



SENADO FEDERAL

PARECER N° , DE 2007

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº 154, de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), da Presidência da República, que *encaminha ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.*

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, o Presidente da República encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3 de agosto de 2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), com duas propostas de limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes que constituem a República Federativa do Brasil: uma para a União e outra para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 18 de outubro de 2000, a Presidência desta Casa determinou a autuação das duas propostas em processos autônomos, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o posterior encaminhamento de ambas ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

A Mensagem nº 154-A, de 2000, aprovada em 20 de dezembro de 2001, transformou-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, que *dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.* Em seguida, aprovou-se, por iniciativa da CAE, mas tendo como base a proposta enviada pelo Governo Federal, a Resolução nº 43, de 2001, que



SENADO FEDERAL

dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

O presente relatório refere-se à Mensagem nº 154, de 2000. A matéria continua a tramitar, nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal. Em 13 de julho de 2007, fui designado para atuar como relator.

A Mensagem é integrada pelos seguintes documentos:

- a) Exposição de Motivos Interministerial nº 177/MP/MF, de 3 de agosto de 2000, dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Fazenda;
- b) proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, de que trata o inciso I do art. 30 da LRF;
- c) texto sobre a metodologia de cálculo do resultado fiscal dos entes da Federação;
- d) Aviso nº 72/MP, de 18 de agosto de 2000, encaminhando retificação da proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União.

A proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União é composta por dez artigos, distribuídos em cinco capítulos. O Capítulo I, que inclui apenas o art. 1º, define os conceitos utilizados no cálculo da dívida consolidada. O Capítulo II, também composto de somente um artigo (art. 2º), fixa o limite da dívida consolidada líquida da União em três vezes a sua receita corrente líquida. O Capítulo III (arts. 3º e 4º) estabelece os limites e condições para as operações de crédito de interesse da União. O Capítulo IV (arts. 5º e 6º) faz o mesmo em relação à concessão de garantias por parte da União. O Capítulo V (arts. 7º a 10) dispõe sobre os procedimentos e a instrução dos pedidos de autorização para a contratação de operações de créditos e a concessão de garantias por parte da União.

Impõe-se notar que a retificação enviada em 18 de agosto de 2000 sanou incorreção material contida no *caput* do art. 2º da proposta em comento. Substituiu-se a expressão “a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vezes a receita corrente líquida” pela expressão “a dívida consolidada líquida da União não poderá exceder a três vírgula cinco vezes a



SENADO FEDERAL

“receita corrente líquida”. Efetivamente, temos que o novo valor já constava da Exposição de Motivos nº 177/MP/MF, de 2000, o que reforça o argumento de que teria havido um lapso na finalização da documentação remetida pelo Governo Federal em 3 de agosto.

II – ANÁLISE

É atribuição desta Comissão fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, conforme previsão contida nos arts. 99, inciso VI, e 393, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

Destaque-se, preliminarmente, que o propósito da Mensagem nº 154, de 2000, não coincide com os documentos a ela anexados, pois a proposta encaminhada não trata apenas do limite da dívida consolidada, mas também dispõe sobre limites e condições para as operações de crédito de interesse da União e para a concessão de garantias por essa última, e, ainda, sobre os procedimentos para a instrução dos pleitos correspondentes. Assim, a proposição ora examinada requer uma cuidadosa reflexão acerca da própria essência da competência privativa do Senado Federal de dispor sobre o endividamento das diversas Unidades da Federação.

O art. 52 da Constituição Federal trata das competências privativas desta Casa no que tange ao endividamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os incisos VI e VII deixam claro que cabe ao Senado Federal dispor sobre os limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes citados, bem como fixar limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno. Conforme o inciso VIII, o mesmo ocorre com as concessões de garantia pela União. No entanto, somente no caso do inciso VI a iniciativa da proposta cabe ao Presidente da República.

O Regimento Interno é ainda mais claro a esse respeito. O referido art. 393 transcreve as atribuições privativas contidas no art. 52 da Constituição Federal e especifica a quem cabe a iniciativa das proposições relativas ao endividamento dos entes federativos, *in verbis*:

Art. 393. Compete ao Senado:

I – fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Const., art. 52, VI);



SENADO FEDERAL

II – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal (Const., art. 52, VII);

III – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (Const., art. 52, VIII);

IV – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Const., art. 52, IX).

Parágrafo único. As decisões do Senado quanto ao disposto neste artigo terão forma de resolução tomada por iniciativa:

I – da Comissão de Assuntos Econômicos, nos casos dos incisos II, III e IV, do caput;

II – da Comissão de Assuntos Econômicos, por proposta do Presidente da República, no caso do inciso I do caput. [Grifos nossos.]

O art. 30, inciso I, da LRF, entretanto, determina que:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I – Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

Entendemos que a alusão aos incisos VII a IX é inconstitucional, por contrariar expressamente o que dispõe a Constituição Federal. Dessa forma, convém que a análise da proposta consubstanciada na Mensagem nº 154, de 2000, atenha-se ao limite global para o montante da dívida consolidada. A aceitação de proposição de iniciativa do Poder Executivo em matéria de limites e condições para as operações de crédito e para as concessões de garantia implica renúncia à competência privativa do Senado Federal, o que feriria o ordenamento constitucional. A norma legal resultante estaria sujeita a contestação perante o Supremo Tribunal Federal.

Assim, concluímos que o projeto de resolução a ser por nós apresentado contemplará somente a parte da proposta do Governo Federal que dispõe sobre o limite global do montante da dívida consolidada. A parte que trata de limites e condições para as operações de crédito, para a concessão de garantias e para a instrução dos pleitos será considerada como mera sugestão a esta Comissão e será objeto de outro projeto de resolução.



SENADO FEDERAL

Em 2001, o então Senador Lúcio Alcântara, relator da Mensagem nº 154-A, de 2000, deparou-se com problema semelhante. Naquela ocasião, como agora, optou-se por analisar somente a parte relativa aos limites globais para os montantes das dívidas consolidadas e das dívidas mobiliárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa análise resultou na já referida Resolução nº 40, de 2001. Os demais aspectos da Mensagem foram consolidados no Projeto de Resolução do Senado nº 68, de 2001, de autoria do Senador supracitado, e convertidos na igualmente mencionada Resolução nº 43, de 2001.

No mérito, a proposição apresentada é totalmente coerente com os aspectos inovadores introduzidos pela LRF no campo do controle do montante do endividamento público, quais sejam:

- a) a utilização dos conceitos de dívida consolidada e de receita corrente líquida para a fixação do limite;
- b) a adoção de limite compatível com a definição mais abrangente de ente da Federação, incluindo a administração direta, as fundações, as autarquias, os fundos e as empresas estatais dependentes.

Além do mais, o limite proposto contribuirá para a solvência do setor público, ao sinalizar o firme compromisso do Governo Federal com a preservação do equilíbrio de longo prazo das contas públicas. Como lembrado pelos então Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda na Exposição de Motivos nº 177/MP/MF, de 2000, *in verbis*:

O controle do nível de endividamento (...) é de extrema importância para a sociedade. Níveis excessivos de endividamento geram um comprometimento de grande parte da receita futura com pagamento do serviço da dívida, tendo efeitos perversos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população. Na ausência de limites, há um incentivo natural a um excesso de endividamento na administração pública, já que não é, necessariamente, o administrador que tomou os recursos que incorrerá na obrigação de pagar o acréscimo nas despesas financeiras. Dessa forma, este tipo de controle externo (...) contribui para uma política fiscal responsável.

O limite global de endividamento da União, a exemplo do que já ocorre com os Estados e os Municípios, será fixado em termos da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL). Na



SENADO FEDERAL

apuração da DCL, serão deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e outros haveres financeiros. O conceito proposto não impõe rigidez à execução da política monetária, incluindo a dívida líquida do Tesouro Nacional e a dívida mobiliária do Banco Central do Brasil (Bacen) em mercado. Conseqüentemente, a base monetária, as reservas internacionais e qualquer outro ativo ou passivo do Bacen não serão considerados.

No entanto, diferentemente do que acontece com os entes subnacionais, que têm até 2016 para atingir os limites fixados na Resolução nº 40, de 2001, o limite da União passará a vigorar imediatamente após o encerramento do ano da publicação da norma resultante da Mensagem ora examinada.

O limite proposto para a União (ou seja, 3,5 vezes a sua RCL) é maior que aquele definido para os Estados (ou seja, 2 vezes a RCL de cada ente), o qual, por sua vez, é maior que aquele fixado para os Municípios (ou seja, 1,2 vezes a RCL). Isso se deve a três causas. Em primeiro lugar, o Governo Federal exerce funções estranhas aos entes subnacionais, como a execução de política monetária. Para executá-la, o Bacen precisa dispor de um volume de títulos em carteira. Em agosto de 2000, estimava-se que o volume requerido correspondia de 1,15 vezes a RCL da União. Ou seja, 33% do limite estabelecido seria explicado pela necessidade de execução de política monetária.

Em segundo, uma das razões do maior nível de endividamento da União é o refinanciamento de dívidas de 25 Estados e 180 Municípios. Os contratos firmados ao abrigo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, representaram o refinanciamento por trinta anos de dívidas estaduais e municipais. Como as taxas de juros pagas sobre as dívidas renegociadas tendem a ser menores que o custo de captação da União, há um subsídio aos Estados e Municípios, aumentando a dívida líquida da União à medida que seu passivo cresce a uma taxa maior que seu ativo.

Em terceiro, é preciso levar em consideração as diferenças na base tributárias de cada nível de governo. Quanto maior for o potencial de arrecadação de uma dada esfera, maior será o nível de endividamento que essa esfera poderá sustentar. Nesse particular, a experiência histórica mostra que a base tributária e o potencial de arrecadação do Governo Federal é maior, o que justifica um maior limite para a sua DCL.



SENADO FEDERAL

A evolução histórica da relação entre a DCL e a RCL da União, discriminada na tabela a seguir, demonstra a pertinência de um limite igual a 3,5 vezes a RCL, especialmente em face do observado nos exercícios de 2001 e 2002. Concretamente, no 2º quadrimestre de 2001, a relação enfocada atingiu o valor 3,41 – apenas alguns centésimos abaixo do limite proposto. Enquanto a DCL alcançou R\$ 544,3 bilhões, a RCL foi de apenas R\$ 159,6 bilhões – aumentos de 16,7% e 5,6%, respectivamente, em relação ao trimestre anterior. Como explicação para esse comportamento temos, por exemplo, a emissão de títulos do Tesouro Nacional para compor a carteira a ser usada pelo Bacen para fins de política monetária, uma vez que essa autarquia, por determinação da LRF, deixou de poder emitir títulos próprios. Ademais, cabe lembrar que o ano de 2002 foi um ano marcado por fortes tensões no mercado financeiro, o que resultou na elevação do custo de financiamento da dívida pública.



SENADO FEDERAL

Período	DCL (A)	RCL (B)	(DCL e RCL em R\$ bilhões)
			DCL/RCL (A/B)
3º quadrimestre de 2000	429,94	145,11	2,96
1º quadrimestre de 2001	466,47	151,20	3,09
2º quadrimestre de 2001	544,26	159,63	3,41
3º quadrimestre de 2001	545,22	167,74	3,25
1º quadrimestre de 2002	541,79	180,33	3,00
2º quadrimestre de 2002	579,74	189,63	3,06
3º quadrimestre de 2002	633,86	201,93	3,14
1º quadrimestre de 2003	572,29	212,19	2,70
2º quadrimestre de 2003	617,94	217,67	2,84
3º quadrimestre de 2003	615,20	224,92	2,74
1º quadrimestre de 2004	618,62	233,55	2,65
2º quadrimestre de 2004	621,53	249,12	2,49
3º quadrimestre de 2004	623,66	264,35	2,36
1º quadrimestre de 2005	619,57	280,59	2,21
2º quadrimestre de 2005	641,29	293,14	2,19
3º quadrimestre de 2005	667,05	303,02	2,20
1º quadrimestre de 2006	676,88	320,91	2,11
2º quadrimestre de 2006	702,86	334,60	2,10
3º quadrimestre de 2006	727,32	344,73	2,11
1º quadrimestre de 2007	745,96	357,36	2,09
2º quadrimestre de 2007	765,49	362,61	2,11

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal da União, diversos quadrimestres.

Os cinco últimos exercícios, a seu tempo, são um testemunho do ciclo virtuoso pelo qual tem passado a economia brasileira, em geral, e as finanças públicas federais, em particular. Entre o 1º quadrimestre de 2003 e o 2º quadrimestre de 2007, tivemos, contra um aumento nominal de 33,8% na DCL (de R\$ 572,3 bilhões para R\$ 765,5 bilhões), uma elevação de 70,1% da RCL (de R\$ 212,2 bilhões para R\$ 362,6 bilhões), o que permitiu que a relação entre a DCL e a RCL caísse para o atual valor de 2,11.

De qualquer maneira, os eventos de 2001 e 2002, embora singulares, comprovam a necessidade de que o Governo Federal disponha de uma folga para poder fazer frente às suas múltiplas obrigações e aos vários riscos com que se defronta nos cenários doméstico e internacional.

Em termos de técnica legislativa, tivemos o cuidado, no projeto de resolução a ser apresentado, de aproximar-lo, tanto quanto possível, ao teor de normas equivalentes desta Casa, em especial da Resolução nº 40, de 2001. Trata-se de uma consistência normativa que julgamos sumamente importante. Ante essa preocupação, introduzimos na minuta enviada pelo Governo Federal art. 2º contendo a definição da RCL, em estrita consonância com o que dispõe o art. 2º, inciso IV, alíneas *a* e *c*, e §§ 1º e 3º, da LRF. Também incluímos art. 4º



SENADO FEDERAL

vedando a contratação de novas operações de crédito sempre que a União ultrapassar o limite estipulado e art. 5º estipulando a cláusula de vigência.

III – VOTO

Em face do exposto, manifestamo-nos pela aprovação da Mensagem nº 154, de 2000, nos termos do seguinte:



SENADO FEDERAL

PROJETO DE RESOLUÇÃO N° , DE 2007

Dispõe sobre o limite global para o montante da dívida consolidada da União.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida consolidada da União.

§ 1º Consideram-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

I – União: a respectiva administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes;

II – empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

III – dívida consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras da União, inclusive as decorrentes da emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que hajam sido incluídos e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento; e



SENADO FEDERAL

IV – dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

§ 2º Das obrigações financeiras do Banco Central do Brasil, somente serão incluídas na dívida consolidada da União aquelas decorrentes da emissão de títulos de sua responsabilidade no mercado.

§ 3º A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre a União, aqui considerada a administração direta, e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes, exceto os títulos do Tesouro Nacional na carteira do Banco Central do Brasil.

Art. 2º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I – os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 e no art. 239 da Constituição;

II – a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

Art. 3º A dívida consolidada líquida da União, a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder a três inteiros e cinco décimos vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.



SENADO FEDERAL

Parágrafo único. Para fins de verificação do atendimento ao limite, a apuração do montante da dívida consolidada e da receita corrente líquida será efetuada ao final de cada quadrimestre civil.



SENADO FEDERAL

Art. 4º Caso a União não cumpra o limite fixado no art. 3º, ficará impedida, enquanto perdurar a irregularidade, de contratar operações de crédito.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 04 de dezembro de 2007.

, Presidente

, Relator