores, também pode ser aprimorada,

notadamente no que se refere à composição do Conselho, situação que enseja a apresentação da subemenda anexa.

Pelas razões expostas nos tópicos precedentes, concluímos o nosso voto no sentido da:

I - constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, e do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público;

II - constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Emenda nº 01/2012 ao Projeto de Lei nº 3.744/2000 e da Subemenda ao Substitutivo da CTASP, ambas aprovadas pela CFT, com as subemendas anexas, saneadoras das incorreções de técnica legislativa e do vício de linguagem apontados;

III - inconstitucionalidade formal dos apensados PL nº 3.262/2008 e PL nº 4.097/2008, dispensado o exame dos demais aspectos a cargo desta Comissão.

Por fim, no mérito, o nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, do Substitutivo da CTASP e da Emenda nº 01/2012 aprovada pela CFT, tudo na forma da Subemenda Substitutiva também aprovada pela CFT, com a subemenda modificativa anexa.

Sala da Comissão, em 07 de junho de 2018.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

EMENDA Nº 1/2012 DA CFT AO PROJETO DE LEI Nº 3.744, DE 2000

“Dispõe sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, criado pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).”

SUBEMENDA DE REDAÇÃO Nº 1

O art. 3º do Projeto de Lei nº 3.744, de 2000, alterado pela Emenda nº 1/2012 aprovada pela CTF, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 3º O CGF será composto de dezesseis membros e respectivos suplentes assim distribuídos:

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

II - seis representantes dos Estados, sendo três do Poder Executivo, um do Poder Legislativo, um do Poder Judiciário e um do Ministério Público e

III - quatro representantes dos Municípios, sendo três do Poder Executivo e um do Poder Legislativo.”

Sala da Comissão, em 07 de junho de 2018.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBEMENDA DA CFT AO SUBSTITUTIVO APROVADO PELA CTASP AO PROJETO DE LEI Nº 3.744, DE 2000

“Dispõe sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, criado pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).”

SUBEMENDA DE REDAÇÃO Nº 1

O art. 4º da Subemenda da CFT ao Substitutivo da CTASP passa a ter a seguinte redação:

"Art. 4º Para garantir a sua independência, a formação do CGF deve observar os seguintes preceitos legais:

I - não buscar e nem receber instruções de autoridades públicas; Selecionar membros e respectivos suplentes do Conselho com base em mérito e profissionalismo, preferencialmente com conhecimento ou experiência na área de orçamento, contabilidade ou finanças públicas;

II - proibir a indicação de nomes que estejam ocupando ou que tenham ocupado cargos políticos nos últimos dois anos da data de nomeação do membro ou respectivo suplente ao Conselho;

III - estabelecer mandatos em períodos diferentes do calendário legislativo para reduzir o risco do ciclo político;

IV - estabelecer que os membros e respectivos suplentes devem exercer cargos em tempo integral, com a manutenção dos seus respectivos provimentos por parte dos órgãos responsáveis pela sua indicação;

V - afastar os membros do Conselho somente em circunstâncias bem definidas, incluindo conflito de interesses, atividades criminosas ou fraudulentas, incapacidade ou falta de desempenho;

VI - permitir total acesso a todas as informações relevantes do Governo, em seus três níveis, o qual deve ser garantido pela Lei."

Sala da Comissão, em 07 de junho de 2018.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBEMENDA DA CFT AO SUBSTITUTIVO APROVADO PELA CTASP AO PROJETO DE LEI Nº 3.744, DE 2000

“Dispõe sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, criado pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).”

SUBEMENDA MODIFICATIVA Nº 1

O art. 5º da Subemenda da CFT ao Substitutivo da CTASP passa a ter a seguinte redação:

"Art. 5º O Plenário do CGF é composto de 12 (doze) membros e respectivos suplentes, assim distribuídos:

I - um representante do Ministério da Fazenda, indicado pelo Presidente da República, que presidirá o Conselho;

II - um representante da Presidência da República;

III - dois representantes do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ;

IV - um representante da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON;

V - dois representantes dos Poderes Executivos dos Municípios, indicados cada um pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos - FNP;

VI - um representante de entidade técnica representativa da sociedade, indicado pelo Conselho Federal de Contabilidade, pelo Conselho Federal de Economia e pelo Conselho Federal de Administração, em sistema de rodízio;

VII - um representante do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP);

VIII - um representante do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

IX - um representante do Poder Legislativo Federal, indicado pela Comissão Mista Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, do Congresso Nacional;

X - um representante da União dos Vereadores do Brasil (UVB).

§ 1º O sistema de rodízio previsto no inciso VI do caput deste artigo será iniciado pelo Conselho Federal de Contabilidade, seguido do Conselho Federal de Economia e do Conselho Federal de Administração, nesta ordem, reiniciando, ao final, a indicação pelo primeiro.

§ 2º Os membros do CGF serão designados pelo Presidente da República para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

§ 3º Cada membro titular do CGF contará com um assessor técnico de ilibada reputação e com conhecimento ou experiência na área de orçamento, contabilidade ou finanças públicas, indicado pelo mesmo órgão responsável pela indicação do Conselheiro titular.”

Sala da Comissão, em 07 de junho de 2018.

Deputado HILDO ROCHA
Relator