



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

# ESTUDO TÉCNICO Nº 4 / 2008

**Uso da Margem de Expansão  
das Despesas Obrigatórias de  
Caráter Continuado pelo Poder  
Legislativo**

*Eber Zoehler Santa Helena*

Abril/2008

Endereço na Internet:

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>

**e-mail:** [eber.helena@camara.gov.br](mailto:eber.helena@camara.gov.br)

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



**ESTUDO TÉCNICO Nº 4 , DE 2008**

Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado pelo Poder Legislativo.

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>2</b>
<b>2. O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO</b>	<b>2</b>
<b>3. A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NAS GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA POR MEIO DA LRF E DAS LDOs</b>	<b>4</b>
<b>3. A REALIDADE DOS MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO E O EQUILÍBRIO FISCAL NO ÂMBITO DA LRF E DAS LDOs</b>	<b>6</b>
<b>4. USO JÁ NA LDO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO</b>	<b>9</b>
<b>5. CONCLUSÕES</b>	<b>15</b>
<b>Anexo IV - Metas Fiscais - IV. 12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado</b>	<b>17</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente Estudo Técnico, solicitado pelo Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados - CFT, Deputado Pedro Eugênio, destina-se a analisar a possibilidade do uso pelo Poder Legislativo, em especial pelo Congresso Nacional, da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado como forma de compensação das despesas de mesma natureza criada ou aumentada pelo processo legislativo ordinário.

## **2. O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO**

A CFT possui dentre suas atribuições, nos termos do art. 53, II, c/c o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, a de proceder ao exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação, das proposições em tramitação na Casa com o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e o orçamento anual - LOA, dentre outros diplomas legais como a Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O art. 54, II, do RICD atribui-lhe caráter terminativo em face da relevância do tema, significando que a incompatibilidade ou inadequação da proposição acarreta seu arquivamento, salvo recurso ao Plenário.



Dentre os elementos presentes no exame de admissibilidade procedido pela CFT quanto à compatibilidade e adequação da proposição encontra-se a verificação da observância do art. 17 da LRF <sup>1</sup>.

O dispositivo, com o fito de preservar o equilíbrio fiscal de longo prazo, disciplina rigidamente a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado que por conceito ínsito no próprio *caput* do artigo, considera-se aquelas criadas por meio de lei, medida provisória ou ato normativo que criam obrigação para o ente estatal por um período de três ou mais exercícios financeiros.

Como pode ver-se de seu parágrafo segundo, há de se verificar se a proposição apresenta-se neutra quanto ao resultado primário contido nas metas fiscais fixadas pela LDO. Se não foi neutro, ou seja, gerar desequilíbrio, deverá apresentar estimativa do impacto orçamentário e financeiro e sua respectiva compensação, que deverá estar contida já no próprio texto legal a ser editado.

Essa forma de compensação apresenta-se com um ônus de difícil superação para o autor aumentar receitas permanentes ou reduzir outras despesas obrigatórias continuadas não se mostra de fácil consecução, em especial no âmbito parlamentar.

Ressalte-se que esse mecanismo de compensação tópica, específica e atual não é observado sequer pelo Poder Executivo, titular constitucional do poder de iniciativa legislativa privativa na maioria das matérias financeiras, como pode ser aquilatado do art. 61 e 63 da Constituição <sup>2</sup>, preferindo em geral

<sup>1</sup> 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 § 1o, 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 § 2o, 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.

<sup>2</sup> 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. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal



atribuir à Margem de Expansão de Despesas Obrigatórias tal tarefa, como será demonstrado.

Assim, fica a pergunta: como pode o parlamentar compensar proposições por ele apresentadas se distante está da iniciativa financeira?

### **3. A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA POR MEIO DA LRF E DAS LDOs**

A LRF, art. 1º, fixa normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, nos seguintes termos:

*Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.*

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

As regras do regime de responsabilidade fiscal devem ser aplicadas às três esferas do governo, aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas, como fixado no mesmo art. 1º:

*Art. 1º (...)*

---

Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

Aparentemente redundante o dispositivo, em verdade traz ele em seu bojo a idéia inovadora, pelo menos para o ordenamento brasileiro, de que o equilíbrio nas finanças públicas é obrigação de todos os Poderes constituídos, e não somente do Executivo, considerado como “guardião do cofre”, protetor do Tesouro.

Assim, também os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais de Contas são partícipes e co-responsáveis pela boa gestão dos recursos públicos, no âmbito das respectivas atuação legislativa e administrativa. Essa nova expressão de exercício partilhado do poder financeiro estatal visa afastar estigma antigo onde um Poder tutela o Tesouro e os outros dele se beneficiam, atribuindo-lhes uma imagem de perdulários e inconseqüentes. Todavia, as prerrogativas são acompanhadas de responsabilidade, qual seja, se é exigido dos demais Poderes um comportamento fiscalmente responsável, igualmente a eles deve ser propiciada adequada participação na gestão do Erário. A questão, como já mencionada, vincula-se à iniciativa financeira, em regra, restrita ao Poder Executivo. Todavia, iniciada essa, pode o Congresso atuar de forma plena, como é o caso da tramitação das leis de diretrizes orçamentárias, oportunidade *sui generis* no processo legislativo brasileiro para o parlamento atuar, inclusive por muitos criticada em razão de seu viés parlamentarista, como identificado por Ricardo Lobo Torres:

*“Sucedem que a Lei de Diretrizes Orçamentárias trouxe mais distorções e desajustes que vantagens. Transplantada de países de sistema parlamentarista não poderia se adaptar com facilidade ao presidencialismo brasileiro. Serviu apenas para consolidar o injustificável alargamento da competência do Legislativo, o que tem causado graves danos à ordem financeira, como se constatou pelos resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito aberta em 1993 para apurar os escândalos da Comissão Mista do Orçamento. As diretrizes básicas para a elaboração da proposta orçamentária sempre foram objeto de despacho do Presidente da República, que fixava, nos regimes constitucionais anteriores, os tetos para as diversas despesas. De sorte que a transferência de tais diretrizes para o Congresso soa falsamente, já que é o próprio Presidente da República quem elabora o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e não tem*



*ela a função reguladora da atividade administrativa que possui nos modelos europeus parlamentaristas.*<sup>3</sup>

Se a LDO em 1993 mostrava-se, à doutrina da época, como algo estranho ao regime presidencialista brasileiro, hoje, ao se comemorar vinte anos da Constituição cidadã, está incorporada definitivamente nas relações interpoderes, tendo trazido ao longo desses vinte anos importante colaboração no trato dos recursos públicos e permitindo a intervenção do Poder Legislativo no âmbito das finanças públicas como um todo, inclusive inspirando a LRF em vários dispositivos. Assim, um dos momentos principais para a concretização da intervenção parlamentar normatizadora da gestão financeira pública ocorre a cada exercício, quando da apreciação das LDOs pelo Congresso Nacional.

### **3. A REALIDADE DOS MECANISMOS DE COMPENSAÇÃO E O EQUILÍBRIO FISCAL NO ÂMBITO DA LRF E DAS LDOs**

Na busca do preconizado equilíbrio das contas públicas, a LRF estabelece critérios e mecanismos para prevenir riscos e corrigir desvios, assegurando que qualquer novo gasto permanente, seja como despesa obrigatória continuada ou gasto tributário, deva ser neutro sob o prisma fiscal, independente de seu mérito.

Para tanto, determina a necessária compatibilidade da geração do novo gasto como os instrumentos de planejamento expressos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Papel fundamental ao regime de responsabilidade fiscal foi atribuído às LDOs. A começar pela fixação das metas fiscais anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos. O conteúdo do Anexo de Metas Fiscais está descrito no art. 4º, §§ 1º, 2º e 4º, que também determina em seu inciso V, a inclusão do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado:

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

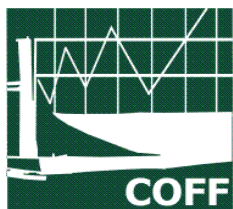
*I - disporá também sobre:*

*a) equilíbrio entre receitas e despesas;*

*§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal*

<sup>3</sup> Torres, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 59





*e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.*

*§ 2o O Anexo conterà, ainda:*

*(...)*

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

Em cumprimento desse dispositivo, o PLDO/2009 apresenta o Anexo IV.12 (vide Anexo a este estudo). A apresentação da margem de expansão das despesas de caráter continuado pela LDO, despesas estas conceituadas no artigo 17 da LRF não exaure o controle pretendido pela LRF com a criação do instrumento das metas fiscais anuais fixadas pelas LDOs, como fica claro no art. 5º da LRF:

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

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

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

Dessa forma, existe um vínculo entre o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias Continuadas, presente nas LDOs, art. 4º, § 1º da LRF, e os demonstrativos da compatibilidade desses com a proposta orçamentária, art. 5, § 1º, da LRF.

Podemos inferir que o Demonstrativo da LDO (Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias) deva constar da programação de trabalho constante da lei orçamentária anual, ou seja, as despesas nele previstas devem já ter seu “espaço orçamentário” dimensionado e assegurado nas dotações consignadas aos créditos orçamentários.

O princípio basilar estatuído pela LRF, e reafirmado pelas subseqüentes LDOs, está na fixação de metas fiscais e na verificação permanente de sua fiel observância (no processo orçamentário – elaboração, apreciação e execução).

A partir dessa sistemática, o PLDO/2009, Projeto de Lei nº 01/2008-CN - MSG 0020/2008-CN, elege inicialmente, art. 2º, a meta fiscal a ser atingida, para o exercício de 3,8% do PIB, nos seguintes termos:

*“Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a*



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

*obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei.”*

Fixada a meta fiscal, passa o PLDO/2009 a disciplinar, a exemplo das LDOs anteriores, como deverá a criação de despesas obrigatórias continuadas, para não afetarem essas metas, demonstrarem, já em sua fase de elaboração legislativa, preventivamente, sua neutralidade fiscal da seguinte forma:

*“Art. 120. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2009 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2009 a 2011, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.*

*§ 1º O Poder Executivo encaminhará, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.*

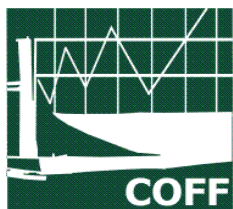
*§ 2º O Poder Executivo atribuirá a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, no âmbito desse Poder.*

*Art. 121. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar no 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:*

*I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e*

*II - no âmbito dos demais Poderes, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta Lei.”*





#### **4. USO JÁ NA LDO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO**

O PLDO/2009, por determinação do art. 4º, § 2º, V, da LRF, prevê o Anexo IV - Metas Fiscais - IV. 12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, conforme anexo a este Estudo.

Como pode ser facilmente identificado, o demonstrativo apresentado é vago e impreciso, partindo de uma receita permanente

O uso da margem de expansão já é realizado há várias LDOs para compensação de despesas obrigatórias continuadas, como pode ser aquilatado pelo art. 18 do PLDO/2009:

*“Art. 18. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão, como parâmetro para as despesas classificadas nos grupos de natureza de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, em 2009, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2008, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de junho de 2008.*

**§ 3º A compensação de que trata o art. 17, § 2º, da Lei Complementar no 101, de 2000, quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, poderá ser realizada a partir do aproveitamento da margem de expansão prevista no art. 4º, § 2º, inciso V, da mesma Lei Complementar, desde que observados:**

*I - o limite das respectivas dotações constantes da Lei Orçamentária de 2009 e de créditos adicionais;*

*II - os limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da citada Lei Complementar; e*

*III - o anexo previsto no art. 84 desta Lei.”(grifamos)*

A margem de expansão vem sendo exaustivamente como fonte para compensação pelo Poder Executivo em medidas provisórias, conforme pode se verificar a seguir, a título de exemplo, onde são listadas as MPs mais recentes que dela fizeram uso :

**MPV 416, de 23.1.2008** - Altera a Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências.

EM nº 00007 - MJ/MP/MDS/SG-PR – DE 23.01.2008 - (...) 12. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000), cumpre ressaltar que as



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

*despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei no 11.514, de 13 de agosto de 2007.*

**MPV 411, de 28.12.2007** - Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.

*E.M.I. no 74 /2007/ MEC/ SG-PR/ MTE/MDS/MF/MP/MJ/SEDH-PR - 28.12.2007 - (...)20.Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, cumpre ressaltar que as despesas decorrentes desta proposta de Medida Provisória serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei no 11.514, de 13 de agosto de 2007, bem como estão consignadas nos projetos de lei do Plano Plurianual 2008 – 2011 e de Lei Orçamentária Anual de 2008. As estimativas físico-financeiras do Programa constam do anexo desta exposição de motivos.*

**MPV 384, de 20.8.2007** - Cria o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. - Convertida Lei nº 11.530 de 2007.

*EMI nº 00139 - MJ/MP/MDS/SR-PR/C.CIVIL-PR - 20.08.2007 - (...) 17. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000), cumpre ressaltar que as despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei no 11.514, de 13 de agosto de 2007.*

**MPF 373, de 24.5.2007** Dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios. Convertida na Lei nº 11.520 de 2007.

*EMI 00016 - MPS/MP/MF/MS/MDS/SEDH/C.Civil - 22.05.2007 - (...) 16. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000), as despesas decorrentes do pagamento da Pensão Vitalícia serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, Lei no 11.439, de 29 de dezembro de 2006.*

Como pode ser visto, a margem para expansão das despesas obrigatórias continuadas efetivamente já serve de fonte para compensação, nos termos do art. 17 da LRF. Assim, oferece-se uma compensação, ainda que não especificada nos demonstrativos da margem de expansão aprovada na LDO/2008. Melhor assim do que simplesmente mencionar o impacto orçamentário-financeiro total do aumento do salário mínimo em 2008 sobre as despesas da União estimado em R\$ 5,303 bilhões, como o faz a MP 421, de



29.02.2008, sem qualquer menção à compensação para esse impacto (vide EMI nº 0003 /MTE/MF/MP/MPS, de 28.02.2008).<sup>4</sup>

Fica a questão: e por que as proposições parlamentares também não podem se utilizar dessa margem para, após realizada a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do projeto de lei, poderem encontrar seu espaço orçamentário e pretenderem ter sua inclusão no ordenamento pátrio?

Ressalte-se que imensa maioria das proposições legislativas com reflexo sobre a receita e a despesa públicas são iniciadas por parlamentares e a falta de instrumento hábil à compensação do impacto orçamentário e financeiro das proposições mostra-se como vazio normativo que suprime, na prática, o exercício legiferante do Poder Legislativo em matérias financeiras, na forma preconizada pela LRF.

A sistemática proposta, já na LDO, de serem eleitas as proposições que terão dotações consignadas na proposta orçamentária para 2009, tornando-as neutras sob o prisma fiscal, nada mais seria do que aplicar mesma sistemática já hoje adotada para mais de 81% das despesas obrigatórias continuadas, representadas pelos gastos com pessoal e benefícios previdenciários, aqueles corrigidos em razão do salário-mínimo, e que são compensados por meios indiretos, que não o oferecimento imediato na proposição de cancelamento compensatório. Aplicar-se-ia o art. 17, § 1º, primeira parte, já considerando-as na fixação das metas fiscais.

Verifica-se que o texto do Anexo IV - Metas Fiscais - IV. 12 - Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado mostra-se extremamente vago e indefinido não só quanto às receitas como quanto às despesas obrigatórias continuadas que poderão se apropriar da dita “margem de expansão” delas. Entender-se que a margem só pode contemplar despesas já criadas é dar sentido que retira qualquer eficácia da norma, algo inaceitável sob o prisma hermenêutico. Ao contrário: a margem de expansão visa exatamente tornar neutras, sob o aspecto fiscal, proposições legislativa ou medidas provisórias, ou até mesmo propostas de ato administrativo normativo, que impliquem aumento da despesa de caráter continuado, mediante a adequada e antecipada provisão de recursos para suportar tal aumento de despesa. A margem de expansão não representa uma mera explicitação do aumento previsto para as despesas obrigatórias postas em vigor por legislação pré-existente.

A própria doutrina vem recomendando o uso do demonstrativo para novas despesas obrigatórias, o que vem sendo considerado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, , ao agraciar essa doutrina com prêmios por ela fixados, como em seus Concursos de Monografias, anualmente realizado e que

<sup>4</sup> vide: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2008/Exm/EMI-3-MTE-MF-MP-MPS-mpv421-08.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Exm/EMI-3-MTE-MF-MP-MPS-mpv421-08.htm)



contemplou duas recentes monografias voltadas para a LRF e o uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias, primeiro lugar no IX Prêmio e em segundo no XII Prêmio.

Wéder de Oliveira <sup>5</sup> propõe a Margem de Expansão como uma reserva para proposições legislativas que tenham impacto e que por ela seriam absorvidas, propondo inclusive todo um procedimento legislativo para a verificação e compensação, como identifica-se:

*“Assim, se uma nova lei (ou medida provisória) criando despesas obrigatórias for aprovada, o Governo, não dispondo de fundos de reserva, terá que deixar de executar despesas discricionárias para poder cumprir a nova obrigação legal. Mas esse é o procedimento que sempre foi utilizado para lidar com a elevação das despesas obrigatórias num ambiente de arrecadação estável e endividamento limitado (cortar despesas discricionárias), e, portanto, se utilizada a margem de expansão desse modo, o status quo ante terá sido mantido pela LRF.*

*Não há controle sobre a utilização da margem de expansão. Desse modo, ela não seria efetiva nem mesmo como limite para o montante agregado do impacto financeiro-orçamentário das inúmeras proposições das quais podem derivar aumento de despesas obrigatórias a serem executadas no exercício financeiro ao qual se refere (vide o Anexo II). É possível que estejam sendo apreciadas no Congresso, e gestadas no Poder Executivo, simultaneamente, inúmeras medidas provisórias e projetos de lei relacionados a despesas obrigatórias (e também a renúncia de receitas, que repercute sobre a margem de expansão) cujos autores indicam como fonte de compensação a margem de expansão. (...)*

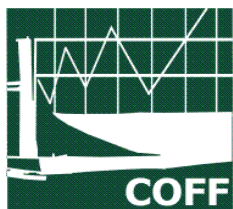
*Pode-se denominar o montante remanescente de “Disponibilidade Real de Recursos – Final”. Esse seria o montante de recursos disponível para fazer face a aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado derivados de propostas a serem aprovadas pelo Congresso, ou de medida provisórias, a ser estabelecido em anexo da LDO.*

*A margem de expansão constituiria uma reserva no orçamento (tal como a reserva de contingência), em programação específica, que seria deduzida à medida que fosse sendo necessária a alocação de recursos para ações novas (ou já existentes), em decorrência de legislações aprovadas no decorrer do ano.*

*Poderia ser alocada parte dessa reserva diretamente às Casas do Poder Legislativo, aos Tribunais do Poder Judiciários, ao Ministério Público, e ao Tribunal de Contas, que têm autonomia para elaborar e executar seus orçamentos, em consonância com os parâmetros fixado na LDO, para aumentos*

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Wéder de. Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal. IN: **IX Prêmio Tesouro Nacional - Coletânea de Monografias**. Brasília: ESAF, 2005, p. 45, 56 e 64





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

*de despesas obrigatórias derivados da edição de atos administrativos normativos desses órgãos, com efeitos apenas no seu próprio âmbito. (...)*

*Todos os anos, quando da apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da margem de expansão pelo Congresso Nacional será o momento apropriado para avaliar quais propostas de alteração legislativa relacionadas a despesas obrigatórias e à legislação tributária devem ser aprovadas.”*

Afirma Nilson Assis <sup>6</sup> quanto ao uso da Margem de Expansão como reserva de recursos:

*A idéia original da LRF, contudo, não objetivava apenas limitar a expansão de despesas já existentes. A intenção era permitir que a lei de diretrizes orçamentárias definisse limites e condições para que novas despesas fossem criadas. Esses limites seriam então materializados em uma margem de expansão apresentada em um demonstrativo no Anexo de Metas Fiscais, como determinado no inciso V, do §2º, do art. 4º da LRF.*

*Sendo assim, conclui-se que a margem de expansão tem por objetivo dar transparência à previsão de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado e permitir a comprovação do atendimento da primeira das condições de validade dos atos que venham a gerar despesas dessa natureza: não afetar as metas fiscais. O termo “margem de expansão” é bastante adequado para caracterizar uma espécie de provisão, que se deve considerar ao se estabelecer metas de despesas e resultados, para fazer face às expectativas de aumento de despesa. (...)*

*A terminologia “saldo”, na verdade, vem reforçar a idéia da Margem de Expansão utilizada equivocadamente como mecanismo de compensação, discutida na subseção 4.4. Se já há previsão de quaisquer despesas obrigatórias de caráter continuado, derivadas de legislação em tramitação no Congresso ou nas Câmaras e Assembleias Legislativas ou outros atos administrativos normativos, essas despesas já deveriam estar incluídas antes do resultado da Margem de Expansão.(...)*

*Durante o processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias já se estimam aumentos para algumas despesas que, se já conhecidas, devem ser deduzidas da margem de expansão, ainda que dependam de aprovação pelo Legislativo. Dos demonstrativos apresentados nos anexos a partir da LDO/2001 podem ser evidenciados os aumentos relativos a novas despesas com pessoal e crescimento vegetativo de gastos sociais.*

*Entretanto, se o conhecimento do impacto financeiro-orçamentário constitui a razão para deduzi-los, devem-se deduzir da “Disponibilidade Real de Recursos*

<sup>6</sup> ASSIS, Nilson Rodrigues de. Demonstrativo das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo. **XII Prêmio Tesouro Nacional - Coletânea de Monografias**. Brasília: ESAF, 2007, p. 31, 45 e 53.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

*Final” quaisquer valores que derivem de legislações, ainda a serem aprovadas, mas cuja estimativa de impacto financeiro-orçamentário já seja conhecida (ODOCC).”*

Como visto anteriormente, o uso da Margem pelos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público já vem sendo adotada pelas LDOs, a exemplo do art. 18 do PLDO/2009. Todavia, o Poder Legislativo, entendido em sua atividade finalística, legiferante, ainda não teve oportunidade de igualmente fazer uso da Margem para suas proposições, o que poderá ocorrer durante o processo da apreciação do PLOD/2009, com a consignação de proposições específicas no Anexo IV.12.

A fixação pela LDO da possibilidade de constituição de reserva para futura compensação com despesas obrigatórias continuadas não se mostra viável, haja vista disposição nesse sentido existente no art. 14 da LDO/2008<sup>7</sup> e que não foi observada quando da aprovação da lei orçamentária para 2008, Lei nº 11.647, de 24.3.2008, pois lá inexistente tal reserva no órgão 90.000.<sup>8</sup>

Resta a questão: A quem compete fixar as prioridades? A resposta, entendemos, só pode ser: ao Congresso Nacional, a partir de parecer de sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão constitucionalmente designado para tarefa, nos termos de seu art. 166.<sup>9</sup>

Mas, e se a proposição não for aprovada durante o exercício financeiro de 2009? Ora, inúmeras são as dotações que não são executadas, visto que nossa lei orçamentária é autorizativa. Nosso parâmetro deve ser o Anexo V das leis orçamentárias, que hoje já desempenham a função de reserva para proposições que aumentem os gastos com pessoal. O mecanismo criado pelas LDOs para os gastos com pessoal tem se mostrado razoável e viável, sendo aprimorado a cada nova LDO. Porque não ocorreria o mesmo com proposições com outra

<sup>7</sup> Art. 14. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5o da Lei Complementar no 101, de 2000, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2008, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

§ 1o Não será considerada, para os efeitos do caput deste artigo, a eventual reserva:

(...)

III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária;

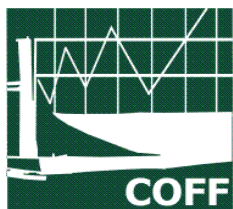
<sup>8</sup> Como pode ser verificado no endereço: [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2008/red\\_final/Vol4/90\\_reserv\\_conting.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2008/red_final/Vol4/90_reserv_conting.pdf)

<sup>9</sup> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;





finalidade, mas com objeto de mesma natureza, despesas obrigatórias continuadas?

## 5. CONCLUSÕES

Como demonstrado, o regime da responsabilidade fiscal, instaurado pela LRF a partir de 2000, trouxe a consolidação do papel a ser desempenhado pelas leis de diretrizes orçamentárias na gestão das finanças públicas nas três esferas da Federação, em especial na fixação de metas fiscais e controle das despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários, cuja sistemática foi estabelecida pela LRF em seus arts. 14 e 17. As LDOs apresentam-se como instrumento de participação responsável do Poder Legislativo nessa gestão.

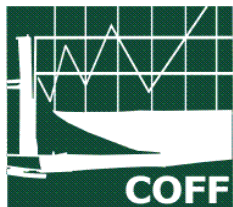
O PLDO/2009, por determinação do art. 4º, § 2º, V, da LRF, prevê o Anexo IV - Metas Fiscais - IV. 12 - Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. Esse Anexo está passível de alteração por emendas parlamentares, consideradas emendas de texto, e portanto, isentas de limites, nos termos da Resolução nº 1/2006-CN, art. 142.<sup>10</sup>

No Demonstrativo da Margem de Expansão podem ser acrescentadas proposições que já tenham sua estimativa de impacto orçamentário e financeira para fins de sua inclusão obrigatória já na proposta orçamentária para 2009, tornando a proposição adequada em termos orçamentários e financeiros por sua neutralidade fiscal, em decorrência de já ter sido considerado seu impacto nas metas fiscais para 2009 e dois exercícios subsequentes.

Deve-se ter em consideração, contudo, que a utilização do “saldo da margem de expansão” (terminologia equivocada e inadequada) para provisionar recursos necessários à cobertura de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, gerado pela proposição legislativa incluída no Anexo, acarretará diminuição de recursos disponíveis para cobertura de aumentos de despesas discricionárias (investimentos e custeio), pois a sobra de receitas permanentes evidenciadas naquele Anexo não se destina apenas a custeardespesas obrigatórias.

Há de ser acrescido dispositivo no próprio texto do PLDO/2009 determinando a necessária inclusão na proposta orçamentária para 2009 de dotações para contemplar projetos de lei já presentes no Demonstrativo do Anexo IV.12 da LDO/2009. Alternativamente, se não acolhida a primeira opção, determinar a consignação na lei orçamentária de reserva para expansão

<sup>10</sup> Art. 142. Ficam excluídas dos limites de que tratam os arts. 44, § 1º, 47, § 1º e 49, caput, as emendas exclusivamente destinadas à receita, ao texto da lei, ao cancelamento parcial ou total de dotação, à renúncia de receitas e aos relatórios preliminares .



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

de despesas obrigatórias de caráter continuado a ser destinada exclusivamente à cobertura de despesas geradas pelas proposições que venham a ser aprovadas no exercício de 2009.

Poderia ser facultado ao Poder Executivo remanejar as dotações, via crédito adicional aberto por decreto, caso não viessem essas proposições a serem aprovadas pelo Congresso Nacional até julho de 2009. Ou até mesmo, remanejar recursos para ampliar essa reserva, caso tal dotação se revelasse insuficiente.

Por fim, não se pode olvidar de alertar para a necessidade de o Congresso Nacional instituir procedimento específico de controle da utilização dessa reserva.

Brasília, 24 de abril de 2008.

*Eber Zoehler Santa Helena*  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira



**Anexo IV - Metas Fiscais - IV. 12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado**

(Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

A estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para assegurar que não haverá a criação de nova despesa sem fontes consistentes de financiamento, entendidas essas como aumento permanente de receita ou redução de outra despesa de caráter continuado.

O aumento permanente de receita é definido como aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF). A presente estimativa considera como ampliação da base de cálculo o crescimento real da atividade econômica, dado que se refere à elevação da grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplica uma alíquota para se obter o montante a ser arrecadado, assim como os efeitos da legislação sobre a arrecadação total.

Desse modo, para estimar o aumento de receita, considerou-se o aumento resultante da variação real do Produto Interno Bruto – PIB, estimado em 5,0% para o período em pauta, o crescimento do volume de importações, de 14,49%, e outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas.

Por sua vez, considera-se como 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 (*caput* do art. 17 da LRF).

Contabilizou-se também o aumento das despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2009. Tal aumento foi provocado basicamente pela correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2007 no valor de 5,42%, o qual eleva as despesas com os benefícios previdenciários, seguro-desemprego, renda mensal vitalícia, abono salarial e benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em cerca de R\$ 5,6 bilhões, bem como o crescimento vegetativo dessas despesas, responsável pela ampliação em R\$ 7,6 bilhões. Além disso, levou-se em consideração as reestruturações de Pessoal já aprovadas que terão impacto no exercício de 2009, no montante de R\$ 1,7 bilhão.



Dessa maneira, o saldo da margem de expansão é estimado em, aproximadamente, R\$ 7,0 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Saldo da Margem de Expansão (R\$ milhões)

<b>Discriminação</b>	<b>2009</b>
1. Arrecadação – efeitos quantidade e legislação	28.813
2. Transferências Constitucionais	6.893
3. Saldo (1-2)	21.920
4. Saldo já utilizado	14.905
4.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	5.589
4.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	7.589
4.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	1.727
5. Margem de Expansão (3-4)	7.015