

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2007

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Conselho de Gestão Fiscal – CGF, de que trata o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, órgão de deliberação coletiva, integrante da administração pública federal, vinculado ao Tribunal de Contas da União

Parágrafo único. 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.

Art. 2º O CGF será integrado por representantes dos órgãos de controle externo das Unidades da Federação.

§ 1º São órgãos de controle externo o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados, os Tribunais de Contas de Município e os Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios.

§ 2º Os órgãos centrais de contabilidade e de orçamento da União, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público e os Conselhos Federais de Contabilidade, de Economia e de Administração

participarão do CGF na condição de observadores, sendo-lhes assegurado o direito de participar ativamente de todos os debates.

§ 3º Cada órgão ou conselho designará um representante e o respectivo suplente.

§ 4º Os representantes dos órgãos de controle externo e dos órgãos centrais de contabilidade e de orçamento da União serão escolhidos entre membros do quadro permanente de servidores com notória especialização em contabilidade pública.

§ 5º O CGF será presidido pelo representante do Tribunal de Contas da União.

Art. 3º Compete ao CGF:

- 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.

§ 1º As deliberações do CGF na forma dos incisos de I a VIII serão aprovadas pela unanimidade dos representantes presentes às reuniões.

§ 2º As reuniões do CGF serão organizadas na forma no regimento interno.

§ 3º Enquanto o regimento interno não tiver sido aprovado, as reuniões do CGF deverão contar, no mínimo, com a presença da maioria simples do total de representantes.

§ 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.

Art. 4º Os recursos necessários ao funcionamento do CGF correrão à conta de dotações orçamentárias do Tribunal de Contas da União, cabendo ao Presidente desse órgão decidir sobre o orçamento que lhe for apresentado pelo CGF.

Art. 5º O CGF contará com as seguintes unidades de apoio:

I – Comissão Técnica Permanente;

II – Secretaria Executiva.

Parágrafo único. A organização dos trabalhos das duas unidades será definida por intermédio do regimento interno do CGF.

Art. 6º A Comissão Técnica Permanente prestará apoio aos membros do CGF mediante a realização de estudos, a proposição de temas para discussão e o levantamento e organização de informações.

Parágrafo único. A Comissão Técnica Permanente será composta, em regime de dedicação exclusiva, por quinze Analistas de Controle Externo da Área de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, designados pelo Presidente desse órgão.

Art. 7º A Secretaria Executiva prestará apoio técnico e administrativo ao CGF e à Comissão Técnica Permanente, ficando sua estrutura a cargo do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. O Secretário-Executivo será nomeado pelo Presidente do Tribunal de Contas da União, devendo, obrigatoriamente, pertencer ao quadro permanente de servidores daquela Corte.

Art. 8º As normas gerais editadas pelo órgão central de contabilidade da União no exercício da competência que lhe foi atribuída pelo art. 50, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, permanecerão válidas até a sua expressa substituição pelo CGF.

Art. 9º O CGF deverá se instalar no exercício seguinte ao da aprovação desta Lei.

Art. 10. O art. 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVIII:

“**Art. 1º**

.....

XVIII – prover o Conselho de Gestão Fiscal dos recursos financeiros, materiais e humanos necessários ao seu funcionamento, nos termos da lei que institui e define as atribuições desse Conselho.

..... (NR)”

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O projeto que ora proponho tem como objetivo instituir o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), previsto na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). 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 estipulado pela LRF, o conselho deverá desenvolver as atividades a seguir discriminadas:

- a) adotar normas de consolidação das contas públicas, padronizar as prestações de contas e os relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, definir normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios e promover o controle social;
- b) disseminar 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;
- c) divulgar análises, estudos e diagnósticos.

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:

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

- e) abatimento de créditos da dívida ativa (a qual apresenta baixa liquidez e, com frequência, 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 tanto 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 jurídico.

Destaque-se que os esforços da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na condição de órgão central de contabilidade da União, para uniformizar os planos de contas dos vários níveis de governo – esforços amparados tanto na competência provisória atribuída a esse órgão pelo art. 50, § 2º, da LRF como nos Termos de Entendimento Técnico derivados dos Programas de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados – não têm sido suficientes para propiciar, do ponto de vista legal, interpretações uniformes dos conceitos, limites e sanções requeridas pela gestão fiscal responsável.

Assim, como requerido pela LRF, incluímos no CGF representantes dos 3 Poderes e do Ministério Público, das 3 esferas de governo e de entidades técnicas representativas da sociedade. No entanto, somente poderão votar os representantes dos órgãos de controle externo, integrantes dos Poderes Legislativos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais – presentemente, referimo-nos ao Tribunal de Contas da União (TCU), aos 27 Tribunais de Contas dos Estados, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), aos 6 Tribunais de Contas dos Municípios e aos órgãos específicos de controle externo dos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo. Além do mais, estipulamos que as deliberações mais importantes do conselho em comento deverão expressar a opinião unânime de todos os presentes.

São determinações que podem parecer draconianas, mas cujo intuito é justamente viabilizar a criação do CGF no contexto do atual ordenamento legal brasileiro. De um lado, diferentemente do que ocorre com os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, introduzidos na Lei Maior pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, temos que o CGF não

está previsto na Constituição Federal. De outro, temos que as competências dos órgãos de controle externo estão claramente discriminadas no texto constitucional (*vide* arts. 70, 71 e 75).

É no exercício de suas competências que os órgãos citados têm adotado interpretações conflitantes sobre diversos aspectos do controle da gestão fiscal. Assim, julgamos que qualquer tentativa infraconstitucional de harmonizar e coordenar essas interpretações deverá buscar soluções inteiramente consensuais, pois não há como obrigar esses órgãos a acatar decisões obtidas de outra maneira, seja por maioria simples ou qualificada. Tão pouco seria bem sucedido conceber um colegiado menor ou no qual outros órgãos e entidades pudessem votar. A autonomia técnico-institucional dos órgãos de controle externo é incontestável e somente a criação de um fórum propício ao confronto de dúvidas e entendimentos ensinará a formulação das visões consensuais que as finanças públicas requerem.

A solução legal ora aventada inspirou-se na experiência do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que foi criado por meio de convênio entre as Fazendas da União e dos Estados (atualmente, o Convênio ICMS nº 133, de 1997), estando abrigado, tacitamente, no art. 2º da Lei Complementar nº 24, de 1975, e no art. 199 da Lei nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN). Conseqüentemente, a participação nesse fórum não é o resultado de uma obrigação, mas sim de uma negociação entre as partes interessadas. Não por coincidência, as decisões envolvendo a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais devem ser tomadas pela unanimidade dos representantes presentes.

Como se trata de uma proposição emanada do Poder Legislativo, acrescento que este projeto, ao estipular que o CGF constará da programação orçamentária do TCU, observa o preceito constitucional que atribui competência privativa ao Presidente da República para propor leis que criem órgãos no âmbito do Poder Executivo (Constituição Federal, art. 61, § 1º, II, d). Ao assim proceder, concedemos ao CGF, ao mesmo tempo, autonomia institucional e competência técnica, pois o TCU é um órgão de competência reconhecida, dispondo de significativo contingente de técnicos especializados em contabilidade pública.

Convém notar, por fim, que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 3.744, de 2000, de iniciativa do Poder Executivo, que também pretende instituir o CGF. Aquele projeto, todavia, padece de vários problemas. O maior deles é não levar em consideração as competências

constitucionais e legais dos órgãos de controle externo. Além do mais, atribui poder excessivo ao Governo Federal, que teria ampla maioria, cabendo aos demais participantes a condição de meros espectadores. Outro aspecto que deve ser enfatizado a função básica do Conselho será no campo da contabilidade, auditoria e orçamento público. São questões técnicas, que não devem ser politizadas.

Em face do exposto, conclamo os meus Pares a apoiar tão relevante iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador MARCONI PERILLO