



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.276, DE 2010

“Autoriza o Poder Executivo a implantar o Instituto Federal do Rio Grande do Norte no Município de Assú - RN.”

Autor: Senadora Rosalba Ciarlini

Relator: Deputado Mendonça Filho

I – RELATÓRIO

A iniciativa da Senadora Rosalba Ciarlini, na forma do projeto de Lei nº 7.276, de 2010, figura-se entre as competências atribuídas ao Congresso Nacional, ao passo que pretende aumentar o sistema nacional de educação.

A proposta, na forma de lei do Congresso Nacional, pretende autorizar o Poder Executivo a implantar o *campus* do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte no Município de Assú – RN, com o objetivo de formar e qualificar profissionais de nível médio e superior, atender às necessidades socioeconômicas da região e, dessa forma, contribuir diretamente com o desenvolvimento social e educacional do País.

O despacho inicial encaminhou a proposição à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP, para o exame de mérito, conforme determina o art. 32, inciso XVIII, alínea “f”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A proposição foi aprovada por todos os parlamentares presentes, que se mostraram favoráveis ao Projeto de Lei nº 7.276, de 2010’.

Na tramitação sequencial, o mérito foi apreciado pela Comissão de Educação e Cultura – CEC, em cumprimento ao art. 32, inciso IX, alínea “a”, do mesmo regimento, sendo, no entanto, rejeitado.

Nesta fase do processo legislativo, cabe a esta Comissão apreciar a proposta, nos termos do art. 54, inciso II, do regimento da Casa.

É o relatório.



II – VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Finanças e Tributação, apreciar a compatibilidade e a adequação da proposta com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, nos termos do art. 32, inciso X, alínea “h” e do art. 53, inciso “II”, do Regimento Interno da CD e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação.

II.1. DA COMPATIBILIDADE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Embora não seja atribuição da Comissão de Finanças e Tributação o exame dos aspectos de constitucionalidade, enfrentaremos a questão em face da opinião de alguns relatores desta Comissão que têm afirmado que o projeto de lei meramente autorizativo, como o caso em análise, incide em vícios de constitucionalidade ao ferir o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição, que reserva à iniciativa do Presidente da República a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, encontrando-se previsto, ainda, para o exercício da competência, dispor mediante decreto, desde que observado o art. 84, inciso IV.

O processo legislativo constitucional tem como núcleo de atração o Congresso Nacional, que chama para si a atribuição de dispor sobre todas as matérias de competência da União, conforme está previsto no art. 48 da Constituição. Portanto, a parlamentar autora do Projeto de Lei nº 7.276, de 2010, detém legitimidade para iniciar o processo legislativo, mas fica limitado a reserva legal do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, sempre que dispor do mesmo tema reservado ao Presidente da República.

Note-se que a criação e a autorização para se criar um IFET envolvem dimensões distintas. A criação exige lei específica de iniciativa do Presidente da República, a autorização, por outro lado, cabe ao Congresso Nacional – CN, onde seria um contra senso o mesmo sujeito ativo propor a criação e, este mesmo sujeito, ter a faculdade de aprová-la.

Além disso, a autorização para a criação, ato legal do CN, exige proposta de lei específica, caso a caso, não bastando somente uma lei de caráter geral autorizando o Poder Executivo a criar CEFET ou IFET, pois se deve verificar, por parte do Congresso Nacional, a neutralidade orçamentária e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

financeira (art. 84, inciso VI, alínea “a”, 1^a parte) e, também, o cumprimento da vedação de utilização de decreto para criação ou extinção de órgão público (art. 84, inciso VI, alínea “a”, 1^a parte).

O projeto em análise autoriza a criação do IFET, no município de Assú /RN, cujo efeito prático é alertar o Poder Executivo da necessidade e da demanda dos municípios, sendo certo que, de forma alguma, invade a competência do Presidente da República.

Outra questão aberta é sobre o art. 8º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação que reproduz parcialmente norma constitucional prevista no art. 63, que assim dita: “será considerada incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República”.

A norma constitucional em comento estabelece que:

“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 -

Sem dúvida, a aplicação da hipótese constitucional somente ocorre quando o Presidente da República envia ao Congresso Nacional projeto de lei de sua iniciativa exclusiva, e durante a tramitação, um parlamentar proponha emenda que resulte no aumento de despesa prevista no projeto, fato este totalmente distinto do objeto desse relatório.

Portanto, fica claro que o Projeto de Lei nº 7.276, de 2010 não se subsume a esta norma constitucional, por se tratar de projeto de autoria parlamentar e por não propor aumento de despesa.

Sendo assim, pelas razões expostas, contraditamos as alegações de inconstitucionalidade, pois não verificamos quaisquer vícios na proposta.

II.2. DA COMPATIBILIDADE E DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA:

II.2.1. SOB A ÉGIDE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF



CÂMARA DOS DEPUTADOS

À luz da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a autorização para a geração de despesa ou assunção de obrigação deve atender o disposto nos arts. 16 e 17.

Observa-se que é comum exigir que as restrições da LRF sejam aplicadas aos projetos de leis meramente autorizativos. Mesmo que tal exigência abrigue certa prudência, essa pretensão não se sustenta em face de uma análise mais detalhada, como veremos a seguir.

A inteligência dos arts. 15, 16, 17 da LRF, nos ensina que: o objetivo desses dispositivos é o controle na geração de despesa ou na assunção de obrigação legal no momento da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Ocorrendo essas hipóteses, a proposta legislativa deve informar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio e compensar os efeitos financeiros.

As leis meramente autorizativas não têm o condão de criar liame jurídico na forma de obrigação legal ou contratual, ou gerar despesa para a União. Faculta, apenas, ao autorizado, aceitar ou não a indicação para a criação do IFET previsto no projeto.

O controle da despesa prescrita na LRF deve ser aplicado quando o Poder Executivo, em relação ao IFET, propuser sua criação, gerando despesas e assumindo obrigação legal de realizá-las por período superior a dois exercícios.

Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei nº 7.276, de 2010, não conflita com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.2.2. SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (LDO 2013).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a disciplinar o tema “Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação”, assim, ficou claro que o controle previsto deve objetivar os efeitos das proposições legislativas, como se pode notar do artigo da LDO 2013:

“Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.”

Quando a norma busca controlar os atos legais, ou até mesmo atos administrativos, ela importa-se com a diminuição de receita ou o aumento de despesa, sendo esses efeitos concretos, que devem ser antecedidos pela autorização dada pelo Congresso Nacional.

As leis que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem impactos no Orçamento Público devem estimar esses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de oferecer compensação e, somente assim, serão autorizadas pelo Congresso Nacional.

Neste momento cabe diferenciar a lei autorizativa orçamentária prevista constitucionalmente e a lei meramente autorizativa.

A primeira está prevista na Constituição e na legislação infra legal orçamentária, cumpre função de controle e, por isso mesmo, deve ser limitada (controlada) por outras legislações de natureza financeira. A segunda se origina na vontade do parlamentar, legitimado pela sua prerrogativa constitucional.

A lei autorizativa orçamentária provoca, direta ou indiretamente, alterações na receita ou na despesa, ao contrário, a lei meramente autorizativa, tem como efeito a neutralidade orçamentária.

Sendo assim, este Relator defende a inaplicabilidade do art. 90, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013.

II.2.3. DA COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL

O PPA 2012-2015 sofreu alterações profundas em relação às concepções anteriores. Criaram-se novas figuras orçamentárias, tais como a “iniciativa” e a “iniciativa individualiza”, e se excluiu do plano plurianual as ações orçamentárias.

O resultado dessas alterações dificultou a integração da lei orçamentária ao PPA, dificuldade artificialmente contornada com a autorização de considerar as ações orçamentárias aprovadas na LOA compatíveis com o PPA.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Projeto de Lei nº 7.276, de 2010, não produz efeitos no sistema orçamentário. Somente no caso da indicação ser aceita pelo Poder Executivo e o processo legislativo se iniciar, deve-se verificar a compatibilidade com o PPA.

Diante do exposto, submeto a este colegiado meu voto:

“Pela não implicação do Projeto de Lei nº 7.276, de 2010, em aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública da União, portanto, não cabe à Comissão afirmar se a proposição é adequada ou não.”

Sala das Sessões, em de de 2013.

Deputado MENDONÇA FILHO

Relator