

INFORMATIVO DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA N° 352/2024

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Informações acerca da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do (a) PROJETO DE LEI Nº 5.389/2019, em atendimento ao disposto na Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação nº 1/2015.

SOLICITANTE: COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

AUTOR: Paulo Henrique Oliveira
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia, Assuntos Fiscais, Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio

1. INTRODUÇÃO

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 2.051/2024, a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) solicitou a elaboração de Informativo ao Projeto de Lei (PL) nº 5.389/2019, de autoria dos Deputados Rubens Bueno e Marreca Filho, assim ementado: “Altera a Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, com o intuito de transferir para o âmbito dos Estados e do Distrito Federal a execução das atividades neles mencionadas, providências”.

O projeto deve ser examinado pela Comissão de Finanças e Tributação quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e quanto ao mérito.

Este Informativo tem como finalidade oferecer os subsídios pertinentes acerca da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL.

2. SÍNTESE DA MATÉRIA

O Projeto de Lei (PL) nº 5.389/2019, em sua redação original, propõe a transferência aos Estados e ao Distrito Federal de atribuições relativas à execução de atividades de poder de polícia, além de prever a distribuição do produto da Taxa de Serviços Metrológicos e da Taxa de Avaliação de Conformidade entre essas unidades da federação.

Já o substitutivo aprovado pela Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), em 13 de agosto de 2024, exclui as disposições do texto do PL original que reduziam as competências técnicas do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

O substitutivo estabelece, ainda, que a União permanecerá com 30% da arrecadação da Taxa de Serviços Metrológicos, enquanto os 70% restantes serão repassados, mensalmente, aos Estados e ao Distrito Federal, de forma proporcional às fiscalizações realizadas. Esses recursos deverão ser

obrigatoriamente aplicados em atividades ou projetos voltados à Metrologia Legal.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões (art. 24, inc. II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), e tramita em regime ordinário (art. 151, inc. III do RICD), tendo sido distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Na presente etapa, o projeto está pronto para pauta na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), tendo sido apresentado Parecer do Relator em 09 de dezembro de 2024.

2. Análise

O subsídio desta Consultoria consiste na verificação da compatibilidade ou adequação do Projeto de Lei em comento com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996.

O art. 1º, § 1º, da referida Norma Interna define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e, como adequada, "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

O PL, na redação original, bem como o substitutivo, propõem que a União deverá transferir aos Estados e ao Distrito Federal parte da arrecadação de taxa(s) específica(s).

Verifica-se que o recurso permanece tendo a natureza federal, devendo ser arrecadado pela União. O PL cria a obrigatoriedade de a União transferir parte da receita arrecadada para os Estados e o Distrito Federal.

A Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no art. 17, define como despesa 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”.

O PL, seja na redação original, seja na forma do substitutivo, cria a obrigatoriedade de que a União realize uma despesa pública, na forma de transferência aos Estados e ao Distrito Federal, sem prazo limite definido.

O projeto gera gastos que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 LRF. Nesses casos, torna-se aplicável os § 1º e 2º do referido diploma legal, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No mesmo sentido, o art. 132 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) determina que as proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 14 e do art. 17 da LRF, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Em reforço, a Súmula n° 1/08-CFT, da Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que:

É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar n° 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.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Por fim, observa-se que o PL, por constituir transferência obrigatória, deve observar o art. 137 da LDO 2024:

Art. 137. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

- I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;
- II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;
- III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e
- IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.

ESTIMATIVA

Em atenção ao art. 113 do ADTC e ao art. 17, § 1º da LRF, é necessário que se apresente uma estimativa de impacto orçamentário e financeiro no ano em que a despesa deva entrar em vigor e nos dois seguintes.

O PL, tanto o original quanto o substitutivo, não apresenta a estimativa exigida. Em consulta ao Sistema “Siga Brasil”, verifica-se que as taxas arrecadadas pelo Inmetro foram de R\$ 284 milhões em 2020, R\$ 398 milhões em 2021, R\$ 390 milhões em 2022, 62 milhões em 2023 e R\$ 338 milhões em 2024 (consulta realizada em 23 de dezembro de 2024).

O valor constante do PLOA 2025 para arrecadação com taxas do Inmetro é de R\$ 471 milhões.

Considera-se que o mais prudente seja utilizar, como projeção para as taxas arrecadadas pelo Inmetro, os valores do PLOA 2025, sendo atualizados para os exercícios seguintes pelo IPCA¹.

Com base no exposto, estima-se que a transferência obrigatória pode alcançar o montante de R\$ 471 milhões para 2025, R\$ 494 milhões para 2026 e R\$ 513 milhões para 2027 para o PL na versão original, ou 70% desses valores na forma do substitutivo.

O art. 132 da LDO 2024 exige que as proposições legislativas que criem despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC) sejam instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, e que o proponente elabore e apresente o demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, o qual deve conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas.

ORIGEM DOS RECURSOS

O PL original indica como origem dos recursos o “produto das taxas a que se referem o caput deste artigo e o art. 3º-A”, quais sejam, Taxa de Serviços Metrológicos e a Taxa de Avaliação da Conformidade.

O substitutivo aponta como origem dos recursos 70% do “produto das taxas a que se refere o caput deste artigo”, qual seja, a Taxa de Serviços Metrológicos.

MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO

O § 2º do art. 17 da LRF admite como medidas de compensação para a DOCC o aumento permanente da receita ou a redução permanente da despesa.

O § 4º do referido art. 132 requer que as medidas de compensação de DOCC integrem a proposição legislativa ou o ato infralegal,

¹ Boletim Focus de 23 de dezembro de 2024
<https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20241220.pdf>.

com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentem.

O PL cria a obrigatoriedade de a União transferir aos entes parte das taxas arrecadadas. Por outro lado, espera-se que haja redução na despesa realizada pelo Inmetro por meio da modalidade de despesa “32 - Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal”, a qual tem sido em torno de 70% da despesa discricionária do órgão (R\$ 449 milhões empenhados na modalidade de aplicação 32 em 2023).

Caso haja redução na despesa realizada via execução delegada a Estados e ao Distrito Federal da mesma ordem da transferência obrigatória criada, as metas de resultados fiscais não serão afetadas.

O PL, na redação original, prevê redução das competências do Inmetro, o que, do ponto de vista orçamentário, poderia contribuir para a redução das despesas diretamente realizadas pelo órgão.

Já o substitutivo não altera as competências técnicas do Inmetro, apenas cria a obrigatoriedade de transferir parte da arrecadação do órgão para os Estados e Municípios, o que pode ensejar aumento na dotação necessária para custear as atividades do Inmetro.

TRANSFERÊNCIA OBRIGATÓRIA

O Art. 137 da LDO 2024 determina que a proposição legislativa, para constituir transferência obrigatória, deverá conter: critérios para identificação e habilitação das partes beneficiadas; fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos; definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.

Não houve definição, no PL original ou no substitutivo, acerca da forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas dos recursos transferidos.

3. DISPOSITIVOS INFRINGIDOS

O Projeto de Lei nº 5.389/2019 não satisfaz, na presente data, as seguintes prescrições:

- Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- Art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Art. 132 da LDO 2024; e
- Súmula nº 1/2008 da Comissão de Finanças e Tributação.

4. RESUMO

O Projeto de Lei nº 5.389/2019 propõe a transferência de atribuições relativas à execução de atividades de poder de polícia para os Estados e o Distrito Federal, além da redistribuição das taxas arrecadadas pelo Inmetro. O substitutivo, aprovado pela Comissão de Administração e Serviço Público (CASP), mantém 30% da arrecadação da Taxa de Serviços Metrológicos na União e transfere os 70% restantes para os Estados e o Distrito Federal, proporcionalmente às fiscalizações realizadas.

A proposta cria uma despesa pública ao instituir uma transferência obrigatória de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal, sem apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro nem medidas compensatórias exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 17) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (art. 132). Além disso, o substitutivo não define critérios e condições detalhados para a prestação de contas das transferências obrigatórias, como exige a LDO.

Brasília-DF, 23 de dezembro de 2024.

PAULO HENRIQUE OLIVEIRA
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA