

PARECER N° , DE 2008

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 651, de 2007, que 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.

RELATORA: Senadora KÁTIA ABREU

I – RELATÓRIO

Nos termos do Regimento Interno, veio ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 651, de 2007, de autoria do eminentíssimo Senador Marconi Perillo, que institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento.

Essa iniciativa tem como fundamento de validade o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do teor 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 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.

O Projeto de Lei de que se trata está assim estruturado, em linhas gerais.

O art. 1º institui o Conselho de Gestão Fiscal (CGF) como órgão de deliberação coletiva, integrante da administração pública federal, vinculado ao Tribunal de Contas da União (TCU). O Conselho tem por finalidade promover a **harmonização e coordenação** das práticas relativas à gestão fiscal das administrações direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Pelo art. 2º, dispõe-se que o Conselho será integrado por representantes dos Tribunais de Contas existentes no País. Os órgãos de contabilidade e de orçamento, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público e os Conselhos Federais de Contabilidade, de Economia e de Administração participarão do Conselho na condição de observadores, sendo-lhes assegurado o direito de participar dos debates.

A competência do Órgão está prevista no art. 3º, na forma seguinte:

I – elaborar o seu regimento interno;

II – editar normas gerais relativas à aplicação de dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000, à consolidação das contas públicas e à padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal;

III – fixar normas e padrões mais simples para pequenos Municípios no que diz respeito à aplicação de dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000, à consolidação das contas públicas e à padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal;

IV – atualizar os modelos dos relatórios e demonstrativos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000;

V – estipular novos relatórios, demonstrativos e mecanismos de transparência da gestão fiscal;

VI – responder a consultas formuladas por órgãos públicos e entidades da sociedade civil;

VII – estabelecer cooperação técnica com entidades e órgãos públicos e privados, promovendo o intercâmbio de dados e informações;

VIII – requerer dos órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal dados e informações relativas à gestão fiscal;

IX – produzir e divulgar análises, estudos e diagnósticos relativos à gestão fiscal;

X – disseminar práticas de eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de tributos, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

XI – realizar audiências públicas no âmbito de suas competências.

.....

§ 4º Os requerimentos aprovados na forma do inciso VIII serão encaminhados por meio dos órgãos de controle externo da jurisdição correspondente, observados os prazos, as sanções e outros requisitos previstos nas leis e normas próprias.

Pelo art. 4º, os recursos necessários ao funcionamento do Conselho correrão à conta de dotações orçamentárias do TCU.

O Conselho contará com uma Comissão Técnica Permanente composta, em regime de dedicação exclusiva, por 15 Analistas de Controle Externo do TCU. Contará também com uma Secretaria Executiva, que lhe prestará apoio administrativo.

O art. 8º estabelece que as normas gerais editadas pelo órgão central de contabilidade pública da União no exercício da competência que lhe foi atribuída pelo § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000, permanecerão válidas até a sua expressa substituição pelas normas editadas pelo Conselho.

Segundo o art. 9º, o Conselho será instalado no exercício seguinte ao da aprovação desta Lei.

Finalmente, o art. 10 acrescenta o inciso XVIII ao art. 1º da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443, de 1992), dispondo que compete ao Tribunal de Contas da União prover o Conselho de Gestão Fiscal dos recursos financeiros, materiais e humanos necessários ao seu funcionamento.

II – ANÁLISE

O texto do presente projeto bem revela o conhecimento e a experiência do nobre 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 criação de um órgão cuja composição e funcionamento compreende o espectro global da administração pública brasileira. Não se vislumbrava assim tão simples a criação de um organismo com múltiplas atribuições que, em grande medida, diz com todas as esferas de governo.

Parece-nos até engenhosa a dicção do § 4º do art. 3º ao prever que as requisições de dados e informações relativas à gestão fiscal aos órgãos da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal serão encaminhadas por meio dos órgãos de controle externo da jurisdição correspondente. Com tal cuidado, preserva-se a autonomia de cada ente federado, mesmo sabendo-se que a finalidade precípua do Conselho é a harmonização e coordenação das práticas relativas à gestão fiscal das administrações direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; mesmo sabendo-se que o presente projeto tem como sua base legal a LRF, que, por sua vez, tem como fundamento de validade o Capítulo II do Título VI da Constituição Federal; mesmo sabendo-se que a LRF se aplica a todas as unidades federadas.

Em suas próprias palavras, o digno Autor acentua:

Pretende-se com essa medida diminuir a quantidade de interpretações conflitantes sobre os conceitos e as práticas adotadas pelos vários entes da Federação. Observa-se, por exemplo, que não há consenso sobre se são cabíveis os seguintes procedimentos:

- I – exclusão da remuneração do pessoal inativo da despesa de pessoal;
- II – exclusão do imposto de renda pago pelos servidores públicos estaduais e municipais do cálculo da Receita Líquida Real (RLR) do ente correspondente;
- III – cancelamento de empenhos no final dos mandatos dos governadores ou prefeitos;
- IV – uso de benefícios fiscais a entidades privadas como contrapartida pela realização de obras e serviços de interesse público;

V – abatimento de créditos da dívida ativa (a qual apresenta baixa liquidez e, com freqüência, é irrecuperável) do montante da dívida pública (a qual é líquida e certa).

Também existem discrepâncias acerca dos métodos de aferição das despesas com saúde e das despesas com pessoal terceirizado. Todas essas divergências conspiram contra a eficácia da LRF como da Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 2000), pois torna pouco transparentes os demonstrativos contábeis, dificultando as análises comparativas e, por extensão, o controle social, bem como priva o Poder Judiciário e o Ministério Público de um arcabouço conceitual sólido o bastante para dar eficácia ao controle judiciário.

Também se nos afigura apropriada a localização do Conselho de Gestão Fiscal no TCU, pois esta instituição tem competência para julgar as contas de todos os administradores dos órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, vale dizer, de toda a administração pública federal. Acreditamos, assim, que haverá perfeita sintonia entre as atividades da Corte de Contas e as do Conselho.

Por outro lado, cabe ressaltar que o projeto não infringe os ditames dos arts. 61 e 169 da Constituição Federal, tampouco as regras dos arts. 16 e 17 da LRF, pois não cria cargos públicos, nem cria órgão no âmbito do Poder Executivo. Na opinião de Carlos Pinto Coelho Motta *et alli*, no livro *Responsabilidade Fiscal*, (Ed. DelRey, 2000, p. 476) “trata-se de um colegiado técnico central, de nível nacional, encarregado de assistir aos entes políticos na aplicação e operacionalização da LRF”.

Devemos ainda esclarecer, para que não pare a menor dúvida, que a palavra “Conselhos”, contida no § 1º do art. 2º do projeto, está corretamente assentada, a despeito de, no momento, não existir nenhum Conselho de Contas Municipais no País. É que o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou sobre a criação de tais instituições, ao proferir decisão na ADIN nº 154, onde ficou definido o seguinte:

EMENTA: – A vedação contida no § 4º do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inserido na estrutura destes.

Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais.

.....

III – VOTO

Assim exposto, e considerando que a iniciativa obedece aos preceitos constitucionais e legais que regem a matéria e que foi produzida em boa técnica legislativa, o nosso parecer é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 651, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora