



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

---

**Projeto de Lei n.º 5.002, de 2009**

Autoriza a União a suplementar as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, de que tratam os incisos I e II do art. 159, da Constituição Federal e dá outras providências.

**AUTOR:** Deputado JOSÉ ANÍBAL e outros

**APENSADO:** Projeto de Lei nº 5.590, de 2009

**RELATOR:** Deputado PEPE VARGAS

**RELATÓRIO**

O PL nº 5.002, de 2009, proposto pelos Deputados José Aníbal, Ronaldo Caiado e Fernando Coruja, determina que nos exercícios de 2009 e 2010 a União entregará aos Estados, DF e Municípios, em caráter suplementar às transferências de que tratam os incisos I e II do art. 159 da Constituição Federal, recursos financeiros - se for constatada diferença, a menor, do montante nacional de cada modalidade de transferência prevista naqueles incisos, entre cada data de apuração em 2009 e 2010, frente ao devido em igual período do exercício financeiro de 2008, acrescido da variação do Índice de Preços ao Consumidor - IPCA. Neste caso, os recursos devidos serão iguais à esta diferença e o montante nacional apurado será distribuído segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às transferências constitucionais.

O projeto prevê que caberá ao Tribunal de Contas da União acompanhar o cálculo dos recursos devidos, a distribuição das cotas e o respectivo crédito, aplicadas as mesmas condições vigentes para as correspondentes transferências constitucionais.

O projeto autoriza a União a aplicar parcela do produto da arrecadação da Desvinculação da Receita da União e a emitir títulos da dívida pública mobiliária federal como fonte de recursos para atender a entrega suplementar dos recursos previstos, devendo também incluir dotação orçamentária suficiente para tal finalidade no orçamento fiscal. Finalmente, são dispensadas as exigências previstas no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, quando da entrega dos recursos pela União aos demais entes da federação.

Em sua justificativa os proponentes do projeto ressaltam que as transferências dos fundos de participação vêm caindo fortemente desde o início de 2009 devido à queda da arrecadação de IR e IPI, afetados pela desaceleração da produção, pela falta de crédito na economia e pela concessão de incentivos fiscais concentradas em tais impostos. Isto justificaria que a União adote algum mecanismo para atenuar e/ou compensar os impactos da recessão



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

---

nos repasses dos fundos de participação. Assim, seria criado um “estabilizador automático” por meio dos fundos de participação.

A base para tal estabilizador seriam os repasses ao FPM e de FPE, realizados no exercício financeiro de 2008, considerado tanto o valor de cada uma das cotas, quanto o montante acumulado no ano até o pagamento da cota em questão. Desta forma ficaria garantido que, nos exercícios financeiros de 2009 e de 2010, não serão pagas cotas em valor real inferior ao que foi pago em 2008. A apuração das diferenças seria feita levando em conta o total transferido nacionalmente pelo FPE e pelo FPM, e sempre em que couber transferência suplementar, ela seria distribuída entre cada Estado e Distrito Federal, no caso do FPE, e entre cada Município, no caso do FPM.

Já o PL 5.590, de 2009, apensado, que “dispõe sobre compensações financeiras aos Municípios pelas desonerações fiscais concedidas pela União”, que foi apresentado pelo ilustre Deputado Jovair Arantes, pretende que as desonerações fiscais concedidas pela União à conta do Imposto Sobre a Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados, e que resultem em redução da base de cálculo para as transferências ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM, “serão compensadas em igual montante, observadas as estimativas correspondentes sob responsabilidade do Ministério de Estado da Fazenda, por meio da Secretaria da Receita Federal do Brasil”. Dispõe ainda, que caberá ao Tribunal de Contas da União a fiscalização do disposto no Projeto de Lei.

Na sua justificativa o proponente destaca que as mudanças na Tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física bem como, principalmente, as desonerações do IPI sobre veículos representam grande perda de receita com a decorrente queda no valor dos repasses ao FPM, num momento extremamente adverso para as finanças municipais, que vem a ser, “de longe, a esfera política de governo mais exposta aos rigores da crise que se abateu sobre o País”.

O projeto e seu apensado tramitam nesta Comissão de Finanças e Tributação segundo o disposto no art. 24, inciso II, do Regimento Interno<sup>1</sup>, isto é, como proposição sujeita à apreciação conclusiva pela Comissão. Esgotado o prazo regimental, não lhes foram apostas emendas.

É o relatório.

---

<sup>1</sup> “Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

- I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;
- II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e executados os projetos:
  - a) de lei complementar;
  - b) de código;
  - c) de iniciativa popular;
  - d) de Comissão;
  - e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
  - f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
  - g) que tenham recebido pareceres divergentes;
  - h) em regime de urgência; (...)"



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

---

**VOTO**

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”. Cabe analisar os projetos também à luz da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

O projeto em tela, e seu apensado, têm como foco principal o alívio da pressão financeira sobre os Municípios brasileiros em virtude da crise financeira internacional. As transferências ao FPM caíram, devido à queda da arrecadação de IR e IPI, afetada, por sua vez, pela desaceleração da produção e pela concessão de incentivos fiscais pelo Governo Federal a fim de atenuar os efeitos da crise sobre a produção, principalmente de bens duráveis.

De fato, o Governo Federal vem tentando aliviar os problemas financeiros gerados para os Municípios por estas circunstâncias mediante a edição de sucessivos diplomas legais. Assim, a Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009 – que se originou da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, dispõe, entre outros assuntos, sobre “a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais”.<sup>2</sup>

Com base nesta lei (respectivamente na MP nº 462) foram editadas as Leis nº 11.939, de 14 de maio de 2009 e nº 12.052, de 9 de outubro de 2009, ambas abrindo crédito especial ao Orçamento Fiscal da União de 2009, em favor de Transferências a Estados, DF e Municípios, no valor de R\$ 1 bilhão. Assim integra esta Unidade Orçamentária a ação “Apoio Financeiro aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa Acumulada dos

---

<sup>2</sup> O artigo 1º desta lei reza:

“Art. 1º A União prestará apoio financeiro, no exercício de 2009, aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título daquele Fundo nos exercícios de 2008 e 2009, antes da incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e condições previstos nesta Lei e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade, a ser fixada por meio de decreto do Poder Executivo.

§ 1º O valor referido no caput será calculado observando-se a variação negativa acumulada até o mês imediatamente anterior ao mês da entrega do apoio financeiro a cada ente federado, deduzidos os valores já entregues.

§ 2º O valor correspondente à variação negativa acumulada nos meses de janeiro a março de 2009 será entregue em parcela única até o dia 25 de maio de 2009.

§ 3º O valor correspondente à variação negativa acumulada nos meses de abril e maio de 2009 será entregue em parcela única até o 15º (décimo quinto) dia útil do mês de junho, no caso de haver disponibilidade orçamentária, ou até o 5º (quinto) dia útil após a aprovação dos respectivos créditos orçamentários.

§ 4º As entregas dos valores correspondentes às variações negativas registradas a partir do mês de junho de 2009 ocorrerão, mensalmente, até o 15º (décimo quinto) dia útil de cada mês, no caso de haver disponibilidade orçamentária, ou até o 5º (quinto) dia útil após a aprovação dos respectivos créditos orçamentários, na forma fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

§ 5º O valor referente a cada ente será calculado pelo Banco do Brasil S.A. com base nas condições dispostas neste artigo e creditado em conta bancária específica criada para essa finalidade.”



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

---

Recursos Repassados pelo Fundo de Manutenção dos Municípios – FPM entre os Exercícios de 2008 e 2009 – Nacional” com dotação de R\$ 2 bilhões.

Percebe-se que a matéria objeto PL nº 5.002, de 2009, bem como do projeto de lei apensado, já foi de alguma maneira contemplada nos dispositivos legais supramencionados.<sup>3</sup> Cabe avaliar, contudo, o efeito para as finanças públicas federais das propostas.

No tocante à criação de novas obrigações para a União, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe 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; (...)”*

Já a Lei n.º 12.309, de 9 de agosto de 2010, a LDO 2011, assim dispõe em seu art.

91:

*“Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup> Vale observar, também, que as Transferências a Estados e Municípios voltaram a crescer em tempos recentes. Assim, após caírem em 4,1% entre 2008 e 2009 voltaram a crescer 10,2% entre 2009 e 2010, fechando este último exercício com R\$ 140,7 bilhões. Para o primeiro trimestre de 2011 em relação ao primeiro trimestre de 2010 o crescimento foi ainda maior, de 28,4% - ou seja de R\$ 32,7 bilhões para R\$ 41,9 bilhões (dados da STN – “Resultado do Tesouro Nacional”, Dez/2010 e Mar 2011).

<sup>4</sup> Seus parágrafos assim dispõe:

“§ 1º Os Poderes e o MPU, encaminharão, quando solicitados pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa em apreciação pelo órgão colegiado, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º Os órgãos mencionados no § 1º deste artigo atribuirão a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União, acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no *caput* deste artigo.

§ 5º As proposições legislativas que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial deverão conter cláusula de vigência de no máximo cinco anos, sendo facultada sua compensação mediante o cancelamento de despesas em valor equivalente.

§ 6º (VETADO)

§ 7º (VETADO)



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Comissão de Finanças e Tributação**

---

Percebe-se que o projeto em comento, bem como o a ele apensado, não trazem estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente do aumento de despesa neles implícito, assim como não estão apresentadas medidas que compensem esse aumento. Verifica-se, portanto, que contradizem dispositivos da LDO/2011 e da LRF, não estando previstos, ainda, seus efeitos na LOA/2011. Portanto, não podem ser considerados adequados ou compatíveis, sob os aspectos orçamentário e financeiro, malgrado os nobres propósitos que orientaram a sua elaboração.

Dessa forma, fica prejudicado o exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, em função do disposto no art. 10 da Norma Interna - CFT:

*“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”*

Diante do exposto, **VOTO** pela **INCOMPATIBILIDADE** e pela **INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA** e **FINANCEIRA** do **PROJETO DE LEI N° 5.002, DE 2009, bem como do PROJETO DE LEI N° 5.590, DE 2009**, apensado.

Sala das Sessões, em 18 de maio de 2011.

**Deputado PEPE VARGAS**  
**Relator**

---

§ 8º Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto no art. 21, XIII e XIV, da Constituição.

§ 9º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no *caput* deste artigo que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

§ 10. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes e do MPU, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta Lei.

§ 11. (VETADO)”