



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 4556-B, DE 2008

(Do Senado Federal)

Autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente; tendo pareceres: da Comissão de Seguridade Social e Família, pela rejeição (relator: DEP. DR. NECHAR) Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relatora: DEP. GORETE PEREIRA) e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. JÚLIO CESAR).

DESPACHO:

Às Comissões de Seguridade Social e Família; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário – Art. 24, II, “g”.

PUBLICAÇÃO DOS PARECERES DAS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I – RELATÓRIO

A proposição sob parecer tem por escopo autorizar o Poder Executivo a criar a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente, diretamente vinculada à Presidência da República e incumbida de:

- propor diretrizes para as políticas de proteção à criança e ao adolescente;

- promover, estimular e executar diretamente as políticas emanadas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ou, em caso de execução por meio de convênio, regular, acompanhar, controlar e avaliar sua execução;

- coordenar a elaboração da proposta orçamentária, no que concerne ao desenvolvimento de políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes;

- monitorar e avaliar a execução orçamentária dos recursos destinados aos programas, projetos, ações e atividades voltadas ao atendimento às crianças e aos adolescentes;

- desenvolver esforços para garantir os recursos financeiros e orçamentários necessários às políticas de atendimento às crianças e adolescentes e para evitar solução de continuidade em sua execução;

- promover e estimular a garantia dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O projeto preceitua que a promoção e a interação de políticas públicas do interesse da criança e do adolescente compreende tanto aquelas executadas pelos governos federal, estaduais e municipais como as de iniciativa da sociedade civil organizada.

Para justificar sua propositura, o ilustre Senador Cristovam Buarque argumenta que o Estado não consegue prestar aos menores de dezoito anos de idade a assistência preconizada pelo Estatuto da Criança e dos Adolescentes. Segundo o parlamentar, a causa do problema seria a falta de um órgão catalisador das políticas menoristas, conectando as várias frentes de luta destinadas a proteger crianças e adolescentes. A solução, portanto, seria estabelecer uma relação verdadeira entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, com a supervisão da entidade aventada capaz de traçar, com eficácia, da concepção à execução das políticas de proteção aos menores.

O prazo regimental transcorreu sem que fossem apresentadas emendas ao projeto, sujeito à apreciação conclusiva das Comissões de Seguridade Social e Família, que concluiu pela rejeição; Trabalho, de Administração e Serviço Público, que ora se manifesta; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania.

II - VOTO Da RELATORA

A instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, representou enorme avanço no sentido da proteção das crianças e dos adolescentes. Todavia, é evidente que a situação real não condiz com aquela preconizada pelo ECA.

Como dito pelo eminente Senador Cristovam Buarque, autor da proposição oriunda do Senado Federal, falta coordenação na elaboração e na execução das políticas públicas. Suprida essa carência, por meio da atuação da agência cuja criação é autorizada pelo projeto sob parecer, os direitos assegurados a crianças e adolescentes finalmente se materializarão.

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.556, de 2008.

Sala da Comissão, em 1 de outubro de 2009.

Deputada GORETE PEREIRA

Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em união ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 4.556-A/08, contra os votos dos Deputados Roberto Santiago, Vanessa Grazziotin, Paulo Rocha, Luciano Castro e Manuela d'Ávila, nos termos do parecer da relatora, Deputada Gorete Pereira. O Deputado Roberto Santiago apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Alex Canziani - Presidente, Gorete Pereira e Sabino Castelo Branco - Vice-Presidentes, Chico Daltro, Daniel Almeida, Edgar Moury, Emilia Fernandes, Eudes Xavier, Júlio Delgado, Luciano Castro, Luiz Carlos Busato, Manuela d'Ávila, Mauro Nazif, Paulo Rocha, Roberto Santiago, Sérgio Moraes, Thelma de Oliveira, Vanessa Grazziotin, Wilson Braga, Carlos Santana, Ilderlei Cordeiro, Marcio Junqueira, Maria Helena, Sebastião Bala Rocha e Wladimir Costa.

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2010.

Deputado ALEX CANZIANI
Presidente

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO ROBERTO SANTIAGO

I – Relatório

O projeto em questão, pretende apenas autorizar o Poder Executivo a criar um órgão da administração pública federal, vinculado diretamente à Presidência da República. Trata-se da Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente com atribuições, entre outras, propor diretrizes para as políticas de proteção à criança e ao adolescente, promover, estimular e executar diretamente as políticas emanadas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, coordenar a elaboração da proposta orçamentária, monitorar e avaliar a execução orçamentária, promover e estimular a garantia dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Recebido nesta Comissão, obteve parecer favorável pela Relatora, Deputada Gorete Pereira, estando em fase de apreciação na CTASP. Antes porém, o PL foi apreciado na Comissão de Seguridade Social e Família sendo vencedor o parecer pela rejeição deste projeto. Em seguida tramitará pelas Comissões de Finanças e Tributação, seguindo para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Ressaltando que a proposição é conclusiva pelas Comissões.

Em sede de justificativa, o autor traz à baila sua sensibilidade e a relevância do tema ao revelar as destacadas preocupações do ilustre senador Cristovam Buarque com a proteção à infância e juventude.

No âmbito da CTASP, a deputada relatora também refere-se à justificativa do autor da proposição que argumenta:

“... que o Estado não consegue prestar aos menores de dezoito anos de idade a assistência preconizada pelo Estatuto da Criança e dos Adolescentes. Segundo o parlamentar, a causa do problema seria a falta de um órgão catalisador das políticas menoristas, conectando as várias frentes de luta destinadas a proteger crianças e adolescentes. A solução, portanto, seria estabelecer uma relação verdadeira entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, com a supervisão da entidade aventada capaz de traçar, com eficácia, da concepção à execução das políticas de proteção aos menores.”

Na CSSF, mesmo sendo ressaltada a louvável intenção, o voto vencedor aponta a inconstitucionalidade de origem do projeto autorizativo, acrescentando que, no mérito:

“... é desnecessária a criação desta nova estrutura, já que todas as atribuições mencionadas nos artigos que constituem a normativa proposta, são hoje de competência e responsabilidade de órgãos já em atuação.”

É o relatório.

II – Voto.

Sem dúvida, o tratamento das políticas públicas relativas a crianças e adolescentes ainda necessitam grande atenção e investimento do estado brasileiro. Conhecedor dessa matéria, o Senador Cristóvão Buarque ao propor a criação de uma Agência específica busca uma efetividade de ação, porém, infelizmente, esta alternativa não é capaz de assegurar nem eficácia ou aprimoramento ou mesmo efetividade social das políticas públicas.

O PL em análise repete as competências atualmente previstas em diversas fontes legislativas que compõe o sistema integral de proteção a criança e adolescente (CF, ECA, Lei que institui o CONANDA etc.) apresentando como destino de tais “funções” uma “nova” Agência regulatória.

Da Inconstitucionalidade

Cumprе ressaltar que o projeto padece de vício de origem inescusável.

A iniciativa para proposição legislativa dessa natureza é restrita constitucionalmente ao próprio Poder Executivo, nos termos do *Art 61, §1º, inciso II, alínea “e”*, da Constituição Federal de 1988 estabelece que *“são de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que disponham sobre a criação e*

extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observados o disposto no art. 84, VI”.

Mesmo não sendo no âmbito da CTASP o ambiente mais propício para o embate dessa matéria constitucional, este defeito no nascedouro contamina toda a tramitação da matéria.

O prosseguimento de proposições com vício irreparável da inconstitucionalidade repercute negativamente para a sociedade, por um lado, porque pode criar expectativa de uma legislação específica; por outro, afrontando a economia processual que deve também pautar o sistema legislativo.

O projeto tem natureza autorizativa, que em si enfrenta o **vício de origem** que gera a inconstitucionalidade. Já deliberado nesta Casa e reconhecido como vício intransponível pelo STF.

A ressalva técnica quanto ao vício de iniciativa e da inadequação de projeto de Lei autorizativo está registrado pela CCJ que emitiu Súmula de Jurisprudência nº 1:

“Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”.

Por economia processual legislativa, e pelas impossibilidade de superar o vício de origem é imprescindível a rejeição de PL's autorizativos, como o ora em questão.

Do mérito na CTASP

A criação de uma Agência como a pretendida no presente Projeto segue em sentido contrário à trajetória de toda a política de proteção da criança e adolescente em nosso país. Atualmente, o campo envolve de maneira articulada as ações governamentais e não-governamentais para construção e efetividade social das política, sempre numa perspectiva de alcance e responsabilização dos três entes federativos.

A re-centralização que advém da reunião da regulação de determinada área na forma de uma Agência contraria a tendência descentralizadora contemporânea das políticas sociais e, especificamente do conjunto de políticas desenvolvidas a partir do ECA.

Conforme Nota Técnica disponibilizada pela Subsecretaria de Promoção de Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA/SEDH), vinculada à Presidência da República, em **18/06/2009**, há uma estrutura coerente e complexa em funcionamento, articulada nos seguintes termos:

“No âmbito federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança (CONANDA), instituído pela Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, possui a função de elaborar as normas gerais da política nacional dos direitos da criança e do adolescente, de controlar e fiscalizar as ações de execução da política relativa à implementação dos direitos desse segmento. Entre 2003 – 2007 foram editadas pelo CONANDA mais de quarenta resoluções orientadoras da política de atendimento à criança e ao adolescente.

Além disso, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, presta apoio aos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares e aos órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Ao mesmo tempo o CONANDA tem a função de acompanhar o reordenamento institucional das estruturas públicas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes.

No âmbito nacional, estadual e municipal os Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes são órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, bem como acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidas.

Em todas as três esferas governamentais – federal, estadual e municipal, os conselhos estão instituídos e em funcionamento. Eles são compostos paritariamente por membros do governo e da sociedade cível organizada, conforme preconiza o art. 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente.

(...)

Além disso, a recém criada estrutura da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA/SEDH/PR) tem orçamento próprio e articula hoje as ações orçamentárias de 14 Ministérios responsáveis pela Agenda Social Criança e Adolescente, somando esta última um total de aproximadamente três bilhões de reais. De 2004 para 2007 a execução dos recursos do Fundo subiu de 34,5% para 94,5%, as doações públicas e privadas ao Fundo subiram de 4 milhões no ano 2000 para 41 milhões em 2008, representando um aumento de 1000%. Também o orçamento da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente passou do seu primeiro ano de existência de 10 milhões para 70 milhões de reais, e a execução orçamentária chegou a 99% em 2007.”

Assim, a criação de uma estrutura que extrai a competência e atribuições dos órgãos existentes gera uma nova fase de fragilização e desconstrói os consolidados avanços alcançados nesse campo social.

São graves, complexos e amplos os problemas e as demandas que envolvem crianças e adolescentes. Todavia, exatamente a partir de uma presente e inteligente luta de vários segmentos e setores da sociedade e dos governos, foi criada uma estruturação e organicidade administrativa muito boa e que garante a segurança institucional dessas políticas sociais.

Portanto, o Brasil tem sido referencia internacional nos aspectos formais e institucionais na proteção da criança e adolescente. Mas a efetividade social tem sido lenta e insuficiente. O que ainda carece significativamente é a implementação e efetividade de algumas políticas dessas estruturas existentes.

É nesse sentido que compreendemos absolutamente relevante a temática tratada na proposição e a legitimidade do senador atuante na área, porém, inadequada e desviante a forma proposta para execução de nossas políticas existentes.

É preciso garantir eficiência no atendimento de crianças e adolescentes, mas para que isso ocorra não precisamos criação ou reformulação de estruturas administrativas, o que se requer são: investimento público; destinação e execução dos recursos orçamentários; responsabilidade das gestões federais, estaduais e municipais; funcionalidade dos conselhos e; maior controle e envolvimento da sociedade.

Sobre o PL em questão o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – **CONANDA** emitiu **Nota Pública** para refletir sobre os impactos da criação de uma Agência, como pretendido no projeto em análise. Nessa peça, vários elementos merecem destaque, especialmente quando demonstra que a luta se faz no âmbito da defesa dos direitos fundamentais da pessoa, ou seja, nas palavras da Nota Pública precisam ser fortalecidos os órgão para que cumpram seus papéis institucionais no desenvolvimento social de nosso país.:

“... direitos infanto-juvenis devem ser promovidos, protegidos e garantidos dentro de uma perspectiva mais ampla de garantia dos direitos humanos, e que, portanto o CONANDA, órgão que articula e delibera sobre as políticas para garantia dos direitos desta população, junto com a Secretaria Especial de Direitos Humanos/SPDCA”

Na condição de membro desta Comissão cabe analisar os projetos sob os aspectos de mérito, especialmente relativo ao Direito Administrativo e das relações entre capital e trabalho e serviços públicos, nos termos do Art. 32, XVIII, do Regimento Interno da Casa.

Além da apreciação pela CCJC no âmbito também de sua competência também não se pode deixar de mencionar os vícios flagrantes de inconstitucionalidade que torna inviável o prosseguimento do feito, senão pela responsabilidade legislativa, mas também pela economia processual que também deve pautar todo o processo legislativo.

Portanto, o objeto do projeto em análise avança na interdisciplinariedade cuja apreciação não poderá ser feita num sentido único, sem a devida observação de toda a sua dimensão temática.

É nesse contexto que cumpre apontar para os variados aspectos que impelem à **discordância com o parecer da relatora, rumo à rejeição do projeto**, em que pese a relevância do tema. A matéria em seu conteúdo e forma não merece prosperar.

Essas disposições acima citadas, **além de incorrerem no grave vício de iniciativa** em relação à matéria orçamentária que é de exclusiva proposição do Presidente da República (Art. 61, §1º, II, b) da CF/88); no âmbito de competência dessa CTASP, não se pode transigir com disposições legislativas que não respondam aos princípios que fulcram os atos e a gestão administrativas. Mesmo que boas idéias e altas inspirações sejam importantes para alimentar mudanças, a viabilidade e adequação para implementação dessas idéias deve pautar-se nos limites éticos e da responsabilidade republicana. Atos administrativos precisam ser respaldados em dispositivos legais, com garantia e segurança jurídica, observado o interesse público e a relevância social, de maneira responsável.

Por todo o exposto, opino pelo **voto contrário à relatora**, para que o PL seja rejeitado, em razão do descabimento formal, nos termos do Art. 61, §1º, II, da CF/88, e no mérito pela inadequação administrativa da proposta, mesmo ressaltando a importância e sensibilidade demonstrada na iniciativa, pelas razões acima expostas.

Voto pela rejeição do PL 4556/2008.

Sala das Sessões, em de de 2010.

ROBERTO SANTIAGO
Deputado Federal – PV

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.556, de 2008, do SENADO FEDERAL, autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente, que deverá ser vinculada diretamente à Presidência da República, e que terá como funções básicas: propor diretrizes, regular, acompanhar, controlar e avaliar a execução das políticas de proteção da criança e do adolescente.

A referida agência deverá promover a integração das políticas públicas de apoio à criança e ao adolescente em níveis federal, estadual e municipal, como também será responsável pela coordenação da proposta orçamentária e acompanhamento da execução financeira das ações voltadas a esse fim.

O Projeto foi apreciado quanto ao mérito pela Comissão de Seguridade Social e Família e pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público tendo sido rejeitado pela primeira e aprovado pela segunda.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a este órgão técnico o exame do projeto de lei quanto à sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, inc. X, letra h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Preliminarmente, cumpre observar que o Projeto em análise fere o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal. Tal dispositivo prevê que a iniciativa de lei visando a criação de órgãos da administração pública constitui atribuição privativa do Presidente da República, não sendo admitido aumento de despesa nesse caso, nos termos do art. 63 da Lei Maior.

Nesse sentido, o art. 8º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, proclama que *“será considerada incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República”*.

Verifica-se, ainda, que a proposta em análise, ao autorizar a criação de uma agência reguladora, cria despesa obrigatória de caráter continuado para a União. Dessa forma, conforme o § 1º do art. 17 da LRF, “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.” O art. 16, inciso I, preceitua que:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.”

Desse modo, a proposição não atende à LRF ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Disposição semelhante consta do art. 91 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO 2011).

Corroborando com o entendimento dos dispositivos supramencionados, a Comissão de Finanças e Tributação editou a súmula nº 1, de 2008, que considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com a LRF, ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, exarada nos seguintes termos:

SÚMULA nº 1/08-CFT - *É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.*

Pelo exposto, somos pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 4.556, de 2008.

Sala da Comissão, em 2 de maio de 2011.

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 4.556-A/08, nos termos do parecer do relator, Deputado Júlio Cesar, contra o voto do Deputado André Figueiredo. O Deputado André Figueiredo apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Cláudio Puty, Presidente; Luciano Moreira, Vice-Presidente; Aelton Freitas, Aguinaldo Ribeiro, Alexandre Leite, Alfredo Kaefer, Audifax, Carmen Zanotto, Edmar Arruda, Fernando Coelho Filho, Jairo Ataíde, Jean Wyllys, Jerônimo Goergen, João Dado, Jorge Corte Real, José Guimarães, José Humberto, Júnior Coimbra, Lucio Vieira Lima, Márcio Reinaldo Moreira, Maurício Trindade, Pauderney Avelino, Pedro Eugênio, Rui Costa, Rui Palmeira, Valmir Assunção, Vaz de Lima, Eduardo Cunha, Lira Maia, Odair Cunha, Reginaldo Lopes e Ricardo Quirino.

Sala da Comissão, em 4 de maio de 2011.

Deputado LUCIANO MOREIRA
Presidente em exercício

VOTO EM SEPARADO
DEPUTADO ANDRÉ FIGUEIREDO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.556, de 2008, autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente, órgão diretamente vinculado à Presidência da República, com a atribuição de regular, acompanhar, controlar e avaliar a execução das políticas de proteção da criança e do adolescente, além de propor diretrizes para essas mesmas políticas.

A Agência promoverá, estimulará e executará as políticas de proteção da criança e do adolescente, diretamente ou por meio de convênios, sendo que a promoção e a interação dessas políticas compreende as executadas pelo Governo Federal, pelos governos estaduais e pelos governos municipais, assim como as de iniciativa da sociedade civil organizada.

O Projeto estabelece, também, que a coordenação da proposta orçamentária e o acompanhamento da execução financeira referentes aos mencionados programas serão de responsabilidade da Agência.

Apreciada quanto ao mérito, foi rejeitada, em 2009, pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e aprovada, em 2010, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).

II – VOTO

A proposição sob comento foi distribuída a esta Comissão de Finanças e Tributação para exame tão somente de sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão, tendo sido designado para relatar a matéria o nobre Deputado Júlio Cesar.

No seu Voto, o Relator da matéria entendeu, preliminarmente, que o PL em análise fere o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal, o qual estabelece que as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública são de iniciativa privativa do Presidente da República.

A partir desse entendimento, o Relator reporta-se ao art. 63 da Lei Maior que determina a não admissão de aumento de despesa previsto “*nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República...*”.

Adicionalmente, sustenta o seu Voto com base no art. 8º da Norma Interna desta Comissão, nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 91 da LDO 2011.

Nesse ponto, julgamos necessário ressaltar o grande número de dispositivos constantes das normas financeiras e da própria Constituição Federal que, das mais diversas formas, restringem a possibilidade de proposições legislativas, de iniciativa parlamentar, prosperarem no Congresso Nacional.

A reação do Poder Executivo à viabilização de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo que tratem de políticas públicas com impacto orçamentário-financeiro pode ser demonstrado por meio de vetos presidenciais a algumas proposições legislativas que cumpriram todas as exigências das normas financeiras, sob a alegação de que não apresentaram a devida compensação, instrumento praticamente inviável no caso das proposições de parlamentares, e também de difícil aplicação pelo próprio Poder Executivo.

No sentido de criar alternativa para viabilizar proposições legislativas, de iniciativa parlamentar, quanto à sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, o Congresso Nacional tem aprovado emendas às LDO 2009, 2010 e 2011 tratando de consignação de recursos no Projeto de Lei Orçamentária, 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 de caráter continuado ou renúncias de receita, reserva essa que deveria ser considerada como compensação pela Comissão de Finanças e Tributação quando da análise dessas proposições.

O Poder Executivo, contudo, vetou esses dispositivos incluídos na LDO pelo Congresso Nacional, limitando, pois, as iniciativas dos parlamentares, ainda que as proposições não provoquem, efetivamente, aumento de despesa ou diminuição da receita da União.

O Relator menciona, também, como suporte para o seu voto, a Súmula nº 1/08-CFT, que considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000, deixando de apresentar estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e a respectiva compensação.

Cria-se, desse modo, uma ficção jurídica ao considerar uma proposição, ainda que autorizativa, como sujeita às condições do art. 17 da Lei de

Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), que exige estimativa do impacto orçamentário e financeiro e correspondente compensação, origem dos recursos para seu custeio, ou pela demonstração de sua neutralidade fiscal, para os projetos de lei que fixem para o ente obrigação legal por um período superior a dois exercícios, constituindo-se despesa obrigatória de caráter continuado.

De acordo com o § 1º do mencionado dispositivo, “*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*”.

A legislação meramente autorizativa não deve submeter-se às exigências impostas às normas de caráter obrigatório, como as leis que criam despesas obrigatórias continuadas. Os arts. 32, X, “h”, e 54, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados restringem-se aos aspectos financeiros e orçamentários públicos de proposições que “*importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública*”, algo que, definitivamente, não ocorre com proposições de caráter exclusivamente autorizativo.

Ocorre que as proposições autorizativas não possuem caráter cogente, mas meramente indicativo ao Poder Executivo, transitando exclusivamente no campo da existência e validade, se vierem a ser aprovadas pelo Congresso Nacional, sancionadas e promulgadas pelo Presidente da República. Sua eficácia sujeita-se à vênia do Poder Executivo, que se entender necessária a ação por ela pretendida adotará as medidas concretas necessárias, como inclusão no PPA, na lei orçamentária e outros instrumentos do processo orçamentário, inclusive apropriando dotação para as ações que se fizerem necessárias.

Diante dessa constatação, verifica-se a necessidade de esta Comissão fazer uma leitura mais analítica das proposições legislativas de iniciativa parlamentar, procurando avaliar o real impacto sobre a receita ou despesa da União delas

decorrente, no caso de conversão em lei, sendo essa a linha que procuramos seguir para a elaboração deste voto em separado.

Cabe, ainda, frisar que a Súmula 1/08-CFT não constitui uma norma orçamentária-financeira, sendo apenas uma orientação para a formulação de voto na Comissão de Finanças e Tributação, podendo ser seguida ou não pelo Relator, por ocasião da elaboração do seu parecer.

Diante do exposto, ao contrário do entendimento do ilustre Relator, Deputado Júlio Cesar, somos pela não implicação do PL nº 4.556, de 2008, em aumento da despesa ou diminuição da receita da União, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos orçamentário e financeiro.

Sala da Comissão, 2 de maio de 2011.

**Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
PDT/CE**

FIM DO DOCUMENTO
