

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2005 – Complementar, do Senador Flexa Ribeiro, que *altera o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, determinando que os recursos destinados, no Orçamento da União, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira*, 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 21, de 2011 – Complementar, da Senadora Lídice da Mata, todos alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

RELATOR: Senador JOSÉ PIMENTEL

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2005 – Complementar, do Senador Flexa Ribeiro, 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 21, de 2011 – Complementar, da Senadora Lídice da Mata. Os três projetos propõem alterações na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2005 – Complementar tem por objetivo determinar *que os recursos destinados, no Orçamento da União, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira* (o chamado “contingenciamento de verbas”).

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 21, de 2011 – Complementar altera a redação do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, com o objetivo de determinar que as despesas com meio ambiente não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

A tramitação conjunta decorre da aprovação, em 14 de setembro, do Requerimento nº 1.045, de 2011, de autoria do Senador VALDIR RAUPP. Os três projetos em tela passaram a tramitar conjuntamente com o Projeto de Lei do Senado nº 20, de 2011 – Complementar, que altera a redação do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, com o objetivo de determinar que as despesas com cultura não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

Em 7 de fevereiro de 2012, foi aprovado o Requerimento nº 1.523, de 2011, segundo o qual foi desapensado o PLS 20/2011 – Complementar, sendo mantida a tramitação conjunta das demais matérias.

Os três projetos em tramitação conjunta foram distribuídos a três comissões: Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Não foram apresentadas, nesta Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, emendas aos Projetos.

II – ANÁLISE

Nos termos do que dispõe o art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo opinar sobre matérias pertinentes a:

I – proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios;

II – planos regionais de desenvolvimento econômico e social;

III – programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional;

IV – integração regional;

V – agências e organismos de desenvolvimento regional;

VI – proposições que tratem de assuntos referentes ao turismo;

VII – políticas relativas ao turismo;

VIII – outros assuntos correlatos.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 150, de 2005 – Complementar, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, tem por objetivo excluir os **recursos destinados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**, no orçamento da União, da limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no § 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Projeto de Lei do Senado nº 90, de 2007 – Complementar, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, altera o mesmo dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, para vedar o contingenciamento de recursos destinados do orçamento da União destinados à **segurança pública**.

O Projeto de Lei do Senado nº 21, de 2011 – Complementar, por sua vez, propõe o mesmo tipo de alteração do mesmo dispositivo, com a diferença de que procura proteger do contingenciamento de verbas as **despesas com meio ambiente**.

Dos três projetos apensados, o único que lida com os temas desta Comissão é o PLS 150, de 2005 – Complementar, que tenta proteger os recursos destinados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do contingenciamento de verbas. Mas, como iremos mostrar a seguir, as considerações que faremos sobre essa proposição valem para as outras duas.

O art. 1º do PLS 150, de 2005, altera o § 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal incluindo, entre as despesas que não serão objeto de limitação, aquelas destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O

objetivo, como já dissemos antes, é evitar o chamado “contingenciamento” dos recursos destinados a essas Regiões. O art. 2º constitui a cláusula de vigência.

Em sua justificação ao PLS nº150, de 2005, o autor alega que o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal tem sido utilizado pelo Poder Executivo, a cada ano, para buscar o chamado superávit primário. Pondera que “utilizando-se dessa prerrogativa, que lhe é permitida pela legislação em vigor, imediatamente após a aprovação da lei orçamentária anual, o Presidente da República, por meio de um simples decreto, determina que não serão executadas determinadas dotações que o Congresso Nacional, após exaustivas e democráticas apreciações e discussões, decidiu inserir no Orçamento da União, por meio de lei.” Tal prática tem, segundo o autor, afetado sobremaneira as dotações destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Analizando os projetos quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não temos reparos a fazer. 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 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 privativa do Presidente da República de que trata o art. 61 § 1º da CF.

Assim, não apresentam vício de inconstitucionalidade, 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.

Não há nas proposições examinadas qualquer confrontação às regras do Regimento Interno do Senado Federal.

Passando ao exame do mérito, devemos inicialmente ressaltar que o desenvolvimento regional é um item de grande importância para um país com as disparidades regionais do Brasil. O instituto do contingenciamento (ou, em termos técnicos “limitação de empenho e movimentação financeira”) é, em princípio, algo contrário ao bom planejamento tributário. Em um mundo ideal, todas as despesas incluídas no orçamento deveriam ser plenamente executadas.

Ocorre, no entanto, que as demandas da sociedade nem sempre cabem, ao mesmo tempo, na estimativa de um orçamento, cujas receitas são frequentemente superestimadas. Muitas vezes, para se garantir um bem público de alta importância (no caso, a estabilidade de preços) é preciso limitar a despesa de várias formas, inclusive mediante o contingenciamento.

Vedar o contingenciamento de algumas receitas e despesas irá, tão-somente, reduzir ainda mais a margem de manobra do Poder Executivo na busca do equilíbrio fiscal. Reagir ao contingenciamento excessivo de verbas mediante maior enrijecimento da despesa não parece ser o melhor caminho.

A tabela a seguir apresenta dados sobre a vinculação das receitas primárias arrecadadas pelo Governo Central em 2009. Naquele ano, as receitas não vinculadas representavam apenas 24% do total. Se for vedado o contingenciamento de verbas, a rigidez orçamentária, que já é excessiva, se tornará insuportável.

Vinculação das receitas primárias arrecadadas pelo Governo Central – 2009

	R\$ Bilhões	(%)
1. Vinculações no âmbito da Seguridade Social	350.3	47%
1.1 Saúde	3.2	
1.2 Previdência Social	202.4	
1.3 Assistência Social	15.6	
1.4 Outras Vinculações	129.1	
2. Vinculações no âmbito do orçamento fiscal	223.2	30%
2.1 Transferências obrigatórias a entes subnacionais	122.4	
2.2 Outras despesas e órgãos	100.8	
3. Não vinculadas	178.1	24%
TOTAL	751.6	100%

Fonte: Ministério do Planejamento – Estatísticas fiscais (http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/estatisticas_fiscais/estatisticas_fiscais_4_1.pdf).

Ademais, cabe perguntar: por que a preferência do não contingenciamento deve recair sobre os recursos destinados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste?

Se o objetivo do projeto é reduzir as desigualdades regionais, causa surpresa a inclusão da Região Centro-Oeste entre as áreas protegidas do contingenciamento. A tabela abaixo mostra que a Região Centro-Oeste tem o segundo PIB *per capita* e a segunda receita *per capita* entre as regiões do Brasil, ficando acima da média brasileira e atrás apenas da Região Sudeste.

População, PIB e Receita das Regiões Brasileiras					
Regiões	POPULAÇÃO (2010)	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁ RIA DA RECEITA (2010)	PRODUTO INTERNO BRUTO (2008)	Receita Per Capita (2010)	PIB Per Capita (2008)
	(habitantes)	(R\$ mil)	(R\$ milhão)	(R\$/hab.)	(R\$/hab.)
	(A)	(B)	(C)	(B/A)	(C/A)
NORTE	15.864.454	40.662.094	154.705	2.563,09	9.751,68
NORDESTE	53.081.950	98.939.915	397.503	1.863,91	7.488,48
SUDESTE	80.364.410	258.605.923	1.698.590	3.217,92	21.136,10
SUL	27.386.891	70.092.333	502.052	2.559,34	18.331,84
CENTRO-OESTE	14.058.094	44.464.051	279.015	3.162,88	19.847,29
B R A S I L	190.755.799	512.764.316	3.031.865	2.688,07	15.893,96

(Fonte: Receita Executada: STN/MFz; População e PIB: IBGE)

Se o Congresso decidir vedar o contingenciamento de verbas a essas três regiões, logo virão projetos igualmente meritórios para vedar o contingenciamento de verbas destinadas às regiões Sul e Sudeste.

Os três projetos apensados são muito semelhantes. Eles tentam fazer a mesma alteração em um dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, mudando apenas a área a ser protegida do contingenciamento. Só que, dos três projetos, o PLS 50, de 2005 é, de longe, o de mais difícil aplicação. Pois ocorre que nem toda verba do Orçamento Geral da União tem clara delimitação geográfica para sua aplicação, o que dificultaria a implementação da lei caso ela fosse aprovada.

Além disso, não faz sentido instaurar, em uma Lei de Responsabilidade Fiscal, um arremedo de política de desenvolvimento regional, que deve ter foro próprio (seja no desenho do sistema tributário, nos fundos de incentivos regionais ou na política de crédito das instituições financeiras oficiais).

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.

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, permitindo que, a partir de 2000, a grande maioria dos estados gerasse superávits primários crescentes.

O fato é que, em pouco mais de uma década do início da reestruturação e do ajuste fiscal e de dez 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. É amplamente sabido que os entes federados e suas entidades – em seu conjunto – contribuíram para esses resultados favoráveis.

Assim sendo, consideramos que não são meritórios os três projetos que pretendem alterar o § 2º do art. 9º da LRF. Se abrirmos exceções casuísticas ao contingenciamento de verbas, independentemente do mérito da área beneficiada, estaremos criando precedente perigoso que pode não só aumentar a rigidez orçamentária como também sabotar a LRF.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela rejeição do PLS nº 150, de 2005 – Complementar, do PLS nº 90, de 2007 – Complementar e do PLS nº 21, de 2011 – Complementar.

Sala da Comissão, de fevereiro de 2012.

, Presidente

, Relator