

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 245, de 2003 – Complementar, do Senador Osmar Dias, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências*, em tramitação conjunta com o Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2007 – Complementar, do Senador Flexa Ribeiro, e com o Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2009 – Complementar, do Senador Marconi Perillo, que *alteram, respectivamente, o § 2º do art. 9º e o art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 2000.*

RELATOR: Senador GILBERTO GOELLNER

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão os Projetos de Lei do Senado nº 245, de 2003, nº 90, de 2007 e nº 302, de 2009 – Complementares, que alteram a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Projeto de Lei do Senado nº 245, de 2003 – Complementar *modifica o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal*, para excluir a concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária às entidades sócio-recreativas ou esportivas, engajadas em programas sociais, das restrições, condições e exigências estipuladas na citada Lei.

O Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2007 – Complementar *altera o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, determinando que os*

recursos destinados, no orçamento da União, para segurança pública, não sejam objeto de contingenciamento.

O Projeto de Lei do Senado nº 302, de 2009 – Complementar altera o art. 35 da LRF, *para permitir o refinanciamento de débitos de Estados e Municípios nas situações que especifica.*

A tramitação conjunta decorre dos Requerimentos nºs 369 e 1.332, de 2009, ambos de autoria do Senador ROMERO JUCÁ, deferidos nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal e do Ato da Mesa nº 2, de 2009.

Em conformidade com o art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, ressalvadas as que contem com parecer aprovado em Comissão ou que constem da Ordem do Dia, podem tramitar em conjunto em decorrência da aprovação de requerimento de Comissão ou de Senador. Esse é o caso dos projetos ora considerados, pois alteram dispositivos da LRF e tramitam em conjunto devido à aprovação dos acima mencionados Requerimentos nºs 369 e 1.332, ambos de 2009.

Constam dos autos as seguintes minutias de pareceres oferecidas a esta Comissão pelos relatores anteriormente designados: PLS n. 245/03, Senadores Jefferson Peres e Valdir Raupp; PLS nº 90/07, Senador Gilvan Borges e PLS nº 302/09, Senador Gilberto Goellner.

No prazo regimental, não foram apresentadas, nesta Comissão, emendas aos Projetos.

II – ANÁLISE

1. PLS Nº 245, DE 2003 - COMPLEMENTAR

O Projeto de Lei do Senado nº 245, de 2003 – Complementar, de autoria do Senador OSMAR DIAS, exclui a concessão de incentivos ou benefícios de natureza tributária, inclusive sua ampliação, às entidades sócio-recreativas ou esportivas que cooperem com o Poder Público em programas de inclusão social ou patrocínio de equipes esportivas representativas de ente da

Federação em competições de nível estadual, nacional ou internacional, das restrições, condições e exigências estipuladas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Assim, os incentivos fiscais a essas entidades, no desempenho das atividades ali definidas, poderiam ser concedidos sem a ocorrência das medidas comprobatórias ou de compensação financeira previstas no referido dispositivo legal.

Conforme justificação do projeto, *a exigência existente no art. 14 da LRF de adequação à renúncia de receita por parte de entes da Federação é por demais rígida quando se trata de implementação de determinadas políticas públicas. Assim, o projeto teria por objetivo flexibilizar a restrição de exigência explícita de compensação financeira quando se tratar de programas de inclusão social ou de incentivo ao esporte.*

Inicialmente, vale refrescar que, nos termos regulados no art. 14 da LRF, qualquer concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, fica condicionada à adoção das medidas comprobatórias ou de compensação financeira previstas nesse dispositivo legal. Ou seja, todos os atos do poder público que resultem em renúncia de receita fiscal sujeitam-se à prévia (i) demonstração de que ela foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais do ente, ou (ii) comprovação de que medidas de compensação financeira, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, foram adotadas.

O PLS nº 245, de 2003 – Complementar, como enfatizado, pretende que essas condições e exigências não se apliquem às entidades sócio-recreativas e esportivas engajadas em programas sociais.

A bem da verdade, devemos reconhecer que as ações de inclusão social por meio do esporte não têm custo tão elevado que justifique a aplicação daquelas regras excessivamente rígidas, para que suas atividades possam ser estimuladas. A renúncia fiscal a favor desses programas teria, muito provavelmente, impactos financeiros modestos e não afetaria as metas de resultados fiscais.

Assim sendo, entendemos que o estímulo fiscal a programas dessa natureza incorpora custos que, perfeitamente, podem e são acomodados no

âmbito da programação financeira do setor público, até porque, conforme definido no próprio art. 14 da LRF, esses estímulos fiscais, necessariamente, são acompanhados de estimativas de seus impactos orçamentário e financeiro.

Além disso, nos termos em que a alteração está sendo proposta, o tratamento excepcional seria concedido *conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO). Essa condição elimina, seguramente, possíveis excessos ou desequilíbrios nas contas fiscais.

2. PLS N° 90, DE 2007- COMPLEMENTAR

O Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2007 – Complementar, de autoria do Senador FLEXA RIBEIRO, veda o contingenciamento das despesas destinadas, no orçamento dos entes públicos, à segurança pública. Para tanto, propõe alteração do § 2º do art. 9º da LRF, de forma a tratar essas despesas como não passíveis de limitação de empenho e movimentação financeira.

Nos termos de sua Justificação, o *objetivo da proposição em epígrafe seria, inicialmente, coibir o absurdo que é o contingenciamento de recursos alocados no Orçamento da União, de forma unilateral, por meio de um simples decreto do Presidente da República, pelo menos para segurança pública.* Além disso, ao excluir do contingenciamento os recursos contemplados no Orçamento da União para segurança pública, estaremos contribuindo para reduzir a violência e o nível de insegurança do povo brasileiro, face o expressivo aumento da criminalidade no País. Entendemos ser pertinente a exclusão pretendida. A natureza autorizativa dos orçamentos públicos tem afetado, sobremaneira, a atuação das diversas instâncias da administração pública, inclusive de programas e projetos em áreas tidas e definidas como prioritárias, quase sempre relegados a segundo plano, pela necessidade de geração de resultados primários positivos.

A propósito, além de não serem objeto de limitação, as despesas públicas com o pagamento dos encargos da dívida ficam asseguradas por esses superávits primários, em detrimento da realização das demais despesas, não vinculadas legal ou constitucionalmente, ainda que consideradas prioritárias, como é o caso da segurança pública.

É importante esclarecer que a limitação de empenho e movimentação financeira é realizada, geralmente, por órgão que abrange várias unidades orçamentárias (secretarias, autarquias, fundos etc.). Fica a critério de

seu titular a escolha das unidades orçamentárias e dos programas/ações que serão priorizados no recebimento de recursos, respeitados os limites globais e as despesas de caráter obrigatório.

Portanto, nos termos legais vigentes, cabe, exclusivamente, ao Poder Executivo arbitrar quais dotações serão efetivamente executadas, bastando, para tanto, a edição de ato próprio, como os decretos do Presidente da República, independentemente da vontade manifesta do legislativo, quando da aprovação das leis orçamentárias.

Dessa forma, a exclusão pretendida objetiva resguardar das ações discricionárias, especificamente das limitações impostas pelo contingenciamento, essa importante área de atuação dos três níveis de governos da Federação.

3. PLS 302, DE 2009 - Complementar

A LRF veda, em seu art. 35, a realização de operação de crédito entre um ente da Federação e outro, inclusive sob a forma de novação, refinanciamento ou de postergação de dívida contraída anteriormente.

O projeto exclui a parte final do art. 35 da referida LRF, de modo a permitir a realização de tais operações de crédito. Para tanto, acrescenta os parágrafos 3º, 4º e 5º ao art. 35 do citado diploma legal.

Com efeito, as referidas operações de novação, refinanciamento ou de postergação de dívida passam a ser admitidas “*nas seguintes situações, reconhecidas pelo Senado Federal:*

- a) decréscimos acentuados nas cotas-partes dos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal; e
- b) mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial.”

Fica definido ainda que os montantes anuais das operações acima mencionadas, junto à União, deverão observar, “*para cada nível de governo, a distribuição percentual da população de cada ente da Federação ... com uma margem de tolerância de mais ou menos dois pontos percentuais.*”

Logicamente, o pleno atendimento das demais exigências da LRF para a realização de novação, refinanciamento ou postergação de dívidas anteriormente contraídas é mantido.

Conforme o autor argumenta, a queda na arrecadação tributária federal compartilhada com os estados, o Distrito Federal e os municípios, em razão dos efeitos da crise financeira global, *representa uma clara ameaça às finanças públicas das demais esferas de governo, que possuem importantes responsabilidades no campo, por exemplo, da educação e da saúde, essenciais para o bem-estar da população.*

Com efeito, o projeto permite o refinanciamento de dívidas dos entes federados junto à União, especialmente as renegociadas na forma da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, reconhecendo a importância da vedação imposta no art. 35 da LRF para o equacionamento da crise fiscal enfrentada nos anos 90. Entende, todavia, que é *chegada a hora de flexibilizar o rigor original da lei fiscal. Afinal, se a União é hoje o emprestador de última instância do setor privado, por que não haveria de desempenhar igual papel em relação aos demais entes da Federação?*

De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida no bojo de um amplo programa de ajuste fiscal e de reorganização das finanças públicas. Trata-se, sem dúvida, de marco importante em nosso ordenamento jurídico, porquanto alinhado às necessidades fiscais e de ajustamento das finanças públicas que se processaria nos anos seguintes à sua promulgação.

Assim, ao lado da consolidação e refinanciamento de dívidas dos estados e municípios, pela União, na segunda metade dos anos 90, e mediante a adoção de programas de reestruturação e de ajuste fiscal pelos entes refinaciados, foram instituídos pela LRF diversos mecanismos de controle do endividamento público, diretrizes a serem observadas na fixação de limites da dívida e, sobretudo, vedações a novações, refinanciamentos e postergação de dívidas anteriormente contraídas entre os entes federados.

Vale dizer, o art. 35 da LRF vedou qualquer possibilidade de operação de crédito entre os entes federativos, salvo quando realizada entre instituição financeira estatal e outro ente federativo e desde que os recursos não sejam destinados a financiar despesas correntes ou dívidas outras que não junto à própria instituição concedente.

Inegável que a rigidez instituída exerceu importante papel no ordenamento das finanças públicas, contribuindo para o fiel cumprimento dos contratos de consolidação e refinanciamentos firmados junto à União, sem novações, postergações, ou refinanciamentos. Ademais, possibilitou o ajustamento, em trajetória descendente, da relação dívida/receita dos entes federados. Entre dezembro de 2002 e abril de 2009, essa relação diminuiu ininterruptamente, de 1,95 para 1,09, aumentando-se levemente para 1,12, em agosto de 2009. Ademais, a partir de 2000, a grande maioria dos estados gerou superávits primários crescentes, evoluindo no total de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 24,3 bilhões em 2007, e R\$ 27,3 bilhões em 2008. No biênio 2007-2008, todos os estados contribuíram para a obtenção dos excelentes resultados primários.

O fato é que em pouco mais de uma década do início da reestruturação e do ajuste fiscal e de nove anos de vigência da LRF, as condições econômicas reais, no Brasil e no mundo, passaram por profundas mudanças. No plano interno, garantiu-se a geração de superávits fiscais e a estabilidade monetária com a retomada do crescimento econômico. Como visto, os entes federados e suas entidades – em seu conjunto – contribuíram para esses resultados favoráveis.

No plano externo, os fluxos comerciais e de capitais foram igualmente favoráveis ao País durante esses anos de ajustamento fiscal. Todavia, a atual crise financeira global, que atingiu inicialmente os Estados Unidos e os países da União Européia, como não poderia deixar de ser, afetou a economia dos países emergentes, dentre as quais a economia brasileira. Com efeito, houve retração da atividade econômica e, com ela, diminuição na arrecadação tributária, especialmente do IPI e do IR – tributos federais compartilhados com os estados, o Distrito Federal e os municípios mediante os fundos de participação.

Além da queda na arrecadação tributária, em razão da diminuição no ritmo de atividade econômica, o governo federal implementou uma série de medidas fiscais anticíclicas que afetaram e continuarão afetando diretamente os recursos destinados aos fundos de participação. Vale dizer, a redução do IPI, destinada a estimular a aquisição de automóveis e o consumo de eletrodomésticos e de materiais de construção, penaliza as receitas dos demais entes federativos.

Mais ainda, as medidas compensatórias recentemente adotadas, a exemplo da Medida Provisória nº 462, em maio de 2009, convertida na Lei nº 12.058, 13 de outubro de 2009, visando recompor as receitas dos municípios

oriundas das transferências constitucionais, por meio de auxílio financeiro, representam providências temporárias e de curto prazo e, assim, não atacam as reais dificuldades financeiras dos estados e municípios.

Para ilustrar, registre-se que, somente em 2008, conforme dados dos balanços consolidados relativos a execução financeira, os estados despeseram R\$ 159,4 bilhões com pessoal; R\$ 16,6 bilhões com juros e R\$ 13,5 bilhões com amortizações. Esses três componentes da despesa totalizaram, portanto, R\$ 189,5 bilhões, o que representam 61,7% das receitas correntes líquidas estaduais. É evidente que enquanto não houver a redefinição dos limites de gastos com o serviço das dívidas pretéritas, especialmente junto à União, a distribuição dos dispêndios na equação ideal do gasto público não será atingida. O ajuste continuará sendo feito, obviamente, nas outras despesas de custeio e de capital – mormente sobre os investimentos – e na precarização da quantidade e da qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Trata-se de um quadro insustentável, sobretudo em um país onde o Estado extraí da população, mediante carga tributária, cerca de 38% de toda a renda gerada anualmente.

O projeto em comento apenas abre a possibilidade de a União renegociar, renovar ou mesmo postergar dívidas anteriormente contratadas com os estados e municípios, conforme a Lei nº 9.496, de 1997, e Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001, respectivamente. Conforme dados do Tesouro Nacional, os saldos devedores desses haveres atingiram, em setembro de 2009, o valor de R\$ 315,2 bilhões e R\$ 50,0 bilhões, respectivamente. Representam, assim, 83,4% do total de haveres financeiros da União, administrados pela Coordenação-Geral de Haveres Financeiros (COAFI), da Secretaria do Tesouro Nacional.

A proposição flexibiliza, de fato, o rigor fiscal originalmente concebido pela LRF. **Mas nada impõe às partes envolvidas, mesmo porque as dívidas renegociadas no bojo desses diplomas legais estão consolidadas em contratos firmados entre as partes, constituindo** atos jurídicos perfeitos e, assim, não passíveis de serem atingidos por lei posterior à sua celebração. O respeito aos contratos firmados – *pacta sunt servanda* – é norma constitucional fundamental em nosso ordenamento e vital para a segurança jurídica e a estabilidade democrática. Desse modo, **as operações de crédito somente seriam realizadas mediante a livre manifestação de vontade da União – ente credor na relação – e do estado ou município devedor, nos termos disciplinados em lei específica, e mediante prévia e necessária aprovação pelo Senado Federal.**

Ademais, a proposição condiciona a possibilidade de realização das referidas operações de crédito a duas situações específicas, também previamente reconhecidas pelo Senado Federal: em caso de queda brusca das receitas dos fundos de participação e de mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial.

Além disso, o projeto tem o mérito de estabelecer critério equitativo na distribuição anual dos montantes das operações de crédito, com base na participação relativa da população da unidade federativa na população total do País.

Em suma, entendemos que a vedação legal imposta à possibilidade de novação, refinanciamento e postergação de dívidas contraídas não mais se justifica em face da reestruturação e do ajustamento fiscal realizados nos últimos doze anos. Adicionem-se a esse fato os efeitos negativos da crise econômica global sobre a arrecadação tributária federal compartilhada com os estados e os municípios. O subsequente desequilíbrio nas relações contratuais põe em evidência a cláusula *rebus sic stantibus*, que implicitamente confere o direito à revisão de cláusulas contratuais que, em razão de fatos supervenientes, as tornem excessivamente onerosas.

Com efeito, a flexibilização do rigor fiscal, nos termos propostos, atualiza o sentido das normas e objetivos contidos na própria LRF, na medida em que preserva os rigores da responsabilidade fiscal e que poderá criar, mediante as renegociações, novos limites de comprometimento de receitas estaduais e municipais com os serviços de suas dívidas junto à União. O projeto é consentâneo, portanto, com a tendência declinante das taxas de juros e com a necessidade de aumento das parcelas das finanças estaduais e municipais a serem destinadas ao atendimento das demandas de serviço público pela população.

Em suma, o objeto das proposições em exame – finanças públicas – insere-se no âmbito da regulação de matéria atinente ao direito financeiro.

Dessa forma, a sua disciplina é de competência legislativa da União (art. 24, incisos I e II, da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, caput, da CF), não havendo impedimentos constitucionais à tramitação dos referidos projetos. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Nesse contexto, os projetos em exame incorporam matéria objeto de lei passível de iniciativa por qualquer membro do Senado Federal, pois não se encontram na reserva de iniciativa de que trata o art. 61 da CF.

Assim, os projetos de lei em exame não apresentam vício de constitucionalidade, nem quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria neles tratada. Como estipulado no art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, seguramente, as referentes ao direito financeiro.

No que diz respeito à técnica legislativa, entendemos serem imprecisas as ementas dos projetos, assim como é dúbia a redação do dispositivo inserido pelo PLS 245, de 2003, pois não deixa claro que a expressão “não se aplica”, contida no §3º do art. 14 da LRF, deve incidir sobre renúncias fiscais que beneficiem entidades sócio-recreativas e esportivas e não sobre as entidades em si.

Quanto aos alegados riscos de se proceder a exceções e alterações na LRF, manifestamo-nos contrários à postura que prevalece em certos círculos, tratando essa lei quase como um dogma, uma espécie de Código de Hamurábi moderno, inscrito em pedra, feito para não mudar. Essa atitude tem dado azo a muitas distorções. Um exemplo disso é a alegação freqüente de que qualquer alteração do texto original, mesmo que justificável e razoável, daria margem a uma seqüência de outras alterações, que acabariam por descharacterizar e finalmente tornar inócuas a LRF.

Esses riscos são, tão-somente, uma mera suposição. Os fatos, por outro lado, mostram que as mudanças têm ocorrido de qualquer modo, só que, mormente, por meio da livre interpretação de tribunais, inclusive o de contas, de administradores públicos e da própria Secretaria do Tesouro Nacional.

Além disso, não podemos ignorar a capacidade do Poder Legislativo, nem o poder de veto do Presidente da República, de filtrar propostas que venham a desvirtuar o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, o de assegurar que as finanças públicas mantenham-se equilibradas.

Acreditamos, igualmente, que a LRF necessita de aperfeiçoamentos pontuais como os que estão propostos nos três projetos de lei

sob exame. As alterações em questão são meritórias, não irão desvirtuar a lei, nem comprometer a saúde financeira do setor público nacional. Pelo contrário, flexibilizam pontualmente os rigores desse diploma legal para fortalecer áreas importantes da vida social, como a segurança pública e os esportes, e das próprias finanças públicas, mediante a abertura de possibilidade de refinanciamento de dívidas junto à União.

Registrados, por fim, que o conteúdo das minutas de pareceres, anteriormente oferecidas a esta Comissão pelos Senadores Jefferson Peres, Gilvan Borges e Valdir Raupp sobre os três projetos, foi analisado e, em grande medida, incorporado ao presente relatório.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 245, de 2003 – Complementar e, conforme o art. 334, II, do Regimento Interno do Senado Federal, pela prejudicialidade dos Projetos de Lei nº 90, de 2007 – Complementar, e nº 302, de 2009 – Complementar, nos termos da seguinte

EMENDA N° - CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 245, DE 2003-Complementar

Altera os arts. 9º, 14 e 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências, para excluir as despesas com segurança pública do contingenciamento, dispor sobre renúncia de receita e permitir o refinanciamento de débitos de Estados e Municípios nas situações que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O §2º do art. 9º, o §3º do art. 14, e o art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passam vigorar com as seguintes redações:

“**Art. 9º**

.....
 § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as destinadas à segurança pública, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.” (NR)

.....
 “**Art. 14.**

.....
 § 3º.....

.....
 III – às renúncias fiscais que beneficiam entidades sócio-recreativas ou esportivas que cooperam com o Poder Público em programas de inclusão social ou patrocínio de equipes esportivas representativas de ente da Federação em competições de nível estadual, nacional ou internacional, conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.” (NR)

.....
 “**Art. 35.** É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta.

.....
 § 3º São admitidos a novação, o refinanciamento ou a postergação de dívida contraída anteriormente nas seguintes situações, reconhecidas pelo Senado Federal:

a) decréscimos acentuados nas cotas-parte dos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal;

b) mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial.

§ 4º A distribuição percentual dos montantes anuais das operações de novação, de refinanciamento ou de postergação de dívidas contraídas anteriormente junto à União deverá observar, para cada nível de governo, a distribuição percentual da população de cada ente da Federação divulgada na forma do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992,

com uma margem de tolerância de mais ou menos dois pontos percentuais.

§ 5º É pré-requisito para a novação, o refinanciamento ou a postergação prevista no § 3º o pleno atendimento das demais exigências desta Lei Complementar.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator