

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.744 , de 2000

(Apensos: PL nº 3.262, de 2008, e PL nº 4.097, de 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 Eudes Xavier

I - RELATÓRIO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), em seu art. 67, remete à lei dispor sobre a composição e a forma de funcionamento de conselho incumbido de acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal. O colegiado seria constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. As proposições epígrafadas objetivam suprir a lacuna geral que perdura desde 2000.

Projeto de Lei nº 3.744, de 2000

O projeto principal, da autoria do Poder Executivo, institui o Conselho de Gestão Fiscal – CGF como órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, incumbindo-o de estabelecer diretrizes gerais para o acompanhamento e a avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal. Às atribuições previstas na LRF, a

proposição acrescenta, tão-somente, a elaboração do regimento interno próprio e a atualização dos modelos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. A indicação dos representantes das três esferas do mesmo Poder seria feita por uma autoridade federal. Assim, o Presidente da República indicaria os representantes dos Poderes Executivo federal (três), estadual (um) e municipal (um); o Presidente do Senado Federal, os três representantes dos Poderes Legislativos federal, estadual e municipal; e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, os dois representantes dos Poderes Judiciários federal e estadual. De forma análoga, o Procurador-Geral da República indicaria os dois representantes dos Ministérios Públicos da União e dos Estados. Haveria, ainda, representantes dos Conselhos Federais de Administração, de Contabilidade e de Economia.

Todos esses membros do Conselho de Gestão Fiscal seriam designados pelo Presidente da República para exercer mandato de dois anos, permitida uma recondução.

O CGF se reuniria ordinariamente a cada quadrimestre e, excepcionalmente, quando convocado por seu presidente ou por um terço de seus membros. As reuniões somente poderiam ser iniciadas com a presença da maioria absoluta de seus membros, e as deliberações seriam tomadas por maioria simples dos votos e teriam a forma de resoluções, publicadas no Diário Oficial da União.

Salvo justificação por motivo de força maior, o membro que deixar de comparecer a duas reuniões consecutivas ou quatro intercaladas seria excluído do órgão, e sua vaga seria ocupada pelo respectivo suplente pelo prazo máximo de sessenta dias, durante o qual outro seria indicado para completar o mandato.

O CGF seria instalado no prazo máximo de noventa dias da vigência da lei resultante da aprovação do projeto, desde que ao menos oito membros tenham sido designados.

O Presidente da República designaria, dentre os representantes da União, aquele que exerceria a presidência do Conselho, o qual contaria com o apoio técnico e administrativo prestado por uma Secretaria Executiva definida em Decreto.

O Conselho de Gestão Fiscal poderia instituir comissões temáticas, de caráter consultivo, conforme estabelecido em seu regimento interno.

O exercício da função de membro do CGF não seria remunerado, mas considerado prestação de serviços de relevante interesse público.

A EM Interministerial nº 299/MP/MF, de 25 de outubro de 2000, informa que não se 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.

Projeto de Lei nº 3.262, DE 2008

O primeiro apenso, apresentado pelo Dep. Vital do Rêgo Filho, difere da proposição principal, notadamente, nos aspectos a seguir descritos.

O Conselho de Gestão Fiscal seria vinculado ao Ministério da Fazenda.

A indicação por parte do Presidente da República ficaria restrita ao único representante do Poder Executivo federal.

À composição do Conselho seriam acrescentados representantes:

- do Tribunal de Contas da União;
- das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- da Ordem dos Advogados do Brasil.

A indicação dos representantes dos Poderes Executivos estadual e municipal seriam feitas, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e pela Associação Brasileira de Municípios – ABM. A Associação dos Magistrados Brasileiros, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil indicariam, respectivamente, os representantes do Poder

Judiciário estadual, do Ministério Público dos Estados e das Cortes de Contas estaduais e municipais.

A recondução de membro para cumprir outro mandato seria vedada.

As indicações que não tenham sido feitas até trinta dias antes do término dos mandatos em curso seriam supridas, livremente, pelo Presidente da República.

As reuniões ordinárias do CGF seriam trimestrais, e as extraordinárias dependeriam da convocação de dois terços de seus membros. As reuniões seriam sempre públicas, e as deliberações do colegiado dependeriam dos votos de três quintos dos membros presentes ou, em se tratando de matéria que não constava do ato convocatório, de quatro quintos dos membros do colegiado. As resoluções do Conselho seriam de domínio público.

Projeto de Lei nº 4.097, DE 2008

O segundo apenso, elaborado no âmbito do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica, contrasta com o projeto principal e com o primeiro apenso nos pontos a seguir descritos.

A composição do Conselho de Gestão Fiscal se resumiria a quatro representantes do Poder Executivo federal, um do TCU, um do Senado, um da Câmara, um do Conselho Nacional de Justiça, um do Ministério Público da União, dois dos Secretários Estaduais de Fazenda; outros dois dos Secretários Municipais, um do Conselho Federal de Contabilidade, outro do de Economia e dois representantes da “comunidade acadêmica e profissional”.

Admitir-se-ia uma recondução de membro, salvo a de titular de cargo ou função.

Resoluções exigiriam os votos de dois terços dos conselheiros, mas recomendações poderiam ser aprovadas por maioria absoluta.

Para tratar de temas específicos, poderiam ser “convidados ou convocados personalidades ou servidores.”

As atividades do Conselho seriam custeadas por dotação orçamentária própria, que poderia correr à conta do órgão representado por seu presidente.

As condições de funcionamento do CGF seriam definidas em regulamento próprio, a ser aprovado na primeira reunião ordinária.

Os projetos sob análise sujeitam-se à apreciação conclusiva das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Foram abertos prazos para apresentação de emendas perante esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público nos anos de 2001, 2003, 2006, 2007 e 2011, sem que fosse oferecida qualquer sugestão de aperfeiçoamento do projeto principal ou dos substitutivos apresentados pelos relatores anteriormente designados.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão cabe apreciar os três projetos que, por tratarem da instituição do conselho de gestão fiscal, tramitam em conjunto. O principal foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no ano de 2000, enquanto os apensos foram ambos apresentados no ano de 2008, sendo um da autoria do Dep. Vital do Rêgo Filho e o outro do Dep. José Linhares e de outros Deputados integrantes do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica.

A necessidade de um órgão colegiado para acompanhar e avaliar, permanentemente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal está expressa no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.” Essa necessidade foi reiterada por meio do art. 92 da Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências.”

A harmonização e a integração dos procedimentos e sistemas de gestão fiscal utilizados nas diversas esferas e Poderes da Administração, além de promoverem o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade da receita e da despesa, são essenciais para promover a transparência e viabilizar a efetiva fiscalização, por parte da sociedade, da utilização dos recursos públicos.

Por isso, é inquestionável o mérito das propostas de instituição do Conselho de Gestão Fiscal. Todavia, a análise comparativa dos três projetos sob parecer revela que cada um deles mescla acertos com equívocos.

O projeto principal, por exemplo, embora sirva de inspiração para os apensados, peca ao atribuir a autoridades federais a indicação dos representantes dos Estados e dos Municípios.

O primeiro apenso supera o problema recém apontado e assegura a representação dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Todavia, reduz a representação do Poder Executivo federal a um único membro, além de atribuir a indicação de representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas dos Estados a entidades corporativas, as quais têm por missão a defesa dos interesses das respectivas categorias profissionais, sendo-lhes estranho o papel de representação institucional.

Finalmente, o último apenso restringe o caráter impositivo às deliberações do Conselho aprovadas por maioria de dois terços, enquadrando as demais como meras recomendações. Contudo, em flagrante conflito com o disposto no art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abole a representação dos Poderes Judiciário e Legislativo, na esfera estadual, e desse último Poder, na esfera municipal.

Passam-se a abordar as principais divergências entre as três proposições.

VINCULAÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

O CGF seria vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, segundo o projeto do Poder Executivo, ou ao Ministério da Fazenda, conforme o primeiro apenso. Consoante o segundo apenso, o Conselho contaria com dotação orçamentaria própria, que poderia correr à

conta do Ministério ou órgão representado por seu Presidente. É questionável a operacionalidade dessa norma, segundo a qual o orçamento teria de ser ajustado sempre que ocorresse a transmissão da presidência do colegiado. Evidencia-se mais adequada a vinculação constante da proposta original.

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

O projeto principal, ao atribuir a indicação de representante do Poder Legislativo federal ao Presidente do Senado Federal, ignora a existência da Câmara dos Deputados. O primeiro minimiza tal falha ao remeter ao Presidente do Congresso Nacional, mas o resultado prático seria idêntico. Considerando que no sistema bicameral as casas legislativas atuam, normalmente, de forma autônoma, somente excepcionalmente funcionando conjuntamente, reputamos necessário assegurar representação distinta à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, conforme previsto no projeto elaborado no âmbito do Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica. Essa proposição também aprimora a proposta original ao assegurar a representação do Tribunal de Contas da União, pelas mesmas razões recém expostas, e ao dispensar a representação dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, cujas contribuições seriam redundantes com as prestadas pela Corte de Contas federal.

Para não polemizar sobre a entidade que melhor representa os Municípios brasileiros, preferimos seguir o modelo ditado pelo Decreto nº 6.181, de 3 de agosto de 2007, que institui o Comitê de Articulação Federativa – CAF, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e, em seu art. 3º, *caput*, II, assegura igual representação à Associação Brasileira de Municípios, à Confederação Nacional de Municípios e à Frente Nacional de Municípios.

Julgamos oportuno ressaltar que, por força do disposto no art. 103-B do Texto Constitucional, o Conselho Nacional de Justiça é composto, dentre outros, por um desembargador, um juiz estadual, um membro do Ministério Público dos Estados e dois advogados. De modo similar, a composição que o art. 130-A da Carta atribui ao Conselho Nacional do Ministério Público inclui, dentre outros, três membros do Ministério Público dos Estados, dois juízes e dois advogados. Por isso, os referidos Conselhos têm legitimidade para indicar os representantes estaduais, enquanto a inclusão de um representante da Ordem dos Advogados do Brasil revela-se desnecessária.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

O projeto principal faculta ao Presidente da República escolher, dentre os representantes dos Poderes da União, aquele que exercerá a presidência do CGF. O primeiro apenso atribui tal função àquele que seria o único representante do Poder Executivo federal. Finalmente, o último projeto dispõe que a presidência caberia a um dos quatro representantes do Executivo federal, sem especificar qual deles. Optamos por estabelecer que, ao indicar seus três representantes, o Chefe do Poder Executivo federal já especifique os que exercerão a presidência e a vice-presidência do Conselho.

Em suma, esta relatoria procurou fixar, no Substitutivo que ora apresenta, pontos de convergência entre os três projetos objeto de apreciação.

Voto, por todo o exposto, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 3.744, de 2000, 3.262, de 2008, e 4.097, de 2008, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Eudes Xavier
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO 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 Art. 1º Fica instituído o Conselho de Gestão Fiscal – CGF, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão incumbido de acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal, consoante disposto no art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 2º Compete ao Conselho de Gestão Fiscal:

I - promover a harmonização e a coordenação da gestão fiscal entre os entes da Federação;

II - disseminar práticas econômicas, eficientes, eficazes e efetivas de alocação e execução do gasto público, de arrecadação de receitas, de controle do endividamento e de transparência da gestão fiscal;

III - estabelecer normas de consolidação das contas públicas e definir padrões para a prestação de contas e para os relatórios e demonstrativos de gestão fiscal e outros necessários ao controle social;

IV - elaborar e divulgar análises, estudos e diagnósticos;

V - instituir formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que, conforme avaliação fundamentada em critérios objetivos, alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal responsável e pautada pelas normas de finanças públicas;

VI - aprovar e alterar, com o voto da maioria absoluta de seus membros, seu Regimento Interno, o qual fixará a periodicidade das reuniões ordinárias e disporá sobre as hipóteses de substituição de seus membros.

Parágrafo único. Para os pequenos Municípios, serão estabelecidos normas e padrões simplificados.

Art. 3º O Conselho de Gestão Fiscal será constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, a saber:

I - três do Poder Executivo da União, indicados pelo Presidente da República;

II - três do Poder Legislativo da União, cabendo à Mesa Diretora de cada uma de suas Casas a indicação de um representante, sendo o terceiro indicado pelo Presidente do Tribunal de Contas da União;

III - um do Poder Judiciário da União, indicado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal;

IV - um do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, indicado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária;

V - um do Poder Legislativo dos Estados e do Distrito Federal, indicado pela União Nacional dos Legislativos Estaduais;

VI - um do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça;

VII - três do Poder Executivo dos Municípios, cabendo a indicação de um representante a cada uma das seguintes entidades:

a) Associação Brasileira de Municípios;

b) Confederação Nacional de Municípios; e

c) Frente Nacional de Municípios;

VIII - um do Poder Legislativo dos Municípios, indicado pela Associação Brasileira de Câmaras Municipais – ABRACAM;

IX - um do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

X - um de cada uma das seguintes entidades, indicado pelo respectivo Presidente:

- a) Conselho Federal de Administração;
- b) Conselho Federal de Contabilidade;
- c) Conselho Federal de Economia.

§ 1º Concomitantemente à indicação de cada membro titular do Conselho de Gestão Fiscal, será indicado o respectivo suplente, que o substituirá nas condições estabelecidas no Regimento Interno.

§ 2º O Presidente da República designará os membros do Conselho de Gestão Fiscal indicando o Presidente e o Vice-Presidente do Colegiado.

§ 3º O mandato dos membros do CGF será de dois anos, permitida uma recondução.

§ 4º O exercício da função de membro do CGF não será remunerado, mas considerado prestação de serviço de relevante interesse público.

Art. 4º O Conselho de Gestão Fiscal reunir-se-á, na Capital da República:

I - ordinariamente, com a periodicidade estabelecida em seu Regimento Interno, por convocação de seu Presidente; e

II - extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou de ao menos um terço de seus membros.

Parágrafo único. As reuniões do CGF serão convocadas com antecedência mínima de cinco dias e pauta preestabelecida, e somente poderão ocorrer com a presença da maioria absoluta de seus membros.

Art. 5º O Conselho de Gestão Fiscal deliberará por meio de:

I - resoluções, aprovadas pela maioria absoluta de seus membros; e

II - recomendações, aprovadas pela maioria simples dos membros presentes à reunião.

Parágrafo único. As deliberações do CGF serão publicadas no Diário Oficial da União.

Art. 6º O Conselho de Gestão Fiscal poderá constituir, por meio de resoluções:

I - comissões, formadas por qualquer número de seus membros;

II - grupos de trabalho, integrados por pessoas de notório saber na área.

Parágrafo único. As comissões e os grupos de trabalho realizarão estudos e análises em áreas específicas, para subsidiar as deliberações do CGF.

Art. 7º O Conselho de Gestão Fiscal contará com dotação orçamentária própria e apoio técnico e administrativo de uma Secretaria Executiva, definida em decreto do Presidente da República.

Art. 8º O Conselho de Gestão Fiscal será instalado no prazo de noventa dias, contados da publicação desta Lei.

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

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Eudes Xavier
Relator