



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização  
Financeira

A vertical column of 12 stylized letters and symbols, each with a teal outline and a grey fill, arranged in two columns. The letters are: 'g', 'o', 'i', 'n', 't', 'é', 'e', 'N', 'o', 't', 'a', and 'i'.

# COMO TORNAR ADEQUADA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRAMENTE UMA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA VERSÃO 2011

Eber Zoehler Santa Helena

ABRIL/2010

**Endereço na Internet:** <http://www.camara.gov.br>  
**e-mail:** [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

## **I – OBJETIVO**

Atualizar solicitação do Deputado João Dado acerca das alternativas para viabilização de proposições legislativas quanto à sua admissibilidade em termos de exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, em razão da tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2011.

## **II – HISTÓRICO DA ADMISSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

A recente admissibilidade, em termos de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, pela Comissão de Finanças e Tributação – CFT, do PL nº 932/2007, na reunião de 06.04.2010, veio a demonstrar a viabilidade, quando devidamente observados os procedimentos descritos nesta Nota, de proposições legislativas de iniciativa parlamentar, que criem despesa obrigatória continuada, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

Em maio de 2009, foi publicada a NT COFF nº 4/2009<sup>1</sup>, na qual eram descritos os procedimentos necessários à viabilização de proposições legislativas, em especial de iniciativa parlamentar, quanto à sua admissibilidade em termos de exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. O PL nº 932/2007 observou as etapas ali previstas com a opção da alternativa de compensação indicada no item 3.2.2 desta Nota.

O rito da admissibilidade orçamentário-financeira é regulado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, quanto a (o) :

1. competência para sua apreciação, nos arts. 32, X, h<sup>2</sup>, e 53, II ;<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao/NT%2004-2009.pdf>

<sup>2</sup> Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...) IX - Comissão de Finanças e Tributação: (...) h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

2. caráter terminativo, no art. 54, II ; <sup>4</sup>
3. recurso ao Plenário contra parecer terminativo, no art. 144, § 1º; <sup>5</sup> e
4. emenda de adequação, no art. 145, § 1º; <sup>6</sup>

Observe-se a existência de normativo interno da Comissão de Finanças e Tributação disposto sobre o exame de compatibilidade e adequação: NI-CFT/1996.<sup>7</sup>

Ademais, foi aprovada pela CFT, em 29.10.2008, a Súmula CFT nº 1/08 exigindo de proposições autorizativas a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, nos seguintes termos:<sup>8</sup>

*“Súmula 01 - É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que conflite com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e deixe de apresentar estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como respectiva compensação.”*

A realidade, é que a quase totalidade das proposições parlamentares com impacto orçamentário-financeiro, até o presente, encontram nesse exame de admissibilidade seu derradeiro destino: arquivamento. Com o fito de viabilizar parcela, ainda que ínfima, de proposições parlamentares com algum impacto orçamentário-financeiro, é apresentado a seguir roteiro que

---

<sup>3</sup> Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: (...)

II - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso;

<sup>4</sup> Art. 54 Será terminativo o parecer: (...)

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

<sup>5</sup> Art. 144. Haverá apreciação preliminar em Plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de Comissão, emitido na forma do art. 54.

<sup>6</sup> Art. 145. Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária.

<sup>7</sup> § 1º Havendo emenda saneadora da constitucionalidade ou juridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

<sup>7</sup> Disponível em:

[http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao/norma\\_interna\\_cft\\_adequacao.pdf](http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao/norma_interna_cft_adequacao.pdf)

<sup>8</sup> Disponível em :

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao/SUMULA%20CFT%20N%2001%202008%20-aprovada%20em%202009%202010%2008.pdf>

almeja permitir que proposições de iniciativa parlamentar superem esse óbice.

O tema aqui tratado foi motivo em 2009 de obra do autor, publicada pela Casa, e disponível no site da Câmara dos Deputados sob o título *“Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários”*.<sup>9</sup>

### **III – ROTEIRO: COMO TORNAR ADEQUADA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRAMENTE UMA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA**

Para tornar uma proposição compatível e adequada em termos orçamentários e financeiros faz-se necessária a adoção dos seguintes procedimentos:

1. certificar-se de que a proposição não conflita com a legislação financeira em vigor, em particular com o Plano Plurianual (PPA), Lei nº 11.653/08<sup>10</sup>, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei nº 12.017/09<sup>11</sup>, a Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei nº 12.214/10<sup>12</sup>, e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/00, em especial quanto a seus arts. 14 (renúncia de receitas) e 17 (despesas obrigatórias continuadas)<sup>13</sup>. Ainda que o aumento da despesa ou redução da receita não

---

<sup>9</sup> Disponível em : <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/livro%20-20COMPETENCIA%20PARLAMENTAR%20PARA%20GERACAO%20E%20CONTROLE%20DE%20DESPESAS%20OBIGATORIAS%20E%20GASTOS%20TRIBUTARIOS%20por%20Eber%20Zoehler%20Santa%20Helena.pdf>

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa/PPA%202008-2011>

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/lde/lde2010>

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2010>

<sup>13</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

sejam permanentes mas se restrinjam entre um e dois exercícios, assim não incidindo os arts. 14 e 17 da LRF, haverá necessidade de estimativa do impacto e correspondente compensação por força do art. 123 da LDO/2010<sup>14</sup>;

**2.** estimar o impacto orçamentário e financeiro em 2011 e nos dois exercícios subsequentes, ainda que a proposição tenha caráter autorizativo. A estimativa deve ser realizada por órgão da União (art. 123, § 3º, da LDO/2010<sup>15</sup>). Para tanto poderão ser solicitados, pelo Presidente da CFT ou de outra comissão parlamentar, os préstimos de todos os órgãos dos Poderes da União, nos termos do art. 123, § 1º, da LDO/2010, c/c com a NI CFT/1996.<sup>16</sup>;

---

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do parágrafo anterior, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do parágrafo anterior, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

<sup>14</sup> LDO 2010 Art. 123. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2010 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2010 a 2012, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

NI CFT/1996 Art. 1º (...) § 2º Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo.

<sup>15</sup> Art. 123 (...) § 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.

<sup>16</sup> Art. 123. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2010 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2010 a 2012, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

**3.** com o impacto orçamentário-financeiro previsto, deve-se oferecer compensação para demonstrar sua neutralidade fiscal, para tanto há dois caminhos alternativos:

**3.1.** apresentar compensação na própria proposição que cria o gasto e que se sujeita ao exame de adequação. Tal compensação pode ser obtida com a inclusão no texto legal de dispositivo legal determinando a redução correspondente ao impacto estimado de outra despesa obrigatória continuada (a exemplo de redução de benefício previdenciário) ou aumento de receita permanente (a exemplo de aumento de alíquota do IPI), com a indicação precisa do dispositivo legal alterado ou a ser acrescentado, nos termos dos arts. 14 e 17 da LRF. Observamos que o aumento de tributo ou geração de despesa obrigatória continuada em regra não é matéria de iniciativa privativa (art. 61 da Constituição), todavia deve ser analisado o caso concreto. Como será visto no capítulo IV a seguir (Evolução das possibilidades...) tal alternativa mostra-se de difícil concretização, inclusive para o Poder Executivo.

**3.2.** alternativamente, poderá ser demonstrada a neutralidade orçamentária e financeira da proposição com a aprovação de emenda de texto já na LDO/2011, que tem seu início de tramitação em 15.04.2010, com o envio de proposta do Poder Executivo, nos termos do art. 35, § 2º, II, do ADCT<sup>17</sup>, acrescido da subsequente alocação de recursos suficientes na lei orçamentária anual. A demonstração da neutralidade fiscal, decorrente da disposição na LDO e sua previsão antecipada na lei orçamentária anual, poderá ser realizada nos seguintes termos :

**3.2.1.** se a despesa for de natureza não continuada (não excedível a três exercícios), pela inclusão do impacto estimado por emenda parlamentar

---

§ 1º Os Poderes e o Ministério Público da União, encaminharão, quando solicitados pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa em apreciação pelo órgão colegiado, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º deste artigo atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

<sup>17</sup> Art. 35, § 2º, II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

previamente na lei orçamentária anual durante o processo orçamentário no Congresso Nacional não se fazendo necessária sua inclusão expressa no texto da LDO;

**3.2.2.** se a despesa for obrigatória de caráter continuado, por meio de sua inclusão no Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/00), acompanhada da inclusão de dotação em crédito constante da lei orçamentária anual;

**3.2.3.** se se tratar de renúncia de receita (isenções e benefícios de natureza tributária, creditícia ou financeira:

**3.2.3.1.** pela inclusão de dispositivo no texto da LDO/2011 determinando ao Poder Executivo que leve em consideração já na estimativa da receita da proposta orçamentária a renúncia prevista na proposição; ou

**3.2.3.2.** pela inclusão do impacto da proposição no Anexo IV.10 – Renúncia de Receitas Administradas (Art. 4º, § 2º, V, da Lei Complementar nº 101/00) ou no Anexo IV.11 – Renúncias Previdenciárias (Art. 4º, § 2º, V, da Lei Complementar nº 101/00).

**3.2.3.3.** ainda há a possibilidade de o impacto da proposição ser compensado pela dedução, por iniciativa da CFT, de um fundo orçamentário consignado na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2010, Lei nº 12.214/10, na Reserva de Contingência,. Trata-se de crédito orçamentário específico para a compensação de desonerações de receitas, também denominadas renúncias de receitas ou gastos tributários, nos seguintes termos: *90.000 – Reserva de Contingência – 0999.0E61.0001 - Reserva para Compensação de Projetos de Lei que fixem Desonerações de Receitas sujeitos a deliberações de Órgão Colegiado Permanente do Poder Legislativo, durante o Exame de Compatibilidade Orçamentário-Financeira – NA.* Ao crédito mencionado, está consignada dotação de R\$ 50 milhões, a serem apropriados conforme decisão da CFT ao longo do exercício de 2010, conforme seu julgamento de conveniência e oportunidade.

## IV - EVOLUÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A seguir são efetuadas considerações acerca da evolução fática das alternativas apresentadas no item 3 anterior em termos de compensação para demonstração da neutralidade fiscal das proposições sujeitas ao exame de adequação orçamentária e financeira.

**ITEM 3.1** O mecanismo de compensação previsto nos arts. 14 e 17 da LRF e identificado no item 3.1 acima, compensação na própria proposição ao extinguir outra despesa obrigatória continuada ou nela mesma aumentar receita permanente, não tem se mostrado viável, não sendo observada em regra nas proposições parlamentares e nas de iniciativa do Poder Executivo.

Exemplo emblemático de sua inviabilidade pode ser aquilatada pela tramitação do PL nº 1.650/2007, de autoria do Poder Executivo, que “*Dispõe sobre a apuração do imposto de renda na fonte incidente sobre rendimentos de prestação de serviços de transporte rodoviário internacional de carga auferidos por transportador autônomo pessoa física, residente na República do Paraguai, considerado como sociedade unipessoal nesse país.*”. Na mensagem presidencial da proposição, seu autor sequer mencionou a LRF ou a necessidade de estimar o impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receita, muito menos sua compensação.

A proposição tramitou em regime de urgência constitucional, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição. A CFT, em reunião de 11.03.2008, pronunciou-se favorável à proposição, nos termos de emenda de adequação orçamentária e financeira aprovada. A emenda seguiu exatamente o propugnado pelo art. 14 da LRF, compensando a renúncia de receita no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) da proposição original, cujo impacto anual estimado pelo Relator da CFT seria de R\$ 20 milhões, com o aumento da alíquota de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

No Plenário da Câmara dos Deputados, o relator da CCJC, sem qualquer consideração em seu relatório e voto, pronunciou-se, escrevendo à mão sobre a conclusão de seu voto, antes favorável à emenda, agora pela inconstitucionalidade e injuridicidade da emenda da CFT. Sendo terminativo

esse parecer, como já visto anteriormente, provocou o arquivamento da emenda e não-apreciação de seu mérito, sendo encaminhada a proposição ao Senado para sua apreciação, sem qualquer compensação. Hoje a proposição encontra-se no ordenamento como Lei nº

Como visto, mostra-se difícil a utilização do mecanismo de compensação estatuído pela LRF, inclusive pelo Poder Executivo. Assim, há de serem encontrados outros instrumentos, que preservem o equilíbrio fiscal, sob o regime da responsabilidade fiscal.

**ITEM 3.2.1.** Exemplo didático de proposição que cria despesa não continuada, não excedível a três exercícios nos termos do art. 17 da LRF, e que pode ser compensado pela simples inclusão, constante da proposta orçamentária ou créditos adicionais (especial ou extraordinário) ou por emenda parlamentar aprovada durante o processo orçamentário no Congresso Nacional tem-se no PL nº 3.931/08.

A proposição, de autoria do Poder Executivo, reconhece a responsabilidade do Estado brasileiro pela destruição, no ano de 1964, da sede da União Nacional dos Estudantes – UNE, localizada no Município do Rio de Janeiro. A proposição foi considerada adequada pela CFT após envio pelo Executivo do PLN 65/2009, referente a crédito especial criando crédito específico com dotação correspondente ao impacto estimado pela CEF para a indenização.

**ITEM 3.2.2.** Como inicialmente mencionado, em reunião de 06.04.2010, a Comissão de Finanças e Tributação – CFT considerou compatível e adequada sob o aspecto orçamentário e financeiro o PL nº 932/2007, que concede a gratificação natalina aos “soldados da borracha”, seringueiros que extraíram látex na Segunda Guerra Mundial, após a inclusão da proposição no Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/00, pelo montante de seu impacto orçamentário estimado pelo Ministério da Previdência Social de R\$ 10 milhões.

Posteriormente, o valor do impacto foi motivo de emenda de relator na lei orçamentária anual para 2010 na programação originariamente destinada ao pagamento do benefício no Fundo do Regime Geral da Previdência Social (33904 - 09.271.0083.0134.0001 - Pagamento de Pensões - Área Urbana - Nacional).

**ITEM 3.2.3.1.** Alertamos para a alternativa proposta no item 3.2.3.1. acima mencionada, de inclusão de dispositivo no texto da LDO/2011 determinando ao Poder Executivo que leve em consideração já na estimativa da receita da proposta orçamentária a renúncia prevista na proposição. Tal alternativa foi motivo de veto presidencial à LDO/2010 ao art. 93, § 6º, II, que incluía o PL nº 2.472/03, sob o motivo de que:

*“A estimativa da receita do Projeto de Lei Orçamentária deve levar em consideração apenas as alterações nas legislações instituidoras de renúncias de receitas já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso Nacional. Muitas das propostas em discussão no Poder Legislativo sofrem modificações ao longo das discussões no âmbito das Comissões do Congresso Nacional, o que torna inviável a previsão do montante da renúncia no momento da elaboração do referido Projeto de Lei.*

*Por esse motivo, as despesas decorrentes das vinculações ou destinações constitucionais de parcela da arrecadação de impostos ou contribuições poderiam ser subestimadas na elaboração do orçamento.”*

Ao veto presidencial foram opostas as considerações a seguir (NTC nº 02/2009) <sup>18</sup>:

*“É contraditória a afirmação presente no veto presidencial de que somente “as alterações nas legislações instituidoras de renúncias de receitas já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso Nacional” sejam passíveis de serem consideradas na proposta orçamentária. A contradição é flagrante ao observarmos as “receitas condicionadas”, exaustivamente disciplinadas pelo art. 93 do capítulo Das Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária” da LDO 2010:*

**Art. 93. Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional. (grifamos)**

---

<sup>18</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/lde/lde2010/NTC-02-2009.pdf>

Portanto, incomprensível e conflitante com a única temática tributária atribuída pelo constituinte de 1988 às LDO's - Alterações na Legislação Tributária - seja motivo de veto sob o argumento de que alterações nessa legislação não possam ser incorporadas à respectiva lei orçamentária. Tratamento dispar, se há aumento de receita, essa pode ser incorporada, ainda que de forma, obviamente condicionada, se a alteração resulta em redução, é vedada sua incorporação, ainda que de forma, igualmente, condicionada.

Consideramos temerária a afirmação peremptória de que a estimativa da receita do Projeto de Lei Orçamentária deva "levar em consideração apenas as alterações nas legislações instituidoras de renúncias de receitas já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso Nacional", porquanto estatui o diploma constitucional de 1988:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, **disporá sobre as alterações na legislação tributária** e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento." (grifamos)

Afinal, se o constituinte de 1988 atribuiu às LDO's a tarefa de dispor sobre as alterações na legislação tributária, nada mais consequente com tal desiderato do que as LDO's incluírem relação de proposições que alterem a legislação tributária que possam afetar as receitas públicas da União. Dessa forma, as LDOs efetivamente realizariam sua função constitucional de parametrizar aquelas alterações tributárias passíveis de serem acolhidas pelo processo legislativo ordinário.

Alerte-se que a inclusão da proposição que altere a tributação não significa que seu mérito já tenha sido apreciado preambularmente, mas sim que, se vier a ser aprovada por seu mérito nesse processo bicameral, seu impacto já terá sido considerado no processo orçamentário congressual, ou seja, sua neutralidade fiscal já estará assegurada por ter sido seu impacto acrescido ou excluído das estimativas orçamentárias.

Observe-se que a medida proposta, de tratar nas LDO's as proposições que alterem a legislação tributária, não deve restringir-se àquelas que reduzam a receita, como é o caso do PL nº 2.472, de 2003, diga-se em miseros R\$ 100.000,00, mas todas aquelas proposições que a alterem, inclusive aquelas que aumentem receitas. Nesse sentido, foi acolhida pelo Poder Executivo proposta do Congresso Nacional insita no parágrafo acima do vetado, relativo ao mesmo art. 93, onde, inovadoramente exige-se:

"Art. 93 (...)

§ 5º O projeto de lei ou medida provisória que institua ou altere tributo somente será aprovado ou editada, respectivamente, se acompanhada da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada."

*O tratamento proposto pelo Congresso Nacional daria concretude ao fixado pela Constituição cidadã de 1988, ao delimitar e condicionar as alterações da legislação tributária às necessidades de equilíbrio fiscal e conformá-las ao ordenamento financeiro pátrio.”*

**ITEM 3.2.3.2.** Até o presente, a alternativa não teve experiência prática, ainda que tenham sido apresentadas emendas nesse sentido à LDO/2010, não acolhidas pela Relatoria, que entendeu ser mais razoável o opção do item 3.2.3.1 mencionado, o qual, como visto, foi rejeitado pelo Poder Executivo que vetou a alternativa. A nosso ver, inexiste disposição legal expressa ou da qual possa se abstrair comando no sentido almejado pelo Executivo de que a LDO e seus anexos somente possam contemplar legislação já editada e não de *lege ferenda*.

A leitura do art. 4º, § 2º, V, da LRF induz ao contrário, de que os demonstrativos do Anexo IV das LDOs Renúncia de Receitas Administradas e Renúncias Previdenciárias assim como a Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado possuem natureza prospectiva, preventiva de riscos fiscais pela previsão de eventuais renúncias de receitas ou aumento de gastos obrigatórios continuados, que devem ser previstos nesses demonstrativos e necessariamente incluídos na correspondente lei orçamentária.

**ITEM 3.2.3.3.** O mecanismo de compensação proposto no item 3.2.3.3 acima mencionado, compensação por meio de apropriação de crédito orçamentário com dotação para reserva específica destinada à desoneração de receitas, constante da Lei Orçamentária para 2009, foi utilizada para a adequação do Projeto de Lei nº 3.795/04, que "institui bolsa de estudos, denominada "bolsa-estágio", com o objetivo de apoiar estudantes do ensino superior, tendo como contrapartida a prestação de serviços destes, como estagiários" com seu apensado PL 4584/04 tendo impacto orçamentário e financeiro estimado pela Receita Federal do Brasil em R\$ 54 milhões em 2009. A proposição foi considerada compatível e adequada pela CFT em reunião de 16.12.2009, e hoje encontra-se em tramitação na CCJC/CD.

### **III – CONCLUSÃO**

O roteiro descrito nesta Nota busca tornar admissíveis, pela Comissão de Finanças e Tributação, em termos orçamentários e financeiros, proposições legislativas apresentadas por parlamentares. A apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2011, a iniciar-se em 15.04.2009, apresenta-se como momento singularmente favorável a tal intento, por propiciar instrumentos de compensação fiscal das proposições, com resguardo do equilíbrio fiscal.

Brasília, 10 de abril de 2010.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA  
Consultor de orçamento e fiscalização financeira  
Coordenação de Compatibilidade e Adequação Orçamentária e  
Financeira