

**AVULSO NÃO
PUBLICADO.
PROPOSIÇÃO DE
PLENÁRIO.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 58- B, DE 2015

(Do Sr. Daniel Vilela)

Estabelece a fixação na lei de diretrizes orçamentárias parâmetros e limites para o crescimento das despesas não financeiras na União, nos Estados e Distrito Federal e nos Municípios, limitando-as ao respectivo crescimento econômico; tendo parecer: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. LELO COIMBRA); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela rejeição (relator: DEP. JOÃO PAULO KLEINÜBING).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, fica acrescida do art. 4º-A, com a seguinte redação:

“Art. 4º-A A Lei de Diretrizes Orçamentárias, na União, nos Estados e Distrito Federal e nos Municípios indicará, em cada ano, os parâmetros para o crescimento das despesas não financeiras, excluídas as transferências constitucionais para os Estados e Distrito Federal ou para os Municípios, observado o seguinte:

I – na União: os parâmetros para a previsão das despesas não financeiras para os próximos três anos terão que observar a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) para o mesmo período, estabelecida pelo Banco Central, observado o disposto no §§ 1º e 2º.

II – Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios: os parâmetros para a previsão das despesas não financeiras para os próximos três anos terão que considerar a previsão de crescimento das respectivas receitas correntes líquidas, excetuadas as receitas de natureza extraordinária, para o mesmo período.

§ 1º O crescimento das despesas não financeiras da União deverá se comportar rigorosamente em linha com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), no período a que se refere o *caput*.

§ 2º O Poder Executivo poderá, excepcionalmente, adotar medidas anticíclicas na condução da política fiscal, contrariando a regra estabelecida no § 1º, desde que:

I – aplicadas em situações comprovadas de estagnação da atividade econômica e de grande ociosidade do sistema produtivo, com o crescimento expressivo e prolongado dos índices de desemprego;

II – não se tornem um estímulo à aceleração dos gastos públicos e coloquem em risco a solvência e a liquidez do setor público a médio prazo;

III – observada a evolução da dívida pública e o comportamento da taxa básica de juros.”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação

JUSTIFICAÇÃO

A crise fiscal chegou ao seu ápice no ano passado com o registro de um déficit nominal acima de 6% do PIB do Setor Público, parte explicada pela retração da arrecadação e uma parte mais expressiva como resultado da política fiscal expansionista adotada pelo governo federal, que acabou não sendo bem sucedida, haja vista a esperada e quase certa queda no PIB no ano que passou.

A situação fiscal deteriorada acabou abrindo espaço político para que a nova equipe econômica adotasse de cara um pacote de duras medidas fiscais, entre as quais, algumas reconhecidamente impopulares, apesar de inadiáveis, como as mudanças nas regras de concessão do seguro-desemprego, do abono salarial, das pensões e do auxílio doença.

Diante do caos fiscal que presenciamos nos últimos anos, temos que adotar novas regras prudenciais para evitar que situações desta ordem não mais se repitam.

É com este intuito que estamos propondo aos nossos Pares a presente proposição para introduzir na Lei de Responsabilidade Fiscal novas regras prudenciais para serem observadas pelo governo federal, todas elas com o objetivo de reduzir o grau de liberdade do Poder Executivo, criando restrições à expansão desmedida do gasto público corrente, que sempre acaba em expansão da dívida pública ou em uma pressão a mais sobre a já elevada taxa de juros praticada entre nós.

Estamos aumentando o gasto público e, ao mesmo tempo, não criando poupança suficiente para honrar os serviços da dívida pública e para alavancar os investimentos em infraestrutura. Em outros termos, a política fiscal, apesar de expansionista, acaba não estimulando a atividade econômica.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos ilustres Deputados para a proposição que estamos apresentando, na certeza de que a matéria será aperfeiçoada ao longo de sua tramitação com a imprescindível colaboração de todos.

Sala das Sessões, em 17 de abril de 2015.

Deputado DANIEL VILELA
PMDB/GO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
 Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
 Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
 Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

.....
CAPÍTULO II
DO PLANEJAMENTO

Seção I
Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

Seção II
Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Seção III Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015, de autoria do Deputado Daniel Vilela tem por objetivo alterar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para fixar parâmetros e limites para o crescimento das despesas não financeiras da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, limitando-os ao respectivo crescimento econômico.

Distribuído inicialmente às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça

e Cidadania, a proposição está sujeita a apreciação do Plenário, em regime de tramitação prioritário.

A esta Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público, compete o exame do mérito da proposição nos termos do art. 32, inc. XVIII, 'o', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

É de conhecimento geral que o Brasil enfrenta severa crise econômica e fiscal. Basta abrir os jornais para se deparar com graves notícias decorrentes do descontrole dos gastos públicos e da condução da política econômica: disparada do dólar e a queda da Bolsa brasileira, com a simples expectativa de divulgação da proposta de orçamento do Governo Federal para 2016 prevendo déficit primário¹; o tombo do Produto Interno Bruto em 2015 e alta da inflação²; ou o aumento das taxas de desemprego³.

Nesse contexto, afigura-se meritório o Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015, que limita as despesas não financeiras da União nos próximos três anos à previsão de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) para o mesmo período, estabelecida pelo Banco Central. Tratando-se dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a previsão das despesas não financeiras deverá considerar a previsão de crescimento das respectivas receitas correntes líquidas, excetuadas as receitas de natureza extraordinária do mesmo período.

Afigura-se ainda prudente a proposição, ao disciplinar hipóteses excepcionais, em que se faça necessária a adoção de medidas anticíclicas na condução de política fiscal, como, por exemplo, para casos de estagnação da atividade econômica, grande ociosidade do sistema produtivo ou crescimento do desemprego.

Ante o exposto, votamos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015..

Sala da Comissão, em 09 de setembro de 2015.

¹ <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1675815-dolar-atinge-maior-nivel-desde-2002-com-mercado-de-olho-em-orcamento.shtml>

² <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1675795-apos-tombo-do-pib-economistas-preveem-recessao-de-226-em-2015.shtml>

³ <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/desemprego-cresce-e-salario-de-admissao-cai-mostra-pesquisa.html>

Deputado LELO COIMBRA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 58/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lelo Coimbra, contra os votos dos Deputados Daniel Almeida, Leonardo Monteiro e Orlando Silva.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Wolney Queiroz - Presidente, Orlando Silva e André Figueiredo - Vice-Presidentes, Beбето, Benjamin Maranhão, Daniel Almeida, Erika Kokay, Gorete Pereira, Nelson Pellegrino, Nivaldo Albuquerque, Roberto de Lucena, Rôney Nemer, Vicentinho, Walney Rocha, Ademir Camilo, Alice Portugal, Fábio Sousa, Lelo Coimbra, Leonardo Monteiro, Lucas Vergilio, Maria Helena e Vitor Valim.

Sala da Comissão, em 9 de novembro de 2016.

Deputado WOLNEY QUEIROZ
Presidente

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015, de autoria do Deputado Daniel Vilela, pretende alterar a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), para acrescentar um art. 4º-A com o objetivo de determinar que as leis de diretrizes orçamentárias, respectivamente, na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, definam os parâmetros adotados para o crescimento das despesas não financeiras em cada exercício financeiro.

O § 1º do art. 4º-A prescreve que o crescimento das despesas não financeiras da União não pode ultrapassar o aumento do Produto Interno Bruto (PIB).

Já o § 2º do artigo prevê a possibilidade de o Poder Executivo adotar medidas anticíclicas na condução da política fiscal, contrariando a regra de que trata o § 1º, acima referida, desde que:

I – as medidas sejam aplicadas em situações comprovadas de estagnação da atividade econômica e de grande ociosidade do sistema produtivo,

com o crescimento expressivo e prolongado dos índices de desemprego;

II – não se tornem um estímulo à aceleração dos gastos públicos e coloquem em risco a solvência e a liquidez do setor público a médio prazo;

III – seja observada a evolução da dívida pública e o comportamento da taxa básica de juros.

Para o autor da proposição a crise fiscal que insiste em assolar a economia do País exige dos governos, nacional e subnacionais, a adoção de duras medidas fiscais, às vezes impopulares, como mudanças recentes nas regras de concessão do seguro desemprego, do abono salarial, das pensões e do auxílio doença, na esfera federal, e nos regimes previdenciários próprios nas esferas estaduais e municipais.

Daí a necessidade de se adotar, na opinião do signatário, regras prudenciais para evitar que situações desta ordem não mais se repitam no futuro. Tais regras têm o objetivo de reduzir o grau de liberdade do Poder Executivo, criando restrições à expansão desmedida do gasto público, que sempre desaguam na expansão indesejável da dívida pública, com consequentes e inevitáveis pressões sobre a trajetória da taxa básica de juros.

O Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015, foi inicialmente aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) em 9 de novembro de 2016, portanto, frisamos, em data anterior à promulgação e publicação da Ementa Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, amplamente conhecida como a Emenda do Teto dos Gastos Públicos na esfera federal.

Cabe-nos nesta Comissão de Finanças e Tributação o exame de mérito e de adequação financeira da matéria, lembrando ainda, por oportuno, que a proposição será apreciada em Plenário, logo após seu exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa pela Comissão de Constitucionalidade, Justiça e de Cidadania.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, X, “h”, c/c o art. 53, II, ambos do Regimento Interno desta Casa, cabe a este Colegiado, preliminarmente ao exame de mérito, avaliar a adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015, assim como sua compatibilidade com o disposto no plano plurianual, na

lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Como vimos, estamos tratando de uma proposição que pretende alterar parcialmente o texto da LRF. Isto significa que as modificações pretendidas no ordenamento jurídico são hierarquicamente superiores ao alcance das demais leis ordinárias que disciplinam a atividade financeira na administração pública, que, em última análise, orientam o ciclo orçamentário: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias de cada exercício financeiro e, de resto, o orçamento anual.

De todo modo, a proposição aqui descrita tem natureza meramente normativa, não versando sobre matéria com impacto direto sobre o conjunto das receitas e despesas públicas, ao circunscrever-se a parâmetros que deverão ser observados na elaboração das leis de diretrizes orçamentárias na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Na verdade, o objetivo do projeto de lei complementar é justamente conter o aumento das despesas não financeiras dos entes políticos da federação, ao determinar que as LDOs deverão indicar parâmetros limitativos ao crescimento da despesa pública, tendo como referência a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Estamos convencidos de que a presente proposição poderia à época em que foi apresentada (2015) contribuir para reduzir a velocidade de crescimento das despesas não financeiras (primárias) na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, ao fixar nas respectivas LDOs parâmetros mais objetivos para mensurar e ajustar o crescimento das despesas públicas, em linha com a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), sob responsabilidade do Banco Central do Brasil.

Nada obstante, corre-se agora sério risco institucional de as medidas fiscais sugeridas pela proposição, se aprovadas, entrarem em conflito direto com as regras estabelecidas no Novo Regime Fiscal implantado na União com a recente promulgação da citada Emenda Constitucional nº 95, de 2016, algo que pode ser avaliado mais adiante em maior profundidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A EC nº 95, de 2016, estabeleceu nos arts. 107 a 114 do ADCT limites individualizados para as despesas primárias (não financeiras) dos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública tendo por base a despesa primária paga no exercício de 2016. Esses limites serão corrigidos, pelo menos para os próximos dez

anos, apenas pelo IPCA. Entende-se, então, que a eficácia do PLP nº 58, de 2015, a depender da variação do PIB, poderia ser limitada ou postergada, tendo em vista a supremacia das disposições transitórias da EC nº 95, de 2016, no período de vigência a que se refere aquela norma constitucional.

Acreditamos que a referida emenda constitucional estabeleceu regras ainda mais restritivas para o crescimento das despesas não financeiras do governo federal – para cada Poder ou Órgão –, não associadas ao comportamento da arrecadação, sujeitando, então, tal crescimento ao seguinte:

I - para o exercício financeiro de 2017, a despesa primária da União paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, foi corrigida em 7,2%; e

II - nos exercícios posteriores, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

A EC nº 95, de 2016, ordenou em termos práticos que a despesa primária de governo não poderá ser superior ao seu valor no ano anterior em termos reais, independentemente do comportamento da arrecadação federal. Se a arrecadação crescer em patamares acima da inflação, o montante acima da inflação será incorporado ao superávit primário do governo federal em cada ano, na vigência da referida emenda constitucional. É interessante observar que o Governo Federal ainda conviverá com déficits primários por mais alguns anos, a despeito da vigência das novas medidas restritivas de natureza fiscal estabelecidas na retrocitada emenda constitucional.

Reafirmamos que a previsão de crescimento da despesa primária federal baseada na previsão de crescimento do Produto Interno Bruto poderia tornar sem efeito a regra constitucional fixada para o teto dos gastos primários federais, tendo em vista a forte correlação entre o crescimento da arrecadação e o crescimento do produto.

Assim sendo, se aprovado o projeto de lei complementar, poderíamos não só estar diante de um conflito entre a medida estabelecida pela proposição e aquela estabelecida na EC nº 95, de 2016, como também poderíamos incorrer no risco de se reduzir a eficácia das medidas de ajuste das contas públicas

num período razoável de tempo.

Por último, e não menos importante, não nos parece razoável adotar nos governos estaduais e municipais parâmetros semelhantes ao adotado pela União no que concerne à previsão de crescimento das respectivas receitas e despesas nas leis de diretrizes orçamentárias, tendo em vista as particularidades de cada caso e os distintos estágios de desenvolvimento econômico dos Estados e Municípios, variáveis que têm peso determinante no comportamento das contas públicas nestas esferas políticas de governo.

Diante do exposto, somos pela não implicação da proposição em aumento da despesa ou redução da receita pública. No mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado JOÃO PAULO KLEINÜBING
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 58/2015; e, no mérito, pela rejeição, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Paulo Kleinübing.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes - Vice-Presidente, Carlos Melles, Cícero Almeida, Edmar Arruda, Enio Verri, João Paulo Kleinübing, Júlio Cesar, Kaio Maniçoba, Leonardo Quintão, Luiz Carlos Haully, Newton Cardoso Jr, Pauderney Avelino, Pedro Paulo, Soraya Santos, Bruna Furlan, Carlos Andrade, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Gilberto Nascimento, Giuseppe Vecci, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Keiko Ota, Laercio Oliveira, Lindomar Garçon, Lucas Vergilio, Mário Negromonte Jr., Paulo Teixeira e Rodrigo Martins.

Sala da Comissão, em 7 de novembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING
Presidente

FIM DO DOCUMENTO