



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

PROPOSTA DE SÚMULA CFT Nº 1, DE 2008

Proposições autorizativas e o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira pela Comissão de Finanças e Tributação.

Autor: Deputado PEDRO EUGÊNIO

Relator: Deputado JOÃO DADO

1. RELATÓRIO

A proposição de súmula em epígrafe declara ser incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que conflite com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, de 2000, e deixe de apresentar estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como respectiva compensação.

Como fundamento para sua edição, a proposição menciona a Norma Interna CFT de 07.05.2008, a LRF, em especial seus arts. 14 e 17, e correspondentes disposições das leis de diretrizes orçamentárias.

Ademais, a proposição relaciona como precedentes para a proposta de súmula as decisões reiteradas desta Comissão quando do exame dos PLPs nº 158/04, 40/03 e 111/03; PLs nº 1.895-B/03, 6.291-B/02, 3.521/04, 5.781-B/05, 4.550-A/04, 2.819/03, 3.087-A/04, 1.126-A/99 e 657-B/03. Tais pareceres, aprovados pela CFT, são todos pela inadequação de proposições com caráter autorizativo e que não demonstraram o impacto orçamentário e financeiro e sua correspondente compensação, representando a maioria das decisões referentes ao mesmo tema nos exercícios de 2004 (66%), 2005 (60%), 2006 (100%) e em 2007 (54,6%).

Em sua justificação, a proposição procura demonstrar que os projetos autorizativos também devem submeter-se às exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, de 2000. A LRF em seus arts. 14 a 17, introduziu em nosso ordenamento o controle da geração de gastos tributários (renúncias fiscais, art. 14) e de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17), oriundas de leis, medidas provisórias e atos normativos, submetendo à sistemática de estimativa e compensação tanto o legislador, independente do Poder iniciante, como o administrador (art. 16).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Afirma que o mero caráter autorizativo da norma não lhe retira sua eficácia social, apenas pode postergá-la sem reduzir sua exigibilidade, criando-se expectativas dentre os interessados em sua prestação pelo Estado. Certo desse efeito imanente às normas autorizativas, o legislador, tanto constitucional como o complementar, exige desses estatutos, ainda quando de sua formação, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e respectiva compensação.

Para demonstrar a afirmativa, o autor estabelece paralelismo entre as proposições autorizativas do processo legislativo permanente, objeto da súmula em apreço, com as proposições do processo orçamentário e os projetos de lei que criem cargos e funções públicos, que também se submetem a rigorosa disciplina fiscal da compensação, ainda que em regra sejam meramente autorizativos.

Este é o Relatório.

2. VOTO DO RELATOR

Observamos que a análise da presente proposição apresenta caráter inusitado por ser a primeira proposta dessa natureza a ser apreciada por esta Comissão. A apreciação da peça legislativa em exame deve observar o devido processo fixado pela Norma Interna da CFT, como aprovado em 07.05.08, que “*Estabelece procedimentos para a sumulação de decisões reiteradas da Comissão de Finanças e Tributação*”. Nos termos do art. 4º da NI-CFT 1/2008 foi-nos atribuída a tarefa de relatar a paradigmática proposta.

Como determina o art. 1º da NI-CFT 1/2008, foi demonstrado que a proposição observa entendimento fundado em decisões reiteradamente adotadas nos pareceres de exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária pela Comissão que tiveram por objeto matéria semelhante nas duas últimas sessões legislativas: 2006 (100%) e 2007 (54,6%).

A proposição também observa a exigência do art. 3º da NI-CFT 1/2008 a ser apresentada por membro efetivo em exercício na Comissão, em verdade, seu atual Presidente, Deputado Pedro Eugênio.

Preenchidos os critérios de admissibilidade da proposição de súmula passamos a apreciar seu mérito.

Reconhecemos as dificuldades inerentes ao trabalho legislativo desempenhado por meus pares, cuja iniciativa normativa vê-se restrita pelo disposto nos arts. 61 e 63 da Constituição, relaciona a iniciativa privativa do Presidente da República e veda o aumento da despesa nesses projetos e dos demais Poderes. Todavia, entendemos que a alternativa da apresentação de



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

proposições de cunho meramente autorizativo não se apresenta como a mais consentânea com o regime da responsabilidade fiscal expresso na LRF.

Ocorre que a vedação ao uso de proposições com caráter autorizativo para superação de eventual óbice à iniciativa privativa já é motivo de sumulação em outros órgãos legislativos nesta Casa, a exemplo da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania – CCJC, Súmula nº 1/1994 – Projetos Autorizativos e da Comissão de Educação, Súmula de Recomendações nº 1/2001.

Iniciativas vêm sendo adotadas por esta Comissão no sentido de assegurar mecanismos de compensação já nas leis de diretrizes orçamentárias ou na fixação de reserva nas leis orçamentárias para o mesmo fim, como já utilizado para as alterações de gastos com pessoal. Reconhecemos que tais medidas ainda não atingiram seu intento pelas reações naturais à adoção de instrumentos inovadores em matéria financeira, tanto no âmbito do Poder Executivo como mesmo no Legislativo.

A LDO/2008, Lei 11.514, de 13.08.2007, em seu art. 14, já previa a possibilidade da criação de reserva para compensação :

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

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

(...)

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

IV – para compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária.

Sendo faculdade, o Poder Executivo não enviou em sua proposta para 2008 a reserva ali preconizada. A Relatoria-Geral do PLOA/2008, em face da redução das receitas decorrente da rejeição da CPMF, viu-se impossibilitada de atender o pleito.

Por iniciativa desta Comissão, foram incluídos pelo Congresso Nacional dispositivos na LDO/2009, Lei nº 11.768, de 14.08.2008, buscando afastar a possibilidade de ineficácia do dispositivo, determinou, em seu art. 13, §§ 3º e 4º, a constituição de reserva para compensação nos seguintes termos:

Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5º da Lei Complementar no 101, de 2000, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2009, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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

(...)

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.

(...)

(VETADO) § 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.

(VETADO) § 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.

Os dois dispositivos da LDO/2009 determinando a constituição da reserva para compensação acima transcrito foram motivo de veto presidencial sob o argumento de seu uso ser privativo do Legislativo e de já existir o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Todavia, tais objeções mostram-se infundadas, como demonstrado na Nota Técnica Conjunta nº 3/2008-CN. O veto presidencial encontra-se ainda sujeito à apreciação do Congresso Nacional.¹

¹ <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/NT-Conjunta-Vetos-entregue%20na%20CMO.pdf>

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 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 4/2008¹, segundo a qual o mecanismo de compensação tópica, específica e atual não vem sendo cumprido. O Poder Executivo tem-se utilizando de estratégias para realizar compensações meramente formais¹:

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 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Agora na proposta orçamentária para 2009 apresenta-se nova oportunidade para esta Comissão adotar iniciativa de dar concretude ao art. 13, § 1º, III, da LDO/2009, acima transcrito, apresentado-se emenda ao Parecer Preliminar e à própria programação de trabalho da proposta, instituindo reserva de recursos, a exemplo do que já ocorre com os recursos reservados para as emendas parlamentares, contempladas como 1% (um por cento das receitas correntes líquidas da União), nos termos do caput do art. 13 da LDO/2009.

O princípio basilar estatuído pela LRF e reafirmado pelas subseqüentes LDOs, e que justifica o exame de compatibilidade e adequação orçamentário e financeiro realizado pela CFT, está na fixação de metas fiscais e sua observância por todos os Poderes. Para isso devem ser consideradas não só aquelas normas que direta e objetivamente afetam essas metas, mas também outras que possam vir a implicar em desequilíbrio no *status quo* financeiro das finanças públicas.

Assim, as leis de diretrizes orçamentárias vêm reiteradamente exigindo a estimativa e compensação do impacto fiscal do aumento da despesa ou redução da receita da União, a exemplo da LDO/2008, Lei 11.514, de 13.08.2007, que em seu art. 126 exige expressamente:

Art. 126. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2008 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2008 a 2010, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Nesse sentido, a súmula proposta só vem a reiterar disposição legal disciplinadora do processo de criação de obrigações para o Estado.

Como mencionado na justificação da proposição, a Norma Interna de 1996 da CFT, já declara incompatíveis os projetos que criem despesa em matéria exclusiva do Presidente da República, e, em caráter precursor ao regime de responsabilidade fiscal, veda, em tema de gasto tributário, renúncia de receita, que se utilize do mecanismo de postergar o impacto, algo semelhante a conceder autorização para algo a ser efetivado no futuro. Assim, a súmula em apreço viria como que atualizar a normatização *interna corporis* desta Comissão, reconhecendo a LRF como sua fonte basilar.

Como visto, a Súmula proposta só vem reiterar disposições constitucionais, legais e regimentais relativas à matéria, fixando, em caráter orientador para os relatores desta Comissão, a necessidade da apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação nas proposições que criem despesas ou reduzam receitas da União, sob pena de sua declaração de incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira por esta Comissão.

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*.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Apresentamos emenda de redação fazendo pequenas correções ao texto da Súmula proposta.

Diante do exposto, somos pela admissibilidade e aprovação da Proposta de Súmula CFT nº 1/2008.

Sala de reuniões, de de 2008.

Deputado JOÃO DADO

Relator



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

PROPOSTA DE SÚMULA CFT Nº 1, DE 2008

Proposições autorizativas e o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira pela Comissão de Finanças e Tributação.

EMENDA DE REDAÇÃO

Dê-se a seguinte redação à Súmula CFT nº 1/2008:

A Comissão de Finanças e Tributação adota a seguinte súmula:

“Súmula 01 - 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.”

Sala de reuniões, de de 2008.

Deputado JOÃO DADO

Relator