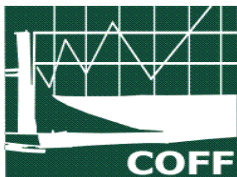


Nota Técnica
n.º 22/2012

**Projeto de Lei nº 4.720-A, de 2009 –
Exame de Compatibilidade e
Adequação Orçamentária e Financeira.**

Maria Emília Miranda Pureza



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

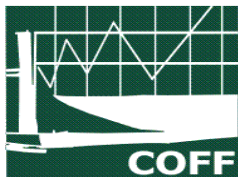
Atender solicitação do Deputado João Dado, apresentada na Solicitação de Trabalho nº 711/2012, sobre os motivos pelos quais o Projeto de Lei nº 4.720-A, de 2009, não pode ser aprovado, particularmente, tendo em vista que matérias de caráter semelhante já foram aprovadas no passado, a exemplo da Lei nº 8.186/1991 e da Lei nº 8.529/1992.

II – ANÁLISE

O Projeto de Lei nº 4.720-A, de 2009, que institui complementação de aposentadoria do pessoal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, foi objeto de minuta de parecer elaborado por essa consultoria, que conclui por sua inadequação orçamentária e financeira.

As razões que motivaram esse posicionamento amparam-se em disposições contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que vedam expressamente a criação de despesa obrigatória sem a estimativa de seus efeitos orçamentários e sem a adequada medida compensatória compatível com o montante projetado de aumento da despesa. Agregue-se a isso o comando constitucional contido no art. 195, § 5º, por meio do qual nenhum benefício ou serviço da seguridade social jamais poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio geral.

Também foi ressaltado no parecer que a proposição, ao estabelecer como fonte de recursos para a concessão do dito benefício o montante correspondente a 1% da arrecadação do Imposto Sobre Operações Financeiras - IOF, incorre em inconstitucionalidade ao vincular receita de imposto ao cumprimento de despesa, o que é vedado expressamente pelo art. 167, inciso V, da Constituição Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

De fato, o pleito demandado pelos servidores do IBGE não é novidade no sistema previdenciário brasileiro. A Lei nº 8.186, de 21 de maio de 1991, atribuiu à União Federal a obrigação de pagar complementação de benefícios previdenciários aos ferroviários admitidos até 31 de outubro de 1969 e seus pensionistas, de forma a igualar seus proventos à remuneração dos ferroviários da ativa ocupantes de cargo idêntico.

Da mesma forma, a Lei nº 8.529, de 14 de dezembro de 1992, estendeu a mesma vantagem para os aposentados e pensionistas da Caixa Econômica Federal que tenham integrado seus quadros até 31 de dezembro de 1976.

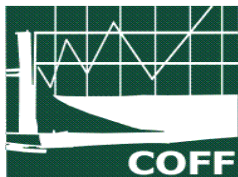
Efetivamente, ambas as proposições foram motivo de exame pela Comissão de Finanças e Tributação-CFT. Na ocasião em que tais lei foram aprovadas os procedimentos relativos ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária ainda não tinham sido desenvolvidos plenamente no âmbito da Comissão, o que só veio a se concretizar quando da edição da Norma Interna da CFT aprovada na 12ª Reunião Ordinária, de 29.05.1996, que *“Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.”*¹

Assim, no âmbito do Congresso Nacional e, em particular, da Câmara dos Deputados, procedimentos formais de análise de adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas somente foram estabelecidos após 1996. Ainda que esse exame de admissibilidade financeira tenha fulcro nas disposições constitucionais vigentes a partir de 1988, e em regramento previsto no art. 53, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989 ², há de se

¹ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/documentos/regulamentos-da-cft/NORMA-INTERNA-1996.pdf>

² Art. 53. Antes da deliberação em plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

reconhecer que sua aplicação ainda não havia merecido o necessário rigor e relevância quando da tramitação e aprovação das leis acima mencionadas.

Incorporando em nossa breve análise o histórico da abordagem legal que vem sendo dada a essa matéria³, vale registrar que a LDO, desde 1991 (Lei nº 8.074, de 31 de julho de 1990), estabelece exigências e restrições para a aprovação de proposições legislativas que criem ou ampliem benefício tributário. Porém, somente a partir de 1999, é que o surgiu a preocupação com a criação de compromissos permanentes de gastos para o Estado sem a devida cobertura, conforme preconiza o art. 80 da Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998 (LDO 1999):

“Art. 80. Não será aprovado projeto de lei ou editada medida provisória que implique o aumento das despesas orçamentárias, sem que estejam acompanhados da estimativa desse aumento e da indicação das fontes de recursos.”

Com edição da LRF, as restrições impostas à criação e majoração de despesas e à concessão de benefícios tributários passaram produzir efeitos em âmbito nacional, introduzindo em nosso universo jurídico a noção de responsabilidade compartilhada entre União, Estados e Municípios pela higidez das contas públicas e pelos avanços institucionais na gestão fiscal.

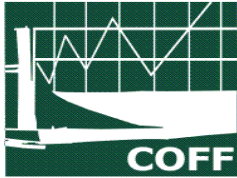
Pode-se afirmar que a institucionalização do exame de adequação e compatibilidade orçamentária no âmbito da CFT é um processo que vem

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;

(...)

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.

³ Para uma visão mais detalhada evolução histórica do exame de admissibilidade orçamentária e financeira de alterações na legislação ver <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012/ET082012COMPATIBILIZADOSPROCESSOSLEGISLATIVOEORAMENTARIOEVOLUOEPROSPECTIVAS.pdf>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

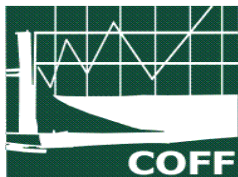
sendo construído ao longo de mais de uma década, envolvendo mudanças profundas não só na sistemática e rito de apreciação de proposições, mas também na própria forma com que os Poderes Legislativo e Executivo passaram a lidar com práticas fiscais de cunho expansionista, passíveis de afetar o orçamento federal e, cumulativamente, comprometer a sustentabilidade das metas fiscais de longo prazo por eles próprios fixadas.

As regras de transparência que atualmente permeiam todos os atos da gestão pública reforçam a necessidade de que a deliberação congressional acerca de matérias que afetam o orçamento seja precedida de adequado conhecimento da dimensão desse impacto e de como e por quem ele será financiado.

No caso em tela, o Ministério da Previdência Social chegou a se manifestar, através da Nota Técnica SPPS/MPS nº 38/2011, a cerca da impossibilidade de realizar uma estimativa do valor da complementação a ser paga, uma vez que não se dispõe de dados que permitam:

1. identificar, na base de benefícios ativos no INSS, os benefícios concedidos entre 13 de dezembro de 1974 (data da publicação da Lei nº 6.184/74) e 12 de dezembro de 1990 (data da publicação da Lei nº 8.112/90) a segurados, cujo último vínculo trabalhista tenha sido com o IBGE ⁴, bem como eventuais pensões derivadas desses benefícios;
2. levantar o valor desses benefícios e o cargo ocupado por esse empregado na estrutura de cargos e salários do IBGE no momento da aposentadoria; e

⁴ Vale ressaltar que o benefício da complementação somente se aplica aos ex-funcionários da extinta autarquia Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que tiverem optado por permanecer no regime estatutário por ocasião da sua transformação em Fundação IBGE.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

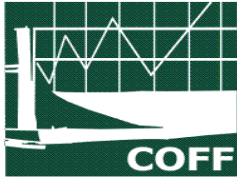
3. estabelecer uma correlação entre a posição funcional desse empregado no momento da aposentadoria e a atual estrutura de cargos do IBGE.

Visando contornar essa impossibilidade, foi encaminhado ao Deputado João Dado, o Ofício IBGE/DE/nº 081, de 5 de setembro de 2012, por meio do qual o Diretor Executivo do IBGE remete estudo realizado pela empresa Manager Auditoria, Consultoria e Contabilidade S/C Ltda, contendo a estimativa do impacto orçamentário decorrente do pagamento pela União da complementação proposta no projeto de lei em exame.

Segundo informa o documento, a metodologia adotada no estudo restringe-se a aplicar sobre os valores recebidos por cada aposentado ou pensionista, na data da concessão do benefício, os mesmos índices de reajuste concedidos “aos funcionários públicos da Administração federal e autarquias”. Para tanto, o documento apresenta uma lista com a identificação de quinhentos e oitenta e oito possíveis beneficiários da complementação. Entretanto, o documento não está acompanhado da memória de cálculo e nem sequer informa qual índice foi utilizado, o período de tempo aplicado e que categoria de servidores públicos teria sido escolhida como referência na definição dos reajustes concedidos. Ao final, o estudo apenas conclui que o custo anual para o erário seria de R\$ 33.023.458,20 ou R\$ 56.162,34 per capita.

Em que pese o esforço realizado, as informações contidas no documento são claramente insuficientes para amparar um processo de votação na CFT. Além disso, a sistemática de cálculo adotada não condiz com o que dispõe o art. 2º do Projeto de Lei nº 4.720-A, de 2009, que define a forma de apuração da complementação a ser paga pelo erário:

“Art. 2º Observadas as normas de concessão de benefícios previdenciários, a complementação da aposentadoria devida pela União é



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

constituída pela diferença entre o valor da remuneração correspondente ao quadro em atividade do IBGE e o valor da aposentadoria paga pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, acrescendo-se à diferença a gratificação adicional por tempo de serviço a que o empregado ou o ex-empregado faça jus”.

III – CONCLUSÕES

Nesses termos, torna-se forçoso concluir que não houve fato novo que indicasse a possibilidade de alteração do parecer originalmente apresentado por esta consultoria.

Assim, o Projeto de Lei nº 4.720-A, de 2009, não apresenta os elementos necessários à sua admissibilidade em termos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, ou seja, estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

Brasília, 15 de outubro de 2012.

Maria Emília Miranda Pureza

Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira