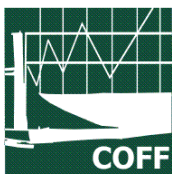


Estudo Técnico
08/2012

**COMPATIBILIZAÇÃO DOS PROCESSOS
LEGISLATIVO E ORÇAMENTÁRIO:
EVOLUÇÃO E PROSPECTIVAS**

Eber Zoehler Santa Helena
**GPE Orçamento Impositivo e
Despesas Obrigatórias
Continuadas**



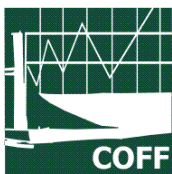
Sumário

I. OBJETIVOS	2
II. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO	5
III. EVOLUÇÃO REGIMENTAL DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO	6
IV. COMPATIBILIDADE DOS PROCESSOS LEGISLATIVO E ORÇAMENTÁRIO NOS ORDENAMENTOS ESTRANGEIROS	10
V. ATUAIS MECANISMOS DE COMPATIBILIZAÇÃO DOS PROCESSOS LEGISLATIVO E ORÇAMENTÁRIO	12
V.1. EVOLUÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR <i>VERSUS</i> PODER EXECUTIVO	16
V.2. ÚLTIMOS EVENTOS RELATIVOS À COMPENSAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.	26
VI. COMPATIBILIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GERAÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL:	28
VII. FECHO	31

I. OBJETIVOS

O presente estudo visa apresentar a evolução histórica e as perspectivas dos instrumentos de compatibilização dos processos legislativos ordinário e orçamentário com a descrição do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das alterações na legislação, sua trajetória regimental desde o Império e principais eventos recentes. Dá-se relevo à busca da viabilização de mecanismos de compensação do impacto orçamentário das proposições de iniciativa parlamentar, à inobservância das normas financeiras da LRF e LDO de compensação de desonerações tributárias pelo Poder Executivo e à evolução e indefinições quanto ao controle de gastos com pessoal no âmbito da União.

A questão das finanças públicas contribuiu na afirmação dos parlamentos frente os poderes absolutistas e, por conseguinte, na formação das modernas democracias representativas. O surgimento de leis orçamentárias marca a separação dos Tesouros do Rei e do Estado e a necessidade de legitimação na



representação parlamentar para a exação dos recursos da sociedade e sua posterior aplicação.¹

Para J. J. Gomes CANOTILHO ², o procedimento legislativo corresponde a um complexo de atos dotados de autonomia, com qualidade e função heterogênea, que são praticados por diversos sujeitos visando à produção da lei, já o procedimento legislativo diz respeito ao modo ou caminho segundo o qual se opera a exteriorização do Poder Legislativo.

O processo legislativo próprio das leis orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição, pela singularidade de seus procedimentos, desde o foro constitucional até o regimental, caracterizam-no como uma espécie de processo legislativo: processo orçamentário. Esse processo legislativo *sui generis* é regulado no Congresso Nacional essencialmente pela Resolução nº 1/2006-CN.

A formulação de políticas públicas, pelo processo legislativo, e sua implementação, pelo processo orçamentário, hodiernamente, é intrínseca às modernas democracias. O gasto público exsurge dentre as principais decisões políticas, como menciona Régis Fernandes de OLIVEIRA ³:

“A decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas”.

A relação entre os dois processos é complexa e interdependente, como assinala Ricardo Lobo TORRES ⁴:

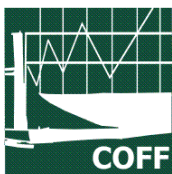
“O relacionamento entre políticas públicas e orçamento é dialético: o orçamento prevê e autoriza as despesas para a implementação das políticas públicas; mas estas ficam limitadas pelas possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário (...)”.

1 HELENA, Eber Zoehler Santa. O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. Versão 2006. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 422, 2 set. 2004. <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5611>.

2 CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Lisboa: Ed. Almedina, 1999, p. 807.

3 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2006, p. 243.

4 TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. V. 5. O Orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2000, p. 110.



O Poder Legislativo é o braço do estado encarregado de aprovar tanto as políticas públicas quanto as despesas anuais. Essa deliberação se dá em momentos diferentes e mediante processos e arenas legislativas distintas. Esse fato dá uma ideia da complexidade em se compatibilizar o sistema de modo a racionalizar seu resultado em termos de planejamento das finanças públicas.

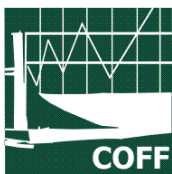
A compatibilização do processo legislativo ordinário, gerador de normas permanentes com impacto nas finanças públicas, com o processo legislativo orçamentário, editor de normas financeiras periódicas, materializa-se pela observância recíproca dos limites impostos por ambos. O controle da geração de despesas obrigatórias e de renúncias de receitas pelo processo legislativo ordinário dá-se pelo exame de adequação orçamentária das alterações na legislação permanente, procedimento de admissibilidade de natureza terminativa, exclusivo da Câmara dos Deputados na esfera federal, exceto nas comissões mistas constituídas para apreciação de medidas provisórias.

Esse procedimento legislativo evolui desde o Regimento da Câmara dos Deputados de 1899 e hoje se insere em inúmeras normas, desde o foro constitucional, expresso nos arts. 167, II, 169, § 1º, 195, § 5º, e outros, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal e alcançando a esfera infralegal. Desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2011, as LDOs possuem capítulo próprio para o tema, aprimorado a cada nova edição pelo Congresso Nacional.

O presente estudo busca demonstrar essa evolução histórica e suas perspectivas quanto aos últimos avanços na busca do tão almejado equilíbrio fiscal, intimamente vinculado à compatibilização dos processos legislativos ordinário e orçamentário.

Observamos que o tema foi e vem sendo objeto de vários estudos e notas técnicas que se encontram disponíveis no tópico Adequação Orçamentária e Financeira/Orçamento Brasil no site da Câmara dos Deputados ⁵, inclusive ensejando obra deste mesmo autor sob o título “*Competência parlamentar para*

5 http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/copy_of_adequacao



geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários”, igualmente disponível no sítio mencionado. ⁶

Anualmente, são apresentadas notas técnicas destinadas a apreciar as alternativas para viabilização de proposições legislativas quanto à sua admissibilidade em termos de exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. As notas são renovadas no mês de maio de cada exercício em razão da próxima tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício seguinte. As LDOs tem se mostrado, como descrito neste estudo, relevante meio de intervenção na evolução das normas e procedimentos de compatibilização dos processos legislativo e orçamentário.

II. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO

O exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária públicas das alterações na legislação permanente tem seu fundamento constitucional em vários dispositivos da *Lex Legum*, como o art. 63, ao vedar aumento de gastos em proposições de iniciativa privativa, o art. 167, II, ao vedar a assunção de obrigações superiores aos créditos orçamentários, o art. 169, § 1º, ao estabelecer rígido rito para aumento de gastos com pessoal ou o art. 195, § 5º, que exige a indicação da fonte de custeio para aumentos de despesas na seguridade social.⁷

⁶ Santa Helena, Eber Zoehler, Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários. Brasília : Edições Câmara, 2009. (Série temas de interesse do Legislativo ; n. 15) p. 124. <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/livro%20-%20COMPETENCIA%20PARLAMENTAR%20PARA%20GERACaO%20E%20CONTROLE%20DE%20DESpesas%20OBRIGATORIAS%20E%20GASTOS%20TRIBUTARIOS%20por%20Eber%20Zoehler%20Santa%20Helena.pdf>

⁷ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

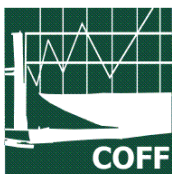
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. Art. 167. São vedados:

Art. 167. São vedados: (...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.



O exame de compatibilidade orçamentária e financeira das alterações na legislação tem como parâmetro as disposições contidas no foro constitucional, normas financeiras presentes em leis complementares como a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, e, em especial, nas leis do ciclo orçamentário fixado pelo art. 165 da Constituição de 1988: Lei do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.

Na esfera infralegal, o controle do impacto financeiro e orçamentário de proposições e emendas que aumentem a despesa ou reduzam a receita é tarefa histórica da Comissão de Finanças e Tributação, que exerce esse controle no âmbito da Câmara dos Deputados, ressalvadas as comissões especiais, e mesmo do Congresso Nacional, visto inexistir tal apreciação no Senado Federal, exceto para medidas provisórias (art. 5º, § 1º, da Resolução CN nº 1/2002).

III. EVOLUÇÃO REGIMENTAL DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das alterações na legislação, na forma como hoje se apresenta, foi criado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD/1989 (art. 53, II). O exame é realizado em caráter de admissibilidade, antes da apreciação do Plenário, pela Comissão de Finanças e Tributação - CFT ou pelas comissões especiais, quando constituídas, abrangendo toda e qualquer proposição, exceto requerimentos.⁸

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

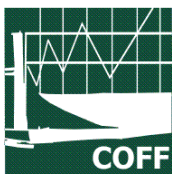
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Art. 195 (...) § 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

8 Art. 53. Antes da deliberação em 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; (...)



A verificação da compatibilidade das alterações da legislação com as normas orçamentárias e financeiras dá-se de longa data na Câmara dos Deputados.

O art. 128 do RICD/1899 (art. 128 no RICD/1903 e 174 do RICD/1915) ⁹ já exigia a submissão ao exame da Comissão de Orçamento, na 2ª e 3ª discussão de qualquer projeto, de todas as emendas e artigos aditivos (dispositivos apresentados durante a 2ª discussão), que criassem despesa ou reduzissem receitas públicas. Tal disposição apresenta-se como o primeiro reconhecimento da necessidade de compatibilização das alterações na legislação permanente com o processo orçamentário.

O RICD/1915, art. 54, 8ª, transformou a Comissão de Orçamento em Comissão de Finanças, mantendo em seu art. 174 a competência para apreciação de todos os projetos, emendas ou artigos aditivos que criassem despesa ou reduzissem receitas públicas.¹⁰

O RICD/1928, em seu art. 95, estendeu o exame de compatibilidade orçamentária a todas as proposições e não mais só aos projetos e emendas que diretamente criassem despesa ou reduzissem receitas públicas, conformando o atual universo abrangido pelo exame de adequação orçamentário-financeira das alterações na legislação permanente, *“desde que, directa ou indirectamente, immediata ou remotamente, augmente ou diminua a despesa ou a receita publica, proposição que não será submettida á discussão sem audiencia daquela Comissão, salvo o caso de urgencia, concedida pela Camara.”*

No processo de redemocratização, pós Estado Novo, o RICD/1947 (art. 33, §§ 5º e 6º ¹¹) determinava a intervenção prévia da Comissão de Finanças antes da

IV - pela Comissão Especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte

9 Art. 128. Tanto na 2ª como na 3ª discussão de qualquer projecto, as emendas ou artigos aditivos creando ou augmentando despesa ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admittidos ao debate e à votação sem previo parecer da commissão de orçamento.

10 Art. 174 Tanto na 2ª como na 3ª discussão de qualquer projecto as emendas ou artigos aditivos creando ou augmentando despesa ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admittidos ao debate e à votação sem prévio parecer da Commissão de Finanças que poderá apresentar sub-emenda.

11 Art. 33. As Comissões permanentes tem por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião. (...)

§ 5º. À Comissão de Finanças compete:

discussão e votação em Plenário de toda e qualquer proposição, que “*directa ou indirectamente, imediata ou remotamente, aumente ou diminua a despesa ou a receita publica, ainda que tramitando em regime de urgência.*”

O RICD/1949 (art. 48, § 4º), e subsequentes (art. 47, §3º, do RICD/1955 e art. 43, § 3º, do RICD/1959), determinaram que o início do processo legislativo na Câmara se desse pelo exame de admissibilidade constitucional e sua finalização pela adequação orçamentária da proposição na Comissão de Finanças ¹². Tal procedimento manteve-se até o RICD/1972 (art. 71, § 3º), não tendo sido continuado, infelizmente, pelo atual RICD/1989, que em seu art. 139 permite serem as proposições examinadas primeiro em seu mérito e, somente ao findar da tramitação nas comissões temáticas, enviado aos exames de admissibilidade orçamentário e constitucional, nessa ordem ¹³.

Assim, o processo legislativo da Nova República, pós 2ª Guerra Mundial, até o regime militar de 1972, possuía mecanismo de admissibilidade mais coerente com as exigências de um processo expedito e razoável: somente eram examinadas quanto ao seu mérito as proposições que fossem constitucionais e, ao final, somente eram aprovadas proposições que fossem adequadas e compatíveis com os recursos públicos disponíveis para ação pretendida pela proposição. Hoje,

II – manifestar-se sobre toda e qualquer proposições, inclusive aquelas que, privativamente, competem a outras Comissões, desde que concorram ou possam concorrer, para aumentar, ou diminuir, a despesa, ou a receita pública.

§ 6º Às proposições referidas nos itens anteriores não serão submetidas a discussão e à votação, ainda quando em caso de urgência, sem audiência da Comissão de Finanças.

12 “Art. 48.(...) § 4º. Quando a matéria depender de pareceres das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças serão elas ouvidas, respectivamente, em primeiro e em último lugar.

13 Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:

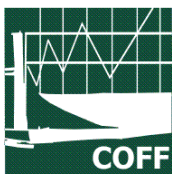
I - antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142. (Numeração adaptada aos termos da Resolução nº 10, de 1991)

II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída:

a) às Comissões a cuja competência estiver relacionado o mérito da proposição; (Alínea com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991)

b) quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária; (Alínea com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991)

c) obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; (Alínea com redação dada pela Resolução nº 10, de 1991 e adaptada à Resolução nº 20, de 2004)



tramitam nas comissões temáticas para exame de mérito e, somente ao final, é verificada sua admissibilidade financeira e constitucional, nessa ordem.

O RICD/1972 já continha no rol de competências da Comissão de Finanças, precursora da atual CFT (art. 27, § 7º), a atribuição do exame das proposições que importassem em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas e, quanto ao aspecto financeiro, quaisquer proposições, exceto as que se referissem à abertura de créditos adicionais, pois essas eram atribuição da Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas.

No art. 140 do RICD/1972 identifica-se claramente o embrião do atual exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, exceto pela remissão às normas orçamentárias pré-ordenadoras do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, inexistentes no regime constitucional de 1967/69, ainda que tivéssemos os orçamentos plurianuais e mesmo dotações plurianuais.

Hoje, o rito da admissibilidade orçamentário-financeira é regulado pelo atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1989 – RICD, quanto a (o) :

1. competência para sua apreciação, nos arts. 32, X, h ¹⁴, e 53, II ; ¹⁵
2. caráter terminativo, no art. 54, II ; ¹⁶
3. recurso ao Plenário contra parecer terminativo, art. 144, § 1º; e ¹⁷
4. emenda de adequação, no art. 145, § 1º; ¹⁸

14 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;

15 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;

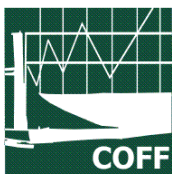
16 Art. 54 Será terminativo o parecer: (...)

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

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

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

§ 1º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, a votação far-se-á primeiro sobre ela.



Inaugurado o novo ordenamento constitucional de 1988, a Comissão de Finanças e Tributação editou, em 1996, normativo interno dispendo sobre o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das alterações na legislação, NI-CFT/1996.¹⁹

Ademais, foi aprovada pela CFT, em 29.10.2008, a Súmula CFT n° 1/08 exigindo de proposições autorizativas, não obrigam mas constangem, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, nos seguintes termos:²⁰

“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 compatibilização dos processos legislativo e orçamentário é realidade no âmbito congressual brasileiro, sua fonte de inspiração advém de modelos europeus, ainda que normatizações mais recentes, como o disciplinamento de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários presente nos arts. 14 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, seja influência do regime de responsabilidade fiscal neozelandês e norte-americano.

IV. COMPATIBILIDADE DOS PROCESSOS LEGISLATIVO E ORÇAMENTÁRIO NOS ORDENAMENTOS ESTRANGEIROS

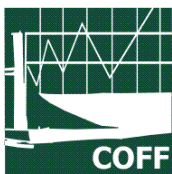
O controle do impacto financeiro e orçamentário de proposições e emendas que aumentem a despesa ou reduzam a receita é parte inerente ao processo legislativo na maioria das democracias ocidentais. O procedimento regimental brasileiro adotado pela Câmara dos Deputados mostra-se semelhante a outros ordenamentos regimentais europeus, por neles ter se inspirado em sua origem, todavia a diferenciação dá-se na dicotomia de foro dos processos, legislativo bicameral e orçamentário congressual, sendo o último figura *sui generis* no panorama mundial.

¹⁹ Disponível em:

http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao/norma_interna_cft_adequacao.pdf

²⁰ Disponível em :

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao/SUMULA>



Do ordenamento francês provém parte considerável de nosso direito financeiro-orçamentário, a exemplo das etapas da despesa pública: crédito orçamentário, empenho, liquidação e pagamento, acrescido dos restos a pagar.

O controle do impacto orçamentário do processo legislativo francês encontra-se no exame de “*Recevabilité financière dans la procédure législative*” da Assembléia Nacional e Senado franceses, fundado no art. 40 da Constituição francesa.²¹

O exame é realizado pela *Commission de Finances, de L'Économie Générale et du Plan*, nos termos do art. 98 do Regulamento da Assembléia Nacional²² e pela *Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation*, conforme art. 45 do Regulamento do Senado²³, que declaram não serem admissíveis proposições ou emendas parlamentares que reduzam os recursos públicos ou criem/agravem encargos públicos.

Na Alemanha, o Regimento Interno do Bundestag, § 96²⁴, atribui à Comissão de Orçamento a tarefa de examinar as proposições e emendas que

[%20CFT%20N%201%202008%20-aprovada%20em%2029%2010%2008.pdf](#)

21 Art. 40. As proposições e emendas formuladas por membros do Parlamento não são admissíveis se sua adoção tiver por consequência uma diminuição dos recursos públicos ou a criação ou agravamento de um encargo público.

22 Art. 98 Se parecer evidente que a adoção de uma emenda possa ter por consequência o previsto no artigo 40 da Constituição, o Presidente recusará sua admissibilidade. Em caso de dúvida, o Presidente decidirá, após consulta ao Presidente ou Relator-geral da Comissão de Finanças, de Economia Geral e do Plano ou um membro da Mesa designado para tanto;

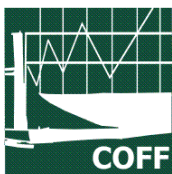
23 Art. 45. Toda emenda cuja adoção tenha por consequência a diminuição de recursos públicos não compensados por outros recursos ou criação ou agravamento de um encargo público será objeto de uma exceção de inadmissibilidade apresentada pelo Governo, Comissão de Finanças, comissão competente ou senador . A inadmissibilidade da lei será aceita, sem qualquer necessidade de debate, quando afirmada pela Comissão de Finanças A emenda será posta em discussão mesmo que a Comissão de Finanças a tenha admitido.

24 Art. 96 – Leis financeiras.

(1) Leis financeiras são todas aquelas que, devido à sua importância fundamental ou abrangência financeira, são susceptíveis de ter um impacto considerável sobre as finanças públicas da Federação ou do Estado e que não constituam em leis orçamentárias, na acepção do art. 95 . Em caso de dúvidas quanto à natureza do projeto, o Bundestag deve decidir sobre o assunto depois de ouvir a Comissão de Orçamento.

(2) As leis financeiras, após a primeira leitura, serão encaminhadas à Comissão de Orçamento e à comissão especializada. Quando as contas se as contas das finanças vêm na sequência da adoção de uma proposta de um alteração em comissão, a comissão informará o Presidente em conformidade. O Presidente submeterá o texto aprovado pela comissão à Comissão de Orçamento, podendo fixar um prazo para o exame.

(3) As leis financeiras apresentadas por membros do Bundestag devem definir as implicações financeiras em suas justificações. O Presidente deverá dar ao Governo Federal a oportunidade de afirmar, dentro de um período de quatro semanas, a sua posição em relação às implicações para as finanças públicas da Federação e dos Estados. O relatório da Comissão de Orçamento pode ser



tenham impacto orçamentário e financeiro em tramitação na Casa. Se a Comissão de Orçamento decidir pela incompatibilidade e for confirmada pelo Plenário do Bundestag, a proposição deve ser arquivada. Esse exame é visto como uma forma de evitar o exercício pelo Poder Executivo da prerrogativa a ele concedida pelo art. 113 da Lei Fundamental alemã de rejeitar a proposição que não observar o exame de adequação orçamentária.²⁵

Do exame das disposições regimentais da Assembleia Nacional francesa e da Câmara Federal alemã, identificam-se semelhanças significativas com o exame de admissibilidade orçamentário-financeira existente na Câmara dos Deputados.

V. ATUAIS MECANISMOS DE COMPATIBILIZAÇÃO DOS PROCESSOS LEGISLATIVO E ORÇAMENTÁRIO

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.

colocado na ordem do dia somente após o recebimento de mensagem da posição do Governo Federal, ou após quatro semanas.

(4) Na medida em que a lei financeira afeta as finanças públicas da Federação, a Comissão de Orçamento deve analisar a sua compatibilidade com o orçamento atual e futuros orçamentos. Se este exame revelar que a lei afeta o orçamento atual, a Comissão de Orçamento, juntamente com o relatório, enviará para o Bundestag uma recomendação para a cobertura no futuro. Se o Governo Federal declarou a sua posição sobre a recomendação, a Comissão de Orçamento se manifestará sobre a posição no seu relatório. Se a Comissão de Orçamento é incapaz de fazer uma recomendação para a prestação de cobertura, o projeto financeiro deve ser apresentado ao Bundestag, o qual, depois de ouvir do estado interessado as razões para isso, só deve ser discutido e decidido sobre a possibilidade de assegurar essa cobertura. Se o Bundestag também considerar que essa cobertura não pode ser prevista, o projeto financeiro será arquivado.

(5) Na medida em que a lei financeiro afeta as finanças públicas, a Comissão de Orçamento deve, no seu relatório discriminar a natureza e extensão das implicações.

25 Art. 113. Aprovação do Governo federal para todo aumento de despesas ou diminuição de receitas.

(1) 1. A lei que aumente a despesa orçamentária proposta pelo Governo federal ou que implique ou venha acarretar novas despesas deve ser aprovada pelo Governo federal.

2. O mesmo se aplica à lei que implique ou acarrete redução de receita.

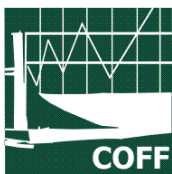
3. O Governo federal pode exigir do Bundestag a postergação da votação dessa lei.

4. O Governo federal possui então um prazo de seis semanas para fazer conhecido seu parecer ao Bundestag.

(2) Dentro de quatro semanas após a adoção da lei, o Governo federal pode solicitar ao Bundestag que se pronuncie de novo.

(3) 1. Adotada a lei em definitivo, nos termos do art. 78, o Governo federal dispõe de um prazo de seis semanas para recusar sua aprovação sujeita a observar previamente o procedimento previsto nos parágrafos 1º e 3º, item 4º e ao parágrafo.

2. Expirado esse prazo a aprovação considerar-se-á assegurada.



Com o fito de viabilizar parcela, ainda que ínfima, de proposições parlamentares com impacto orçamentário-financeiro, é apresentado a seguir roteiro que almeja permitir a proposições de iniciativa parlamentar a superação desse óbice.

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 especial com:

1.1 Plano Plurianual para o período 2012-2015 (PPA/2012-2015), Lei nº12.593 de 18.01.2012 ²⁶,

1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, LDO/2012 (Lei nº 12.465 de 12.08.2011) e, concomitante, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013, LDO/2013 (Lei nº 12.708, de 17.08.2012);

1.3 Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2012 (LOA/2012), Lei 12.595/12, de 19.01.2012 ²⁷, e

1.4 com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/00, nos termos dos arts. 14, 17 e 24 ²⁸, dentre outras normas financeiras, conforme o objeto da proposição.

²⁶ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa>

²⁷ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2012>

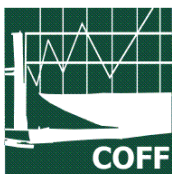
²⁸ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes 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.

§ 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.



2. estimar o impacto orçamentário e financeiro em 2013 e nos dois exercícios subsequentes, estimativa que deve ser realizada por órgão da União (art. 90, § 3º, da LDO/2013), 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. 90, §§ 1º e 2º, da LDO/2013 ²⁹;

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, conterà 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.

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º Fica dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

29 Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

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

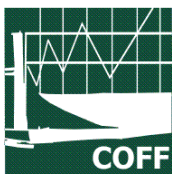
§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:



3. com o impacto orçamentário-financeiro previsto, ainda que a proposição tenha caráter autorizativo, deve-se oferecer compensação para demonstrar sua neutralidade fiscal, para tanto há dois caminhos para a compensação exigida do impacto:

3.1. ser compensado na própria proposição, com a redução correspondente de outra despesa obrigatória continuada ou aumento de receita permanente, com a indicação precisa do dispositivo legal alterado ou a ser acrescentado, nos termos dos arts. 14 e 17 da LRF.

3.2. poderá ser demonstrada a neutralidade orçamentária e financeira da proposição com a aprovação de emenda de texto já na LDO, que tem seu início de tramitação em 15 de abril de cada exercício, com o envio de proposta do Poder Executivo, nos termos do art. 35, § 2º, II, do ADCT³⁰.

A demonstração da neutralidade fiscal, com sua previsão antecipada na lei orçamentária, poderá ser realizada :

3.2.1. se despesa não continuada, não excedível a três exercícios, pela inclusão por emenda parlamentar previamente na lei orçamentária anual durante o processo orçamentário no Congresso Nacional;

3.2.2. se despesa obrigatória de caráter continuado, por meio de sua inclusão no Anexo III.7 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (Art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF), acompanhada da inclusão de dotação em crédito constante da lei orçamentária anual;

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

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição;

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição; e

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

30 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;

3.2.3.1. inclusão de dispositivo no texto da LDO 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. inclusão impacto da proposição no Anexo III.5 – Renúncia de Receitas Administradas (Art. 4º, § 2º, V, da Lei Complementar nº 101/00) ou no Anexo III. – Renúncias Previdenciárias (Art. 4º, § 2º, V, da Lei Complementar nº 101/00).

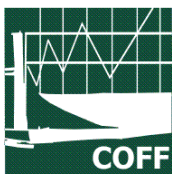
3.2.4. se renúncia de receita ou acréscimo de despesa pela compensação do impacto da proposição pela dedução, por iniciativa da CFT, de fundo orçamentário consignado na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2013, na Reserva de Contingência, crédito específico para a compensação do impacto.

V.1. EVOLUÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR VERSUS PODER EXECUTIVO

A seguir são efetuadas considerações acerca da evolução fática das alternativas em termos de compensação, como apresentadas no item 3 anterior:

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 politicamente 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, convertido na Lei nº 11.773/2008, 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.

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. O PL nº 3.931/08, convertido na Lei nº 12.260/2010, mostra-se como 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.

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. Exemplo paradigmático da alternativa de inclusão na margem de expansão das despesas obrigatórias continuadas e posterior alocação de dotação própria tem-se no PL nº 932/2007, que concede a gratificação natalina aos “soldados da borracha”, seringueiros que extraíram látex na Segunda Guerra Mundial, que teve sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira reconhecida pela CFT em reunião de 06.04.2010, após sua inclusão no Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO/2010, pelo montante de seu impacto orçamentário estimado pelo Ministério da Previdência Social de R\$ 10 milhões.

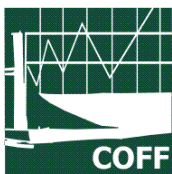
Posteriormente, o valor do impacto foi motivo de emenda de relator na lei orçamentária anual para 2010 na programação originariamente destinada ao pagamento do benefício no Fundo do Regime Geral da Previdência Social (33904 - 09.271.0083.0134.0001 - Pagamento de Pensões - Área Urbana (Nacional)). Como já ressaltado, ainda assim, garantidas fontes de recursos para os exercícios de 2010 e 2011, o Poder Executivo vetou a proposição sob a justificativa de não observar o art. 14 da LRF, que disciplina renúncia de receitas e não benefícios previdenciários, objeto da proposição vetada.

Observamos que na LDO/2011 o Poder Executivo vetou o PDC nº 2.600, de 2010, de sua própria iniciativa e que reajusta os royalties de Itaipu transferidos ao Paraguai, sob o argumento de que: *“O anexo III.7 é um demonstrativo da margem de expansão e da parcela já comprometida com despesas obrigatórias de caráter continuado. Uma vez que não se trata de instrumento de alocação ou de vinculação de recursos, não é adequado inserir no demonstrativo despesas ainda não existentes.”*

Em resposta ao veto, foi emitida a NTC nº 4/2010 ³¹ observando acerca do retrocesso quanto à compreensão dos instrumentos de controle dos gastos obrigatórios continuados, presentes no regime da responsabilidade fiscal instituídos pela LRF. O item vetado foi elaborado na mesma linha da LDO/2010, que contém menção expressa, em seu Anexo IV.12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (Art. 4º, § 2º, inciso

31 Disponível

em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2011/NTC_04_2010.pdf



V, da LRF), ao PL nº 932, de 2007, que concede a gratificação natalina aos “soldados da borracha”.

ITEM 3.2.3.1. Alertamos para a alternativa proposta no item 3.2.3.1 de inclusão de dispositivo no texto da LDO/2013 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.”*

A LDO/2012, a exemplo da LDO/2011, cujos vetos foram motivo de considerações na NTC nº 02/2009 ³², foi motivo de veto presidencial ao § 6º do art. 90, que facultava ao Poder Executivo:

“§ 6º Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, o Poder Executivo poderá considerar e especificar o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria apresentadas em 2011 e em tramitação no Congresso Nacional.”

O veto foi pronunciado sob o argumento de que:

“A estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso. As modificações de seus textos ao longo das discussões no âmbito do Congresso Nacional tornam inviável a previsão do montante da renúncia que decorrerá de sua formatação final.”

32 Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2010/NTC-02-2009.pdf>

Às razões do veto presidencial foram opostos os seguintes argumentos na NTC 6/2011 ³³:

“O dispositivo restringe-se ao óbvio: demonstrar a compatibilidade orçamentária da legislação em tramitação no Congresso Nacional, de autoria do Executivo, que acarrete renúncia de receitas da União com a proposta orçamentária apresentada pelo mesmo Poder Executivo, observe-se: como faculdade do Poder Executivo.

As razões do veto afirmam que “A estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso”. Ocorre que desde a LDO/1990, Lei nº 7.800, de 10.07.1989, art. 36, § 1º 7, ou seja, há mais de vinte e um anos, o Poder Executivo tem-se utilizado de receitas ainda não aprovadas quando do envio de sua proposta orçamentária, as denominadas receitas condicionadas, previstas inclusive no mesmo art. 90.

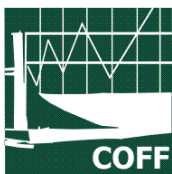
Assim, para o Executivo, a estimativa das receitas na lei orçamentária anual só pode incorporar aumentos de receitas tributárias, por serem previsíveis, já reduções de receita resultantes de benefícios tributários não podem ser incorporados, por não serem previsíveis. Difícil justificar tecnicamente tal dicotomia.”

Em decorrência dos reiterados vetos em LDOs anteriores e a obstinada oposição do Poder Executivo à inclusão da reserva para compensação, essa não foi incluída pelo Congresso Nacional durante a tramitação da LDO/2013.

Ressalte-se que a contradição do Poder Executivo, no tocante à compensação do impacto orçamentário-financeiro, nas LDOs, somente normas já editadas, e a defendida em suas proposições, passíveis de compensação na LOA vindoura, foi motivo da NT 14/2011: *Compensação do impacto orçamentário financeiro de gastos tributários: PLP 87/2011 ou LDO/2012? As conflitantes posições adotadas pelo Poder Executivo.*³⁴ Na NT 14/2011 é considerado que:

³³ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2012>

³⁴ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt14.pdf>



“O Poder Executivo apresenta em sua Exposição de Motivos a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da proposição em exame, PLP 87/2011, ainda em apreciação pelo Congresso Nacional, quantias essas “que serão devidamente consideradas na estimativa de receita das respectivas propostas orçamentárias anuais”.

Todavia, o mesmo autor, Poder Executivo, rejeita categoricamente, há dois anos seguidos, a inclusão no orçamento de renúncias decorrentes de proposições em tramitação no Congresso Nacional, por mostrar-se inviável, pois: “A estimativa de receita deve levar em consideração apenas as proposições já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso. As modificações de seus textos ao longo das discussões no âmbito do Congresso Nacional tornam inviável a previsão do montante da renúncia que decorrerá de sua formatação final “.

Os divagantes mecanismos de compensação orçamentário-financeiro adotados pelo Poder Executivo, em especial quando da edição de Medidas Provisórias, tem sido motivo de críticas pelo Tribunal de Contas da União, que tem exigido maior observância dos preceitos contidos na LRF e LDOs, a exemplo do determinado no Acórdão 747/2010-TCU-Plenário: *Exame dos Procedimentos de Controle de Concessão e Ampliação de Benefícios Tributários de que trata o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal Determinações. Recomendações.* O Pleno do TCU concluiu por, dentre outras medidas:

“... 9.2. determinar ao Ministério da Fazenda que:

9.2.1. observe, quando da prorrogação de renúncias de receitas, as condições estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.2.2. adote, quando da concessão ou renovação de renúncias de receitas, medidas com vistas ao atendimento da exigência contida no § 1º do art. 91 da LDO/2010 – Lei nº 12.017/2009, quanto ao prazo máximo de vigência dos respectivos projetos de lei e medidas provisórias;

9.2.3. em conjunto com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão:

9.2.3.1. adote, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, providências com vistas a que não sejam utilizados, como medidas de compensação às renúncias, os ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa

pública nem o excesso de arrecadação, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.2.3.2. promova a sistematização dos procedimentos a serem adotados na avaliação das propostas que envolvam a concessão de renúncia de receitas, assim como a definição de competências dos vários órgãos envolvidos nesse processo, com vistas a garantir o cumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e assegurar que tal procedimento seja transparente e passível de controle;”

A recomendação do TCU resultou no envio, *a posteriori*, do Anexo IV.13 do PLDO/2013 contendo o *Demonstrativo de Compensação de Renúncias Tributárias*, em observância ao disposto no art. 4º, § 2º, V, da LRF, com relevo para as desonerações contidas na MP 563, de 03.04.2012.

ITEM 3.2.3.2. Até o presente, a alternativa de inclusão já no Demonstrativo de Renúncias de Receitas da LDO não teve experiência prática, ainda que tenham sido apresentadas emendas nesse sentido às últimas LDOs, não acolhidas pelas Relatorias, que entendem mais razoável a opção do item 3.2.3.1 mencionado, o qual, como visto, vem sendo rejeitado pelo Poder Executivo, que veta reiteradamente a alternativa.

A nosso ver, inexistente 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*, incluindo proposições legislativo em tramitação no Congresso Nacional.

A leitura do art. 4º, § 2º, V, da LRF ³⁵ 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.

35Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 2º O Anexo conterá, ainda: (...)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

ITEM 3.2.4. Apesar de constar na LDO/2008, art. 14, § 1º, III, a possibilidade da constituição de reserva *“para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária”*, nas LDOs seguintes iniciativas semelhantes foram motivo de reiterados vetos presidenciais até a LDO/2012, não tendo sido o dispositivo incluído na LDO/2013.

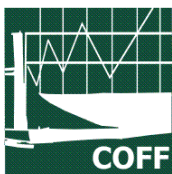
A reiterada resistência do Poder Executivo à formação de reserva para compensação de proposições com impacto orçamentário pode ser apreendida na NTC 06/2011, que analisa os vetos opostos à LDO/2012:

Identifica-se equívoco nas razões do veto presidencial ao afirmar que a reserva prevista no art. 13 da LDO/2012 se constituiria em limite para aumento de despesas e que tal constrição inexiste no art. 17 da LRF. Não há qualquer disposição no artigo em exame, ou na LDO/2012 como um todo, que permita tal dedução. A reserva sempre foi vista como instrumento complementar aos mecanismos já fixados pelos arts. 14 e 17 da LRF.

Já se vão quatro LDOs de sucessivos vetos à iniciativa congressional de operacionalizar meios que assegurem a efetiva compensação de proposições, quaisquer que sejam seus autores. A cada nova LDO são apresentados novos argumentos justificantes dos vetos apostos em face do aprimoramento do dispositivo afastando os supostos impedimentos apresentados no exercício anterior.

Assim, a dita ausência de compatibilização com o PPA, e mesmo LDO, foi superada. Já a falta de critérios foi suprida pela atribuição a órgão técnico legislativo para sua formulação. Finalmente, a justificativa para veto na LDO/2011, privilégio para as proposições legislativas oriundas do Congresso Nacional, foi afastada pela cota mínima de metade da reserva para proposições de iniciativa do Executivo.

A reiterada recusa do Executivo em conciliar o processo orçamentário com o legislativo permanente, na busca de mecanismos que assegurem concomitantemente o equilíbrio fiscal e a iniciativa parlamentar constitucionalmente assegurada, demonstra resistência à participação do Poder Legislativo na



formulação de políticas públicas de longo prazo que tenham impacto orçamentário-financeiro significativo.

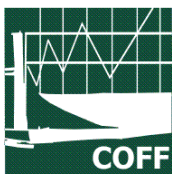
A exigência formulada pela LRF em seus artigos 14, 17 e 24, de compensação específica, tópica, no próprio texto legal, dificulta ou quase impossibilita o Poder Legislativo de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias próprias. Em vista disso, vem sendo proposta a criação de reserva que viabilize, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa, sem comprometer o necessário regime da responsabilidade fiscal.

Os mecanismos de compensação introduzidos pela LRF, nos artigos 14, 17 e 24, exigem que as medidas de compensação devam constar do mesmo ato que cria ou aumenta a despesa ou gasto tributário. Com esse desiderato, o Executivo geralmente indica, genericamente, como fonte o crescimento de arrecadação, o contingenciamento ou a margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, abstendo-se da indicação de medidas concretas e específicas, a exemplo da edição da legislação que reduza despesa obrigatória continuada ou aumente alíquotas de tributos.

A compensação por meio de apropriação de crédito orçamentário com dotação para reserva específica destinada à desoneração de receitas, constituído por emendas do Congresso Nacional, tem como objetivo compensar proposições legislativas. Até o presente, nenhuma proposição conseguiu ultrapassar os óbices opostos pelo Executivo e converter-se em Lei.

Assim, a formação de reserva para fins de compensação de proposições que afetem o equilíbrio fiscal, já na lei orçamentária anual, permitiria compatibilizar a necessidade desse equilíbrio com nossa cultura político-legislativa, adequando e compatibilizando proposições originárias de todos os Poderes: medida transparente, realista, equânime e coerente com o regime da responsabilidade fiscal.

A possibilidade, no caso de despesa obrigatória continuada ou renúncia de receita, de ser o impacto da proposição compensado pela dedução, por iniciativa da CFT, do fundo orçamentário consignado na LOA/2012, na Reserva de Contingência. Apesar de já constar de três leis orçamentárias dotação consignada a fundo específico para compensação, decorrente de recursos aportados por



iniciativa parlamentar durante o processo orçamentário, até o presente não foi possível aprovar proposição com fundamento na neutralidade fiscal decorrente da apropriação desses fundos.

O mecanismo de compensação proposto no item 3.2.4 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, teve seu 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. Ocorre que a proposição não foi apreciada pela CCJC/CD e devolvida à Mesa da Câmara dos Deputados em 16.12.2010 e arquivada em 31.01.2010.

Durante o processo orçamentário para 2011 foi conquistado significativo avanço na fixação de mecanismos que viabilizem a participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas ao serem acolhidas as emendas de renúncia de receita apresentadas pelo Deputado João Dado, relator em todas elas, e destinadas à compensação de projetos específicos, nos termos do art. 32 da Resolução nº 1/2006-CN ³⁶. Contudo, todas as proposições ali expressamente mencionadas: PL nº 2.472/2003, PL nº 634/2007 e PL nº 842/2007, tiveram sua tramitação obstada como descrito no item seguinte. Assim, denota-se que a superação dos óbices da adequação orçamentária-financeira de proposição parlamentar criando despesa obrigatória ou gasto tributário não lhe assegura tramitação posterior.

36 Art. 32. Poderá ser apresentada emenda de renúncia de receita, decorrente de projeto de lei de iniciativa do Congresso Nacional, em tramitação em qualquer das suas Casas, que satisfaça as seguintes condições:

I - tenha recebido, previamente ao exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira, parecer favorável de mérito, na Casa de origem, pelas Comissões Permanentes;

II - esteja, até o prazo final para a apresentação de emendas, instruído com a estimativa da renúncia de receita dele decorrente, oriunda do Poder Executivo ou de órgão técnico especializado em matéria orçamentária do Poder Legislativo.

Parágrafo único. A emenda de que trata o *caput* somente será aprovada caso indique os recursos compensatórios necessários, provenientes de anulação de despesas ou de acréscimo de outra

V.2. ÚLTIMOS EVENTOS RELATIVOS À COMPENSAÇÃO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.

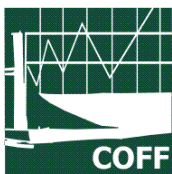
Desde a LDO/2011, Lei nº 12.309/2010, consta da norma legal o Capítulo VII – Das Disposições sobre Alterações na Legislação e sua Adequação Orçamentária, com suas duas seções, Seção I - Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação e Seção II - Alterações na Legislação Tributária e das Demais Receitas.

No Capítulo VII encontram-se consolidados os dispositivos presentes nas LDOs relativos ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das alterações na legislação. Relevante ainda nas LDOs mostra-se o Capítulo V – Das Disposições relativas às Despesas da União com Pessoal e Encargos Sociais, conteúdo exigido pelo art. 169, § 1º, da Constituição.

Ressalte-se que, ao longo do exercício de 2011, não foi utilizada a reserva de recursos prevista na Lei nº 12.381, de 09.02.2011, Lei Orçamentária para o exercício de 2011, constante da ação 0999.0E72 - *Reserva para compensação de projetos de lei sujeitos a deliberação de órgão colegiado permanente do Poder Legislativo, durante o exame de compatibilidade orçamentário-financeira*. A operação especial na qual foi constituída a reserva 0E72 foi contemplada com considerável dotação no montante de R\$ 125.544.957,00.

Na ação mencionada, o primeiro subtítulo 0090 - *Reserva para compensação de projetos de lei de renúncias de receitas (PL 2.472/2003, PL 634/2007 e PL 842/2007)*, resultou da inovadora aprovação pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização-CMO, do Relatório da Receita ao PLOA/2011, apresentado pelo Dep. Bruno Araújo, que acolheu emendas de renúncia de receita que destinavam recursos para compensação do impacto orçamentário-financeiro dos PLs 2.472/2003, 634/2007 e 842/2007.

Ocorre que até a presente data nenhuma das proposições contempladas pelo Congresso Nacional na programação da LOA/2011 conseguiu apropriar os recursos para compensar seu impacto orçamentário-financeiro de modo efetivo.



O PL nº 2.472/2003 foi arquivado em 31.01.2011 em razão da não reeleição de seu autor, após passar dois anos sem ser pautado na CFT, apesar de apresentado Relatório pelo Dep. João Dado em 04.11.2009.

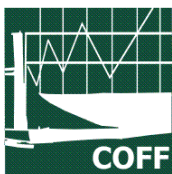
O PL nº 634/2007, apensado ao PL 7341/2010 e que teve sua dispensação solicitada pelo Requerimento 718/2011 indeferida em 28.03.2011, foi objeto de Relatório apresentado pelo Dep. João Dado em 22.09.2011, não tendo sido pautado na sessão de 2011 e de 2012, até a presente data.

Finalmente, o PL nº 842/2007 teve aprovação unânime pela CFT quanto a sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e seu mérito em 06.07.2011, encontrando-se desde 07.07.2011 na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania – CCJC, sem designação de relator até a presente data.

Durante o processo orçamentário para 2012, a Relatoria da Receita ao PLOA/2012 manteve posição diversa quanto às emendas de renúncia de receita, rejeitando todas as quatro emendas apresentadas, sob o argumento de que seria mais conveniente a formação de reserva para atender projeto de lei que resultem em renúncia de receita tributária, sugerindo sua formação ao Relator-Geral do PLOA/2012.

Assim, foi mantido fundo orçamentário consignado na LOA/2012 crédito específico para a compensação de projetos de lei nos seguintes termos: 90.000 – Reserva de Contingência – 0999.0E72.0091 - *Reserva para compensação de projetos de lei e de renúncia de receitas sujeitos a deliberação de órgão colegiado permanente do Poder Legislativo, durante o exame de compatibilidade orçamentário-financeira-Nacional.* Ao crédito mencionado, agora está consignada dotação de R\$ 12 milhões, montante evidentemente insignificante face ao impacto orçamentário-financeiro das proposições legislativas destinadas à implementação de políticas públicas em tramitação no Congresso Nacional. Transcorridos mais de nove meses do exercício de 2012, a reserva ainda não foi apropriada pela CFT para proposição a ela submetida.

Ademais, até o presente, não foi motivo de apreciação pelo Congresso Nacional o veto presidencial oposto ao já comentado PL nº 932/2007 ³⁷, proposição que preencheu todas as exigências em termos de compatibilidade e



adequação orçamentária e financeira, fixadas tanto na LRF como nas LDOs, e que ainda assim veio a ser impugnada pelo Poder Executivo, demonstrando a resistência desse Poder em permitir a construção de mecanismos que viabilizem a formulação de políticas públicas com impacto orçamentário-financeiro pelo Poder Legislativo. Tal evento foi objeto de descrição pormenorizada na NT COFF nº 4/2011.³⁸

Observe-se que no PLOA/2013 foi incluído crédito no órgão Encargos Financeiros da União, *UO 71101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda - 0909 00LI 0001 - Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011) - Nacional*, com a dotação de R\$ 15,2 bilhões (GnD 3-Outras desp. correntes, RP 1-primária obrigatória), com a finalidade de compensação pelas desonerações tributárias decorrentes da Lei nº 12.546, de 2011.

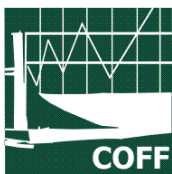
VI. COMPATIBILIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE GERAÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL:

O controle dos gastos com pessoal, segundo item nas despesas obrigatórias continuadas da União, logo após os benefícios previdenciários e assistenciais, apresenta-se como um dos vértices na busca do equilíbrio fiscal tão almejado pelos estados contemporâneos e marca da boa gestão da coisa pública.

Inconcebível pensar em políticas públicas sem pessoas, servidores, para materializá-las, já que por trás da dita “vontade estatal” sempre há um agente público, político ou administrativo, formulador ou executor. Os gastos com pessoal da Administração, incluindo-se aí os denominados terceirizados, por força do art. 18 da LRF, dizem respeito ao próprio cerne da Administração e, ao contrário dos benefícios previdenciários, de origem relativamente recente, acompanham as finanças públicas desde que o Erário separou-se do Rei e passou a constituir-se em um elemento autônomo do Estado.

37 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/Vet/VET-6.htm

38 <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>



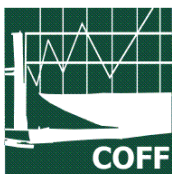
O princípio da legalidade estrita perpassa todas as etapas da geração de gastos com pessoal. Despesa, por excelência, de natureza obrigatória continuada, nos termos do art. 17 da LRF, a geração de gastos com pessoal e seus encargos sujeita-se a inúmeras restrições em virtude de seu caráter permanente, dir-se-ia até perpétuo, haja vista sua permanência no tempo, ensejadores de direitos subjetivos oponíveis contra o Estado por gerações: remuneração (servidor ativo) > proventos (servidor inativo-aposentado) > pensão (dependente beneficiário).

A natureza alimentar, e conseqüente essencialidade, faz com que as despesas com pessoal, ao lado dos benefícios previdenciários e assistenciais, apresente o mais elevado grau de compulsoriedade dentre o rol de despesas obrigatórias constantes da pauta de gastos públicos de qualquer nação no mundo atual.

Por tais motivos, os gastos com pessoal e seus encargos devem ser planejados de maneira cuidadosa na perspectiva de médio e longo prazo. A elaboração e implementação de políticas públicas na área de recursos humanos no setor público é motivo permanente de preocupação e conflito institucional e social nos Estados contemporâneos.

A Constituição de 1988, art. 169, ao atribuir às LDOs a competência para conter a autorização de qualquer aumento de gasto com pessoal, exceto a revisão geral prevista no art. 37, X, as transformou no instrumento por excelência do controle dos gastos com pessoal. Todavia, o distanciamento da concessão das autorizações e fixação de limites para dispêndio com pessoal da apropriação desses mesmos gastos nas dotações relativas aos créditos orçamentários a eles destinados mostrou-se impeditivo do estabelecimento de processo racional e operativo em razão de somente no próprio processo orçamentário poder-se conhecer as reais possibilidades do Tesouro.

Nesse sentido, migrou-se do controle de gastos com pessoal da LDO para a LOA, com resultados hoje reconhecidos como significativos. Assim, desde a Lei nº 9.995/2000 (LDO/2001), art. 62, tais autorizações vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual, atualmente “Anexo V – Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais”, conforme estabelece o art. 76 da LDO/2013.



A vinculação dos processos legislativo permanente ao orçamentário, o primeiro produtor de novos compromissos relativos a gastos com pessoal, o segundo satisfativo desses compromissos, expôs quão delicada apresenta-se a formulação de políticas públicas na área de recursos humanos para os entes públicos.

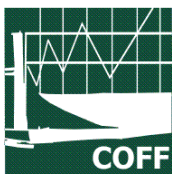
A descrição pormenorizada e antecipada das pretensões legiferantes em termos de pessoal durante o processo orçamentário, leia-se especificação no Anexo V da LOA das proposições em tramitação para fins da autorização prevista no art. 169 da CF, trouxe à lume o conflito eterno das incomensuráveis necessidades, ou, pelo menos, seus anseios, no caso de gastos com pessoal, com as limitadas possibilidades do Tesouro, leia-se, da sociedade brasileira.

A evolução do controle de gastos com pessoal trazido especialmente pelas LDOs com a precisa indicação da proposição, quantitativos físico, quando cria ou provê cargos e funções, e financeiro, dotação apropriada em reserva de contingência na lei orçamentária anual, estreitou as possibilidades de aumentos de gastos com pessoal, balizando-as pelas receitas estimadas para o exercício financeiro presente e vindouro.

A mídia tem coberto reiteradamente a pressão por aumentos dos subsídios dos membros dos Poderes ou a reestruturação de carreiras de servidores públicos federais e hoje, ao contrário de anos atrás, sempre referenciando a ausência de autorização ou dotação orçamentária para satisfação desses pleitos. Os próprios sindicatos e associações de membros e servidores públicos federais hoje reconhecem a necessidade da adequação dos meios aos fins, ou seja, encontrar dotações orçamentárias suficientes à satisfação de suas reivindicações.

Assim, identificam-se mudanças significativas na cultura política brasileira quanto ao encaminhamento das pretensões dos vários interessados frente ao Tesouro, em especial o reconhecimento da relevância da lei de meios como parametrizadora da satisfação desses pleitos.

Reflexo dessa mudança de comportamento tem-se no conflito entre o Poder Executivo e os demais Poderes e MPU quanto à autonomia na concessão de aumentos de remuneração de seus membros e servidores. O tema é tratado extensivamente na NTC nº 06/2012 - *Propostas de Ampliação de Gastos com*



Pessoal dos Demais Poderes e MPU – Obrigatoriedade ou Não de sua Inclusão no PLOA/2013 ³⁹.

O constituinte de 1988 elegeu as LDOs como foro para compatibilização dos processos legislativo e orçamentário no tocante às pretensões administrativas dos Poderes Legislativo e Judiciário e MPU em termos de recursos para desempenho de suas funções. Essa funcionalidade vem sendo desenvolvida a contento pelas LDOs federais quantos aos gastos com custeio e investimento, todavia, no que toca aos gastos com pessoal, as tentativas de fixação de critérios e parâmetros nas LDOs para as propostas orçamentárias dos demais Poderes não tem sido satisfatórias.

O simples envio da proposta apresentada pelo Poder Judiciário e MPU como informação complementar, Volume VII da Proposta ⁴⁰, saída adotada pelo Poder Executivo no PLOA/2012 e agora no PLOA/2013, dificilmente será aceita como concretização das disposições constitucionais afetas ao tema. A posição adotada permite ilações acerca da resistência do Poder Executivo em ter parametrizada antecipadamente sua iniciativa privativa no processo legislativo orçamentário.

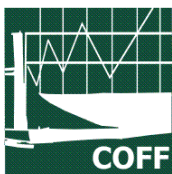
VII. FECHO

Como visto, há mais de cem anos tem a Câmara dos Deputados exercido com exclusividade o papel de legislador negativo na área financeira, desempenhado no exercício do exame de admissibilidade financeira das alterações na legislação que se mostrem incompatíveis com o processo orçamentário.

Exame de caráter terminativo, determinando o arquivamento da proposição por ele inadmitida, a verificação da compatibilidade orçamentária do processo legislativo, desempenhada especialmente pela Comissão de Finanças e Tributação, afeta sobremaneira as proposições legislativas apresentadas por parlamentares que tenham impacto orçamentário-financeiro. Os mecanismos de

³⁹Disponível em : <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012/NTCPropostasdePessoaldosDemaisPodereseMPUobligatoriedadeconstandaLOAversofinal.pdf>

⁴⁰http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2013/Proposta/projeto/volume7/reest_judiciario_mpu.pdf



compensação orçamentária dessas proposições, aqui descritos, não conseguiram até o presente alcançar plena eficácia.

Tal destino deve-se, em especial, às resistências apresentadas pelo Poder Executivo em partilhar o poder legislativo financeiro. Ainda que as normas de compatibilidade orçamentária, por vezes, por ele não sejam observadas, como identificado pelo TCU no Acórdão 747/2010-Plenário, são exigidas com rigor das proposições de iniciativa parlamentar ou dos demais Poderes e MPU, caso de alterações nos gastos com pessoal, inclusive justificando vetos presidenciais.

A formulação de políticas públicas de médio e longo prazo pelo Congresso Nacional, em regra veiculada por legislação permanente com impacto orçamentário-financeiro, apresenta-se como atribuição constitucional indeclinável do Poder Legislativo. O desenvolvimento de mecanismos que propiciem o exercício dessa prerrogativa, observado o regime da responsabilidade fiscal, mostra-se impostergável.

Brasília, 04 de outubro de 2012.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

Consultor de orçamento e fiscalização financeira

Coordenador de Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira
das Alterações na Legislação