

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira

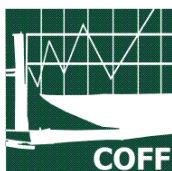
Nota Técnica
n.º 19/2013

**PREVISÃO NAS LEIS DE DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS DE RESERVA PARA
COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES COM
IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO
NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.**

Eber Zoehler Santa Helena

AGOSTO/2013

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



Sumário

I. OBJETIVOS	2
II. ATUAIS MECANISMOS DE COMPATIBILIZAÇÃO DOS PROCESSOS LEGISLATIVO E ORÇAMENTÁRIO	2
III. EVOLUÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONSTANTES DAS ÚLTIMAS LDOs CONSTITUINDO RESERVA PARA COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES COM IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO	7
1. LDO/2009	7
4. §§ 3º e 4º do art. 13 (Reserva de recursos para iniciativa de leis que aumentam despesas obrigatórias)	7
2. LDO/2010	9
7. Art. 13, § 1º, III, § 3º e § 4º (Reserva de recursos para iniciativa de leis que aumentem despesas obrigatórias e renúncias de receitas)	9
3. LDO/2011	12
3. Dispositivos vetados: inciso III do § 1º e §§ 2º ao 5º do art. 13 (expansão das despesas obrigatórias continuadas e reserva para esse fim)	12
4. LDO/2012	14
8. Art. 13, § 1º, Inciso III e §§ 2º ao 6º (reservas para a concessão de renúncia) 14	
IV. RESERVA PARA COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES COM IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NO PLDO/2014	16
V. FECHO	18

I. OBJETIVOS

Identificar, por solicitação do Deputado João Dado, os dispositivos presentes nas últimas leis de diretrizes orçamentárias da União para constituição de reserva nas leis orçamentárias anuais para compensação de proposições legislativas com impacto orçamentário-financeiro tanto de renúncias de receitas como geração de despesas obrigatórias e proposições apresentadas ao PLDO/2014 no mesmo sentido, propiciar mecanismos de compensação do impacto orçamentário-financeiro sob o regime da responsabilidade fiscal já na LDO/2014.

II. ATUAIS MECANISMOS DE COMPATIBILIZAÇÃO DOS PROCESSOS LEGISLATIVO E ORÇAMENTÁRIO



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 nº 12.593 de 18.01.2012,

1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício;

1.3 Lei Orçamentária Anual para o exercício, e

1.4 com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/00, nos termos dos arts. 14, 17 e 24¹, dentre outras normas financeiras, conforme o objeto da proposição.

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

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

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

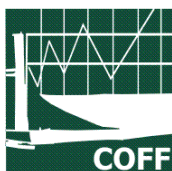
§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

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

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.



2. estimar o impacto orçamentário e financeiro em 2013 e nos dois exercícios subsequentes, estimativa que deve ser realizada por órgão da União (art. 90, § 3º, da LDO/2013), para tanto poderão ser solicitados, pelo Presidente da CFT ou de outra comissão parlamentar, os préstimos de todos os órgãos dos Poderes da União, nos termos do art. 90, §§ 1º e 2º, da LDO/2013 ²;

§ 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. 1951 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.

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

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

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

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

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

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

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

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



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

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

3.2. poderá ser demonstrada a neutralidade orçamentária e financeira da proposição com a aprovação de emenda de texto já na LDO, que tem seu início de tramitação em 15 de abril de cada exercício, com o envio de proposta do Poder Executivo, nos termos do art. 35, § 2º, II, do ADCT³.

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

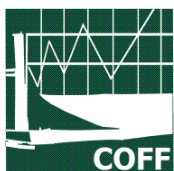
3.2.1. se despesa não continuada, não excedível a três exercícios, pela inclusão por emenda parlamentar previamente na lei orçamentária anual durante o processo orçamentário no Congresso Nacional;

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

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

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

³ Art. 35, § 2º, II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;



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

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

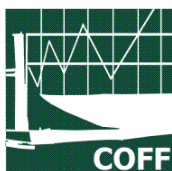
3.2.3.2. inclusão impacto da proposição no Anexo III.5 – Renúncia de Receitas Administradas (Art. 4º, § 2º, V, da Lei Complementar nº 101/00) ou no Anexo III. – Renúncias Previdenciárias (Art. 4º, § 2º, V, da Lei Complementar no 101/00).

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

Nas últimas leis de diretrizes orçamentárias, exceto na LDO/2013 vigente que não teve qualquer emenda acolhida pelo correspondente Relator, tem sido incluídos dispositivos no art. 13 prevendo a constituição de reserva na lei orçamentária anual correspondente para compensação de proposições legislativas que tenham impacto orçamentário-financeiro, tanto na receita quanto na despesa.

Todavia, tais dispositivos tem sido sistematicamente vetados pelo Poder Executivo, sob os mais variados argumentos, como a seguir transcritos.

Os argumentos opostos pelo Poder Executivo à constituição de reserva para compensação nas LOAs tem sido paulatinamente afastados pelo aprimoramento do texto legislativo, entretanto, tais aperfeiçoamentos ensejaram oposição de novos e inusitados vetos, demonstrando a intransigência daquele Poder em propiciar mecanismo inovador e íntegro com o regime de responsabilidade fiscal.



A seguir são apresentados excertos das Notas Técnicas Conjuntas apresentadas pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e Senado Federal, onde são expostos os textos vetados, os motivos para tanto apostos pelo Executivo, e as análises dessas razões pelas Consultoria para denegação pelo Congresso Nacional desses mesmos vetos.

III. EVOLUÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONSTANTES DAS ÚLTIMAS LDOs CONSTITUINDO RESERVA PARA COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES COM IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

1. LDO/2009

NTC 03/2008 - SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2009 (Lei nº 11.768, de 14.8.2008) - Brasília, 28 de agosto de 2008⁴

4. §§ 3º e 4º do art. 13 (Reserva de recursos para iniciativa de leis que aumentam despesas obrigatórias)

- **Dispositivo vetado**

“Art. 13...

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 4º A reserva constituída nos termos do § 3º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2009, pelo órgão técnico legislativo responsável pelo exame de adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, conforme critérios previamente fixados por esse órgão, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas orçamentária e financeiramente, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.”

- **Razões do veto**

“A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece, no art. 17, as condições necessárias para que se promova a criação e/ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Em função do disposto nesse dispositivo legal, o Poder Executivo encaminha anualmente, no Projeto de Lei de

⁴ http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2009/NTC03_2008_vetos_ldo.pdf



Diretrizes Orçamentárias, um anexo contendo o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias. Dessa forma, não há sentido em se criar, previamente, reserva de dotações orçamentárias primárias específicas para a expansão e/ou criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, diferente dos mecanismos estabelecidos na LRF.

Ademais, pela redação dada ao § 4º do art. 13, essa reserva só poderia ser utilizada pelo Poder Legislativo, caracterizando uma diferenciação no tratamento entre os Poderes, no que tange à observação do disposto no art. 17 da LRF.

Essas razões demonstram a contrariedade ao interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de veto ao referido dispositivo.”

- **Análise das Consultorias.**

Após a LRF, o Poder Legislativo ficou praticamente impossibilitado de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias. Em vista dessa dificuldade, foi proposta a criação de reserva que viesse a viabilizar, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa. A alocação dos recursos que compõem a reserva não implica discriminação de proposições em face de sua origem, mas apenas atribuir competência a órgão legislativo para apropriar os recursos.

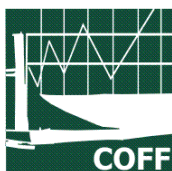
Não procede, portanto, a afirmação de que a reserva instituída pelos §§ 3º e 4º do art. 13 da LDO/2009 se destine exclusivamente ao Poder Legislativo, visto que a compensação prevista no art. 17 da LRF diz respeito a proposições de toda e qualquer origem.

O tema relacionado às formas pelas quais se pode dar a compensação determinada pelo art. 17 da LRF já foi, inclusive, motivo de inúmeros estudos, a exemplo da Nota Técnica COFF nº 4/2008⁵, segundo a qual o mecanismo de compensação tópica, específica e atual não vem sendo cumprida. O Poder Executivo tem-se utilizando de estratégias para realizar compensações meramente formais⁶:

Se a LRF praticamente bloqueia iniciativas parlamentares em matéria financeira, já obstaculizadas pela reserva constitucional de iniciativa presidencial dos arts. 61 e 63, o mesmo não ocorre com o Poder Executivo. O Executivo não só deixa de reequilibrar o orçamento nos estritos termos da LRF, mas também pressiona o Congresso Nacional para aprovar projetos de seu interesse. Esse fato evidencia-se na tramitação do PL nº 1.650/2007. A Mensagem Presidencial sequer menciona o atendimento da compensação

⁵ “Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado pelo Poder Legislativo”.

⁶ 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. Brasília: ESAF, 2007.



preconizada na LRF, tampouco estima o impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receita, menos ainda sua compensação.

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

A reserva prevista no dispositivo vetado não atribui os recursos exclusivamente a projetos de iniciativa parlamentar. Dá ao processo legislativo o papel de aplicar critérios para a escolha das proposições às quais os recursos devam ser destinados. Algo próximo do processo orçamentário onde proposições competem pela alocação dos recursos previamente fixados, conforme critérios eleitos ex ante.

2. LDO/2010

NTC 02/2009 - SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2010 (Lei nº 12.017, de 12.8.2008) ⁷

7. Art. 13, § 1º, III, § 3º e § 4º (Reserva de recursos para iniciativa de leis que aumentem despesas obrigatórias e renúncias de receitas)

“Art. 13. (...)

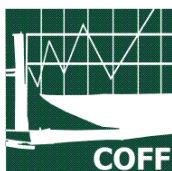
§ 1º (...)

III – para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e para compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária.

(...)

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e a respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

⁷ <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2010/NTC-02-2009.pdf>



§ 4º *A reserva constituída nos termos do § 3º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2010, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, conforme critérios previamente fixados por esse órgão, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.”*

- **Razões dos vetos**

“O art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece as condições necessárias para que se promova a criação e/ou expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Em função desse dispositivo legal, o Poder Executivo encaminha anualmente, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, um anexo contendo o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias.

Dessa forma, o Projeto de Lei Orçamentária para 2010 já deverá conter todas as estimativas de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e as renúncias de receita aprovadas até o dia 31 de agosto de 2009. Não há como considerar expectativas de expansão, excetuadas aquelas definidas na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, como a garantia de recursos para cobertura de despesas influenciadas pelo salário mínimo.

O objetivo dos dispositivos seria possibilitar ao órgão colegiado legislativo permanente utilizar essa reserva para garantir a adequação das propostas de expansão para as despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita em termos de equilíbrio fiscal. Ocorre que esta previsão na Lei Orçamentária não é suficiente para atender plenamente os dispositivos da LRF, que exigem, também, a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, itens não abarcados pelo texto do projeto de lei.

Ademais, pela redação dada ao § 4º do art. 13, essa reserva só poderia ser utilizada pelo Poder Legislativo, caracterizando uma diferenciação no tratamento entre os Poderes, no que tange à observação do disposto no art. 17 da LRF.”

- **Análise das Consultorias.**

O veto presidencial repete exatamente os mesmos argumentos opostos quando dos vetos à LDO 2009. A reiterada recusa do Poder Executivo em conciliar o processo orçamentário com o legislativo permanente, na busca de mecanismos que assegurem concomitantemente o equilíbrio



fiscal e a iniciativa parlamentar constitucionalmente assegurada, demonstra sua resistência à participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas de longo prazo que tenham impacto orçamentário-financeiro significativo.

As exigências formuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 14, 17 e 24, de compensação específica, tópica, no próprio texto legal, significou ao Poder Legislativo a quase impossibilidade de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias próprias. Em vista dessa dificuldade, foi proposta a criação de reserva que viesse a viabilizar, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa, sem comprometer o necessário regime da responsabilidade fiscal.

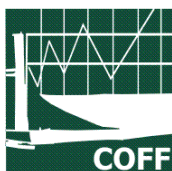
Os mecanismos de compensação introduzidos pela LRF, nos artigos 14, 17 e 24, mostram que as medidas de compensação devem constar do mesmo ato que cria ou aumenta a despesa. Com esse desiderato, o Governo geralmente indica, genericamente, como fonte o crescimento de arrecadação ou a margem de expansão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

Ressalte-se que a alocação dos recursos que compõem a reserva não implica discriminação de proposições em face de sua origem. Inexiste qualquer preceito nos dispositivos vetados que permitam tal interpretação. O diploma restringe-se a indicar a competência de órgão legislativo para apropriar os recursos durante o processo legislativo ordinário.

Descabe a afirmação de que a reserva instituída pelos §§ 3º e 4º do art. 13 da LDO 2010 se destine exclusivamente ao Poder Legislativo, visto que a compensação diz respeito a proposições de toda e qualquer origem. Inclusive exige-se a eleição de critérios no âmbito do órgão legislativo para escolha das proposições que venham a ser beneficiadas pelos recursos compensatórios.

O tema relacionado às formas pelas quais se pode dar a compensação determinada pela LRF já foi, inclusive, motivo de inúmeros estudos, a exemplo da Nota Técnica COFF nº 4/2008⁸, segundo a qual, o mecanismo de compensação tópica, específica e atual não vem sendo cumprida. O Poder Executivo tem-se utilizado de estratégias para realizar compensações meramente formais, a título de exemplo como presente nas Medidas Provisórias nº 416, de 23.1.2008, 411, de 28.12.2007, 384, de 20.8.2007, ou a 373, de 24.5.2007.

⁸ “Uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado pelo Poder Legislativo”.
<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/ET%20no%204%20%202008%20-%20uso%20da%20margem%20de%20expansao%20das%20despesas%20ob...pdf>



Assim, a formação de reserva para fins de compensação de proposições que afetem o equilíbrio fiscal, já na lei orçamentária anual, permitiria compatibilizar a necessidade desse equilíbrio com nossa cultura político-legislativa, adequando e compatibilizando proposições originárias de todos os Poderes e não só do Legislativo, como afirmado nas razões do veto. Medida realista, equânime e coerente com o regime da responsabilidade fiscal.

3. LDO/2011

NTC 04/2010 - SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS AO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2011 – PLDO 2011 ⁹

(Convertido na Lei nº 12.309, de 09/08/2010)

3. Dispositivos vetados: inciso III do § 1º e §§ 2º ao 5º do art. 13 (expansão das despesas obrigatórias continuadas e reserva para esse fim)

§ 1º [...]

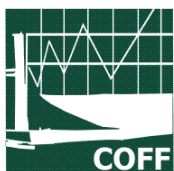
“III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e para compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária.”

“§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e a respectiva Lei destinarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 3º A reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2011, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Congresso Nacional.

§ 4º A apropriação da reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo observará critérios previamente fixados pelo órgão mencionado no § 3º deste artigo, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de abertura do crédito adicional correspondente, se necessário.

⁹ http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2011/NTC_04_2010.pdf



§ 5º *Somente serão compensadas, nos termos do § 3º deste artigo, as proposições compatíveis com as normas financeiras, em especial o Plano Plurianual e esta Lei.*”

- **Razões do veto**

“O objetivo dos dispositivos seria possibilitar ao órgão colegiado legislativo permanente utilizar essa reserva para garantir a adequação das propostas de expansão para as despesas obrigatórias de caráter continuado ou renúncias de receita em termos de equilíbrio fiscal. Ocorre que esta previsão na Lei Orçamentária não é suficiente para atender plenamente os dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigem, também, a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a LDO, itens não abarcados pelo texto do Projeto de Lei.

Ademais, pela redação dada ao § 4º do art. 13, essa reserva só poderia ser utilizada por indicação do Poder Legislativo, caracterizando uma diferenciação no tratamento entre os Poderes.”

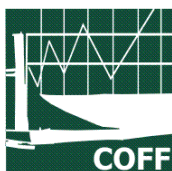
- **Análise das Consultorias**

Contrariamente ao que se afirma nas razões do veto presidencial, a compatibilidade com o PPA e LDO estava expressamente prevista no § 5º do dispositivo vetado, excluindo a possibilidade de compensação de proposições que sejam incompatíveis com tais normas financeiras.

O veto impede uma maior participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas de longo prazo que tenham impacto orçamentário-financeiro significativo.

As exigências de compensação específica, previstas nos art. 14, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF representam para o Poder Legislativo a quase impossibilidade de editar leis que aumentem despesas obrigatórias ou que impliquem renúncia de receita, vez que não dispõe de meios para indicar fontes compensatórias próprias. Em vista dessa dificuldade, foi proposta a criação de reserva que viesse a viabilizar, ainda que de forma tímida, a atuação legislativa, sem comprometer o necessário regime da responsabilidade fiscal.

As medidas de compensação estabelecidas pela LRF devem constar do mesmo ato que cria ou aumenta a despesa. Para essa finalidade, o Governo geralmente indica como fonte, o crescimento da arrecadação ou a margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, abstendo-se da indicação de medidas concretas e específicas, a exemplo da edição da legislação que reduza a despesa obrigatória permanente.



A afirmação de que a reserva somente poderia ser realizada por indicação do Poder Legislativo, que se constituiria em diferenciação entre os demais Poderes, também não se sustenta. A alocação dos recursos que compõem a reserva não implica discriminação de proposições em face de sua origem, pois inexistente qualquer preceito nos dispositivos vetados que permitam tal interpretação. O diploma restringe-se a indicar a competência de órgão legislativo para apropriar os recursos durante o processo legislativo ordinário, o que seria efetuado com a observância de critérios previamente fixados.

Assim, a formação de reserva para fins de compensação de proposições que afetem o equilíbrio fiscal, já na lei orçamentária anual, permitiria compatibilizar a necessidade desse equilíbrio com nossa cultura político-legislativa, adequando e compatibilizando proposições originárias de todos os Poderes e não só do Legislativo.

4. LDO/2012

NTC 06/2011 - SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DOS VETOS PRESIDENCIAIS AO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2012 – PLDO 2012¹⁰

(Convertido na Lei nº 12.465, de 12/08/2011)

8. Art. 13, § 1º, Inciso III e §§ 2º ao 6º (reservas para a concessão de renúncia)

§ 1º ...

“III - para compensar a expansão de despesa obrigatória de caráter continuado ou a desoneração de receita não consideradas no projeto de lei orçamentária;”

“§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2012 e a respectiva Lei destinarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, à constituição da reserva a que se refere o inciso III do § 1º deste artigo, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 3º A reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2012, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Congresso Nacional.

¹⁰ http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2012/NTC_06_2011.pdf



§ 4º *A apropriação da reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo observará critérios previamente fixados pelo órgão mencionado no § 3º deste artigo, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de abertura do crédito adicional correspondente, se necessário.*

§ 5º *Somente serão compensadas, nos termos do § 3º deste artigo, as proposições compatíveis com as normas financeiras, em especial o plano plurianual e esta Lei.*

§ 6º *No mínimo metade dos recursos consignados à reserva constituída nos termos do inciso III do § 1º deste artigo será apropriada na compensação de proposições de iniciativa do Poder Executivo.”*

- **Razões dos vetos**

“A redação atual restringe a discricionariedade do Poder Executivo em criar ou elevar determinadas despesas acima dos montantes previstos nessa reserva, sendo que não há restrição dessa ordem no art. 17 da LRF que trata do assunto.”

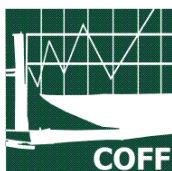
- **Análise das Consultorias**

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

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

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

A reiterada recusa do Executivo em conciliar o processo orçamentário com o legislativo permanente, na busca de mecanismos que assegurem concomitantemente o equilíbrio fiscal e a iniciativa parlamentar



constitucionalmente assegurada, demonstra resistência à participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas de longo prazo que tenham impacto orçamentário-financeiro significativo.

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

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

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

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

IV. RESERVA PARA COMPENSAÇÃO DE PROPOSIÇÕES COM IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NO PLDO/2014

No sentido de reiterar a disposição de permitir a formulação de políticas públicas pelo Congresso Nacional, respeitado o regime da responsabilidade fiscal, a Comissão de Finanças e Tributação, que tem a competência regimental na Câmara dos Deputados de apreciar as proposições legislativas quanto aos seus aspectos orçamentários e



financeiros, e parlamentares apresentaram emendas de texto acrescentando a previsão de reserva na lei orçamentária anual para 2014 para compensação de proposições com impacto orçamentário-financeiro já no texto da LDO/2014, acrescendo dispositivos ao art. 13 do PLDO/2014.

Assim, foram apresentadas as seguintes emendas constituindo reserva na lei orçamentária para 2014 para compensação de proposições com impacto orçamentário-financeiro:

- 50170005, apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;
- 23700003, apresentada pelo Deputado Edio Lopes; e
- 90410009, apresentada pelo Deputado João Dado.

As emendas acima apresentam o seguinte texto:

Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 a, no mínimo, 2% (dois por cento) e 1% (um por cento) da receita corrente líquida, respectivamente, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

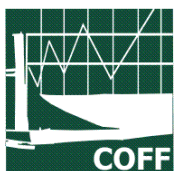
§ 1º Não será considerada, para os efeitos do caput, a eventual reserva:

I - à conta de receitas próprias e vinculadas;

II - para atender programação ou necessidade específica; e

III - para compensar a expansão de despesa obrigatória de caráter continuado ou a desoneração de receita não consideradas no projeto de lei orçamentária.

§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2014 e a respectiva Lei destinarão recursos, no montante de 0,1% (um décimo por cento) da



receita corrente líquida, à constituição da reserva a que se refere o inciso III do § 1º deste artigo, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

§ 3º A reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2014, pelo órgão colegiado legislativo permanente com a atribuição de examinar a adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação no Congresso Nacional, não se constituindo em limite para aprovação de proposições com impacto orçamentário-financeiro compensadas por outros mecanismos.

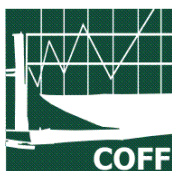
§ 4º A apropriação da reserva constituída nos termos do § 2º deste artigo observará critérios previamente fixados pelo órgão mencionado no § 3º deste artigo, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas, para fins de abertura do crédito adicional correspondente, se necessário.

§ 5º Somente serão compensadas, nos termos do § 3º deste artigo, as proposições compatíveis com as normas financeiras, em especial o plano plurianual e esta Lei.

§ 6º No mínimo metade dos recursos consignados à reserva constituída nos termos do inciso III do § 1º deste artigo será apropriada na compensação de proposições de iniciativa do Poder Executivo.

V. FECHO

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.

Portanto, a formação de reserva para fins de compensação de proposições que afetem o equilíbrio fiscal, já na lei orçamentária anual, constituída por previsão ínsita na lei de diretrizes orçamentárias, permitirá compatibilizar a necessidade desse equilíbrio com nossa cultura político-legislativa, adequando e compatibilizando proposições originárias de todos os Poderes, medida essa transparente, realista, equânime e coerente com o regime da responsabilidade fiscal. Nesse sentido, justifica-se o acolhimento das emendas nº 50170005, de autoria da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, da nº 23700003, do Deputado Edio Lopes, e 90410009, do Deputado João Dado.

Brasília, 28 de agosto de 2013.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

Consultor de orçamento e fiscalização financeira

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