

PROJETO DE LEI Nº 4.556, DE 2008

“Autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Nacional de Proteção à Criança e ao Adolescente.”

AUTOR: SENADO FEDERAL

RELATOR: DEP. JÚLIO CESAR

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