

PARECER Nº , DE 2012

Da Comissão de Assuntos Econômicos, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2012 – Complementar, que “Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, com vistas a vedar a limitação de empenho e movimentação financeira do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET)”.

RELATOR: Senador JOSÉ PIMENTEL

I – RELATÓRIO

É submetido à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2012 – Complementar, da Senadora Ana Amélia, que veda o contingenciamento de recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET).

Para tanto, acrescenta § 3º ao art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) excluindo da limitação de empenho e de movimentação financeira de que trata esse artigo as despesas do FUNSET.

Conforme justificação do referido projeto, *dos recursos autorizados pelas leis orçamentárias, apenas uma pequena parcela tem sido aplicada. No presente exercício, dos R\$ 921 milhões autorizados apenas R\$ 59 milhões foram gastos, considerando a execução até 22 de setembro. Nos exercícios anteriores, a execução variou de 25 a 28% dos créditos autorizados. Podemos concluir que a maior parte dos recursos destinados ao FUNSET não são gastos, permanecendo na Conta Única do Tesouro Nacional e ajudando a formar o superávit primário.*

Mais adiante, sabendo que compete a cada órgão, no caso o Ministério das Cidades ao qual se vincula o FUNSET, a definição dos recursos a serem contingenciados, afirma que *o FUNSET tem sido prejudicado na execução de suas ações de educação e segurança de trânsito e da prevenção de acidentes. Certamente, essa economia não compensa os custos financeiros e humanos associados ao elevado número de acidentes que ocorrem nas rodovias e ruas do País.*

O Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2012 – Complementar foi distribuído a esta Comissão de Assuntos Econômicos, não tendo sido a ele apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

De imediato, é de se ressaltar que a regulação do mecanismo de contingenciamento de recursos orçamentários encontra fundamentação no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, entre outros aspectos, define as matérias não sujeitas à limitação de empenho e de movimentação financeira. Nos termos estipulados no referido dispositivo, *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.*

Para um claro delineamento da matéria em exame, são necessárias algumas considerações de ordem jurídica, orçamentária e econômica que entendemos restringem e demarcam o alcance e o contexto de proposições dessa natureza.

Como se sabe, a LRF visa assegurar o equilíbrio nas contas públicas, estipulando condições, exigências e metas a serem observadas e cumpridas pelos entes públicos para a realização das receitas e a efetivação do gasto público. Mais ainda, estipula restrições e condicionantes para a renúncia de receita e para a geração de despesas em geral.

Relativamente ao instituto do contingenciamento, ele insere-se, fundamentalmente, no âmbito dos mecanismos instituídos pela LRF que objetivam conferir flexibilidade ao Poder Executivo na execução orçamentária, ampliando o exercício de sua discricionariedade relativamente ao gasto público. E essa discricionariedade se torna estratégica, na medida em que se reconhece

não ser possível prever normativamente, no caso na lei orçamentária, todas as hipóteses passíveis de revisão de despesas, desde a anulação de rubricas, a suplementação de outras, até a sua não realização, por motivos de diversas naturezas. Portanto, o contingenciamento é tecnicamente necessário, pois não há, na programação orçamentária, certeza quanto à exatidão do montante de receita pública prevista, nem dos valores efetivos envolvidos nas ações orçamentárias e nos seus créditos adicionais. Essas são variáveis que se subordinam ao próprio desempenho econômico e às decisões políticas.

O orçamento é dinâmico e autorizativo.

Enquanto tal e em conformidade com o *caput* do art. 9º da LRF, o contingenciamento é um mecanismo previsto para permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício, quando existir indícios de frustração da receita realizada. É um mecanismo de controle e contenção do gasto público, porquanto não haja garantia de receita que lhe promova o custeio. Em suma, ele é procedimento necessário e pertinente à consecução dos resultados fiscais definidos como prioritários. A discricionariedade que ele permite à execução orçamentária lhe qualifica como uma ação de racionalidade administrativa.

Não se pode ignorar que, nos termos dispostos no § 1º do art. 1º da LRF, a responsabilidade fiscal exige ação planejada e transparente, ***em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.***

A propósito, conforme informações do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 2º Quadrimestre de 2012, disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional na Internet, até agosto deste ano de 2012, o Governo Central obteve um resultado primário de R\$ 53,07 bilhões, equivalente a tão-somente 54,7% da meta prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, que é de R\$ 97 bilhões. Restam apenas quatro meses para a consecução da meta planejada. É pouco provável que esse ajuste seja obtido neste ano. Daí a importância e a função estratégica do contingenciamento.

Além desse aspecto, vale notar que o instituto do contingenciamento é ainda mais fundamental e estratégico em contextos, como o do orçamento público brasileiro, de expressiva vinculação dos recursos

orçamentários e de elevado nível de despesas constitucional e legalmente obrigatórias.

Essas restrições orçamentárias, entre outras implicações, restringem sobremaneira a capacidade de o poder público intervir na economia, pela rigidez que impõe à própria execução orçamentária.

O grande volume de receitas vinculadas provoca rigidez orçamentária, na medida em que estas não podem ser utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas. Por sua vez, o contínuo crescimento das despesas de execução constitucional e/ou legalmente obrigatórias prejudica a flexibilidade da política fiscal. Verifica-se que as despesas com pessoal e encargos sociais, previdência social, assistência social, educação e saúde cresceram significativamente a partir de 1995.

Com efeito, atualmente, as vinculações de recursos comprometem algo próximo de 75% das receitas correntes líquidas da União, cabendo à criação e ao crescimento das contribuições sociais nas últimas décadas parcela importante desse comprometimento.

No período janeiro/agosto deste exercício de 2012, as transferências a Estados e Municípios corresponderam a 16,59% da receita total realizada pelo Governo Central (Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social), de R\$ 690.710,5 milhões. Essas transferências incluem os fundos de participação, os fundos regionais de desenvolvimento, salário-educação, as compensações financeiras e demais transferências constitucional e legalmente definidas.

Já as despesas não discricionárias, aquelas “obrigatórias”, exceto Previdência Social, comprometeram 27,67% dessa receita no período. Aqui estão incluídas as Despesas com Pessoal (17,86%), Abono e Seguro Desemprego (3,77%), as Despesas com Assistência Social – LOAS (2,82%), As despesas com Benefícios da Previdência Social representaram 28,77% da receita do Governo Central.

A diminuição da flexibilidade orçamentária que esses aspectos impõem ao orçamento público, logicamente, limita a alocação dos seus recursos entre diferentes usos, perpetuando um conjunto de prioridades temporalmente condicionadas, negando as possibilidades de alterações na hierarquia dessas prioridades que ocorrem, em qualquer sociedade, com o decorrer do tempo.

Do ponto de vista jurídico, é de se notar que a LRF incorpora normas gerais, típicas das denominadas leis nacionais, aplicáveis a todos e a todo o território nacional – suas disposições se aplicam tanto à União, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Em suma, são diretrizes genéricas, que têm seus efeitos sobre todos os entes que compõem a Federação, inclusive União, a quem a Constituição atribui competência para sua edição.

Isso, em consonância ao próprio texto constitucional que em seu art. 24 determina, *verbis*:

Art. 24. Compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

.....

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (grifo nosso)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Desse modo, as leis aplicáveis aos distintos níveis de governo, como o caso da LRF, não podem e não devem conflitar com tais disposições, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade. Por isso mesmo entendemos “fora de lugar” e extemporâneas as iniciativas legais que buscam alterar, de modo pontual e específico, o contingenciamento referido art. 9º da LRF, como o projeto em exame.

Portanto, em consonância com o texto constitucional, e em sintonia com a LRF, cabe à legislação dos próprios entes federativos, inclusive a União, a regulação de suas matérias orçamentária e financeira, de forma concorrente à legislação expressa pelas normas gerais. Daí, como previsto no próprio texto do § 2º do art. 9º da LRF, as despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento devem estar previstas na lei de diretrizes orçamentárias. Esse

seria também o caminho e a forma legal apropriada para impedir o contingenciamento dos recursos alocados ao FUNSET.

Portanto, as regras de como proceder à limitação de empenho e movimentação financeira, o necessário e muitas vezes pertinente contingenciamento, no âmbito da União, de cada Estado ou Município inserem-se, de forma mais adequada e apropriada, nas suas respectivas leis de diretrizes orçamentárias.

Entendemos, em suma, que a preservação dos recursos originalmente alocados no orçamento da União ao FUNSET seja procedimento pertinente às leis de diretrizes orçamentárias, e não à LRF.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 376, de 2012 – Complementar.

Sala da Comissão, de de 2012.

, Presidente

, Relator