

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2013 – Complementar, do Senador Walter Pinheiro, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para modificar a vedação prevista no art. 42 na execução do orçamento do último exercício do mandato do prefeito municipal.

RELATOR: Senador JOSÉ AGRIPINO

I - RELATÓRIO

É submetido à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 44, de 2013 – Complementar, de autoria do Senador Walter Pinheiro.

O PLS nº 44, de 2013, altera o art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esse artigo trata da inscrição em Restos a Pagar de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres de mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20 da própria LRF.

Nos termos expressos nesse artigo, no período acima mencionado, fica vedada a contratação de obrigação de despesa, por qualquer Poder, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

O PLS nº 44, de 2013, modifica essa restrição, que atinge todas as três esferas de Governo, relativamente à execução do orçamento no último ano de exercício do mandato do prefeito municipal.

Para tanto, acrescenta três parágrafos a esse art. 42 da LRF, excetuando os prefeitos municipais de sua observação nas seguintes situações:

a) diminuição das transferências constitucionais e legais da União e dos Estados em proporção igual ou superior a 10% (dez por cento) em relação ao montante das transferências incluído na receita prevista, originalmente, no orçamento do último exercício do mandato do prefeito municipal; e

b) elevação de despesas por motivos alheios ao controle dos gestores municipais em proporção igual ou superior a 10% (dez por cento) em relação ao montante das despesas incluído, originalmente, no orçamento do último exercício do mandato do prefeito municipal.

Nos termos da justificação do projeto, não raras são as vezes em que os gestores municipais assumem obrigações de despesas geradas por decisões das instâncias Federal e Estaduais, portanto fora de seu controle orçamentário, ou mesmo experimentam redução de suas receitas previstas relativamente às transferências da União e dos Estados.

São ilustrativos dessas situações os sucessivos reajustes do salário mínimo e dos pisos de remuneração do magistério, em percentuais significativamente superiores ao do comportamento das receitas municipais.

Ainda conforme a justificação do PLS nº 44, de 2013, *neste contexto de extrema ausência de espaço de manobra administrativa e sem alternativas que não seja cumprir as leis que fixam despesas, mas não asseguram a receita correspondente, o prefeito municipal é levado a gastar o que não dispõe e a atrasar pagamentos devidos. Isso gera restos a pagar fora do controle do gestor municipal.*

Essa situação de constrangimento é exacerbada nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, pois é vedado contrair obrigação de despesa pelos Poderes Executivo e Legislativo que não possa ser cumprida – paga – até o dia 31 de dezembro ou que tenha parcelas deste mandato pendentes de pagamento para o exercício seguinte sem a correspondente disponibilidade

financeira, tal como disposto no mencionado art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

II - ANÁLISE

A) Constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Do ponto de vista de sua constitucionalidade, não se vislumbram óbices. Entendemos que não há empecilho de ordem constitucional no tocante à iniciativa dessa proposição por membro do Senado Federal, nos termos do art. 61 da Constituição Federal (CF). A matéria tratada no projeto, referente a normas gerais de direito financeiro, insere-se no âmbito das competências constitucionalmente atribuídas ao Congresso Nacional, conforme disposto no seu art. 24.

Em relação à juridicidade, a proposição altera legislação já existente sobre a matéria, no caso a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim atendendo aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das leis.

B) Mérito

Como já referido, a inscrição de despesas em restos a pagar é objeto de tratamento específico no art. 42 da LRF. Visa-se aqui limitar o montante das despesas a serem contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato de titular de Poder ou órgão, nas três esferas de governo. Para tanto, exige-se sua liquidação até o fim desse exercício, ou, nos casos em que as obrigações de despesas contraídas apresentem parcelas a serem pagas no exercício seguinte, haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

Assim, fica vedada ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do último exercício de seu mandato, a realização de despesa que não possa ser integralmente cumprida nesse exercício, admitindo-se a inscrição em Restos a Pagar tão-somente de obrigações equivalentes às disponibilidades de caixa suficientes ao seu pagamento no exercício seguinte, aí considerados todos os compromissos exigíveis até o final desse exercício.

Note-se que essa norma objetiva evitar desvios fiscais na administração do passivo financeiro dos Entes e órgãos tratados na LRF.

Em consonância com várias outras restrições e mecanismos de controle contidos na LRF, o sentido dessa regra para Restos a Pagar é evitar a geração de persistentes déficits financeiros entre mandatos distintos, promovendo o equilíbrio entre as despesas públicas e os recursos colocados à disposição do governo. Neste intuito, os Restos a Pagar devem ficar limitados às disponibilidades de caixa, acima definido, como forma de não transferir despesa de um exercício para outro sem a correspondente fonte de despesa.

O PLS nº 44, de 2013, conflita com esse princípio de responsabilidade e equilíbrio pretendido na LRF, que se assenta, como já enfatizado, na restrição básica de contrapartida entre a disponibilidade financeira e a autorização orçamentária. Ao permitir que as despesas geradas em decorrência das situações nele previstas sejam inscritas nos Restos a Pagar, fica permitido que elas sejam contraídas sem a existência de recursos em caixa, ou seja, sem a definição das fontes para o seu custeio. Tal prática fere o princípio do equilíbrio fiscal, pois faz com que sejam assumidos compromissos sem a disponibilidade financeira necessária para saldá-los; cria transtornos para a execução do orçamento e, finalmente, ocasiona o crescimento de Restos a Pagar, equivalendo, em termos financeiros, ao crescimento de dívida pública.

A LRF buscou com esse dispositivo enquadrar e ajustar os entes da Federação quanto a práticas dessa natureza, consideradas dissonantes com o equilíbrio fiscal por ela visado. Assentado no princípio da responsabilidade na gestão fiscal, entre outros elementos que lhe fundamentam, a LRF encontra respaldo em diversos instrumentos e mecanismos de controle da execução orçamentária, inclusive na definição de limites e condições a serem observados para a criação e realização de despesas. Nesse contexto, sem desconsiderar as questões do planejamento e da transparência, controle e fiscalização, por ela tratadas para enformar uma gestão fiscal responsável, fica ressaltado seu objetivo específico de instituição de práticas na execução orçamentária onde não é possível a realização de despesas sem a existência de contrapartida financeira.

A propósito, com esse entendimento, o Tribunal de Contas da União – TCU, por intermédio do Acórdão TCU 2.354/2007, assenta o exercício de sua competência constitucional na compreensão de que *a inscrição de restos a pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa*,

em qualquer exercício – e não apenas no período compreendido nos últimos oito meses do final de mandato do titular de cada Poder e órgão autônomo, reflete a inobservância de princípios fundamentais que norteiam a gestão fiscal.

Lógico que a aprovação do PLS nº 44, de 2013, tenderia a reorientar esse posicionamento do TCU, ainda que em conflito, como enfatizado, com os princípios fundamentais da gestão fiscal.

Dessa forma, a proposta sob exame, ao flexibilizar as restrições a que sejam contraídas despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato de titular de Poder ou órgão, abre margem para o retorno de gastos que podem vir a contribuir para a desestabilização das contas públicas municipais.

Assim, o projeto em exame vai de encontro ao processo de adequação fiscal empreendido e alcançado por diversos entes da Federação, em particular pelos municípios, desde a promulgação da LRF. Esta lei, de abrangência nacional, tem conseguido adequar o gasto público às suas disponibilidades financeiras.

III - VOTO

Em face do exposto, embora constitucional, e atendendo ainda aos requisitos relativos à juridicidade e regimentalidade, somos, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2013 – Complementar, pois induz a ampliação de gastos sem a definição e previsão de sua fonte de custeio, em claro conflito com o processo de ajuste e de adequação fiscal empreendido desde a edição da LRF.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator