

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira

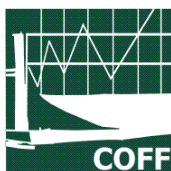
Nota Técnica
n.º 7/2012

**COMO TORNAR UMA PROPOSIÇÃO
LEGISLATIVA COMPATÍVEL E ADEQUADA
SOB O PRISMA ORÇAMENTÁRIO E
FINANCEIRO
VERSÃO 2013**

Eber Zoehler Santa Helena

ABRIL/2012

**Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>
e-mail: conof@camara.gov.br**



Sumário

| | |
|--|----|
| I. OBJETIVOS | 2 |
| II. ÚLTIMOS EVENTOS RELATIVOS AO EXAME DE ADMISSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO | 3 |
| III. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO..... | 8 |
| IV. ROTEIRO: COMO TORNAR ADEQUADA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRAMENTE UMA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA..... | 12 |
| V. EVOLUÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR | 18 |
| VI. FECHO | 27 |

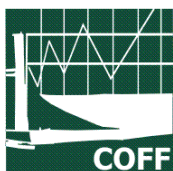
I. OBJETIVOS

Atualizar solicitação do Deputado João Dado acerca das alternativas para viabilização de proposições legislativas quanto à sua admissibilidade em termos de exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, em razão da próxima tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2013.

Em maio de 2009, foi publicada a NT COFF nº 4/2009, na qual eram descritos os procedimentos necessários à viabilização de proposições legislativas, em especial de iniciativa parlamentar, quanto à sua admissibilidade em termos de exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. A NT COFF nº 4/2009 foi atualizada em abril de 2010 por meio da NT COFF nº 1/2010 à qual se seguiu, em março de 2011, a edição da NT COFF nº 4/2011, destinada a analisar a evolução dos instrumentos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das alterações na legislação. ¹

O tema aqui tratado continua a evoluir, o que justifica a presente Nota, na qual são descritos os últimos eventos relativos ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das alterações na

¹ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>



legislação, sua evolução histórica desde o Império e o roteiro para uma proposição legislativa ser considerada como compatível e adequada sob o prisma orçamentário e financeiro.

II. ÚLTIMOS EVENTOS RELATIVOS AO EXAME DE ADMISSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO

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: *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, como abaixo demonstrado:



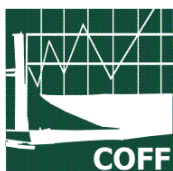
| | | | | | | | | | | |
|----------------|--|--------|---|-------|---|----|---|-----|---|-------------|
| 0099.0E72 | Reserva para compensação de projetos de lei sujeitos a deliberação de órgão colegiado permanente do Poder Legislativo, durante o exame de compatibilidade orçamentário-financeira. | | | | | | | | | 125.544.957 |
| 0099.0E72.0090 | Reserva para compensação de projetos de lei sujeitos a deliberação de órgão colegiado permanente do Poder Legislativo, durante o exame de compatibilidade orçamentário-financeira. - Reserva para compensação de projetos de lei de renúncias de receitas (PL 2.472/2003, PL 634/2007 e PL 842/2007, numeração na Câmara dos Deputados). | 99.999 | | | | | | | | 75.544.957 |
| 0099.0E72.0091 | Reserva para compensação de projetos de lei sujeitos a deliberação de órgão colegiado permanente do Poder Legislativo, durante o exame de compatibilidade orçamentário-financeira. - Reserva para compensação de projetos de lei de aumentos de despesas. | 99.999 | F | 9-RES | 2 | 99 | 0 | 100 | | 75.544.957 |
| | -- (-): | | F | 9-RES | 2 | 90 | 0 | 100 | | 50.000.000 |
| | | | | | | | | | 1 | |

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, numeração na Câmara dos Deputados), 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, nos seguintes termos:

“89. Emendas de renúncia de receita refletem, regra geral, o interesse em assegurar que projetos de lei de iniciativa parlamentar, ainda em tramitação, não se inviabilizem por falta de adequação orçamentária e financeira.

90. As emendas consideradas admitidas referem-se a projetos de lei sobre os quais já houve a apropriada discussão política. A aprovação de emendas dessa natureza está condicionada à prévia aprovação, quanto ao mérito, pelas Comissões Permanentes. Ainda, para sua aprovação, deve ser demonstrado que a renúncia correspondente ao benefício proposto já foi considerada na Lei Orçamentária. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina essa compensação (art. 14), e cabe ao Congresso providenciá-la.

91. No plano formal, abstivemo-nos de efetuar, nas respectivas fontes de recursos, a dedução das receitas que as renúncias com parecer pela aprovação implicam, optando pelo amparo dos seguintes dispositivos da Resolução nº 1, de 2006-CN:...



92. *Entende-se que a aprovação de Emendas de Renúncia de Receita implicará, por iniciativa do Sr. Relator-Geral, a afetação de recursos orçamentários a cada uma delas, alocados em reservas separadas e específicas. No que tange à implementação dos pareceres dessas emendas no sistema de elaboração orçamentária (Selor), foram demandadas desta Relatoria Emendas de Adequação (uma para cada Emenda de Renúncia aprovada).*

93. *Entretanto, não devemos nos restringir ao exame daquelas proposições de renúncia de receitas que nos foram apresentadas, se nosso intuito é o deprover o espaço fiscal para que todas as iniciativas parlamentares possam ser debatidas e aprovadas no decorrer do exercício.*

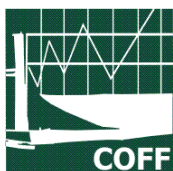
94. *A concessão de benefícios tributários, como instrumento de políticas públicas, não pode permanecer monopolizada pelo Poder Executivo.*

95. *Nosso entendimento é de que devemos amparar a produção legislativa na área de gastos tributários não apenas no decorrer da aprovação do Relatório da Receita. Cabe-nos assegurar na Lei Orçamentária dotação, separada das reservas acima citadas, sob forma de despesa primária, como constou do Orçamento de 2010, com a intitulação de “Reserva para Compensação de Projetos de Lei que Fixem Desonerações de Receitas Sujeitas a Deliberação de Órgão Colegiado Permanente do Poder Legislativo,*

96. *Essa é nossa recomendação ao Relator-Geral. A evidência de que existem recursos em valor facilmente identificado na Lei Orçamentária, para custear a aprovação de novos projetos de lei de renúncia de receita, deixará explícito que o impacto orçamentário-financeiro dos projetos em questão foi considerado na sua elaboração.”*

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 desapensação 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.

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.

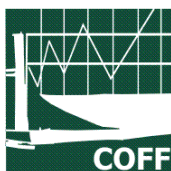
Durante o processo orçamentário para 2012, a Relatoria da Receita ao PLOA/2012 manteve posição diversa quanto às emendas de renúncia de receita, rejeitando todas as quatro emendas apresentadas, sob o argumento de que:

“134. Emendas de renúncia de receita refletem, regra geral, o interesse de parlamentares em assegurar que projetos de lei de sua iniciativa, ainda em tramitação, não se inviabilizem por falta de adequação orçamentária e financeira, posto que, para sua aprovação, deve ser demonstrado que a renúncia correspondente ao benefício proposto já foi considerada na lei orçamentária.

135. Caso tivéssemos aprovado alguma emenda de renúncia de receita relativa a Projeto de Lei em tramitação estaríamos exercendo julgamento quanto ao mérito da proposição, em detrimento de outros Projetos que também estão tramitando, mas que, por razões desconhecidas, não tiveram apresentadas emendas de renúncia de receita respectiva. Além disso, não saberíamos se, com ou sem modificações ou veto, o Projeto se transformaria em lei, e conseqüentemente, se de fato redundaria em desoneração e queda de arrecadação no próximo exercício.

136. A reserva de valores para atender Projetos de Lei que envolvam renúncia de receita tributária equivale ao processo de alocação dos recursos feita em etapa posterior à esta dentro do processo orçamentário legislativo.

137. Nosso entendimento é que esta fase mostra-se mais apropriada para a avaliação daquelas proposições, pois, se houver disponibilidade de recursos, pode ser assegurada dotação como se despesa obrigatória fosse, sob a forma de reserva,



com titulação específica. A evidência de que existiriam recursos para custear a aprovação de tais Projetos constaria, assim, da lei orçamentária, e com mais fácil visualização por parte dos interessados.

138. Em função desses argumentos resolvemos considerar as referidas emendas como rejeitadas.

139. Adicionalmente, deixamos nossa sugestão ao Relator-Geral do Orçamento de 2012 para que, na medida de suas possibilidades, considere a alternativa de estabelecer a mencionada reserva de recursos para o atendimento de Projetos de Lei em tramitação envolvendo renúncias de receitas tributárias.”

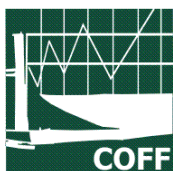
Assim, foi mantido fundo orçamentário consignado na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2012, Lei nº 12.595/11, de 19.01.2012, na Reserva de Contingência, crédito específico para a compensação de projetos de lei nos seguintes termos: 90.000 – Reserva de Contingência – 0999.0E72.0091 - *Reserva 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.

Órgão: 90000 Reserva de Contingência

Unidade: 90000 Reserva de Contingência

Quadro dos Créditos Orçamentários

| Programática | Programa/Ação/Produto/Localização | Funcional | Esf | GND | RP | Mod | IU | Pte | Valor |
|----------------|---|-----------|-------|-----|----|-----|-----|-----|----------------|
| 0999 | Reserva de Contingência | | | | | | | | 12.919.089.435 |
| | Operações Especiais | | | | | | | | 12.919.089.435 |
| 0999.0E72 | <i>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.</i> | | | | | | | | 12.000.000 |
| 0999.0E72.0001 | 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 | 99.999 | | | | | | | 12.000.000 |
| | | F | 9-RES | 2 | 90 | 0 | 100 | | 12.000.000 |



Ademais, até o presente, não foi motivo de apreciação pelo Congresso Nacional o veto presidencial oposto ao PL nº 932/2007 ², 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. ³

III. 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, como os arts. 63, ao vedar aumento de gastos em proposições de iniciativa privativa, art. 167, II, ao vedar a assunção de obrigações superiores aos créditos orçamentários, art. 169, 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.⁴

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/Vet/VET-6.htm

³ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>

⁴ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

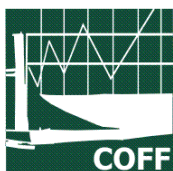
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

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.

§ 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:



O exame de compatibilidade orçamentária e financeira das alterações na legislação tem como parâmetro as disposições contidas 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, bem como em outras normas financeiras como a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

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. É tarefa histórica da Comissão de Finanças exercer 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).⁵

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.⁶

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

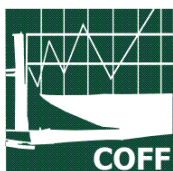
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

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

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

6 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.

O art. 128 do RICD/1899 (art. 128 no RICD/1903 e 174 do RICD/1915) ⁷ já exigia a submissão, 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 ao exame da Comissão de Orçamento. Tal disposição apresenta-se como o primeiro reconhecimento da necessidade de compatibilização das alterações na legislação com o processo orçamentário.

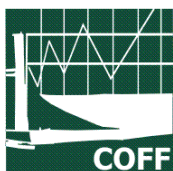
O RICD/1915, art. 54, 8ª, transformou a Comissão de Orçamento em Comissão de Finanças, mantendo em seu art. 174 a competência para apreciação de todos projetos, emendas ou artigos aditivos que criassem despesa ou reduzissem receitas públicas.⁸

O RICD/1928, em seu art. 95, estendeu o exame de compatibilidade orçamentária a todas as proposições e não mais só às emendas, conformando o atual universo abrangido pelo exame de adequação orçamentário-financeira das alterações na legislação permanente, *“desde que, directa ou indirectamente, imediata ou remotamente, aumente 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.”*

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

⁷ Art. 128. Tanto na 2ª como na 3ª discussão de qualquer projecto, as emendas ou artigos aditivos criando ou aumentando despesa ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admittidos ao debate e à votação sem previo parecer da comissão de orçamento.

⁸ Art. 174 Tanto na 2ª como na 3ª discussão de qualquer projecto as emendas ou artigos aditivos criando ou aumentando despesa ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admittidos ao debate e à votação sem prévio parecer da Comissão de Finanças que poderá apresentar sub-emenda.



No processo de redemocratização, pós Estado Novo, o RICD/1947 (art. 33, §§ 5º e 6º⁹) determinava a intervenção prévia da Comissão de Finanças antes da discussão e votação em Plenário de toda e qualquer proposição, que *“directa ou indirectamente, immediata ou remotamente, augmente ou diminua a despesa ou a receita publica, ainda que tramitando em regime de urgência.”*

O RI/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 Finanças¹⁰. 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.¹¹

9 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:

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 As 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.

10 “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.

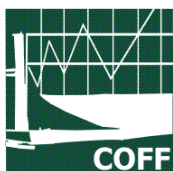
11 Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:

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)



O RICD/1972 já continha no rol de competências da Comissão de Finanças precursora da atual CFT (art. 27, § 7º), onde era atribuído o 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.

IV. ROTEIRO: COMO TORNAR ADEQUADA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRAMENTE UMA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

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

1. competência para sua apreciação, nos arts. 32, X, h ¹², e 53, II ; ¹³
2. caráter terminativo, no art. 54, II ; ¹⁴

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)

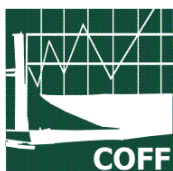
12 Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...)

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;

13 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;



3. recurso ao Plenário contra parecer terminativo, art. 144, § 1º; e ¹⁵

4. emenda de adequação, no art. 145, § 1º; ¹⁶

Observe-se a existência de normativo interno da Comissão de Finanças e Tributação dispondo sobre o exame de compatibilidade e adequação: NI-CFT/1996.¹⁷

Ademais, foi aprovada pela CFT, em 29.10.2008, a Súmula CFT n° 1/08 exigindo de proposições autorizativas, não obrigam mas constroem, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, nos seguintes termos: ¹⁸

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

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

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

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

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

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

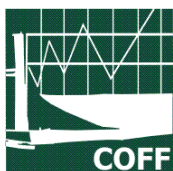
§ 1º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

17 Disponível em:

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

18 Disponível em :

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao/SUMULA%20CFT%20N%201%202008%20- aprovada%20em%2029%2010%2008.pdf>



O tema aqui tratado vem sendo motivo de inúmeras Notas Técnicas nos últimos anos, disponíveis no site da Câmara dos Deputados ¹⁹, inclusive ensejando obra deste mesmo autor sob o título “*Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários*”.

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 ²⁰,

1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (LDO/2012), Lei nº 12.465 de 12.08.2011 ²¹,

1.3 Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2012 (LOA/2012), Lei 12.595/11, de 19.01.2012 ²², e

1.4 com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/00, nos termos dos arts. 14, 17 e 24 ²³, dentre outras normas financeiras, conforme o objeto da proposição.

¹⁹ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>

²⁰ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa>

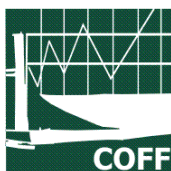
²¹ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2012>

²² <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2012>

²³ 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.



2. estimar o impacto orçamentário e financeiro em 2013 e nos dois exercícios subsequentes, estimativa que deve ser realizada por órgão da União (art. 88, § 3º, da LDO/2012²⁴), para tanto poderão ser solicitados, pelo Presidente da CFT ou de outra comissão parlamentar, os préstimos de

§ 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.

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. 19523 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.

²⁴ Art. 88 (...) § 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.



todos os órgãos dos Poderes da União, nos termos do art. 88, §§ 1º e 2º, da LDO/2012 ²⁵;

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/2013, que tem seu início de tramitação em 15.04.2012, com o envio de proposta do Poder Executivo, nos termos do art. 35, § 2º, II, do ADCT ²⁶.

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

²⁵ Art. 88 (...) § 1º Os Poderes e o MPU encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (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.

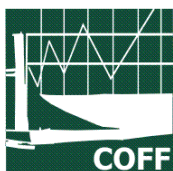
§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º deste artigo atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

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

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

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

²⁶ 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;



3.2.1. 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 Lei Complementar no 101/00), acompanhada da inclusão de dotação em crédito constante da lei orçamentária anual;

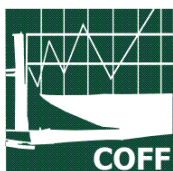
Ainda há a possibilidade, no caso de despesa obrigatória continuada, ser o impacto da proposição compensado pela dedução, por iniciativa da CFT, do fundo orçamentário consignado na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2012, Lei nº 12.595/11, de 19.01.2012, na Reserva de Contingência, já mencionado anteriormente.

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

3.2.3.1. 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; ou

3.2.3.2. do 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).

3.2.3.3. com a compensação do impacto da proposição pela dedução, por iniciativa da CFT, de fundo orçamentário consignado na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2012, na Reserva de Contingência, crédito específico para a compensação de desonerações de receitas, também denominadas renúncias de receitas ou gastos tributários.



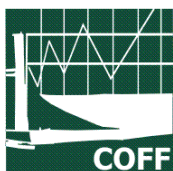
V. EVOLUÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR

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).



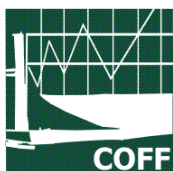
No Plenário da Câmara dos Deputados, o relator da CCJC, sem qualquer consideração em seu relatório e voto, pronunciou-se, escrevendo à mão sobre a conclusão de seu voto, antes favorável à emenda, agora pela inconstitucionalidade e injuridicidade da emenda da CFT. Sendo terminativo esse parecer, como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

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

ITEM 3.2.1. 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. Apesar de já constar de três leis orçamentárias fundo específico para compensação, até o presente não foi possível aprovar proposição com fundamento na neutralidades fiscal decorrente da apropriação desses fundos.



Exemplo paradigmático dessa alternativa temos 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.

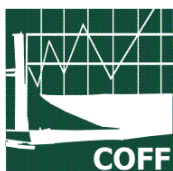
Posteriormente, o valor do impacto foi motivo de emenda de relator na lei orçamentária anual para 2010 na programação originariamente destinada ao pagamento do benefício no Fundo do Regime Geral da Previdência Social (33904 - 09.271.0083.0134.0001 - Pagamento de Pensões - Área Urbana (Nacional)). Como 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 4/2010²⁷ observando: *“O veto mostra-se um retrocesso quanto à compreensão dos instrumentos de*

27 Disponível

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



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

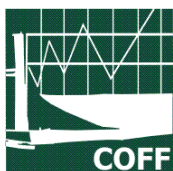
Por constar expressamente da LDO 2010, as comissões de Finanças e Tributação – CFT e de Constituição, Justiça e Cidadania, da Câmara dos Deputados, consideraram o PL 932, de 2007, compatível e adequado sob o aspecto orçamentário e financeiro. Assim, ficou demonstrada a viabilidade do uso concreto da margem de expansão para os fins previstos, ou seja, prognosticar os aumentos de gastos obrigatórios continuados decorrentes tanto de proposições quanto de leis.

Inexiste qualquer disposição na LRF da qual se possa inferir seja exclusivo o uso da Margem para legislação editada e não para normas em apreciação no Congresso Nacional.

Todas as proposições em apreciação no Congresso Nacional que criem despesa obrigatória continuada deveriam demonstrar sua neutralidade fiscal, sua previsão antecipada na lei orçamentária, por meio de inclusão no demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, acompanhada da inclusão de dotação em crédito constante da lei orçamentária anual.”

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.”

Ao veto presidencial foram opostas as considerações a seguir (NTC nº 02/2009) ²⁸:

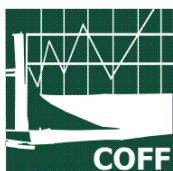
“É contraditória a afirmação presente no veto presidencial de que somente “as alterações nas legislações instituidoras de renúncias de receitas já aprovadas, e não aquelas ainda em tramitação no Congresso Nacional” sejam passíveis de serem consideradas na proposta orçamentária. A contradição é flagrante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

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

Portanto, incompreensível e conflitante com a única temática tributária atribuída pelo constituinte de 1988 às LDO's - Alterações na Legislação Tributária - seja motivo de veto sob o argumento de que alterações nessa legislação não possam ser incorporadas à respectiva lei orçamentária. Tratamento dispar, se há aumento de receita, essa pode ser incorporada,

28 Disponível em:

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



ainda que de forma, obviamente condicionada, se a alteração resulta em redução, é vedada sua incorporação, ainda que de forma, igualmente, condicionada.

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

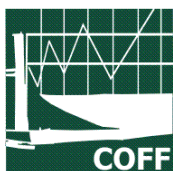
“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)

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

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

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

Observe-se que a medida proposta, de tratar nas LDO’s as proposições que alterem a legislação tributária, não deve restringir-se àquelas que reduzam a receita, como é o caso do PL nº 2.472, de 2003, diga-se em



miseros R\$ 100.000,00, mas todas aquelas proposições que a alterem, inclusive aquelas que aumentem receitas. Nesse sentido, foi acolhida pelo Poder Executivo proposta do Congresso Nacional insita no parágrafo acima do vetado, relativo ao mesmo art. 93, onde, inovadoramente exige-se:

“Art. 93 (...)

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

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

A LDO/2012 também foi motivo de veto presidencial ao § 6º do art. 90 que facultava ao Poder Executivo:

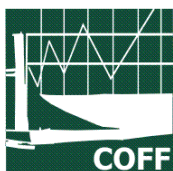
“§ 6º Na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, o Poder Executivo poderá considerar e especificar o valor da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas de sua autoria apresentadas em 2011 e em tramitação no Congresso Nacional.”

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.”

Às razões do veto presidencial foram opostos os seguintes argumentos na NTC 6/2011 ²⁹:

²⁹ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/ldo/ldo2012>



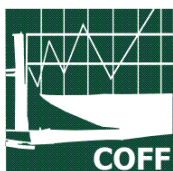
“O dispositivo restringe-se ao óbvio: demonstrar a compatibilidade orçamentária da legislação em tramitação no Congresso Nacional, de autoria do Executivo, que acarrete renúncia de receitas da União com a proposta orçamentária apresentada pelo mesmo Poder Executivo, observe-se: como faculdade do Poder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

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 o opção do item 3.2.3.1 mencionado, o qual, como visto, vem sendo rejeitado pelo Poder Executivo, que veta 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.



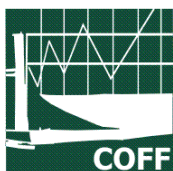
A leitura do art. 4º, § 2º, V, da LRF ³⁰ induz ao contrário, de que os demonstrativos do Anexo IV das LDOs Renúncia de Receitas Administradas e Renúncias Previdenciárias assim como a Margem de Expansão das Despesas *Obrigatórias* de Caráter Continuado possuem natureza prospectiva, preventiva de riscos fiscais pela previsão de eventuais renúncias de receitas ou aumento de gastos obrigatórios continuados, que devem ser previstos nesses demonstrativos e necessariamente incluídos na correspondente lei orçamentária.

ITEM 3.2.3.3. O mecanismo de compensação proposto no item 3..2.3.3 acima mencionado, compensação por meio de apropriação de crédito orçamentário com dotação para reserva específica destinada à desoneração de receitas, constante da Lei Orçamentária para 2009, foi utilizada para a adequação do Projeto de Lei nº 3.795/04, que "institui bolsa de estudos, denominada "bolsa-estágio", com o objetivo de apoiar estudantes do ensino superior, tendo como contrapartida a prestação de serviços destes, como estagiários" com seu apensado PL 4584/04, 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.

Todavia, 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 ³¹. Como já assinalado

³⁰

³¹ 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 Casas, que satisfaça as seguintes condições:
I - tenha recebido, previamente ao exame da compatibilidade e da adequação orçamentária



inicialmente neste estudo, todas as proposições ali expressamente mencionadas: PL nº 2.472/2003, PL nº 634/2007 e PL nº 842/2007, tiveram sua tramitação obstada.

VI. FECHO

O roteiro acima descrito busca tornar admissíveis, pela Comissão de Finanças e Tributação, em termos orçamentários e financeiros, de proposições legislativas apresentadas por parlamentares que tenham impacto orçamentário-financeiro. Observamos que os mecanismos de compensação dessas proposições, aqui descritos, não conseguiram até o presente alcançarem plena eficácia, em especial pelas resistências apresentadas pelo Poder Executivo.

Ainda assim, a apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, a ser encaminhado pelo Poder Executivo em 15.04.2012, apresenta-se como momento singularmente favorável a tal intento, por propiciar instrumentos de compensação fiscal das proposições, com resguardo do equilíbrio fiscal.

A formulação de políticas públicas de médio e longo prazo pelo Congresso Nacional, em regra veiculadas 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, sob o regime da responsabilidade fiscal, mostra-se impostergável.

Brasília, 04 de abril de 2012.

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 receita, observado o disposto no art. 41.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Como compatibilizar e adequar orçamentária e financeiramente uma proposição legislativa - versão 2013

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

Consultor de orçamento e fiscalização financeira

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