



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO LEI COMPLEMENTAR Nº XXXX, DE 2019

(do Sr. Sidney Leite)

Acrescenta §§ 2º e 3º ao art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para especificar como será feita a apuração da despesa contraída e da disponibilidade de caixa.

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º O art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar transformando-se em parágrafo 1º o Parágrafo único e acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º:

“Art. 42.

.....

§ 2º O ato de contração da obrigação de despesa será considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993.

§ 3º A apuração da disponibilidade caixa e dos encargos e despesas compromissadas a pagar será individualizada por fonte de recurso.

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

JUSTIFICATIVA

A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 - LRF é, indubitavelmente, um marco nas finanças públicas do país, uma vez que aprimorou a responsabilidade na gestão fiscal, através da melhoria do planejamento e da maior transparência. Entretanto, devido ao dinamismo do assunto que trata, entende-se que há espaços para seu aperfeiçoamento.

O art. 42 da LRF, em seu caput, veda ao titular de Poder ou órgão, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Já seu parágrafo único indica que na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Embora na redação atual o lapso temporal esteja claro, o termo “*contrair obrigação de despesa*” tem trazido interpretações diversas e dando margem para diferentes formas de cálculos da suficiência da disponibilidade de caixa para esse efeito, tanto no que se refere a quando considerar que a obrigação foi contraída, quanto em relação à disponibilidade ser verificada por fonte de recursos. Assim, de um modo geral, o texto atual suscita as seguintes dúvidas:

- Em qual momento a contração de obrigação de despesa é caracterizada?
- A apuração da suficiência da disponibilidade de caixa, ou seja, a apuração da diferença entre disponibilidade de caixa e os encargos e obrigações compromissadas deve ser feita por fonte de recursos ou de maneira geral?

Quanto à primeira questão, alguns tribunais têm mantido um entendimento de que a contração da obrigação é caracterizada no momento do empenho. Importante para formar entendimento do assunto é analisar o contexto em que a LRF foi aprovada. Em 2000, ano de sua publicação, a contabilidade do setor público tinha como foco principal o controle orçamentário.

Seguindo uma tendência mundial de aproximação da contabilidade pública e privada, em meados dos anos 2000, o Brasil passou a estudar uma mudança na contabilidade de seu setor público, passando a contemplar, com maior ênfase, o controle patrimonial. Assim, atualmente, de acordo com a NBCT 16.1 de 2008, a contabilidade aplicada ao setor público é definida como o ramo da ciência contábil

que, na geração de informações, aplica os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial das entidades governamentais. Dessa forma, com as alterações paulatinamente implementadas pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC, Secretaria do Tesouro Nacional – STN e outros órgãos, a contabilidade nas entidades públicas atualmente foca em controlar o patrimônio, embora, obviamente, sem abandonar os controles orçamentários.

Nessa nova realidade da contabilidade do setor público, de acordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público publicado pela STN, há segregação das informações orçamentárias e patrimoniais, e os registros dos fatos que afetam o patrimônio público são feitos segundo o regime de competência. Assim, as transações que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido são reconhecidas nos períodos a que se referem, segundo seu fato gerador, sejam elas dependentes ou independentes da execução orçamentária.

Dessa forma, no contexto atual, o entendimento de que a contração da obrigação é caracterizada no momento do empenho não parece continuar sendo a mais adequada. Esse antigo entendimento advém do contexto predominantemente orçamentário, mas que já vem sendo atualizado por diversas normas da contabilidade do setor público. Entretanto, atualmente, com a contabilidade do setor público com viés mais patrimonial, entende-se que a LRF deve evoluir no mesmo caminho. Daí, portanto, surge a primeira alteração proposta por esse projeto de Lei, qual seja, a definição da contração da obrigação de despesa como sendo o momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993. Assim, considera-se a despesa como contraída, para os fins do cálculo da vedação do art. 42, não necessariamente na emissão do empenho, mas a partir do momento em que a obrigação é assumida junto ao fornecedor.

Além da adequação à nova contabilidade pública, uma externalidade positiva altamente relevante e motivadora de tal alteração é a coibição de uma prática recorrente e danosa que vem sendo executada por chefes de Poderes depois da entrada em vigor da LRF: o cancelamento indevido de empenhos a fim de diminuir as obrigações contraídas no fim do mandato.

Por todo o Brasil tem sido comum prefeitos e governadores cancelarem empenhos visando unicamente burlar a regra do art. 42 da LRF, através da manutenção do registro subavaliado de suas obrigações. Esse tipo de comportamento se torna danoso

porque em muitos casos são cancelados empenhos de serviços prestados ou de produtos entregues, nos quais o direito do fornecedor existe e será reconhecido judicialmente no período seguinte, já dentro de um novo mandato. Essa, portanto, tem sido uma das maiores dificuldades encontradas por novos mandatários, qual seja, a assunção de dívidas de exercícios anteriores oriundas de cancelamentos indevidos de empenho por parte de seus antecessores, no intuito de não se enquadrarem na vedação do art. 42.

Assim, com a redação do § 2º do art. 42 aqui proposta, tal comportamento será inibido, uma vez que o cancelamento de empenhos será inócuo, pois o cálculo das obrigações independerá do empenho.

A segunda alteração à LRF proposta nesse projeto é com relação ao cálculo por fonte de recursos. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. As fontes/destinações de recursos reúnem certas Naturezas de Receita conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes/destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos. Dessa forma, a fonte/destinação de recursos atua como integrador entre receita e despesa.

O art. 8º da LRF, em seu parágrafo único, estabelece que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. É dizer que uma receita afeta a determinada despesa não pode ser utilizada em finalidade diversa.

A redação atual do art. 42 da LRF não deixa explícito se as disponibilidades devem ser suficientes para honrar as obrigações de cada fonte em separado ou de forma geral. Entretanto, em nosso entendimento, levando-se em conta o disposto no art. 8º, faz-se necessário que tal apuração seja feita por fonte. Assim, com o intuito de não deixar dúvidas quanto à necessidade de que o cálculo seja feito dessa forma, foi proposta também essa alteração. Importante não perdermos de vista que o intuito do legislador com o artigo 42 foi prevenir riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Assim, tal comportamento mais restritivo se impõe, uma vez que de nada adiantaria saldo excedente em uma fonte afeta a determinada despesa se, mesmo em caso de extrema necessidade, ela não pode ser usada para honrar despesa que demande diferente fonte de recursos.

Por essas razões, o presente Projeto de Lei inova o ordenamento jurídico nacional ao adicionar dois novos parágrafos ao art. 42 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. O primeiro explicitando o momento em que se considera contraída uma obrigação de despesa, a fim de considerar, em consonância com as novas práticas da contabilidade do setor público, a despesa já contratada como devida, assim coibindo práticas altamente danosas à gestão fiscal como o cancelamento indevido de empenhos que desencadeariam na assunção de despesas em exercício seguinte. Já o segundo parágrafo exigindo que a apuração de disponibilidade de caixa seja feita por fonte de recurso.

Nesse contexto, peço atenção dos nobres colegas parlamentares no sentido de aprovar a presente proposta legislativa que terá forte impacto no fortalecimento da LRF através da viabilização de uma mais adequada gestão fiscal.

Sala das Sessões, XX de fevereiro de 2019

Dep. Sidney Leite

PSD/AM