

Emenda Aditiva N ° ao Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição N° 22-A, de 2000 (PEC N° 565/2006)

Art. 1º o art. 2º do Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda a Constituição nº 22 – A, de 2000 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15:

Art.166.....

.....

§ 15. A transferência de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para atender a programação das emendas individuais e coletivas incluídas na lei orçamentária não integrarão a base de cálculo da Receita Corrente Líquida estabelecida no art. 2º da lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. “

Art.2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A lei de responsabilidade fiscal editada no ano de 2000 com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal definiu limites e condições para despesas de pessoal, dívida pública, restos e pagar, entre outros. O parâmetro trazido ao ordenamento jurídico pela lei para limitar as despesas é a receita corrente líquida, conceituada conforme seu art. 2º, inciso IV.

De acordo com o conceito da lei de responsabilidade fiscal a receita corrente líquida corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes, inclusive as transferências da LC 87/96 e do FEX, e outras receitas também correntes, deduzidos, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para custeio da previdência e a receita da compensação financeira estabelecida no §9º da CF/88.

Observa-se do teor da lei que todas as receitas classificadas como receitas correntes, no conceito da lei nº 4.320/64, compõem a base das receitas que determinam a receita corrente líquida, incluindo-se as receitas transferidas pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de transferências voluntárias, classificação dada as transferências da União para atender a programação de emendas parlamentares aos entes federados, as quais estão registradas na rubrica das transferências correntes.

Por esta regra, todos os recursos conveniados pelos entes com a União para



execução de emendas parlamentares estão contidos na base de apuração da receita corrente líquida, sendo que os recursos de emendas são destinados à finalidade específica não podendo ser utilizados a qualquer outro pagamento, inclusive para satisfação de despesas impostas pela vinculação da receita corrente líquida.

Pelo lado da despesa, a lei de responsabilidade fiscal limita a execução de gastos tendo a receita corrente líquida como parâmetro. Um desses gastos é a despesa de pessoal e encargos sociais, cujos limites estão fixados pela lei, conforme autorização dada pela CF/88, em se art. 169.

O limite global de gastos para cada ente da Federação é estabelecido no art. 19 da lei responsabilidade fiscal, e corresponde, no caso dos Estados, a 60% da RCL, e dentro desse limite a outros, relativos a cada poder. Na esfera estadual, a proporção é de: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público.

Precisamente se extrai da lei que ficam os entes limitados aos percentuais nela estabelecidos para efeito de aplicação de recursos em despesas de pessoal e encargos sociais, e determina o percentual que cada um dos poderes devem cumprir com o objetivo de manter as despesas com pessoal em patamares que não comprometam uma gestão fiscal responsável.

Contudo, os poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público interpretam a lei em sentido inverso, ou seja, tratam os percentuais como uma autorização legal para que sejam aplicados na sua íntegra, sem inclusive observar os limites prudenciais que estabelecem a execução na proporção de 95% dos limites máximos, sob pena de sanção.

A interpretação dos demais Poderes de que os limites se referem a percentual para repasses de recursos, e não como teto que não deve ser ultrapassado, cria aos Executivos estaduais a obrigação de fazer, ou seja, os poderes Judiciário e Legislativo, e o Ministério Público, exigem em seus orçamentos a disponibilização de 100% do teto da lei, assim, quanto mais elevada for à base de apuração da receita corrente líquida, conseqüentemente, maior será o valor que deve ser transferido aos demais Poderes constituídos.

Outra regra de vinculação de despesa que se origina da lei de responsabilidade fiscal é o valor a constar no orçamento relativamente à reserva de contingência.

A lei de responsabilidade fiscal, art. 5º, determina que a lei de diretrizes orçamentárias deve especificar as regras de utilização e montante da reserva de contingência. E, esse montante deve ser definido com base na receita corrente líquida (inciso III, art. 5º).

Embora seja um instrumento que visa assegurar a cobertura de passivos



contingentes e outros riscos imprevistos, também gera uma despesa adicional que induz ao desequilíbrio, ao fixar uma reserva orçamentária parametrizada em receitas que possuem destinação específica, no caso os convênios com a União, mas subtrair o orçamento de fonte dos tesouros estaduais.

A Constituição Federal também estabelece vínculo de despesa em relação à receita corrente líquida.

Com o propósito de dar solução aos estoques de precatórios das unidades federadas, a matéria foi objeto da emenda constitucional nº 62/2009. A emenda nº 62/09 além de alterar o art.100 da Constituição Federal, que trata dos precatórios, também inseriu o art. 97 nos Atos das Disposições Transitórias onde estabeleceu as normas para pagamento dos precatórios. Assim, com o intuito de saldar os precatórios vencidos e a vencer os Estados deverão destinar ao pagamento dos precatórios 1,5% da receita corrente líquida anual.

Neste caso, também, tem-se um desequilíbrio na regra, não face à destinação dos recursos, pois não é o mérito que se debate, mas sim o fato de se ter uma vinculação para estipular o valor a ser pago, enquanto que a fonte que financia a despesa é outra.

E, novamente, a base sobre a qual se calcula o percentual de pagamento dos precatórios, que é a receita corrente líquida, tem no seu computo os recursos das transferências voluntárias, ou seja, os convênios recebidos da União que decorrem das emendas parlamentares, e, tal como no caso dos repasses aos Poderes, a fonte que financia o dispêndio são os recursos ordinários, que como já mencionado se trata de uma fonte escassa.

Em síntese, as receitas de transferências voluntárias da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que se referem à execução das emendas parlamentares, compõem a base de cálculo da receita corrente líquida, e por essa regra oneram os orçamentos dos entes federados, pois geram repasses de recursos aos demais Poderes, pagamento de precatórios e reserva de contingência. Assim, recursos que se destinam a finalidades específicas, e visam complementar os orçamentos subnacionais e também corrigir desigualdades regionais, por consequência dão origem a outras despesas, as quais para serem financiadas comprometem o caixa dos tesouros estaduais.

Pelas razões expostas, propõe-se a exclusão das transferências voluntárias da União, com o objetivo de atender a programação das emendas parlamentares individuais e coletivas incluídas na lei orçamentária, da base de cálculo da receita corrente líquida.

Sala das Comissões, em 02 de outubro de 2013.

Senador Blairo Maggi

