



**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 devamos 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



**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.

