

PARECER Nº , DE 2011

DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 147, de
2009, que *autoriza o Poder Executivo a pagar duas
parcelas correspondentes ao Fundo de Participação
dos Municípios e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **WELLINGTON DIAS**

I – RELATÓRIO

É submetido à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em caráter terminativo, o PLS nº 147, de 16 de abril de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, de ementa em epígrafe. Em 28 de abril último, fui incumbido de relatá-lo.

A proposição é composta por quatro artigos. O primeiro autoriza a União a repassar aos Municípios o dobro do valor recebido em janeiro de 2009 sob a forma de cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além do mais, os recursos repassados serão contabilizados como receita própria dos entes beneficiados.

O segundo estabelece que os repasses autorizados deveriam ocorrer em 15 de setembro e 15 de dezembro daquele exercício.

O terceiro autoriza a emissão de série especial de títulos do Tesouro Nacional no intuito de prover os recursos requeridos pelos repasses pretendidos.

O quarto, por fim, contém a cláusula de vigência, prevendo que a lei almejada vigorará a partir da data da sua publicação.

Na justificação do projeto, o autor destaca que *os Municípios foram fortemente atingidos pelas medidas de estímulo do Governo Federal que prejudicou o repasse do Fundo de Participação a partir de uma série de isenções do IPI. Assim, nada mais justo de que o Governo Federal indenize financeiramente os municípios com recursos a serem obtidos a partir da colocação de títulos públicos, visto que os próprios municípios não podem fazer isto.*

Apresentada no decurso da 53ª Legislatura (2007-2010), a presente proposição continuou a tramitar nos termos dos incisos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e do Ato da Mesa nº 4, de 2010.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 97 do RISF, *estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame.*

Conforme relatório sobre transferências constitucionais disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional na *Internet*, o FPM entregou, já deduzidos os 20% devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), R\$ 3,5 bilhões aos governos municipais em janeiro último. Dessa forma, o PLS nº 147, de 2009, propunha destinar igual montante a esses governos em 15 de setembro e 15 de dezembro de 2009, totalizando R\$ 7 bilhões.

Não por coincidência, na audiência pública promovida por esta Comissão, em 7 de abril de 2009, sobre a queda observada nos recursos rateados pelo FPM, o Presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) estimou que os prefeitos receberiam, em 2009, cerca de R\$ 8 bilhões a menos do que planejavam quando prepararam, com base nos cenários formulados pelo próprio governo federal, os seus orçamentos. Supondo um crescimento de 0,5% do produto interno bruto (PIB), a CNM previu que os repasses do FPM alcançariam R\$ 50 bilhões, enquanto a previsão contida no Orçamento Geral da União (Lei nº 11.897, de 2008) era de R\$ 58,2 bilhões. Assim, a proposição ora analisada cobriria 88% da perda antevista para o ano em curso.

Assim, em relação ao mérito, o PLS nº 147, de 2009, estava inteiramente sintonizado com as dificuldades então enfrentadas pelos tesouros municipais. A própria enumeração das datas nas quais seriam feitos os aportes em prol das prefeituras, entretanto, já deixa clara a perda de oportunidade da

presente proposição. Além do mais, do ponto de vista constitucional, o projeto contém vários vícios insanáveis.

Destaque-se, em primeiro lugar, que a autorização para que sejam emitidos títulos públicos para prover os recursos requeridos pelos repasses pretendidos confunde-se com um projeto de crédito adicional especial, regulamentado pelos arts. 40 a 43 da Lei nº 4.320, de 1964, a qual *estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Ora, esses créditos modificam a lei orçamentária e, como esta, são de iniciativa exclusiva do Presidente da República, conforme dispõe o art. 84, inciso XXIII, combinado com os arts. 165 e 166, todos da Constituição Federal. A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, que disciplina o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), por exemplo, inclui, em seu art. 2º, os projetos de lei sobre créditos adicionais entre aqueles tratados no recém-citado art. 166, a exemplo dos projetos relativos aos planos plurianuais, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais propriamente ditos. Assim, a presente proposição invade competência privativa do Poder Executivo.

Em segundo lugar, as emissões de títulos públicos não podem ser autorizadas a revelia da gestão do conjunto da dívida pública, sob risco de violação do disposto no art. 167, inciso III, da Lei Maior, que estabelece que as operações de crédito não podem ser maiores que o montante das despesas de capital passadas, sob a forma de refinanciamentos, ou presentes, sob a forma de novo endividamento. Para que essa exigência seja contornada, as proposições correspondentes deverão ter finalidade precisa e ser aprovados por maioria absoluta. No entanto, os recursos a serem repassados aos governos municipais deverão, na forma do parágrafo único do art. 1º do PLS nº 147, de 2009, ser contabilizados como receita própria dos entes beneficiados, podendo cobrir qualquer despesa, inclusive correntes.

Evidentemente, nenhuma das disposições mencionadas anteriormente oferece amparo legal ao projeto em tela. Talvez por essa razão o autor tenha conferido caráter autorizativo ao PLS nº 147, de 2009. Tanto os repasses para os governos municipais como a emissão de títulos públicos federais são apresentados como meras autorizações, conforme os arts. 1º e 3º. No entanto, trata-se de uma solução insatisfatória, pois a forma não pode ter primazia sobre a substância. É evidente a natureza compulsória da proposição, pois os repasses têm valores e prazos definidos para serem realizados.

Ainda sobre a pretensa natureza autorizativa do projeto em comento, dois fatos adicionais conspiram contra a sua aprovação:

- a) o Supremo Tribunal Federal (STF) cancelou a Súmula nº 5, que era a fonte material do Parecer nº 527, de 1998; essa súmula dispunha que a sanção de projetos de lei com vício de iniciativa supriria a falta de iniciativa do Poder Executivo; o novo entendimento daquela Corte passou a ser no sentido de que projetos de lei, de iniciativa parlamentar, que versem sobre matéria administrativa do Poder Executivo são considerados inconstitucionais, mesmo que sejam sancionados;
- b) em razão desse novo entendimento do STF, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados emitiu a Súmula de Jurisprudência nº 1, considerando inconstitucionais os projetos autorizativos que tramitam naquela Casa.

Portanto, ainda que o PLS nº 147, de 2009, tivesse caráter efetivamente autorizativo, ele dificilmente prosperaria na Câmara de Deputados mesmo que não contivesse outros vícios de inconstitucionalidade, como apontados previamente.

Destaco que o Governo Federal em 2009 e 2010 fez antecipação e concedeu um ponto percentual extra do FPM no final do ano passado.

De qualquer maneira, convém frisar que a iniciativa do Senador Raimundo Colombo coincidiu com a preocupação do próprio Poder Executivo. A Medida Provisória nº 462, de 2009 (convertida na Lei nº 12.058, de 2009), inclusive, permitiu que o Governo Federal prestasse apoio financeiro aos governos municipais por intermédio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre as cotas-parte do FPM creditadas nos exercícios de 2008 e 2009.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição do PLS nº 147, de 2009.

Sala da Comissão, em 29 de novembro de 2011.

, Presidente

, Relator