

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº
(Do Sr. Domingos Sávio)

, DE 2021

Institui o Conselho de Gestão Financeira da Federação, altera dispositivos da Lei Complementar 101/2.000 e dá outras providências.

Art. 1º. Fica instituído o Conselho de Gestão Financeira da Federação, órgão interfederativo de natureza autárquica, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 2º. O Conselho de Gestão Financeira da Federação é composto dos seguintes órgãos:

- I- Conselho Pleno de Gestão Financeira da Federação.
- II- Comissão Executiva do Conselho de Gestão Financeira da Federação;

Art. 3º. O Conselho Pleno de Gestão Financeira da Federação é composto das seguintes autoridades:

- I- Um representante da União Federal.
- II- Vinte e sete representantes dos Estados e do Distrito Federal;
- III- Vinte e seis representantes dos Governos dos Municípios, cada qual representativo de um território estadual, escolhidos na forma do artigo 7º desta Lei Complementar.

§1º. Os trabalhos do Conselho Pleno serão desenvolvidos sob coordenação de uma mesa diretora composta por três autoridades dentre os membros do Conselho Pleno, cada qual de um nível federativo, dentre os quais serão escolhidos um Presidente, um Vice-presidente e um Secretário.

§2º. Não há obrigatoriedade de que o representante da União exerça a Presidência do Conselho Pleno.

§3º. Na condução dos trabalhos do Conselho Pleno, a Mesa Diretora se guiará pelo princípio da colegialidade, deliberando em termos majoritários entre seus três membros eventuais dissensos entre eles existentes.

Art. 4º. A representação da União poderá se fazer pelo próprio Presidente da República, pelo Ministro de Estado da Economia ou por outra autoridade livremente designada pelo primeiro.

Art. 5º. A representação dos Estados e do Distrito Federal será realizada por seus Governadores ou quem estes designarem individual e livremente.

Parágrafo único. Preferencialmente, o Governador do Estado ou do Distrito Federal designará o Secretário de Estado ou Distrital da Fazenda, ou o titular de cargo análogo.

Art. 6º. A representação dos Municípios será realizada pelos Prefeitos eleitos na forma do artigo seguinte, ou quem estes designarem individual e livremente.

Parágrafo único. Preferencialmente, o Prefeito designará o Secretário da Fazenda, ou o titular de cargo análogo.

Art. 7º. Os representantes dos Municípios serão escolhidos por eleição pública com voto secreto, de abrangência estadual, organizada por autoridade estadual designada para este fim pelo Governador do Estado da jurisdição respectiva.

§1º. Compõem o colégio eleitoral da eleição referida no *caput* os prefeitos em efetivo exercício do mandato no dia da eleição.

§2º. Podem se candidatar à vaga de representante dos Municípios de determinado território estadual qualquer prefeito em efetivo exercício no dia fixado para registro de candidatura e no dia da eleição.

§3º. A eleição poderá se operacionalizar mediante convênio com o Tribunal Regional Eleitoral de cada território, para utilização das urnas eletrônicas.

§4º. Além da forma operacional referida no parágrafo anterior, a eleição poderá se dar mediante cédula impressa e urna física, devendo a autoridade

estadual designada pelo Governador providenciar a estrutura física e operacional para sua realização.

§5º. Em qualquer caso, proceder-se à apuração imediatamente após encerrado o período das eleições.

§6º. Demais regras alusivas ao processo eleitoral serão fixadas no edital de convocação da eleição, que será publicado com antecedência mínima de sessenta dias da data do pleito, e editado pela autoridade designada pelo Governador do Estado na forma do *caput* deste artigo.

Art. 8º. A Comissão Executiva do Conselho de Gestão Financeira da Federação é composta de onze membros, da seguinte forma:

- I- Cinco representantes dos Estados e do Distrito Federal, um de cada região do território nacional, escolhidos dentre os representantes estaduais do Conselho de Gestão Financeira da Federação Pleno por eleição entre seus membros;
- II- Cinco representantes dos Municípios, um de cada região do território nacional, escolhidos dentre os representantes municipais do Conselho de Gestão Financeira da Federação Pleno por eleição entre seus membros;
- III- Um representante da União Federal, escolhido na forma do artigo 4ª desta Lei Complementar.

§1º. Na composição da Comissão Executiva, o Governador escolhido como representativo de região brasileira também poderá exercer a representação pessoalmente ou designar um representante sua de livre escolha na forma do parágrafo único do artigo 5º desta Lei Complementar.

§2º. Na composição da Comissão Executiva, o Prefeito escolhido como representativo de região brasileira também poderá exercer a representação pessoalmente ou designar um representante de sua livre escolha, na forma do parágrafo único do artigo 6º desta Lei Complementar.

Art. 9º. As funções do Conselho de Gestão Financeira da Federação são consideradas de interesse nacional, e deverão observar as seguintes diretrizes:

- I- É vedado o pagamento de qualquer jeton, abono, compensação, gratificação ou vantagem de qualquer natureza pela participação no âmbito do Conselho de Gestão Financeira da Federação, qualquer que seja a unidade da federação pagadora;
- II- Pautar-se-á pelos princípios da economicidade e da eficiência.
- III- Priorizará reuniões de forma virtual, para diminuição de custos;
- IV- As atividades técnicas de assessoramento dos membros do Conselho serão complementadas pelos próprios integrantes da estrutura administrativa dos Entes Federativos representados;

Art. 10º. O Ministério Público Federal atuará perante o Conselho de Gestão Financeira da Federação, tanto no seu órgão Pleno quanto no âmbito da Comissão Executiva, ofertando pareceres de caráter opinativo sobre as propostas de atos normativos em tramitação.

Art. 11º. Em suas respectivas jurisdições, os representantes que compõem o Conselho de Gestão Financeira da Federação deverão manter diálogo aberto, permanente e institucionalizado com os demais Poderes e instituições que gozam de autonomia orçamentária, para que sua atuação no Conselho seja representativa não só dos interesses do Poder Executivo, mas também dos demais órgãos estatais de cada nível.

Art. 12º. Ao Conselho Pleno compete o exercício de todas as competências fixadas pelo artigo 67 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, além das seguintes:

- I- Aprovar proposta de Regimento Interno do Conselho de Gestão Financeira da Federação, que deverá dispor sobre:
 - a. Eleições dos representantes dos Municípios;
 - b. Eleições dos membros da Comissão Executiva;
 - c. Tramitação dos projetos de atos normativos;
 - d. Tramitação dos projetos de pareceres sobre projetos em tramitação no Congresso Nacional;
 - e. Forma de divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

- II-** Edição de normas e de procedimentos contábeis, orçamentários e específicos, com vistas à consolidação das contas públicas, por meio da elaboração do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) aplicável a toda a Federação.
- III-** Promover a consolidação das contas públicas;
- IV-** Elaborar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), aplicável a todos os entes da Federação;
- V-** Produzir análises e notas explicativas que comporão o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN);
- VI-** Coordenar, supervisionar e avaliar a execução das atividades relativas à análise de operações de crédito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo suas autarquias, fundos e empresas estatais;
- VII-** Coordenar, supervisionar e avaliar a execução das atividades relativas à concessão de garantias pelos Estados, Distrito Federal e Municípios a operações de crédito interno e externo;
- VIII-** Verificar os limites e condições para a contratação de operações de crédito pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- IX-** Verificar os limites e condições e apresentar subsídios à manifestação de concessão de garantias pela União em operações de crédito pleiteadas por Estados, pelo Distrito Federal e por Municípios, incluindo suas autarquias, fundações e empresas estatais;
- X-** Acompanhar e propor alterações nas normas relativas às atribuições de sua competência;
- XI-** Acompanhar e propor, no âmbito de suas atribuições, alterações nos relatórios e demonstrativos referentes aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- XII-** Preparar as informações referentes às principais características das operações de crédito e concessão de garantias analisadas, a serem encaminhadas periodicamente ao Senado Federal pelas autoridades competentes do Ministério da Fazenda;

- XIII-** Prestar cooperação técnica ao Senado Federal para o exercício das competências deste referidas nos incisos V, VI, VII, XIII e IX, do artigo 52.
- XIV-** Acompanhar permanentemente a política orçamentária da Federação, visando o seu monitoramento e aprimoramento;
- XV-** Constatar iminente estado de emergência orçamentária;
- XVI-** Fiscalizar os cálculos do Tribunal de Contas da União e a operacionalização das transferências constitucionais obrigatórias da União para Estados e Municípios e dos Estados para Municípios, produzindo relatórios e certidões aos interessados;
- XVII-** Instituir grupos de trabalho conjunto para o enfrentamento de crises interfederativas que reclamem atuação orçamentária do Poder Público, visando a otimização de recursos e a coordenação no território nacional.
- XVIII-** Ofertar pareceres técnicos de interesse federativo em matéria de Direito Financeiro sobre projetos de atos legislativos em trâmite no Congresso Nacional, direcionando-os à Presidência do Senado Federal, que encaminhará ao relator respectivo;
- XIX-** Demais atividades inerentes às suas atribuições fixadas nesta Lei Complementar.

Art. 13º. À Comissão Executiva do Conselho de Gestão Financeira da Federação compete o exercício das funções que o Pleno lhe delegar, observado o regimento interno.

Parágrafo único. O Conselho Pleno delegará à Comissão Executiva todas as funções que entender adequado ao funcionamento célere, econômico e eficiente do Conselho de Gestão Financeira da Federação.

Art. 14º. A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 32. O Conselho de Gestão Financeira da Federação verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das

empresas por eles controladas, direta ou indiretamente, com exceção das operações da União Federal, que serão controladas pelo Ministério da Economia.

.....
§4º. Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Conselho de Gestão Financeira da Federação e o Ministério da Economia efetuarão o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

.....
Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados pelo Conselho de Gestão Financeira da Federação, constituído por representantes dos Poderes Executivos dos três níveis da Federação, visando a:

.....
§2º Lei complementar disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho”.

Art. 15. Ficam revogados o *caput* e o parágrafo único do artigo 10 da Lei Complementar 148, de 25 de novembro de 2014.

Art. 16. Até que sobrevenha Lei de iniciativa do Presidente da República que disponha sobre o aproveitamento da estrutura e dos cargos da Secretaria do Tesouro Nacional cujas competências passam a ser exercidas pelo Conselho de que trata esta Lei Complementar, os Estados-membros custearão a infraestrutura necessária ao funcionamento do órgão, mediante convênio entre eles, observada sempre a preferência por recursos tecnológicos que permitam o menor custo de operação, sem prejuízo da colaboração técnica e financeira da União Federal.

Art. 17. Nos primeiros doze meses de aprovação desta Lei Complementar, os representantes dos Municípios serão os Prefeitos das Capitais dos Estados.

Parágrafo único. No prazo de seis meses contados da promulgação desta Lei Complementar, os Governadores dos Estados deverão providenciar os meios próprios à realização das eleições de que trata o artigo 4º, em tempo para que em doze meses novos representantes municipais entrem em exercício.

Art. 18. A primeira reunião do Conselho de Gestão Financeira da Federação ocorrerá no primeiro dia útil após noventa dias da entrada em vigor desta Lei Complementar, oportunidade em que será escolhida a Comissão Executiva, que ficará incumbida de, em outros noventa dias, formular uma proposta de regimento interno, a ser apreciada pelo Conselho Pleno.

Parágrafo único. Com a aprovação do Regimento Interno, o Conselho de Gestão Financeira da Federação se guiará pelas normas nele contidas e por esta Lei Complementar.

Art. 19. Até que o regimento interno do Conselho de Gestão Financeira da Federação seja aprovado, as suas atribuições continuarão a ser exercidas pelos órgãos competentes da Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Economia.

Parágrafo único. A partir da publicação no Diário Oficial da União do Regimento Interno aprovado pelo Conselho, passará a exercer suas competências de modo privativo, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 20. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Parlamento brasileiro deve sempre estar atento à higidez do Federalismo brasileiro, cláusula pétrea na nossa Constituição, que tem como mais distinta marca seu viés financeiro.

Este projeto de lei complementar visa colmatar omissão deste Congresso Nacional, que há mais de 20 anos, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, prometeu instituir o chamado Conselho de Gestão Fiscal (art. 67, LC 101/2.000).

Mais do que isso, estamos propondo uma melhoria no texto do artigo 67 da Lei Complementar 101, para que o Conselho de Gestão Fiscal seja chamado de Conselho de Gestão Financeira da Federação, e que reúna especificamente os Poderes Executivos subnacionais (Estados e Municípios), sem prejuízo de promover audiências públicas e seminários para ouvir entidades representativas das várias áreas.

Registro que, estudando sobre a matéria, conheci o livro *A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal* (Belo Horizonte: D'Plácido, 2020) organizado pelo Professor Titular de Direito Financeiro da USP, Dr. FERNANDO FACURY SCAFF, onde se vê o artigo dos professores Doutor ONOFRE BATISTA e Mestre REINALDO BELLÍ, que trataram exatamente sobre os aspectos jurídicos desta matéria, sob o título *O Conselho de Gestão Fiscal previsto no artigo 67 da LRF: origens, inércia legislativa e potencialidades*. De fato, não só a doutrina jurídica, mas também a própria experiência administrativa brasileira, recomendam uma integração entre as pessoas políticas no território, para por fim a guerras fiscais fraticidas horizontais e verticais.

O modelo de representação por conselho não é tradicional no Brasil, é bem verdade. A própria forma de organização do Senado Federal bem o demonstra. Todavia, não há como se obter provimentos *democráticos* em matéria de Direito Financeiro regulamentar, e contabilidade pública, se os próprios destinatários das normas, que majoritariamente são os Poderes Executivos, não possam efetivamente participar da construção desta vontade.

E a realidade é que a União Federal, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, vem concentrando uma série de competências administrativas que produzem efeitos em todos os níveis da federação, sem dúvidas exorbitando da função constitucional que se espera daquele respeitável órgão central de contabilidade da União.

Esta proposta busca incorporar ao Direito Financeiro brasileiro aquilo que os alemães denominam de o “princípio da conectividade legislativa” (*Gesetzgebungskonnexität*), que pode ser representado pela expressão “quem ordena, paga”, tratado com encômios pela literatura jurídica nacional:

Como as normas financeiras nacionais modelam e fundamentam a atividade financeira dos entes subnacionais, eficiente e mais democrático seria a maior aproximação possível dos destinatários da norma financeira (aqueles que possuem responsabilidade por executar o orçamento, ou seja, os dirigentes dos Poderes e entes autônomos, sobretudo dos Executivos subnacionais) daqueles que a produzem (Congresso Nacional).¹

Existem neste Congresso Nacional críticas quanto à complexidade da instalação deste órgão. De fato, a organização das instituições de Poder requer um exercício intelectual a respeito da modelagem das instituições que não é fácil. Mas lembre-se que a simplicidade dos sistemas, é, regra geral, proporcional à concentração de Poder. Assim era nos Estados Nacionais absolutistas prévios às revoluções burguesas do século XVIII, em que, com a concentração de poderes nos Monarcas, prescindiam de qualquer complexidade. Assim é nas sociedades totalitárias, até os dias atuais. É o que há muito advertiu MONTESQUIEU, quando afirmou que em um governo despótico “*tudo deve girar em torno de duas ou três ideias; portanto, não se precisa de ideias novas*”.² Diversamente, o federalismo reclama soluções hábeis a desconcentrar o Poder entre os Entes da Federação, principalmente em matéria financeira. Por isso o bicameralismo (que por si só torna mais

1 BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; BELLI, Reinaldo. *O Conselho de Gestão Fiscal previsto no artigo 67 da LRF: origens, inércia legislativa e potencialidades*. In: SCAFF, Fernando Facury [et. all.]. *A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 70.

2 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. 1689-1755. **O espírito das Leis**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 69.

complexa a formação deste Parlamento), por isso a representação por Conselho, e, fundamentalmente, por isso a necessidade imperativa de se instituir um *locus* de exercício de política conjunta em matéria de Direito Financeiro regulamentar.

Esta proposta, ao apresentar os meios para um exercício equilibrado do Poder Financeiro pelos Entes Federados, pretende alcançar soluções mais harmônicas e condizentes com nossa forma federativa de Estado e, em última hipótese, o *equilíbrio financeiro das contas públicas no território*, sem prejuízo é claro de formar um centro de debate também sobre as matérias em tramitação neste Congresso, para que possamos receber subsídios institucionalizados e colegiados sobre as grandes reformas que este país precisa realizar.

Esclarece-se que o veículo normativo próprio para a instituição deste Conselho e regulamentá-lo é, de fato, a Lei Complementar da Constituição, já que estabelece “normas de cooperação entre a União, os Estados, o Direito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (art. 23, *parágrafo único*, CRFB/88), e também não deixa de se tratar de Lei instituidora de normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, I, §§ 1º e 2º, c/c art. 163, I, CRFB/88), ao atribuir competências nesta área jurídica ao Conselho de Gestão Financeira da Federação.

Quanto à imprescindível responsabilidade fiscal que envolve esta proposição, destaca-se que atualmente o Poder Executivo da União possui um amplo quadro de cargos públicos no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que se destinam exatamente às funções que deveriam ser exercidas por um órgão interfederativo. Assim se vê da estrutura organizacional daquele órgão, que: (i) no âmbito da “Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (COREM)”, possui 33 servidores, dos quais 17 são comissionados;³ (ii) no âmbito da “Coordenação-Geral de Operações de Crédito de Estados e Municípios (COPEM)” possui 35 servidores, dos quais 10 são comissionados;⁴ (iii) “Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação (CCONF)” possui 24 servidores, dos quais 6 são comissionados;⁵ além (iv) das Coordenações de

3 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2941:2:::NO:RP,2:P2_ID_UNIDADE_STN:14

4 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2941:2:::NO:RP,2:P2_ID_UNIDADE_STN:13

5 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2941:2:::NO:RP,2:P2_ID_UNIDADE_STN:17

Controle e Pagamento da Dívida Pública (CODIV)⁶ e de Operações da Dívida Pública (CODIP),⁷ que poderiam ser parcialmente desmontadas, para que ao invés de se dedicar ao controle da dívida na Federação, possa se dedicar apenas ao controle da dívida financeira da União, extinguindo muitos destes cargos, ou transformando-os em benefício do Conselho de Gestão Financeira da Federação.

Nesta estrutura administrativa atual, dos três primeiros órgãos, somam-se 92 servidores, dos quais 33 são comissionados. Tomando-se, *por baixo*, o cálculo de remuneração de R\$5.000,00, treze vezes ao ano (doze meses e décimo terceiro vencimento), significaria que esta estrutura administrativa custa ao orçamento federal R\$5.980.000,00 (cinco milhões e novecentos e oitenta mil reais) anualmente, o que notoriamente é subestimar o custo desta estrutura, mas aqui é tomado como referencial apenas a título ilustrativo.

Sucede, como bem se sabe, que a iniciativa parlamentar em matéria de estruturação administrativa é muito restrita, e o artigo 61, II, “b”, da Constituição reserva ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei que criem ou extingam cargos públicos ([ADI 1.521](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013), razão pela qual este projeto de Lei Complementar não pode estar acompanhado de previsão de uma estrutura administrativa auxiliar deste órgão, nem tampouco de expressa extinção de cargos.

Todavia, os mais interessados na democratização do exercício do Poder Financeiro no Brasil são os Estados e os Municípios, razão pela qual ressoa razoável que, por um período transitório, enquanto o Presidente da República não encaminhar projeto de lei convertendo aqueles cargos (e, em verdade, estima-se que apenas um terço daquela estrutura seja necessária) da STN para o auxílio ao Conselho, o projeto apresenta uma alternativa, que é o custeio das atividades instrumentais por convênios entre os Governos Subnacionais, principalmente pelos Estados, para que seja possível imediatamente instalar-se este órgão que há mais de vinte anos aguarda vontade política deste Congresso Nacional para colocar em prática.

6 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2941:2:::NO:RP,2:P2_ID_UNIDADE_STN:9

7 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2941:2:::NO:RP,2:P2_ID_UNIDADE_STN:8



Para mais, é evidente que a assessoria técnica que subsidiará as posições dos membros do Conselho é aquela que compõe a estrutura dos Poderes Subnacionais representados, e não da União – aí está o caráter democrático, e a superação de uma visão preconceituosa e antiga segundo a qual os técnicos de Estados e Municípios seriam intelectualmente inferiores aos servidores federais, os quais também detém o nosso respeito. Mais do que isso, a riqueza de um órgão de representação por Conselho é exatamente permitir que os representantes, com seus assessores que sofrem as agruras do desequilíbrio financeiro na Federação, possam contribuir para com o desenvolvimento do Direito Financeiro nacional.

Com tais considerações, apresenta-se a esta colenda Câmara dos Deputados esta proposição legislativa, por entender ser muito útil ao aperfeiçoamento das instituições democráticas e federativas no Brasil.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Deputado DOMINGOS SÁVIO
PSDB-MG

