

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 351, de 2013 - Complementar, do Senador Pedro Taques, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer critérios de contabilização orçamentária e financeira que impeçam o mascaramento da gestão fiscal e a antecipação indevida e onerosa de receitas de exercícios seguintes, bem como para restaurar a real natureza de inscrição em Restos a Pagar*; e o PLS nº 165, de 2015 - Complementar, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que *altera a Lei Complementar 101, de Maio de 2000*.

### I – RELATÓRIO

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 351, de 2013 – Complementar, e o PLS nº 165, de 2015 – Complementar, que tramitam em conjunto, em decorrência da aprovação pela Mesa do Senado Federal, em 30 de abril de 2015, do Requerimento nº 398, de 2015, de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann. Ambos os projetos alteram a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A nobre Relatora, Senadora Gleisi Hoffmann, propõe a aprovação do PLS 165/2015, na forma de substitutivo, e a rejeição do PLS 351/2013. Para a aprovação do primeiro projeto, aponta que são inteiramente descabidas alterações nas metas fiscais após o encerramento do exercício. Neste ponto, tem razão e subscrevo sua posição de mérito.

Já para a rejeição do PLS 351/2013, custa a qualquer leitor identificar a motivação para sua proposta. Limita-se a dizer que medidas semelhantes foram propostas pelo mesmo autor na forma de emendas à lei de diretrizes orçamentárias e sequer discutidas na tramitação respectiva, o que mostraria “a pouca acolhida às medidas propostas”, considerando



“inoportuna” a criação de novas regras de contabilização de despesas públicas “quando a sociedade já está bastante familiarizada com os mecanismos atualmente existentes”. Esta é a totalidade do argumento contrário ao projeto em consideração.

## II – ANÁLISE

Ora, antes mesmo de adentrar o mérito da questão, devo dizer que argumentos dessa natureza são simplesmente inaceitáveis. O dever desta Comissão é opinar sobre o efeito positivo ou negativo que qualquer proposição tem sobre a economia do país, sendo inteiramente irrelevante se tais medidas foram acolhidas ou não por cada instância anterior. Nossa prerrogativa e nossa obrigação é julgar o que se nos apresenta em função de seu mérito intrínseco, independente de pouca ou muita “acolhida” de quem quer que seja.

Tampouco se pode alegar que as atuais regras de finanças públicas devem ser mantidas imutáveis meramente porque se está “familiarizado” com elas. As leis existem para cumprir finalidades sociais, em especial leis de natureza instrumental como são as de direito financeiro: caso não cumpram essas finalidades, ou estejam defasadas, ou sejam insuficientes para o fim a que se propõem, é imperativo que sejam alteradas, estejam ou não os agentes “familiarizados” com elas.

Nosso dever, como dito antes, é adentrar o mérito. E nesse julgamento surge de forma inquestionável o valor que a presente proposta legislativa tem para as finanças públicas brasileiras. A sociedade brasileira está hoje mergulhada no furacão econômico acarretado pela irresponsabilidade fiscal do passado recente, mascarada durante longo tempo pela perversamente chamada “contabilidade criativa”. Esse jogo de ilusionismos fiscais foi tornado possível exatamente por brechas na legislação atual, que permitem aos maus gestores dissimularem a real situação das contas públicas e acumularem para o Tesouro Nacional dívidas ocultas que só agora começam a ser do conhecimento da sociedade. Trata-se da inversão completa dos valores a que se destinam o direito financeiro e a contabilidade pública: essas práticas científicas e profissionais têm por finalidade deixar claro a cada cidadão a real situação do patrimônio e dos compromissos da coletividade; o que a “contabilidade criativa” faz, danosamente, é aproveitar inconsistências formais das regras para fazer com que a informação contábil e financeira engane a sociedade,



fazendo de seus registros um retrato falso da situação das finanças de todos. Pior ainda, quem assim engana a sociedade são exatamente aqueles a quem a cidadania confia as responsabilidades de custodiar de forma honesta e confiável os bens públicos e a sua escrituração.

E o que faz o PLS 351/2013 ? Por meio de dispositivos acrescidos à Lei de Responsabilidade Fiscal, preenche lacunas, resolve omissões e ambiguidades, fecha atalhos, elimina brechas na atual legislação brechas que os ilusionistas da “contabilidade criativa” descobriram e aproveitaram para enganar os cidadãos e os agentes econômicos. Faço questão de enumerar um a um os “jeitinhos” e atalhos que o projeto combate com precisão:

- a) Em seu art. 1º, obriga que as despesas ditas “financeiras” sejam classificadas de forma transparente em relação à sua liquidez, impedindo que os demonstrativos fiscais e orçamentários mascarem, por falta de informação, a real situação das exigibilidades líquidas do Tesouro público, e portanto as reais consequências das ações de política econômica (o que é de especial importância quando se trata das relações financeiras entre a União e os bancos públicos);
- b) O art. 2º fecha uma brecha que vinha permitindo que a União realizasse vultosas despesas fiscais sem autorização orçamentária, contrariando a letra e o espírito da Constituição Federal, por meio do expediente dissimulado da “colocação direta de títulos”. O projeto exige que qualquer despesa pública (com as exceções justificáveis da gestão da carteira de dívida do Tesouro e das operações legítimas de política monetária) seja registrada no orçamento e aprovada pelo Legislativo, mesmo que o meio utilizado para financiá-la seja a entrega de títulos de dívida pública a terceiros. Desta forma, preserva a ordem constitucional e a transparência dos efeitos das despesas públicas no endividamento nacional.
- c) O artigo 3º impede uma coleção de manobras irregulares que a União vem fazendo com as suas empresas controladas, em claro abuso do poder de controle, com a

finalidade de fazer constar como receitas da atividade econômica uma série de empréstimos dissimulados e predatórios que prejudicam a atividade econômica das empresas e distorcem a real dimensão das receitas públicas

- d) O artigo 4º dá conteúdo concreto ao princípio de publicidade do uso do dinheiro público, ao fechar o atual “buraco negro” dos gigantescos empréstimos dos bancos públicos custeados com dinheiro da União. Trata-se de dinheiro público que hoje é aplicado de forma oculta, a pretexto da lei de sigilo bancário. O projeto é cauteloso e não modifica nada nas leis bancárias: apenas estabelece que a partir deste momento não mais se poderá fazer qualquer empréstimo custeado com dinheiro público sem que o tomador, livremente, concorde com a divulgação das condições em que recebeu o dinheiro público (sendo cada beneficiário livre para escolher se toma o empréstimo sob tais condições ou não).
- e) O artigo 5º combate de frente um problema gravíssimo do nosso atual desequilíbrio fiscal: a criação descontrolada de compromissos para o Tesouro por via do desvirtuamento dos “Restos a Pagar”. Esta figura consta da lei nacional tão somente como um mecanismo para pequenos ajustes decorrentes de serviços em andamento nos últimos dias do ano financeiro: no entanto, uma série de decretos ilegais da União foi distorcendo essa prática e permitindo um crescimento explosivo de novas despesas sem amparo legal e orçamentário a título de “Restos a Pagar”, a ponto de pesar sobre o equilíbrio financeiro do Tesouro. O projeto estabelece regras claras que impedem esse acúmulo de dívidas e despesas roladas ilegalmente para os anos seguintes, e obriga ao cancelamento da parcela desses “Restos a Pagar” que não corresponda a compromissos legitimamente assumidos pelos cofres públicos. Também obriga no artigo 7º a que os “Restos a Pagar” pendentes de pagamento sejam considerados pelo Executivo e pelo Legislativo na hora de fixar o orçamento de cada exercício, já que a receita pública arrecadada em um exercício terá que cobrir tanto as despesas do orçamento desse mesmo

ano quanto os compromissos dos “Restos a Pagar” acumulados.

- f) O artigo 6º vem explicitar a proibição de compensar desonerações com alegação de “excesso de arrecadação”, o que viola frontalmente os princípios de prudência e planejamento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Senhoras e Senhores Senadores desta Comissão: o projeto que ora examinamos traz um vasto leque de correções legais que enfrentam corajosamente omissões e ambiguidades da atual legislação que permitiram – todas elas, e no passado recentíssimo – práticas bilionárias danosas às finanças públicas e à credibilidade do Tesouro Nacional. Todas as correções aqui contidas são perfeitamente coerentes, e eu diria mesmo imprescindíveis, dentro dos esforços que o país está fazendo para fazer regressarem a legalidade e a credibilidade na gestão fiscal.

Tomando os argumentos da nobre Relatora pelo avesso, a “pouca acolhida” que tais medidas tiveram até agora revela exatamente que são providências de regularização da legislação financeira que não cabiam nas práticas passadas de dissimulação e dissipação financeira, práticas estas que, felizmente, parecem abandonadas até mesmo pelo Executivo que então as promoveu. Uma suposta “familiaridade” de quem quer que seja com as lacunas da legislação atual e o seu aproveitamento oportunista, se é que existiu algum dia, tem é que desaparecer o mais rápido possível, e já vai tarde. São medidas de um novo tempo de responsabilidade e austeridade que, felizmente, parecem hoje ser abraçadas por todos os atores políticos e governamentais.

É esse o apelo que faço aos nobres membros desta Comissão, inclusive os que pertencem às hostes do governo: as regras fiscais aqui contidas são urgentes e ajudam ao próprio governo. Se estivessem já em vigor, muitos dos erros da política fiscal do passado recente não teriam sido conhecidos e não nos estariam cobrando o seu preço em termos de recessão e desemprego. Hoje, quando o país começa a tentar reerguer a sua institucionalidade econômica, quando o Legislativo ensaia um protagonismo que há muito já devia ter assumido na formulação de políticas públicas, medidas como estas são uma contribuição valiosa para o país. O PLS 351/2013 não é partidário (o seu autor, embora hoje esteja no meu partido, militava em um partido da base do governo quando o



apresentou). Qualquer governo, hoje ou no futuro, ganhará com a sua adoção, e mais ganhará a economia brasileira.

### **III – VOTO**

Em termos processuais, o projeto de maior extensão, abrangência e relevância é o próprio PLS 351/2013, razão pela qual propomos a sua aprovação integral. O acréscimo dos dispositivos do PLS 165/2015, já com as modificações propostas pela nobre Relatora, será mais adequadamente tratado como uma emenda aditiva desta Comissão, que se apresenta neste mesmo Voto. Além disso, aprovado o mérito de ambos, trata-se de uma exigência procedimental a rejeição do PLS 165/2015 por ser mais recente, a teor do art. 260, inc. II, alínea 'b' do Regimento Interno do Senado Federal.

Ante o exposto, VOTO pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2015 - Complementar, e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 351, de 2013 - Complementar, com a seguinte Emenda:

#### **EMENDA Nº 01 - CAE**

(ao PLS nº 351, de 2013 – Complementar)

Fica acrescido ao Projeto de Lei do Senado nº 351, de 2013 – Complementar o artigo 10, e fica renumerado o atual art. 10 para art. 11, com nova redação de seu inciso I, na forma abaixo:

**“Art. 10** O art. 4º da Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:

**“Art. 4º** .....

§ 5º Após o término do exercício financeiro é vedado ao Poder Executivo propor alteração na meta de superávit primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sob pena de incorrer em Crime de Responsabilidade.” (NR)

**Art. 11** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se:



SF/15035.13305-06

I – com eficácia imediata, as alterações dispostas em seus arts. 3º, 4º, 6º e 10;

II – com eficácia a partir dos orçamentos do exercício seguinte, as alterações dispostas em seus arts. 1º, 2º, e 7º, devendo o processo de elaboração, ainda no exercício corrente, dos instrumentos legais de que trata o art. 165 da Constituição Federal ser imediatamente adaptado para contemplar a eficácia de que trata este inciso;

III – com eficácia ao final do exercício corrente, as alterações dispostas em seu art. 5º, observados ainda os procedimentos estabelecidos nos arts. 8º e 9º.”

Sala da Comissão,

Senador FLEXA RIBEIRO



SF/15035.13305-06