

# PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 424, de 2013, do Senador Fernando Collor, que *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).*

SF/14356.19875-16

RELATOR: Senador **MOZARILDO CAVALCANTI**

## I – RELATÓRIO

Nos termos do Regimento Interno desta Casa, é submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 424, de 2013, de autoria do Senador Fernando Collor, que *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).*

O art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a seu tempo, estipula o seguinte:

**Art. 67.** O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e

SF/14356.19875-16



demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

#### IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

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

Trata-se, portanto, de dar eficácia ao disposto na LRF, definindo-se a composição e a forma de funcionamento ao órgão por esta criado. Apresentado em 9 de outubro de 2013, o PLS nº 424, de 2013, será apreciado pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última decisão terminativa. Recebido pela CCJ no dia seguinte, fui designado relator em 24 de março último.

O projeto está estruturado em seis artigos. O primeiro delimita o objetivo da proposta e lembra que o Conselho de Gestão Fiscal (CGF) tem a *finalidade de acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal*.

O segundo discrimina as atribuições do órgão, quais sejam: (i) a harmonização e a coordenação da gestão fiscal entre os entes da Federação; (ii) a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas e no controle do endividamento, bem como em maior transparência da gestão fiscal; (iii) a adoção de normas de consolidação das contas públicas e de padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos mais simples para os municípios pouco populosos, bem como outras necessárias ao controle social; (iv) a divulgação de análises, estudos e diagnósticos; e (v) a instituição de formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da LRF.

O terceiro cuida da atuação do CGF, prevendo que este editará normas relacionadas com suas atribuições e fixará relatórios, demonstrativos e mecanismos voltados para a transparência da gestão fiscal. O § 2º, em



SF/14356.19875-16

particular, estipula que, enquanto o seu regimento interno não for aprovado, as reuniões do CGF exigirão a presença da maioria absoluta de seus membros.

O quarto trata da composição do CGF, como requerido pela LRF. São onze membros, com mandatos de dois anos, admitindo-se uma única recondução, exceto no caso de vagas ocupadas alternadamente por várias regiões, órgãos ou entidades. São eles: um do Poder Executivo da União, indicado pelo Presidente da República; um do Poder Legislativo da União, indicado de forma alternada pelos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União (TCU); um do Poder Judiciário da União, indicado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF); um do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador Geral da República; um do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, indicado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); um do Poder Legislativo dos Estados e do Distrito Federal, indicado de forma alternada pela maioria simples dos Presidentes dos Poderes Legislativos estaduais de cada uma das cinco regiões geográficas do país, com a primeira indicação cabendo à Região Norte e as demais às Regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste; um do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNM); um do Ministério Público dos Estados, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNPJ); um do Poder Executivo dos Municípios, indicado de forma alternada pela maioria simples dos prefeitos dos municípios das capitais de cada uma das cinco regiões geográficas do país, com a primeira indicação cabendo à Região Nordeste e as demais às Regiões Centro-Oeste, Sul, Sudeste e Norte; um do Poder Legislativo dos Municípios, indicado de forma alternada pela maioria simples dos Presidentes de Câmaras Municipais das capitais de cada uma das cinco regiões geográficas do país, com a primeira indicação cabendo à Região Nordeste e as demais às Regiões Centro-Oeste, Sul, Sudeste e Norte, nesta ordem; e um de entidade técnica representativa da sociedade, indicado, de forma alternada, pelos Presidentes dos Conselhos Federais de Contabilidade (CFC), de Economia (Cofecon) e de Administração (CFA).

O quinto incumbe o Poder Executivo de prover os meios necessários ao funcionamento CGF, em termos tanto de dotação orçamentária como de organização técnico-administrativa.

O sexto, por fim, contém a cláusula de vigência, prevendo que a lei resultante entrará em vigor na data da sua publicação.

## II – ANÁLISE

O presente projeto revela o conhecimento e a experiência do autor em assuntos de administração pública. Realmente, não só do ponto de vista formal, mas também no que tange à sua essência, a proposição corporifica, de modo claro e objetivo, a operacionalização de um órgão cuja composição e funcionamento compreende o espectro global da administração pública brasileira. Não se vislumbrava assim tão simples o funcionamento de um organismo com múltiplas atribuições, que, em grande medida, lida com todas as esferas de governo.

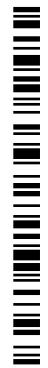
A literatura especializada é unânime acerca da importância da implantação da CGF para que haja maior grau de harmonização e coordenação na execução e controle da gestão fiscal. Como lembra Carlos P. C. Motta *et al.*, no livro *Responsabilidade Fiscal* (DelRey, 2000, p. 476), o CGF deve ser *um colegiado técnico central, de nível nacional, encarregado de assistir aos entes políticos na aplicação e operacionalização da LRF*.

Ressalte-se que o projeto não infringe os arts. 61 e 169 da Constituição Federal, tampouco os arts. 16 e 17 da LRF, pois não cria órgão ou cargos públicos, bem como não prevê expansão de ação governamental no ano em curso. Nos próximos exercícios, caberá ao Governo Federal ajustar o seu efetivo e a sua programação orçamentária ao disposto na lei a ser aprovada, como explicitado nos arts. 5º e 6º da proposição.

Especificamente acerca do art. 61, inciso II, alínea *e*, da Constituição Federal, que atribui ao Poder Executivo competência privativa para criar órgão da administração pública, a própria Justificação do nº 424, de 2013, ressalta o seguinte:

Temos (...) uma situação em que o Conselho já está criado pela LRF. Se um projeto de iniciativa parlamentar se limitar a cumprir o que é exigido pelo citado § 2º, simplesmente estabelecendo a “composição” e a “forma de funcionamento” do Conselho, não estará invadindo competência constitucional do Executivo.

Trata-se de um ponto de suma importância, pois foi por esse motivo que o PLS nº 651, de 2007, do Senador Marconi Perillo, foi rejeitado pela CCJ e pela CAE, enquanto o PLS nº 205, de 2001, da Senadora Marina Silva, foi, antes de ser arquivado no final da 53ª Legislatura, convertido em proposição autorizativa no âmbito da CCJ. O argumento esposado pelo



SF/14356.19875-16



SF/14356.19875-16

Senador Fernando Collor, de que seu projeto tão somente *dispõe sobre a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal*, assume, corretamente que este foi criado pelo art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), permanecendo pendente apenas a sua regulamentação.

Já em relação ao disposto no art. 84, inciso VI, alínea *a*, da Lei Maior, que estabelece que *compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos*, cabe retomar o caminho trilhado pelo Senador Pedro Taques em sua análise do PLS nº 439, de 2009, submetida ao exame desta Comissão em 25 de abril de 2013. O relatório aprovado naquela ocasião concluiu, acerca da introdução, mediante iniciativa parlamentar, de sistemática informatizada de controle e avaliação de obras públicas, que não cabe “interpretação ampliativa extremada” na aplicação do citado dispositivo constitucional, *in verbis*:

Uma interpretação ampliativa extremada poderia incluir literalmente tudo, os fins e os meios da Administração Pública – visão a todos os títulos descabida, pois vedaria ao Congresso Nacional propor qualquer política pública, já que toda política pública impõe, por via reflexa, deveres ao Estado. Salta aos olhos o despropósito dessa linha de interpretação, quanto mais não seja por violar a competência do Poder Legislativo expressa no art. 48 da Carta Magna, em seus incisos I, II, IV, V, XIII e XIV pelo menos.

Muito ao contrário, a interpretação sistemática da Constituição, amparada na melhor doutrina e na interpretação do Supremo Tribunal Federal, é no sentido de que as restrições a esse título abrangem, estritamente, a criação ou modificação de estruturas internas, atribuição de responsabilidade a agentes específicos, definição de formas de provimento, assunção de cargos de direção, e todo tipo de modificações estruturais e competenciais da Administração Pública.

A exemplo do Senador Taques, entendemos que nenhuma dessas vedações se aplica ao caso em tela. O PLS nº 424, de 2013, pretende unicamente dar forma final ao que já consta no art. 67 da LRF, dando-lhe a eficácia longamente requerida pela sociedade.

Convém ainda notar que tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 3.744, de 2000, de iniciativa do Poder Executivo, que visa regular o funcionamento do CGF. Evidentemente, o cenário ideal seria poder trabalhar sobre aquele texto, que não sofre as restrições de iniciativa mencionadas. No

entanto, já são treze anos tramitando naquela Casa e não consta que haja perspectiva de que essa matéria chegue ao Senado proximamente. Ademais, o projeto em questão padece de excessiva centralização de poderes e atribuições no âmbito do Governo Federal. A LRF prevê um Conselho com ampla participação. Não cabe, portanto, propor um desenho no qual o Governo Federal tenha ampla maioria, com os demais participantes atuando como meros espectadores.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 424, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14356.19875-16