



**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 210,
DE 2015**

(Apensado: PLP nº 143/2015)

Altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para instituir o Conselho de Gestão Fiscal e dispor sobre sua competência, estrutura e forma de funcionamento.

Autor: SENADO FEDERAL - PAULO BAUER

Relator: PAUDERNEY AVELINO

I –RELATÓRIO

O PLP 210/2015, em análise, bem como o projeto apensado PLP nº 143/2015, pretende alterar o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal dispositivo trata da composição e das atribuições do Conselho de Gestão Fiscal (CGF).

Embora a LRF já esteja vigente desde o ano 2000, o CGF não foi até hoje instalado. O art. 67 da LRF, da forma como hoje se encontra, estabelece que o CGF, para cumprir sua finalidade - acompanhamento e avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal - deveria necessariamente possuir, em sua composição, grande número de membros, de modo a representar “todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade”.

O PLP 210/2015, de autoria do Senador PAULO BAUER, provém do Senado Federal, onde foi relatado com alterações pela Senadora SIMONE TEBET. De acordo com a Justificação do projeto original do nobre Autor, a redação atual do art. 67 da LRF torna muito difícil sua regulamentação, na medida em que a composição do Conselho deverá contar com representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. A composição ampla, conforme o Autor, implica dificuldades intransponíveis para o funcionamento do



colegiado. Por essa razão, o PLP 210/2015 se propõe a remover a obrigatoriedade de uma composição extensa e paritária dos entes e poderes da federação, dando liberdade ao legislador ordinário para definir a composição do conselho de forma mais simples e operacional.

Adicionalmente, o PLP 210/2015 amplia as competências do CGF. A principal dessas ampliações estaria na realização de “avaliações de políticas públicas e proposições legislativas quanto à eficiência, eficácia e efetividade, explicitando-se custos e benefícios”.

Destaca-se, também, a nova função de “indicação de parâmetros de contenção da despesa pública total e de moderação da carga tributária no âmbito dos 3 (três) poderes, nos níveis federal, estadual e municipal”.

O Projeto apensado (PLP 143/2015, de autoria do Deputado LEONARDO QUINTÃO) vai em direção similar. Esse Projeto considera igualmente excessiva a composição do CGF prevista no texto atual da LRF. Nesse sentido, estabelece que o Conselho será formado por nove conselheiros, representando o Poder Executivo da União, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o TCU, ao passo que os cinco restantes representariam os contribuintes, pessoas físicas e jurídicas.

O PLP 143/2015 estabelece ainda os requisitos pessoais e profissionais para a nomeação ao cargo de conselheiro, e fixa mandato de quatro anos, admitida recondução.

No que tange às competências do CGF, o PLP 143/2015 confere ao Conselho o poder de estimar as receitas na elaboração do Orçamento Geral da União, prevendo-se o mesmo, mas de modo consolidado (e não vinculante) para os estados e os municípios.

De forma similar ao PLP 210/2015, o PLP 143/2015 também confere ao CGF as atribuições de avaliação de políticas públicas e de proposição de medidas de contenção do gasto público.

É o relatório.

II – VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".



O art. 1º, § 1º, da Norma Interna, define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Do ponto de vista da **adequação orçamentária e financeira**, as disposições do PLP nº 210/2015, bem como do projeto apensado PLP nº 143/2015, alteram a própria norma complementar, materialmente distinta e superior às leis ordinárias do ciclo orçamentário: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Assim, por si sós, não aumentam a despesa, nem reduzem a receita pública, circunscrevendo-se à definição da composição e funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal.

Em relação ao **mérito**, é forçoso reconhecer que, apesar da tentativa original da LRF de preencher, por meio do Conselho de Gestão Fiscal, uma lacuna no sistema federativo, criando-se uma instância com ampla representatividade, o fato é que essa imaginada qualidade, na prática, acabou inviabilizando a sua instituição.

Todos os esforços para a criação do Conselho de Gestão Fiscal até então mostram que a formação de um colegiado com representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade depara-se com inúmeras dificuldades, destacando-se: a) a complexidade quanto à coordenação de um órgão colegiado que exige número elevado de representantes; b) o grande número de entidades privadas na composição do Conselho, vez que, além das entidades técnicas (a exemplo dos conselhos técnicos de contabilidade, economia e administração), algumas instâncias públicas dos entes subnacionais (a exemplo do Poder Legislativo; Ministério Público; e tribunais de contas) acabavam tendo que ser representadas por entidades privadas; c) a falta de garantia de que o Conselho de Gestão Fiscal, mantida essa composição aberta, pudesse preservar um perfil técnico e focado no cumprimento dos princípios e das regras da gestão fiscal responsável.

Diante disso, os dois projetos trazem contribuição relevante ao colocar em discussão a necessidade de se repensar a composição do CGF. Não obstante, creio que a discussão principal seja aquela referente às suas atribuições. Ambos os projetos sugerem ampliá-las. De minha parte, acredito que devemos ir na direção oposta: focar as atribuições do CGF naqueles pontos que ainda não são atendidos por outras instituições públicas e privadas e que, ao mesmo tempo, constituam tarefa relevante e factível para esse tipo de organização, que não será um órgão público, mas sim uma entidade capaz de repercutir e harmonizar questões fiscais, reunindo-se algumas vezes ao ano para tomar deliberações específicas e pontuais.



Refiro-me, aqui, à sugestão do PLP 143/2015 de que o CGF faça estimativas de trajetória da receita pública, inclusive com consequências vinculantes sobre a elaboração da LDO e da Lei Orçamentária Anual. Parece-me atribuição excessivamente ampla, a ser realizada pela administração federal, e monitorada por organismos internos e externos de controle. Não caberia ao CGF entrar nessa seara. Já temos um grande número de órgãos e consultorias que promovem o monitoramento da política fiscal, a exemplo da Instituição Fiscal Independente - IFI, no âmbito do Senado Federal, e de outras consultorias com autonomia técnica que divulgam análises e estudos que contribuem para a transparência das contas públicas, promovendo o debate do equilíbrio fiscal intertemporal junto à sociedade. Assim, não se deveria dotar o CGF de funções similares ao de outras instituições, criando sobreposição de ações no âmbito da administração pública.

De forma similar, nos parece tarefa excessivamente complexa para um Conselho a criação de um sistema de avaliação de políticas públicas. Trata-se de atividade de alto nível de complexidade, que exige equipes permanentes com múltiplas especialidades profissionais, que não poderiam estar abrigadas em um conselho, sob pena de inchar sua composição e seus custos. Vale lembrar que já tramita nesta Casa o PLP 295/2016, que institui, no âmbito da administração pública federal, um amplo sistema de avaliação de políticas públicas. Não me parece, portanto, o caso de atribuir tais funções ao CGF.

A lacuna que parece necessário preencher com a criação do CGF está na transparência e conformidade das demonstrações contábeis e dos relatórios fiscais da administração pública. Vivenciamos nos últimos anos o crescimento da chamada “contabilidade criativa”, ou seja, a adoção de interpretações por parte dos gestores com o propósito de impedir o acionamento dos controles legais. Por exemplo, no caso dos limites com despesas com pessoal, alguns entes deixam de contabilizar as despesas com inativos e pensionistas, adiando as medidas corretivas previstas na lei fiscal. Como consequência, os mecanismos de controle da gestão fiscal planejada tornam-se ineficazes e inócuos, porque deixam de prevenir e acionar medidas de restrição contra a insolvência pública, o que acaba se revelando apenas no momento em que se exaurem os recursos do caixa para o pagamento da folha!

Distorções similares que, em última análise, ampliam o gasto público, ocorreram, inclusive na União, seja na forma de fixar e contabilizar o resultado primário, o endividamento público, o aumento de capital de empresas públicas, os gastos mínimos com saúde e educação, os subsídios creditícios e tantas outras operações fiscais dos entes públicos. Na origem desses problemas, sempre vamos encontrar uma interpretação que relativiza, amplia ou distorce uma norma técnica que deveria ter sido cumprida. Daí



a necessidade de harmonização desses entendimentos e de sua repercussão nas prestações de contas.

O CGF, com uma composição mais técnica e enxuta, a ser viabilizada pela mudança do art. 67 da lei fiscal, como consta de nossa proposta, deve concentrar-se no estabelecimento de regras e boas práticas contábeis, bem como na uniformização de conceitos para fins de elaboração dos demonstrativos exigidos pela LRF, um grande passo no aperfeiçoamento institucional. Não devemos incorrer no equívoco de atribuir ao Conselho competências complexas e excessivas, o que exigiria a criação de mais uma superestrutura na máquina pública. Também não devemos insistir no erro de criar um colegiado com excesso de membros e de representação, transformando-o em fórum de reivindicações federativas, pelo risco de paralisia decisória, em detrimento ao desejado perfil técnico.

Assim, com um bem definido foco de atuação do Conselho, garantindo-se à União a coordenação do colegiado, desnecessário manter a previsão de lei ordinária para regulamentá-lo. Sugerimos, no substitutivo apresentado, que tal regulamentação seja feita diretamente pelo Poder Executivo federal, estipulando-se diretamente no texto do art. 67 da LRF uma composição de caráter mais restrito e técnico. As atividades de seus membros e demais especialistas integrantes das Câmaras Técnicas serão consideradas prestação de serviços de relevante interesse público e não serão remuneradas, sendo que os custos referentes à sua participação caberão aos órgãos e entidades a que se vincularem.

Diante do exposto, concluímos, quanto ao exame da **adequação orçamentária e financeira**, que o projeto de lei complementar nº 210, de 2015, do Senador Paulo Bauer (Senado Federal), bem como o projeto apensado nº 143, de 2015, do Deputado Leonardo Quintão, não tem implicação orçamentária e financeira. E, quanto ao **mérito**, **somos pela aprovação do PLP nº 210, de 2015**, e pela rejeição do PLP nº 143, de 2015, **nos termos do substitutivo** a seguir apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado PAUDERNEY AVELINO

Relator



**SUBSTITUTIVO – Comissão de Finanças e
Tributação**

Projeto de Lei Complementar 210, de 2015
(Apensado: PLP nº 143/2015)

Altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, para instituir o Conselho de Gestão Fiscal, definir suas atribuições, estrutura e forma de funcionamento.

Autor: SENADO FEDERAL - PAULO BAUER
Relator: PAUDERNEY AVELINO

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 67. Fica instituído o Conselho de Gestão Fiscal, órgão colegiado voltado a promover, em consonância com os princípios da gestão fiscal responsável de que trata esta Lei, o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da operacionalidade da gestão fiscal, ao qual compete:

I - harmonização de interpretações técnicas na aplicação das normas voltadas à responsabilidade da gestão fiscal, com vistas a garantir sua efetividade;

II - edição de normas gerais de consolidação das contas públicas, buscando-se a convergência das normas brasileiras aos padrões internacionais, especialmente no que diz respeito aos procedimentos contábeis patrimoniais, orçamentários ou aqueles que exijam tratamento específico e diferenciado, bem como a relatórios contábeis e plano de contas padronizado para a federação;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

III - edição de normas relativas à padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos fiscais de que tratam esta Lei Complementar, bem como da aplicação da legislação que lhes seja relacionada;

IV - adoção de normas e padrões mais simples para os Municípios com menos de cinquenta mil habitantes;

V - promoção de debates, divulgação de análises, estudos e diagnósticos no âmbito de suas competências; e

VI - elaborar e alterar seu Regimento Interno.

§ 1º O Poder Executivo da União regulamentará a organização e o funcionamento do Conselho, que será composto pelos seguintes doze membros, e respectivos suplentes, com direito a voto:

I – o Ministro de Estado da Fazenda, que o presidirá, com voto de desempate;

II – um representante do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;

III – um representante do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

IV – um representante do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

V – um representante da Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição;

VI – um representante do Conselho Nacional de Justiça - CNJ;

VII – um representante do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP;

VIII – um representante do Tribunal de Contas da União;

IX – um representante de entidade representativa dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, na forma do regulamento;

X – um representante do colegiado estabelecido para celebrar os convênios previstos na Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, na forma do regulamento;

XI – um representante de entidade nacional de representação municipal que represente, pelo menos, oitenta por cento dos municípios brasileiros ou cinquenta por cento da população brasileira, na forma do regulamento;

XII – um representante do Conselho Federal de Contabilidade.

§ 2º O Secretário do Tesouro Nacional presidirá o CGF na ausência do ministro de Estado da Fazenda.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

§ 3º O Conselho, com sede na capital federal, será apoiado por câmaras técnicas responsáveis pela elaboração e proposição de normas e interpretações técnicas no âmbito das competências do Conselho, sendo que sua composição e forma de funcionamento serão definidas no regulamento.

§ 4º Os membros e especialistas indicados para o Conselho e para as câmaras técnicas devem ser cidadãos de reputação ilibada e que detenham notório conhecimento e experiência profissional nas áreas de atuação do Conselho.

§ 5º O órgão central de contabilidade da União exercerá, na forma do regulamento, as funções de secretaria-executiva do Conselho e a coordenação das câmaras técnicas referidas no § 3º.

§ 6º As funções de membro do CGF e de especialistas integrantes das Câmaras Técnicas serão consideradas prestação de serviços de relevante interesse público e não serão remuneradas, sendo que os custos referentes à sua participação caberão aos órgãos e entidades a que se vincularem.

§ 7º O regulamento estabelecerá a forma de escolha dos membros representantes de que tratam os incisos IX, X e XI deste artigo, vedada a participação de entidades de representação de servidores públicos.

§ 8º O Conselho instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios quanto à qualidade e transparência dos seus demonstrativos e suas práticas fiscais, orçamentárias, contábeis e financeiras.”
(NR)

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2017.

Deputado PAUDERNEY AVELINO

Relator