



## PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 37, de 2015 – Complementar, do Senador Reguffe, que *estabelece a obrigatoriedade de aprovação legislativa para que o Poder Executivo possa ampliar a dívida mobiliária federal e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

### I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o PLS nº 37, de 2015, do Senador Reguffe, que *estabelece a obrigatoriedade de aprovação legislativa para que o Poder Executivo possa ampliar a dívida mobiliária federal e dá outras providências.*

Nos termos propostos, qualquer novo aumento nominal da dívida mobiliária federal deverá ser precedido de autorização legislativa, sendo a dívida mobiliária definida como a parcela da dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil.

Para tanto, a solicitação de ampliação da dívida mobiliária deverá ser encaminhada pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, acompanhada das seguintes informações:





- I - montante do valor pretendido com as emissões;
- II - justificação para o aumento do endividamento;
- III - impacto fiscal do novo endividamento;
- IV - prazo para a realização do lançamento dos novos títulos da dívida, o qual não poderá ser superior a um ano.

Conforme justificção do autor, *a presente proposição legislativa tem por objetivo estabelecer o controle social sobre o endividamento público, impedindo que o governo o faça sem que a sociedade tenha consciência dos motivos e do impacto de tal medida. Hoje, a dívida interna já supera a casa dos R\$ 2 trilhões, sendo que este valor foi atingido com um crescimento que não teve a devida atenção por parte da sociedade.*

## II – ANÁLISE

Como se sabe, é da competência privativa do Senado Federal autorizar operações financeiras externas de interesse da União, dos Estados e dos Municípios e dispor sobre os limites e condições para as suas operações de crédito interno e externo, conforme definida no art. 52, incisos V a IX, da Constituição Federal, nas quais se inserem, logicamente, as operações de contratação de dívida mobiliária federal, objeto da proposição em exame.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, que trata de normas gerais de finanças públicas, ao tratar do controle da dívida e do endividamento, o faz em consonância com esses





dispositivos do art. 52 da Constituição Federal, e reafirma que ao Senado Federal compete, de forma privativa, estipular as condições, exigências e limites para a sua contratação, inclusive de sua prévia autorização, quando se tratar de operação de crédito externo.

Assim, no texto constitucional, há nítida distinção e clara demarcação do espaço e da abrangência do exercício de competências atribuídas ao Congresso Nacional e ao Senado Federal relativamente ao endividamento público, um dos componentes das finanças públicas, sendo que as questões atinentes ao controle da dívida pública e do processo de endividamento público propriamente ditos, matéria constante do projeto em exame, constituem espaços próprios e privativos de competência do Senado Federal, devendo tais matérias, portanto, incorporarem a forma de resolução e não de lei complementar, como no projeto em exame.

Há, assim, inadequação do instrumento jurídico adotado no processo legislativo em questão, muito embora passível de correção, com sua reautuação para projeto de resolução do Senado.

Em termos de técnica legislativa, convém frisar que a Resolução nº 48, de 2007, que *“Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno”*, é a norma do Senado Federal que regulamenta o exercício da competência privativa a que acabamos de nos referir, devendo ser a norma a ser alterada relativamente à matéria pretendida com o PLS nº 37, de 2015.





Nesses termos, mesmo se aceito, haveria reparos jurídicos e de técnica legislativa a fazer ao projeto em exame, pois, na forma de projeto de lei complementar, ele está em desacordo formal com a Constituição e com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Quanto ao mérito, discordamos dos termos da proposta, visto que ela impõe restrições à execução das políticas fiscal e monetária do Executivo Federal.

De fato, contrariamente aos demais entes, a União exerce funções específicas, como (i) execução da política monetária, o que demanda a manutenção de um estoque de títulos na carteira do Banco Central do Brasil exclusivamente para esse fim; (ii) certificação, reconhecimento e assunção de passivos pela União; (iii) gestão macroeconômica, inclusive com a adoção de atos relativos ao próprio financiamento da dívida pública e ao equilíbrio da Federação.

Nesse contexto, submeter cada operação de emissão de títulos públicos que implique aumento da dívida mobiliária federal à prévia autorização legislativa, decorrência direta do projeto em exame, implica clara restrição à flexibilidade necessária à execução das políticas fiscal e monetária, e à gestão macroeconômica, muitas vezes com perdas de sua eficácia e oportunidade, devido ao lapso de tempo exigido no processo legislativo ordinário.





Ademais, consideramos inócua ao controle do endividamento público federal a submissão dessas operações à prévia autorização legislativa, como pretendido.

Isso porque, todo endividamento, obrigatoriamente, contém previsão orçamentária ou lei específica que o justifique e legitima, não correspondendo, assim, a exigência de nova e específica autorização do legislativo elemento adicional de controle sobre o endividamento público.

Com efeito, historicamente no Brasil, e a semelhança em outras economias, os instrumentos de gestão e controle da dívida pública se faz, fundamentalmente, pela estipulação de limites de endividamento a ser observado pela União, sendo ele definido em termos de montantes consolidados, de fluxos contratados num determinado período de tempo, ou ainda, em termos da capacidade de pagamento do setor público dos encargos financeiros e amortizações das dívidas contratadas. São instrumentos mais afeitos e adequados ao controle da dívida e do endividamento público e que não impõem restrições estranhas às políticas fiscal e monetária.

É bom frisar que, nos termos da LRF, cabe ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à dívida pública e às operações de crédito, definidos privativamente pelo Senado Federal, a quem compete ainda autorizá-las, previamente, quando se tratar de operação de crédito externo.

Assim, entendemos que o PLS nº 37, de 2015, enfrenta restrições jurídicas e de técnica de redação legislativa, além de consideramos





que ele impõe forma inadequada de controle da dívida e do processo de endividamento público, pois os instrumentos para tanto se fundam em variáveis outras, como acima mencionados, e que não impõem limitações à execução das políticas macroeconômicas do Governo Federal.

Contrariamente, entendemos que um controle enformado em autorizações legislativas tende antes a submetê-lo a crivos políticos, nem sempre consoantes com o rigor técnico necessário, sobretudo em matéria de cunho orçamentário e financeiro.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 37, de 2015 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

