

PARECER Nº , DE 2016

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 298, de 2007 – Complementar, do Senador Marcelo Crivella, que *altera Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, de forma a extinguir a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira e criar fundo destinado a suprir recursos financeiros que assegurem o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal quando verificado que a realização da receita poderá ficar abaixo do valor estimado na lei orçamentária anual.*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

É submetido à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o PLS nº 298, de 2005 – Complementar, que altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A proposição, de autoria do Senador Marcelo Crivella, foi apresentada em 30 de maio de 2007. O seu objetivo é alterar a LRF no intuito de extinguir a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira e de criar fundo destinado a suprir recursos financeiros que assegurem o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal quando verificado que a realização da receita poderá ficar abaixo do valor

estimado na lei orçamentária anual. O novo fundo, no montante de R\$ 5 bilhões, será composto por títulos da dívida pública federal.

Originalmente enviado apenas para esta Comissão, o PLS nº 298, de 2007 – Complementar, também tramitou pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) em decorrência de sucessivos requerimentos de apensamento. No entanto, ao longo desses oito anos, nenhum relatório chegou a ser aprovado pelas Comissões competentes ou mesmo apresentado pelos relatores designados. Por fim, em 14 de maio de 2015, esta Casa aprovou o Requerimento nº 946, de 2014, de autoria do Senador Marcelo Crivella, para que a proposição fosse desapensada. Com isso, a competência para deliberar sobre a matéria retornou para a CAE.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno, examinar a matéria sob os seus aspectos econômico e financeiro e sobre ela emitir parecer.

Eventual conversão do PLS nº 298, de 2007 – Complementar, em norma legal resultaria na transformação do sistema orçamentário brasileiro de autorizativo em impositivo. Embora esse seja um objetivo louvável, a questão central é se seria razoável assim proceder sem uma ampla reformulação do próprio sistema. Nesse campo, a Constituição Federal requer a edição de normas complementares nas seguintes situações:

- a) **art. 163:** finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização financeira da administração pública, operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União;
- b) **art. 165, § 9º:** exercício financeiro, vigência, prazos e elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e normas

de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos;

- c) **art. 169:** limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Atualmente, essas exigências estão sendo satisfeitas pela LRF, pela Lei nº 4.320, de 1964, e pelo art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). As normas em questão definem regras gerais sobre a estrutura e a aplicação das leis que disciplinam os gastos públicos, todas de iniciativa do Poder Executivo, quais sejam: os planos plurianuais (PPAs), as leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e as leis orçamentárias anuais (LOAs).

A Lei nº 4.320, de 1964, no art. 22, inciso III, estabelece que a proposta orçamentária deverá ser integrada por tabela com as estimativas de receita e despesa. Assim, a norma que *estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços* dos três níveis de governo estabelece a natureza autorizativa das peças orçamentárias. A alínea *f* do dispositivo mencionado anteriormente é ainda mais clara a esse respeito ao se referir à despesa prevista para o exercício. O contingenciamento é um desdobramento lógico da situação ora descrita. Afinal, uma vez que o Poder Executivo pode arbitrar que dotações serão efetivamente executadas, será preciso recorrer a ato próprio, como os decretos do Presidente da República. Coerentemente, os arts. 47 e 48 do recém-citado diploma legal estipulam que cabe ao Poder Executivo, imediatamente após a promulgação da lei orçamentária, aprovar *quadro de cotas trimestrais da despesa* para cada unidade orçamentária. As cotas fixadas deverão perseguir, *na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada*.

A LRF apenas disciplinou as competências do Governo Federal, inserindo-as em um arcabouço conceitual mais amplo. O mero controle da disponibilidade financeira do setor público federal foi substituído, ao menos idealmente, pela busca do equilíbrio macroeconômico, definido em termos da fixação de metas de superávit primário, do controle da inflação e do monitoramento da razão entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB). O contingenciamento (ou “limitação de empenho e movimentação

financeira”) está disciplinado nos arts. 4º, inciso I, alínea *b*, e 9º, §§ 1º e 2º, *in verbis*:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

.....

b) critérios e forma de limitação de empenho (...);

.....

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

.....

Esse disciplinamento teve dois importantes desdobramentos: se por um lado estendeu aos Poderes Legislativo e Judiciário a obrigação de que contribuam, em alguma medida, para o alcance do equilíbrio macroeconômico, também permitiu que os legisladores definam, por meio das leis de diretrizes orçamentárias, quais dotações estarão isentas do risco de contingenciamento.

Em síntese, o contingenciamento é uma prática inerente ao caráter autorizativo da lei orçamentária, consagrado pela Lei nº 4.320, de 1964. Assim, trata-se de prática anterior à promulgação da LRF, que tão-somente a disciplinou. Foram resguardadas as obrigações do Estado que independem de inclusão no orçamento, e não poderia ser de outra forma, e aquelas que forem ressalvadas, a cada exercício, pelas LDOs.

Para que haja uma efetiva limitação da discricionariedade do Poder Executivo no campo orçamentário, seria melhor propor uma ampla reformulação dos princípios que norteiam o ciclo orçamentário brasileiro. Isso requer modificações na Constituição Federal ou, no mínimo, na Lei nº 4.320, de 1964.

O PLS nº 298, de 2007 – Complementar, pretende justamente extinguir a prática do contingenciamento. No entanto, como essa prática representa um desdobramento lógico do caráter autorizativo da peça orçamentária, a sua simples exclusão do corpo da LRF resultaria, na prática, no restabelecimento da situação que vigorava no passado, qual seja:

- a) o Poder Executivo, no exercício das suas competências, controlaria as disponibilidades financeiras, por intermédio da edição de decretos, na “boca do caixa”;
- b) os Poderes Legislativo e Judiciário voltariam a contribuir para o equilíbrio macroeconômico de forma *ad hoc*, em resposta a pressões do Tesouro para que cancelem ou posterguem despesas;
- c) o Poder Legislativo seria impedido, por falta de previsão legal, de definir quais dotações não poderiam ser contingenciadas a cada exercício.

Por conseguinte, reiteramos que a melhor opção é buscar uma ampla reformulação dos princípios que norteiam o ciclo orçamentário brasileiro.

Em relação ao fundo destinado a suprir recursos financeiros que assegurem o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, convém notar que a execução orçamentário-financeira desdobra-se em três etapas: empenho, liquidação e pagamento, disciplinadas pelos arts. 58 a 65 da Lei nº 4.320, de 1964. Primeiro, há a emissão do empenho, em consonância com a programação orçamentária. Trata-se de ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. Depois, há a liquidação, que representa o ponto divisor entre as execuções orçamentária e financeira, consistindo na verificação do direito adquirido pelo credor com base nos títulos e

documentos comprobatórios do respectivo crédito. Ao final, há o pagamento propriamente dito, conforme as disponibilidades financeiras do Tesouro.

Essa sistemática, que não seria alterada pelo projeto em comento, pretende assegurar os direitos dos credores do setor público ao mesmo tempo em que resguarda as finanças do Estado. Dessa forma, o suposto problema representado pelo descasamento entre os fluxos de receita e despesa, a ser equacionado pelo fundo proposto, já se encontra disciplinado pela legislação em vigor.

Do ponto de vista constitucional, temos ainda que o fundo a ser criado invade competência privativa de outro Poder, pois o art. 84, inciso II, da Constituição Federal estipula que compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal, na qual se insere a gestão do fluxo de caixa do Tesouro, objeto do projeto em questão.

Ademais, o montante de R\$ 5 bilhões é muito pouco significativo em face de uma dívida pública mobiliária federal interna (DPMF) que totalizou R\$ 2,6 trilhões em setembro último. Como já existe um ativo mercado secundário para os títulos que compõem essa dívida, o qual conta com a participação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), resta claro que o fundo proposto é extemporâneo.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição dos PLS nº 298, de 2007 – Complementar.

Sala da Comissão, em 17 de maio de 2016.

Senador RAIMUNDO LIRA, Presidente em exercício

Senador RICARDO FERRAÇO, Relator