

VOTO EM SEPARADO

(ao PL nº 4/2019-CN)

Perante a COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei nº 4, de 2019 - CN, que *abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Economia e da Cidadania, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 248.915.621.661,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.*

I - RELATÓRIO

O Poder Executivo encaminhou, por meio da Mensagem nº 80, de 13/03/2019, o Projeto de Lei nº 4/2019-CN (PL nº 4/2019-CN), que propõe a abertura de crédito suplementar aos orçamentos fiscal e da seguridade social, no valor de R\$ 248,9 bilhões, cujo detalhamento se encontra no Anexo I do projeto.

Referido projeto requer aprovação da maioria absoluta do Congresso Nacional, em virtude de a fonte de recursos nele prevista ser a realização de operações de crédito em montante excedente ao limite constitucional, rito exigido pelo art. 167, inciso III, da Constituição.

Quanto aos gastos objeto do projeto, observa-se desde logo se tratarem de despesas obrigatórias que necessariamente devem ser autorizadas tempestivamente para que não ocorram prejuízos à execução das políticas públicas, nem se suspenda o pagamento de pensões, aposentadorias e benefícios.

No entanto, havendo recursos que possam substituir, ainda que parcialmente, o montante das operações de crédito previstas no projeto, esta Comissão e o Congresso Nacional devem agir com responsabilidade e promover os ajustes indispensáveis.

Encerrado o exercício financeiro, apurou-se o montante de R\$ 141,2 bilhões como superávit financeiro nessa fonte orçamentária (fonte 52 - Resultado do Banco Central). Assim, se essa fosse a única variável a ser considerada no redimensionamento das necessidades de ampliação do endividamento, a realização de operações de crédito acima do limite constitucional deveria ser de apenas R\$ 107,7 bilhões (R\$ 248,9 bilhões de despesas menos R\$ 141,2 bilhões de recursos já disponíveis).

Esse montante é muito próximo aos que a Secretaria do Tesouro Nacional demonstrou na “Apresentação do Resultado do Tesouro Nacional” de fevereiro (divulgado em 28/03/2019) e de março (divulgado em 29/04/2019), de R\$ 95,7 bilhões e R\$ 110,4 bilhões, respectivamente.

Posteriormente, talvez por antever que o Congresso Nacional poderá aprovar operações de crédito em montante inferior ao solicitado no projeto, a projeção de abril (divulgada em 29/05/2019) se fez de modo mais conservador, elevando a necessidade para R\$ 146,7 bilhões. Para se chegar a esse valor, considerou-se a existência de receitas financeiras no montante de R\$ 154,2 bilhões, sendo R\$ 141,2 bilhões referentes à transferência do Banco Central e R\$ 13,1 bilhões de outras fontes (retorno de operações de crédito e dividendos).

Da apresentação do Resultado do Tesouro Nacional constam os seguintes esclarecimentos:

A **projeção** atual mostra uma **insuficiência de R\$ 146,7 bi** para o cumprimento da Regra de Ouro em 2019. A elevação da insuficiência decorre principalmente da **inclusão de fatores de risco** nas projeções em relação ao cenário anterior:

- Frustração de investimentos e inversões financeiras;
- Contingenciamentos;
- Redução da amortização devido à possível queda do IGP-M (correção do principal); e
- Risco de frustração das fontes livres disponíveis devido à queda da arrecadação.

A principal medida para **garantir o cumprimento** da Regra de Ouro no exercício financeiro de 2019 é a **aprovação do crédito suplementar**, solicitado por meio do PLN nº 04/2019. (grifo no original)

Essa mais recente projeção da efetiva necessidade de realização de operação de crédito constou da Nota Conjunta SEI nº 2/2019/SOF/STN/FAZENDA-ME, das Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF), datada de 27/05/2019 e encaminhada a esta Comissão por intermédio do Ofício SEI nº 179/2019/CODEP/AAP/GME-ME em resposta ao Requerimento de Informação nº 03/2019, aprovado por esta Comissão. Nesse documento¹, entre outras, foram propostas duas providências para a aprovação do PL nº 4/2019-CN:

- a) redução do valor do referido PLN, de R\$ 248,9 bilhões para R\$ 146,7 bilhões;

¹ Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7958676&ts=1559838817559&disposition=inline>. Acesso em 06/06/2019.

- b) revogação do § 13 do art. 4º e do § 2º do art. 8º da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (Lei Orçamentária de 2019 - LOA 2019), que segundo a Nota Conjunta seriam obstáculos à abertura de crédito por decreto no montante residual (R\$ 102,2 bilhões).

Nesse contexto, somos de entendimentos de que as programações constantes do PL nº 4/2019-CN devem necessariamente ser autorizadas, vez que tratam de despesas obrigatórias, com alto impacto social e econômico. Quanto às operações de crédito, esta Comissão e o Congresso Nacional não devem autorizar mais que R\$ 146,7 bilhões, uma vez que essa é a necessidade efetivamente demonstrada pelo Poder Executivo projetando-se o pior dos cenários, no qual foram considerados todos os riscos envolvidos.

Logo, a autorização para realização de operações de crédito no montante de R\$ 248,9 bilhões é excessiva e desnecessária. De fato, há flagrante erro no projeto, o qual deve ser corrigido com fundamento no art. 166, § 3º, inciso III, alínea *a*.

Submetemos à consideração desta Comissão a seguinte forma de sanar o vício.

Aprovação integral das despesas constantes do PL nº 4/2019-CN, com a utilização de diferentes fontes de recursos

- Aprovar o PL nº 4/2019-CN no valor de R\$ 248,9 bilhões;
- Deixar expresso no texto da lei que os recursos que devem suportar as despesas são oriundos de operações de créditos (R\$ 146,7 bilhões) e de parcela do superávit financeiro constituído por recursos transferidos pelo Banco Central (R\$ 102,2 bilhões);
- cancelar integralmente as programações constantes do Anexo II (R\$ 248,9 bilhões).

Essa solução resolve já no Congresso Nacional a autorização orçamentária para a realização de todas as despesas obrigatórias objeto do PL nº 4/2019-CN, com possibilidade, no entanto, de realização de operações de crédito acima do limite constitucional de apenas R\$ 146,7 bilhões. Essa é a alternativa que entendemos ser a mais adequada e oportuna, pois tanto suplementará as despesas constantes do crédito – todas obrigatórias, repita-se – nos montantes necessários até o final de 2019, como o fará empregando um conjunto otimizado de fontes de recursos. Acreditamos que nossa proposta alcançará consenso nesta Comissão e no Congresso Nacional, permitindo-se que avance a tramitação desta matéria tão complexa.

Observe-se que o fato de toda a suplementação ser feita com a fonte 44 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional e parte das fontes de recursos ser constituída da fonte 52 – Transferência do Banco Central não representa óbice para a aprovação do substitutivo que apresentamos, uma vez que as leis de diretrizes orçamentárias, inclusive a vigente, admitem trocas

de fontes quando da abertura de créditos adicionais. Essa troca fica determinada no parágrafo único do art. 2º do substitutivo que estamos propondo².

É essencial que o governo solicite a real necessidade de operações de crédito. Ao solicitar R\$ 248,9 bilhões o governo está adiantando R\$ 102,2 bilhões de operações de crédito do próximo ano. O Congresso Nacional estará presente e deverá analisar as operações de crédito acima das despesas de capital (o descumprimento da regra de ouro) no devido tempo. Por isso, a apresentação do substitutivo de autorização de operações de crédito acima do limite constitucional em R\$ 146,7 bilhões.

II - VOTO

Em face das considerações apresentadas, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4, de 2019-CN, na forma do substitutivo proposto, mantidos inalterados os Anexos constantes do referido projeto de lei.

Sala da Comissão,



Senador ANGELO CORONEL

² A troca de fontes por meio de crédito adicional é procedimento usual. Veja-se, como exemplo, o crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória nº 857, de 20/11/2018.

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4, DE 2019 - CN

Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Economia e da Cidadania, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 248.915.621.661,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aberto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019), em favor dos Ministérios da Economia e da Cidadania, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 248.915.621.661,00 (duzentos e quarenta e oito bilhões novecentos e quinze milhões seiscentos e vinte e um mil seiscentos e sessenta e um reais), para atender à programação constante do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º são oriundos de:

I - operação de crédito por emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, no valor de R\$ 146.700.000.000,00 (cento e quarenta e seis bilhões, setecentos milhões de reais), autorizada nesta Lei em conformidade com o inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição; e

II - parcela do superávit financeiro da União apurado no exercício de 2018, no valor de R\$ 102.215.621.661,00 (cento e dois bilhões, duzentos e quinze milhões, seiscentos e vinte e um mil, seiscentos e sessenta e um reais).

Parágrafo único. Para fins de aproveitamento dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, o Poder Executivo efetuará a troca da fonte de recursos 44 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional alocada em programações relativas ao serviço da dívida pública constantes da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, pela fonte 52 - Resultado do Banco Central.

Art. 3º Ficam canceladas as programações incluídas na Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, com fundamento no art. 21 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, conforme indicado no Anexo II.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

