

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2014 – Complementar, do Senador Paulo Bauer, que *altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para ampliar as atribuições do Conselho de Gestão Fiscal e viabilizar a instalação e o funcionamento desse Conselho.*

RELATORA: Senadora SIMONE TEBET

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 141, de 2014 – Complementar, do Senador Paulo Bauer, trazido à consideração desta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), pretende alterar a redação do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trata do chamado Conselho de Gestão Fiscal (CGF), órgão colegiado por ela criado, no âmbito federal, para acompanhar e avaliar, de forma permanente, a gestão fiscal no País.

Especificamente, a proposição aumenta a abrangência dos objetivos do referido Conselho de Gestão Fiscal, ao mesmo tempo em que suprime as disposições contidas no atual texto da LRF a respeito da constituição do órgão. Esses detalhes operacionais passarão então a ser objeto da lei ordinária que virá a regulamentar o Conselho.

Na Justificação da matéria, o Senador Paulo Bauer aponta que, decorridos tantos anos desde a promulgação da LRF, o Conselho de Gestão Fiscal nunca foi regulamentado, e uma importante razão para isso é que a composição ali prevista tornou essa tarefa muito complexa, pois se previa um grande número de membros, levando a pouca eficácia na tomada de decisões.

Além disso, considera necessário atualizar as atribuições do órgão, cujo caráter técnico seja capaz de zelar pelo equilíbrio fiscal de longo prazo, assumindo a função de estimar as variáveis fiscais relevantes e divulgá-las à sociedade.

A proposição foi originalmente remetida à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde mereceu pareceres favoráveis dos Senadores Armando Monteiro, Douglas Cintra e Walter Pinheiro, sem que qualquer desses pareceres chegasse a ser votado.

No dia 2 de setembro de 2015, a Presidência do Senado Federal, por meio do OF. SF/1196/2015, solicitou o envio da matéria à Secretaria-Geral da Mesa, em atendimento ao Requerimento nº 935 de 2015, aprovado na sessão plenária do dia 19 de agosto de 2015, que criou a CEDN, com o objetivo de propor soluções que promovam o desenvolvimento nacional, e determinou que “as proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional sejam encaminhadas à Comissão Especial destinada a tratar do tema, sempre que possível apensadas, para sistematização e parecer”.

II – ANÁLISE

Nos termos do Requerimento nº 935, de 2015, compete a esta Comissão sistematizar e proferir parecer sobre proposições legislativas que tratem da promoção do desenvolvimento nacional, caso da matéria em análise, que modifica a composição e atribuições do Conselho de Gestão Fiscal, criado pela Lei Complementar nº 101, de 2000, porém nunca regulamentado.

Preliminarmente, sob o prisma da constitucionalidade, entendemos que não há óbices à proposição, seja no que diz respeito à iniciativa por membro do Senado Federal, nos termos do art. 61 da Constituição Federal (CF), bem como ao âmbito de competência da União para tratar da matéria, que diz respeito a normas gerais de direito financeiro, consoante o art. 24 da Carta Magna.

Quanto à juridicidade, à regimentalidade e à técnica legislativa, entendemos que tampouco há restrições à aprovação do PLS nº 141, de 2014 – Complementar. Em particular, consideramos atendidos os requisitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das leis.

No mérito, cabe, antes de mais nada e mais uma vez, destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma verdadeira mudança de paradigma na gestão das finanças públicas no Brasil. A partir dela, uma série de práticas e parâmetros voltados para a responsabilidade fiscal não só passaram a ser norma, mas de fato contribuíram para uma verdadeira nova cultura no trato com o dinheiro público.

Não obstante, é preciso reconhecer que, nos últimos anos, andamos para trás em termos de responsabilidade fiscal. É hora de reforçarmos as instituições de controle do gasto público, para revertermos de forma eficaz o descontrole do déficit e da dívida, tanto no plano federal, quanto no estadual e municipal. Ademais, constatou-se a existência de práticas contábeis que mascararam uma situação fiscal ainda pior do que a registrada nas estatísticas oficiais.

Nesse contexto, o próprio processo orçamentário se encontra sujeito a distorções crônicas, de tal modo que receitas são superestimadas, despesas subestimadas e as variáveis que o balizam acabam sendo manipuladas a fim de acomodar todas as demandas sobre os recursos públicos. No final das contas, a regra tem sido simplesmente aumentos sucessivos da carga tributária e queda constante da qualidade do gasto, em prejuízo dos investimentos.

O Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2014 – Complementar, propõe alterações importantes no texto do art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata do CGF, e certamente contribuirá para amenizar esses problemas. Suas principais contribuições são: (i) fazer estimativas independentes das receitas orçamentárias, informando à sociedade sobre os recursos efetivamente disponíveis; (ii) normatizar os procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público, inibindo a “contabilidade criativa”; e (iii) avaliar a relação custo-benefício de políticas públicas, propiciando uma melhora na qualidade do gasto público.

Aliás, é interessante observar que a experiência internacional com instituições como o Conselho de Gestão Fiscal é bastante positiva no sentido de favorecer o equilíbrio fiscal a longo prazo. Via de regra, são órgãos modelados como agências reguladoras, com independência suficiente para fazer análises técnicas isentas e públicas.

Como sabemos, o CGF foi criado pela LRF, mas nunca entrou em funcionamento. Há proposições em tramitação no Congresso Nacional que visam regulamentá-lo, mas não prosperam.

Um dos motivos, corretamente apontado pelo autor da matéria em comento, é a composição imposta pela atual redação do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que exige uma representação de todos os Poderes, nos três níveis de governo, incluídos ainda os do Ministério Público e os representantes de entidades técnicas representativas da sociedade. Desse modo, mesmo que se chegasse a alguma fórmula viável, é praticamente certo que o processo decisório no âmbito do órgão seria difícil e lento.

Daí concordarmos com a alteração proposta no *caput* do art. 67 da LRF, que suprime a forma de composição do Conselho, remetendo à lei ordinária que deverá regulamentá-lo a tarefa de definir essa questão em bases operacionais mais razoáveis. Todavia, julgamos pertinente também acrescentar que o CGF será um órgão único, atuando ao nível federal, o que fazemos por meio de emenda, para evitar a criação de estruturas similares nos Estados e Municípios, visto que o Conselho instalado no plano federal terá competência para agir no âmbito dos três níveis de governo.

Também julgamos apropriada a ampliação proposta do seu leque de atribuições, de modo a incluir explicitamente a competência para acompanhar e avaliar a gestão fiscal nos três níveis de governo, harmonizar as práticas contábeis dos entes da federação, propondo medidas de aperfeiçoamento, estimar periodicamente receitas e despesas orçamentárias da União com o objetivo de informar a sociedade sobre o curso e os desdobramentos da política fiscal, tornar obrigatória a adoção de normas consolidadas das contas públicas, bem como difundir análises, estudos e diagnósticos sobre a gestão fiscal nos três níveis de governo, com ênfase na avaliação de políticas públicas.

Entretanto, acreditamos que a nova redação proposta para o inciso VII do art. 67 merece ser aperfeiçoada, pois da forma como está daria ao CGF a prerrogativa de “propor regras de contenção de despesa”, inclusive de investimentos públicos.

Parece-nos evidente que tal dispositivo seria uma extrapolação ao espírito do artigo e, temos convicção, à própria intenção do legislador. Na prática, sua adoção equivaleria a dotar um órgão sem a legitimidade do voto, e com mandato voltado ao aperfeiçoamento da gestão fiscal, do poder de limitar a discricionariedade dos governantes eleitos quanto às prioridades de suas administrações. Por ser algo claramente indesejável, tomamos a iniciativa de, por meio de emenda, corrigir esse problema.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2014 – Complementar, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 - CEDN

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2014 – Complementar, a seguinte redação:

“**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.** O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados pelo Conselho de Gestão Fiscal, com atuação em âmbito nacional, visando a:

.....
VII – indicar parâmetros de contenção da despesa pública total e de moderação da carga tributária no âmbito dos três poderes, nos níveis federal, estadual e municipal.’”(NR)

Sala da Comissão, em 30 de setembro de 2015

Senador Otto Alencar, Presidente

Senadora Simone Tebet, Relatora