Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMPETÊNCIA PARLAMENTAR PARA GERAÇÃO E CONTROLE DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO E DE GASTOS TRIBUTÁRIOS

Eber Zoehler Santa Helena

2009

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

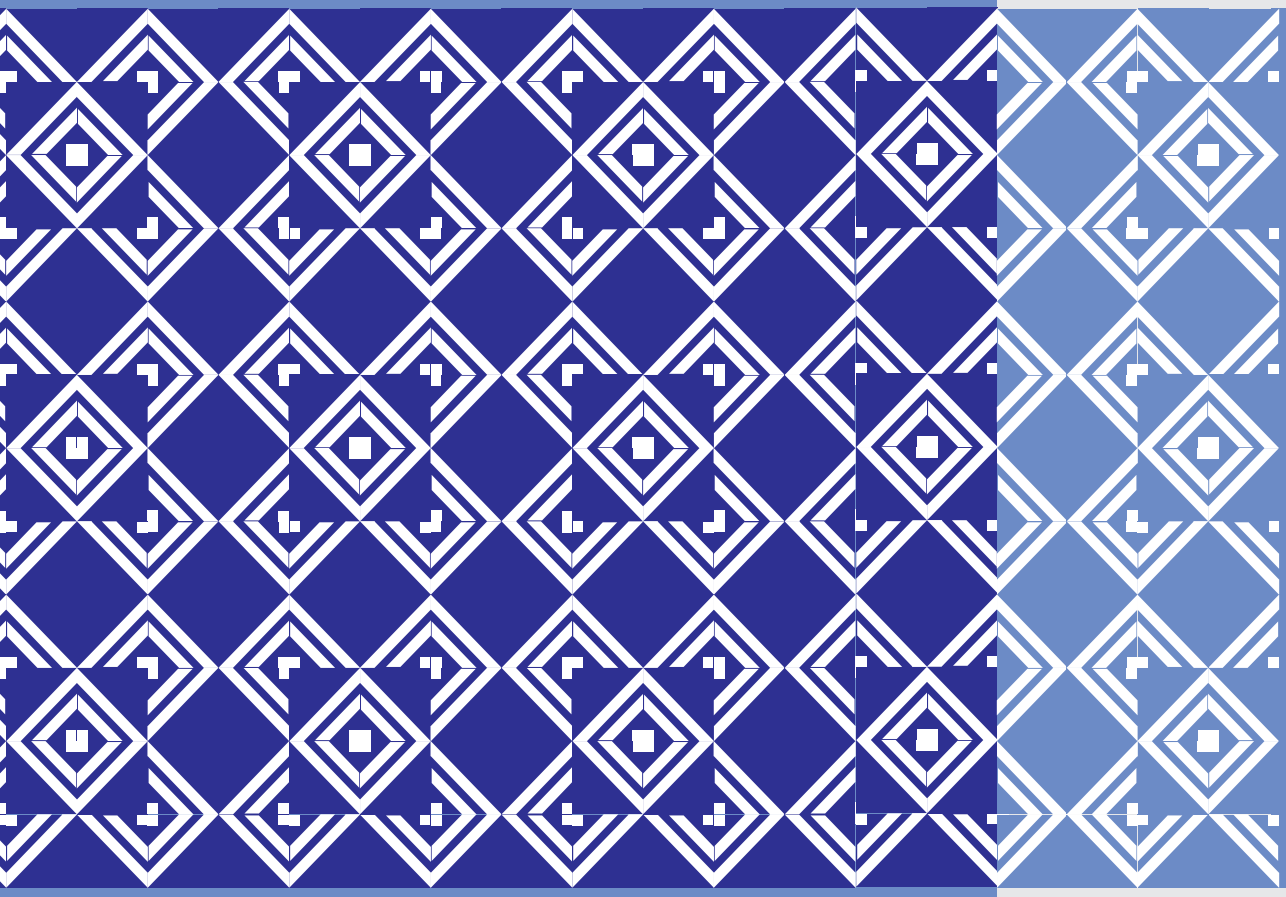
"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

Câmara dos Deputados

TEMAS DE INTERESSE DO LEGISLATIVO

Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários

Eber Zoehler Santa Helena

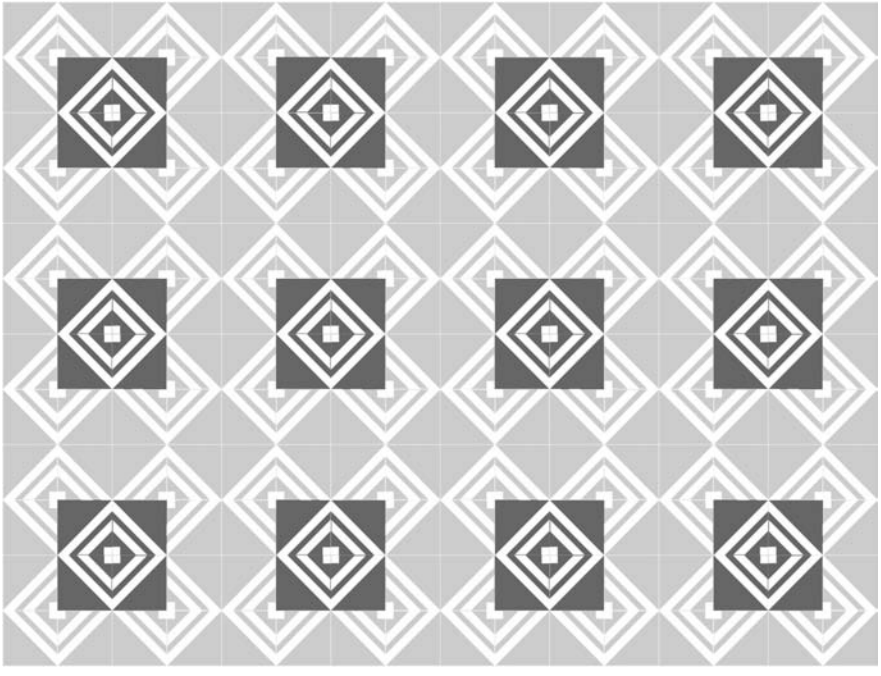


Brasília | 2009

Câmara dos
Deputados

Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários

Eber Zoehler Santa Helena



Mesa da Câmara dos Deputados
53ª Legislatura – 3ª Sessão Legislativa
2009

Presidente
Michel Temer

1º Vice-Presidente
Marco Maia

2º Vice-Presidente
Antonio Carlos Magalhães Neto

1º Secretário
Rafael Guerra

2º Secretário
Inocêncio Oliveira

3º Secretário
Odair Cunha

4º Secretário
Nelson Marquezelli

Suplentes de Secretário

1º Suplente
Marcelo Ortiz

2º Suplente
Giovanni Queiroz

3º Suplente
Leandro Sampaio

4º Suplente
Manoel Junior

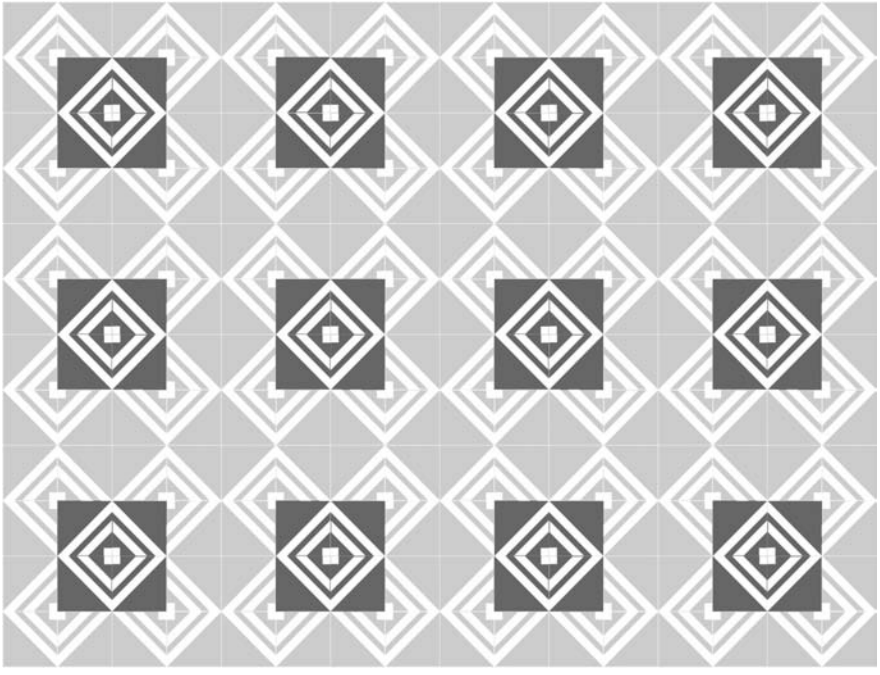
Diretor-Geral
Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida

Secretário-Geral da Mesa
Mozart Vianna de Paiva

Câmara dos
Deputados

Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários

Eber Zoehler Santa Helena



Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília | 2009

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA
Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado
COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA
Diretora: Maria Clara Bicudo Cesar
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Diretor: Wagner Primo Figueiredo Júnior

Projeto gráfico, capa e diagramação Racsow
Revisão Seção de Revisão e Indexação da Coedi

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Térreo – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5802; fax: (61) 3216-5810
edicoes.cedi@camara.gov.br

SÉRIE
Temas de interesse do Legislativo
n. 15

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Santa Helena, Eber Zoehler.
Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários. – Brasília : Edições Câmara, 2009.
342 p. – (Série temas de interesse do Legislativo ; n. 15)

ISBN 978-85-736-5588-9

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Despesa pública, Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 342.532(81)

ISBN 978-85-736-5588-9 (brochura) ISBN 978-85-736-5528-5 (e-book)

Às minhas estrelas-guia, Lucia e Maria Helena,
e aos meus motivos de viver:
Judith, Breno e Vivian.

Agradeço a colaboração e as sábias críticas dos doutores Carlos Bastide Horbach, José Levi Mello do Amaral Júnior, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Vander Gontijo.

"Temos de equilibrar o orçamento, proteger o
Tesouro, combater a usura e reduzir a burocracia.
Caso contrário, afundaremos todos."
Marcus Tullius Cícero (106 a.C. – 43 a.C.)

Siglas utilizadas na obra

ADI	– ação direta de inconstitucionalidade
BACEN	– Banco Central do Brasil
CCJC	– Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados
CD	– Câmara dos Deputados
CFT	– Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
CGPAC	– Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CMO	– Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	– Congresso Nacional
EC	– emenda constitucional
FMI	– Fundo Monetário Internacional
GnD	– grupo de natureza da despesa
IBPT	– Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	– Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OGU	– orçamento geral da União
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PL	– projeto de lei ordinária
PLDO	– projeto de lei de diretrizes orçamentárias
PLN	– projeto de lei do Congresso Nacional
PLOA	– projeto de lei orçamentária anual
PLP	– projeto de lei complementar
PPA	– plano plurianual
PPI	– Projeto-Piloto de Investimentos
PPP	– Parcerias Público-Privadas
PRODASEN	– Secretaria Especial de Informática do Senado Federal
RICD	– Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RP	– indicador de resultado primário
SIAFI	– Sistema Integrado de Administração Financeira
SOF	– Secretaria de Orçamentos Federais
STF	– Supremo Tribunal Federal
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional

Sumário

Prefácio 17

Apresentação 21

Introdução 25

1 Justiça distributiva e controle das despesas obrigatórias continuadas 37

2 Cogência normativa e gasto público – custo das políticas públicas 47

2.1 O regime da responsabilidade fiscal 51

2.2 Crescimento das despesas públicas 58

2.3 Diferenças entre despesas obrigatórias e discricionárias 61

2.4 Natureza jurídica das despesas obrigatórias continuadas 68

2.5 Como identificar uma despesa obrigatória continuada 78

2.6 Cogência normativa – fator temporal 85

2.7 Despesas obrigatórias continuadas em leis temporárias – rabilongos orçamentários 88

3 Formulação de políticas públicas e o processo político de alocação de recursos públicos 95

4 O papel histórico do Parlamento na geração e controle de despesas obrigatórias continuadas 109

5 Exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira como procedimento legislativo 121

5.1 Despesas obrigatórias continuadas e o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira 132

5.2 Leis autorizativas e sua adequação orçamentária e financeira..... 142

6 Controle parlamentar da criação de despesas com pessoal..... 153

6.1 Evolução histórico-constitucional no controle dos gastos com pessoal 156

6.2 Mecanismos de controle de gastos com pessoal 161

6.3 Regulação pelas LDOs da geração de gastos com pessoal na esfera federal 172

6.4 O controle dos limites fixados pelo art. 169 da Constituição à luz do STF 175

6.5 Uso de medidas provisórias na criação de despesas com pessoal 183

7 Gastos tributários e sua adequação orçamentário-financeira..... 191

7.1 Relevância dos gastos tributários 194

7.2 Questões conceituais acerca de gastos tributários e renúncias tributárias 196

7.3 Gastos tributários, legitimidade e eficácia 200

7.4 A experiência internacional quanto à renúncia de receitas 202

7.5 O exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira dos gastos tributários 203

8 Imposição, pela União, de despesas obrigatórias e tributárias a Estados e Municípios..... 209

9 Desvirtuamento do instituto das despesas obrigatórias 217

10 Mecanismos de controle na criação de gastos no direito estrangeiro 225

10.1 Estados Unidos..... 229

10.2 França..... 235

10.3 Alemanha 237

10.4 Comunidade Europeia 240

11 Órgãos de controle da geração de despesas obrigatórias continuadas 243

12 Aprimoramentos no processo de controle da geração de despesas obrigatórias continuadas 249

12.1 Modelo de controle antecipado na geração de despesas obrigatórias continuadas 259

12.2 Modelo de controle terminal na geração de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários 275

Conclusões 285

Referências 295

Anexos 307

1 ANEXO V DA LEI Nº 11.768 – LDO/2009 DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO, NOS TERMOS DO ART. 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 309

2 LEI Nº 11.768, DE 14 DE AGOSTO DE 2008, INCISO I DO ANEXO III DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PLOA-2009. I – CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A DISCRIMINAÇÃO, NA PROGRAMAÇÃO DE TRABALHO, DO CÓDIGO IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO PREVISTO NO ART. 7º, § 4º, DESTA LEI 314

3 ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA UNIÃO PARA 2008 320

4 ANEXO IV – METAS FISCAIS – IV. 12 – DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO 324

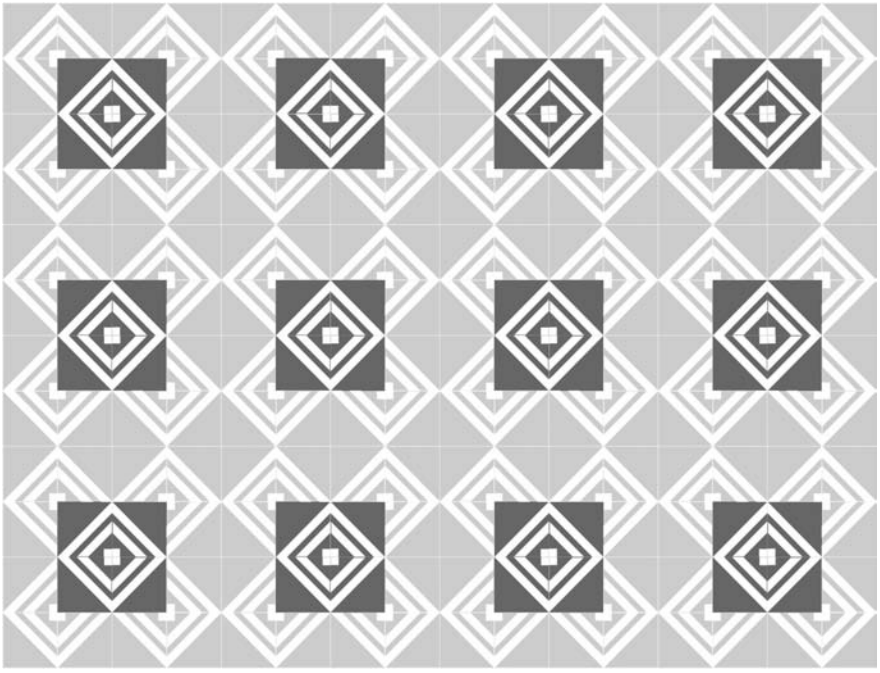
5 NORMA INTERNA DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 326

6 NORMA INTERNA DA CFT ESTABELECENDO PROCEDIMENTOS PARA SUMULAÇÃO APROVADA EM 8/5/2008 330

7 PROJETOS DE LEI COM NATUREZA AUTORIZATIVA E PARECERES DE ADEQUAÇÃO DA CFT 332

8 PREVISÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS 2009 – CONSOLIDAÇÃO POR TIPO DE TRIBUTO E MODALIDADE DE GASTO 336

Prefácio



Então chegou-me às mãos este texto: dissertação de Mestrado do consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira Eber Zoehler Santa Helena. Ele, o Eber, com larga experiência na Casa, já fora coordenador – técnico da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados; é hoje coordenador do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da legislação permanente.

Ele, o texto, é rico, complexo, instigante, perscrutador do passado, olhar no futuro.

Texto na mão, passei a recordar fato recente: eu, com seis anos de CFT, agora seu presidente, recebi visita inesperada do Eber, logo após ter – inconformado com a enxurrada de projetos meramente autorizativos, verdadeiros "faz-de-conta" legislativos – falado no plenário da comissão do desejo de dar paradeiro a esse despautério. Aí me veio ele e, desde então, me socorre com sua experiência em produzir proposições de súmulas para a CFT e emendas ao OGU que aperfeiçoem o processo legislativo no que diz respeito ao trato do controle de despesas, face às receitas e ao orçamento.

Talvez sejamos todos simplesmente irremediáveis sonhadores. Lembro-me do clássico texto de Carlos Matos (*Bom dia, senhor presidente*) em que ele defendia (ou sonhava?) com um orçamento vivo, um arquivo de pastas móveis e não um livro de páginas fixas... e sonhava em vê-lo atado aos programas reais, às políticas públicas que mudam a vida das pessoas. E lembrava ele, o Matos, ser esse o processo de planejamento orçamentário, técnico e político.

Eber mergulha neste mundo aparentemente árido dos orçamentos, das despesas obrigatórias de caráter continuado, do seu controle

ou descontrole, da necessidade da adequação e compatibilidade orçamentária e financeira – feita exclusivamente no processo legislativo brasileiro pela CFT – a ser realizada pelo Parlamento. Fruto da LRF, é vital esse controle para a garantia da estabilidade fiscal compartilhada com desenvolvimento econômico e social.

E mergulha na história de nossas constituições e do processo orçamentário mundo afora. Colhe, nos autores pertinentes, opiniões, paradigmas, interpretações. Em uma destas citações, levanta o véu da discussão que coloca o paradigma do equilíbrio fiscal lado a lado com o princípio da necessidade – ao menos em certos momentos – de déficit fiscal. Vindo de Bretton Woods, passando pelo Consenso de Washington, e desaguando na tresloucada aventura de irresponsabilidade fiscal da nação berço desta história, é de se fazer necessário, de um lado, refletir sobre a necessidade de deitarmos nossa responsabilidade fiscal em leito nosso, longe da deles – a do fazes o que digo, não o que faço. Tudo para dizer: parece-me que responsabilidade fiscal, rigor e realismo orçamentário, processo legislativo ativo em questões de controle financeiro e orçamentário não têm de estar atados ao princípio de déficit orçamentário zero. Aliás, déficit orçamentário zero com déficit nominal negativo... o que és?

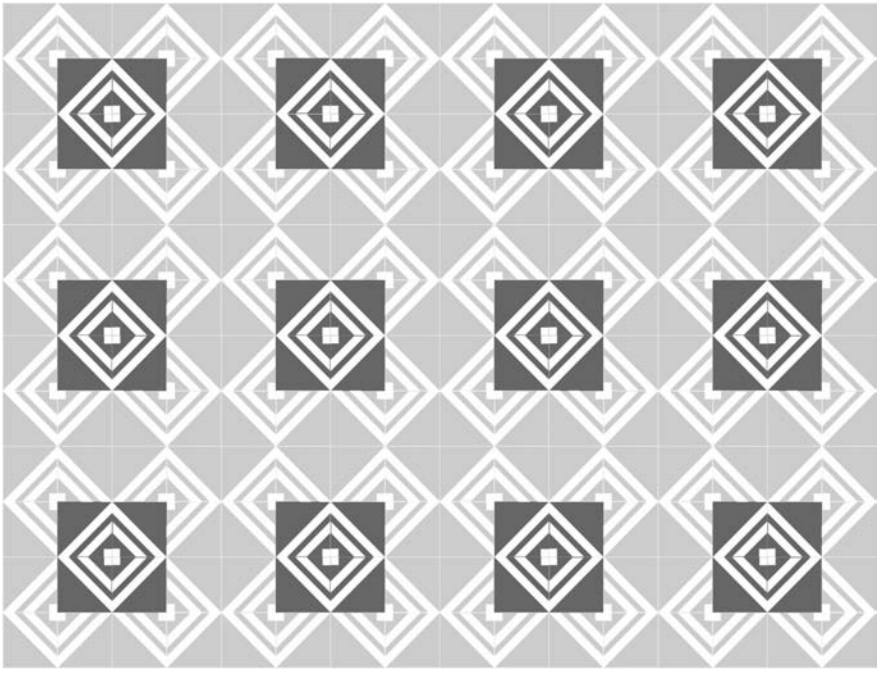
Eber nos leva a esse mundo. A esse debate. Com sua dedicação e competência, dá dignidade a esse labor, o dos consultores de nosso Parlamento, saindo do biombo que os cobre e colocando-se a si e a seus pares no espaço do protagonismo. Coloca aos parlamentares, atores políticos desse drama, secularmente encenado, o desafio de apropriarem-se do saber técnico, colocando-o, pela política, a serviço do desenvolvimento, da justiça social. Como a si coloca o desafio de juntar à sua técnica, o manto onipresente da política, que a abraçando, confere-lhe força socialmente transformadora.

A Comissão de Finanças e Tributação, sendo palco desse espetáculo da ciência e dos conflitos, vê-se, neste belo trabalho, elevada e dignificada, como de resto, o Parlamento brasileiro.

Entre Recife e Brasília, em algum lugar nos céus do Brasil, 2 de dezembro de 2008.

Deputado Pedro Eugênio
Presidente da Comissão de Finanças e Tributação
na Sessão Legislativa de 2008

Apresentação



O cerne da questão aqui ventilada situa-se na formulação de políticas públicas pelo Estado por meio da edição de legislação permanente, que cria para ele obrigação continuada de realização de despesas, as quais não se submetem à revisão anual pelo processo legislativo-orçamentário, por terem sua origem e foro no processo legislativo ordinário. Nesse processo legislativo misturam-se diplomas legais exclusivamente normativos, sem caráter financeiro, com atos legislativos de natureza essencialmente financeira, como a criação de cargos ou funções públicas ou a concessão de benefícios previdenciários ou assistenciais.

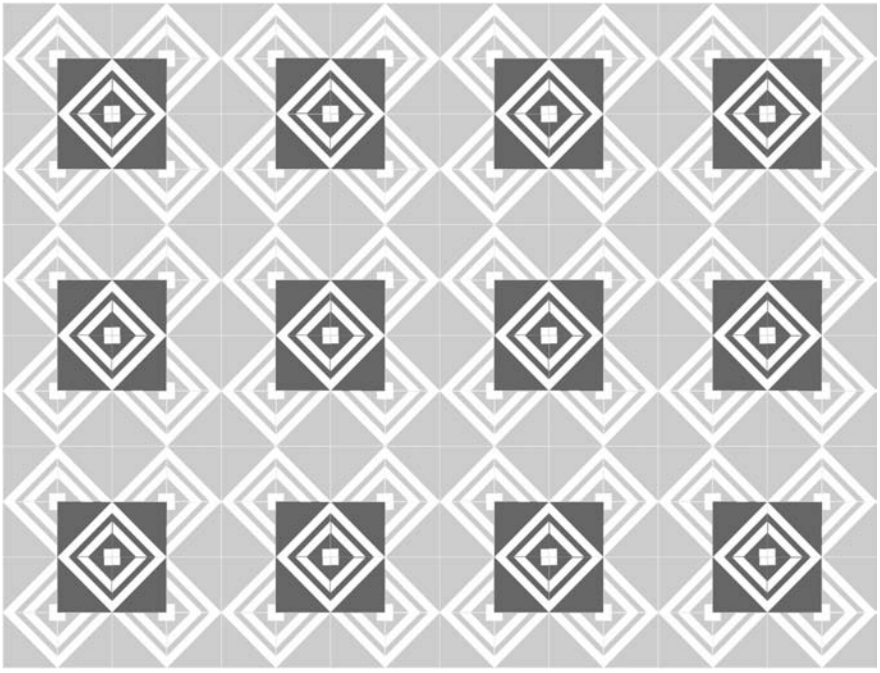
O crescimento acelerado de tais gastos exige a identificação precisa, no ordenamento federal brasileiro, de sua natureza e dos instrumentos jurídicos de sua criação ou alteração sob a forma de despesas obrigatórias de caráter continuado ou de gastos tributários, com efeito assemelhado. Incontestável ser essa manifestação legislativa produto do atual Estado do bem-estar social, fenômeno jurídico que obviamente não se restringe ao nosso ordenamento pátrio, exigindo, quando de sua dissecação, análise dos mecanismos de controle de *lege lata e de lege ferenda*, não só no direito pátrio como nos ordenamentos forâneos, ou seja, como tratado pelo direito estrangeiro. Caso específico é abrangido pelos denominados gastos tributários, desonerações financeiras na forma de renúncias de receitas públicas, com grande similitude com as despesas obrigatórias continuadas em termos de efeitos para o Tesouro, mas de transparência infinitamente menor.

O tema é recorrente na mídia, todavia escasso na doutrina e jurisprudência, embora comum nos umbrais dos foros, mas sob a forma de

reivindicação de direitos subjetivos engendrados pela norma jurígena, concebida muitas vezes sem maiores cuidados com a real capacidade das burras do erário, e que repercute diretamente na administração do Estado e na elaboração e execução das políticas públicas por ela encetadas. Se não concedidos espontaneamente pelo Estado, em cujo seio originou-se a mesma obrigação, vê-se o ente estatal forçado, por parcela de seu próprio poder soberano expresso no exercício da função jurisdicional, a satisfazer a pretensão resistida em prestações que comprometem sua saúde financeira de longo prazo.

Este estudo funda-se em dissertação final aprovada para obtenção do grau de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UniCEUB, estipendiado parcialmente pela Câmara dos Deputados, e na experiência de assessoramento e consultoria parlamentar do autor.

Introdução



O dilema da escolha dos melhores mecanismos de alocação dos recursos públicos pelos Poderes constituídos vincula-se à justiça distributiva e ao permanente conflito subjacente à vida em sociedade, onde os recursos escassos são diuturnamente requisitados para fazer frente às inesgotáveis necessidades individuais e coletivas.

A busca da composição racional desse conflito mostra-se imanente ao Estado contemporâneo, onde inúmeros são os agentes intervenientes no processo alocativo, e as exigências sociais, incomensuráveis. As dificuldades encontradas na otimização da apropriação das fontes de financiamento público são exacerbadas pela natureza do Estado hoje, essencialmente prestador de serviços e fornecedor de bens, por força de sua função de provedor do bem-estar coletivo, ainda que esse grau de intervenção varie conforme a evolução do contexto político-cultural e econômico de cada sociedade.

O periódico processo orçamentário de composição desses conflitos de financiamento das ações públicas vê-se hoje marginalizado em benefício da crescente apropriação dos recursos estatais por meio da edição de legislação permanente, não sujeita a prazo revisional da oportunidade e conveniência do gasto ali fixado. Essa legislação interfere na alocação dos recursos públicos pela geração de despesas obrigatórias de prestação continuada ou não.

A perpetuidade e rigidez das despesas obrigatórias continuadas, se não retira, dificulta a oportunidade do exame da conveniência da manutenção das apropriações dos recursos públicos pela sociedade contribuinte, expressa nos embates vivenciados nas Casas Legislativas. Ainda que sempre se possa argumentar serem as leis alteráveis

ou mesmo suprimíveis por outras posteriores – a exemplo da ampla jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à ausência de direito adquirido do servidor público a um regime específico –, há de se reconhecer quão difícil mostra-se alterar o *status quo* em detrimento dos interesses já instituídos.

Se, no passado, foram consideradas determinadas ações – no âmbito das políticas públicas – como aquelas eleitas primordiais em razão de sua essencialidade ou conveniência, hoje nada assegura permanecer tal *status*. A necessidade da periódica revisão das prioridades em termos de políticas públicas, em um mundo cambiante como o hodierno, mostra-se a cada dia mais essencial na busca da tão almejada justiça socioeconômica distributiva dos bens gerados pelos agregados que compõem nossa sociedade humana.

A primazia do enfoque dado neste estudo às normas legais contingentes de gastos na forma de parcelas em prestações sucessivas ou de trato contínuo, em detrimento de outros gastos também criados por lei, mas de prestação única ou com repercussão financeira menor do que três anos, deve-se ao efeito prolongado e maior incidência no processo legislativo ordinário.

Como parâmetro inicial, consideraremos despesas obrigatórias de natureza continuada, ou simplificadamente despesa obrigatória continuada, como aqueles gastos geradores de despesas correntes por mais de três exercícios financeiros, conforme o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ainda que não possamos esquecer que os gastos tributários decorrentes de renúncias de receitas, regulados pelo art. 14 da mesma LRF, sejam tão ou mais privilegiados do que as despesas obrigatórias e tenham consequências para o equilíbrio fiscal de ordem comparável a essas.

Como veremos, o conceito de despesa obrigatória de natureza continuada foi sendo gradualmente alargado pela administração desde 2000, muitas vezes com a conivência ou omissão do Legislativo. As razões para tanto são facilmente compreensíveis, destacando-se sua compulsoriedade durante a execução orçamentária, que as protege da competição dos gastos discricionários. Considerar uma despesa como obrigatória afasta dela a sistemática do contingenciamento, processo administrativo de constrição dos gastos orçamentários comprimíveis, regulado pelo Poder Executivo, e outras restrições de natureza administrativa e política.

O fato de uma despesa ser considerada obrigatória continuada, ou seja, ver-se respaldada por dispositivo legal que obriga seu gasto em razão de ter ocorrido o fato gerador nele previsto, inverte o *ônus probandi* dos interessados pela parcela de recursos ali consumidos.

A eles cabe demonstrar, por processo legislativo longo e conflituoso, também serem credores de igual tratamento. Assegurada a proteção legal à ação pública, ao Estado só cabe realizá-lo quando ocorrer a hipótese legal, muitas vezes em detrimento de outras ações tão ou mais carecedoras da atenção estatal.

Observe-se que as obrigações legais em prestação única, como indenizações ou ressarcimentos, são motivo de controle pelo processo orçamentário do exercício em que entrem em vigor ou sucessivo, o que não ocorre com as prestações sucessivas, que se prolongam por vários anos, décadas ou mesmo séculos, caso de gastos decorrentes da criação e provimento de cargos públicos ou concessão de benefícios previdenciários. No último caso, o orçamento fica a reboque da legislação permanente, por ela constrangido e parametrizado, invertendo-se a lógica orçamentário-financeira de submeter-se ao Legislativo a revisão periódica das necessidades públicas.

Os diversos segmentos da sociedade, no afã de assegurar recursos para ações específicas de seu interesse, pressionam os Poderes Legislativo, Executivo e mesmo o Judiciário para a realização da despesa ou renúncia da receita. Quanto à receita, ou pleiteiam sua vinculação às suas demandas na forma de gastos diretos a elas legalmente dirigidas, ou pressionam pela concessão de renúncias a elas relacionadas. Essa renúncia a receitas estatais é feita em nome da realização de ações que ao Estado incumbiria ou que deveriam ser estimuladas por esse, mesmo que de interesse estritamente privado. Pelo lado da despesa, esses grupos de interesse exigem do Estado obrigar-se à realização de gastos para fins específicos, em regra por tempo indeterminado, raros os casos de cogência normativa financeira por prazo certo e definido.

As demandas por gasto ou renúncia de receita, em sua imensa maioria, são formuladas por proposições legislativas de forma indefinida em termos financeiros, simplesmente justifica-se o mérito e não seu custo, quase nunca estimado, muito menos demonstrado, e nunca compensado. As proposições legislativas dessa natureza, com impacto financeiro, se transpostas para a esfera privada, com certeza seriam consideradas juridicamente como inexequíveis, por serem ilíquidas.

Todavia, o que ocorre é de fato serem essas normas aprovadas e ingressarem no mundo jurídico sob a forma cogente, ainda que delas não se tenha a menor ideia de sua real dimensão em termos de impacto orçamentário-financeiro para a sociedade como um todo. Essa mesma sociedade será inexoravelmente chamada a prover seus meios de financiamento. Se transmutássemos essa situação para a esfera privada, incontestavelmente qualquer agente econômico

privado, como uma empresa ou associação, rejeitaria tal forma de obrigação, por resultar, como se diria, em um "cheque em branco". O mesmo não ocorre na esfera pública, onde esse fenômeno é aceito como algo razoável e aceitável, desde que justificável em termos de mérito. Mérito esse fluido e cambiante, conforme as forças políticas hegemônicas do momento.

Desta forma, comprometem-se presentes e futuras gerações e o próprio gerenciamento equilibrado das finanças públicas, por não estar essa modalidade de gasto sujeita aos tradicionais mecanismos de equilíbrio fiscal, a exemplo do já mencionado contingenciamento, ou seja, por meio da postergação ou não-execução no exercício financeiro da despesa orçamentária discricionária, que se vê calibrada pela frustração no ingresso das receitas ou superveniência de outras necessidades de gasto.

A geração descontrolada de despesas obrigatórias continuadas compromete o paradigma do estado fiscalmente equilibrado, considerado hoje como pressuposto da boa governança, assim como a otimização na alocação dos recursos públicos, condição para uma sociedade justa e autossustentável. Como veremos, os instrumentos constitucionais e legais de controle dessas despesas ensejam efetiva implementação e urgente aprimoramento.

Para tanto, faz-se mister identificar os elementos presentes nas normas indutoras de políticas públicas geradoras de despesas obrigatórias continuadas e que as distinguem dos demais gastos públicos. Como parâmetro de comparação, tem-se os mecanismos de controle de gastos públicos de despesas discricionárias, próprios do processo orçamentário e de seu contingenciamento durante a execução. Ocorre que esse modelo de constrangimento do gasto não se aplica às despesas obrigatórias continuadas, só passíveis de constrição durante o processo legislativo ordinário pelo exame de adequação orçamentário-financeira das proposições em tramitação. Criadas essas despesas, cabe à administração executá-las.

Verifica-se que, do total de despesas primárias constantes do projeto de lei orçamentária para 2008 (R$ 497,8 bilhões), mais de 83,9 % (R$ 417.5 bilhões) é representado por despesas de natureza obrigatória, assim denominadas porque sua execução decorre de norma cogente, de ordem constitucional ou legal. As mais representativas são as despesas com benefícios previdenciários (R$ 198,7 bilhões), pessoal e encargos sociais (R$ 130,7 bilhões); dentre as demais destacam-se as relativas a benefícios assistenciais e gastos com saúde.

O economista Raul Velloso identifica a premência da identificação e diagnose dos mecanismos de geração e controle de gastos obrigatórios da seguinte forma:

> *Como venho alertando há algum tempo, os gastos obrigatórios do governo vêm crescendo de forma descontrolada desde o lançamento do Plano Real. Superávits altos só têm sido possíveis porque os gastos de investimento e outros gastos discricionários são sistematicamente cortados e a carga tributária tem subido muito. Agora, os primeiros já atingiram o fundo do poço e a carga, seu limite superior. Ou seja, mesmo num quadro favorável de redução progressiva da taxa Selic e sem novos choques, é preciso atacar o problema dos gastos obrigatórios excessivos. (VELOSO, 2007)*

O dilema da otimização na alocação dos recursos públicos pode ser aquilatado na Exposição de Motivos do presidente da República encaminhando o PLDO/2009, nos seguintes termos:

> *Além desse verdadeiro mecanismo de proteção de algumas áreas com receitas vinculadas, houve a criação de diversas despesas obrigatórias que consomem boa parte dos recursos livres existentes no orçamento do governo federal, como é o caso da educação e da saúde. Nesse cenário, que pode ser observado nos quadros anexos, o atendimento da demanda social com a finalidade de adicionar novas metas e prioridades à LDO pressupõe, por um lado, a mudança na alocação dos recursos provenientes de vinculações, renúncias de receitas e despesas obrigatórias e, por outro, a decisão de aumentar a carga tributária por meio de aumentos de alíquotas ou base de cálculo de impostos e contribuições. As escolhas dependem de decisão política acerca da melhor maneira de maximizar o bem-estar social com a utilização dos recursos de todos os brasileiros. (BRASIL, 2008)*

Da situação descrita, podemos retirar algumas questões que jazem irresolvidas em sede de geração e controle de gastos obrigatórios continuados. Assim, procuram-se respostas às questões a seguir.

Qual o conceito e natureza das despesas obrigatórias continuadas no ordenamento pátrio e estrangeiro? Quando e como a legislação cria obrigações de gastos para o Estado?

A recente edição da Medida Provisória nº 387, de 31/8/2007, convertida na Lei nº 11.578, de 26/11/2007, ao fixar como despesas

obrigatórias as transferências para o Programa de Aceleramento do Crescimento (PAC), dentre as selecionadas pelo Comitê Gestor do PAC, evidencia a necessidade da precisa conceituação do termo "despesas obrigatórias" e do disciplinamento de seu regime próprio, visto hoje inexistir conceito legal para transferências ou despesas obrigatórias.

É possível o controle prévio das despesas obrigatórias continuadas e dos gastos tributários no âmbito legislativo? Justifica-se a histórica e paulatina evolução do afastamento dos parlamentos da geração e controle de tais despesas? As instituições públicas parlamentares estão hoje preparadas para tal controle? O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira tem-se mostrado eficaz no controle dos projetos de lei de iniciativa dos Poderes constituídos e dos parlamentares?

Como será demonstrado, identifica-se alto percentual de proposições declaradas incompatíveis e inadequadas pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, único órgão legislativo federal que exerce controle sistemático sobre as despesas obrigatórias continuadas. Seria essa uma demonstração de sua eficácia em termos de restrição ao crescimento desordenando dos gastos públicos ou simples instrumento de coerção da iniciativa parlamentar nesse tema?

Assim, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira mostra-se como mecanismo de expressão da boa governança, ou simples ferramenta para o Poder Executivo, livre do constrangimento do veto presidencial? A eficácia do sistema e sua finalidade, no âmbito do processo legislativo federal, podem ser aquilatadas pelo escasso uso da aposição de veto presidencial por motivo de interesse público fundado em incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira de projetos oriundos do Congresso Nacional.

O que significa o fato do processo de admissibilidade orçamentário – e financeiro – na Câmara dos Deputados não apresentar a mesma performance quando se trata de projetos de iniciativa do Poder Executivo ou quando da edição de medidas provisórias, hoje importante instrumento de geração de gastos obrigatórios para a União?

Fica a pergunta: deve o exame de adequação orçamentária e financeira permanecer como mero instrumento de constrangimento do exercício do Poder Legislativo pelo Parlamento, ou deve se transformar em efetivo mecanismo de controle na criação de obrigações legais pelo Estado?

Questiona-se o uso de medidas provisórias na geração de despesas obrigatórias continuadas. Esse instrumento deve continuar a ser uma larga avenida para geração de tais gastos, em vista de sua

excepcionalidade e pressupostos de admissibilidade em termos de urgência, relevância e imprevisibilidade? Hoje, o Poder Executivo utiliza-se das medidas provisórias praticamente como único instrumento de formulação de políticas públicas que incidam em aumento de gastos com pessoal. Mostra-se razoável a geração de gastos obrigatórios, que se perpetuarão por gerações, com instrumento tão anômalo e extraordinário quanto as medidas provisórias? Quais as implicações da recente decisão do STF na ADI nº 4.048, restringindo o uso das medidas provisórias em créditos extraordinários, ainda que em liminar, a casos de caracterizada imprevisibilidade?

Os atuais mecanismos de compensação do impacto orçamentário e financeiro são adequados e eficazes? Quais as alternativas à compensação pontual e tópica fixada pelos arts. 14 e 17 da LRF? O uso do Anexo de Metas Fiscais e seus demonstrativos de Renúncia de Receitas Administradas e Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias, previstos pelo art. 4º da LRF, são opções factíveis que garantam a neutralidade fiscal de proposições legislativas com impacto orçamentário-financeiro?

Questões paralelas, mas intrinsecamente vinculadas ao tema aqui tratado, dizem respeito à vedação constitucional de disposições permanentes na lei orçamentária anual, as denominadas caudas orçamentárias, e seu revés, as caudas legislativas, veiculação de créditos e disposições orçamentárias por legislação ordinária.

Tema recorrente no processo legislativo e que repercute na geração de gastos obrigatórios refere-se igualmente às receitas públicas sob a forma de sua renúncia, sob a denominação de gastos tributários. Como esses casos afetam o equilíbrio fiscal e repercutem no processo orçamentário?

As considerações aqui apresentadas buscam estabelecer paralelo entre o direito estrangeiro e suas experiências e nosso modelo de controle de despesas obrigatórias continuadas. O que a experiência do direito estrangeiro tem a nos oferecer? Entre o controle exclusivo da iniciativa financeira parlamentar, próprio do modelo europeu e o sistema do *Pay-as-you-go* do Congresso norte-americano, qual o mais condizente com nossa realidade e eficaz no controle da geração de gastos obrigatórios continuados?

Tentar responder a essas questões é o nosso norte. Propõe-se identificar e avaliar os mecanismos de geração e controle de gastos públicos obrigatórios continuados em face da experiência legislativa do Congresso Nacional e do direito estrangeiro, propondo aprimoramentos e alternativas.

Com vistas a responder às questões acima mencionadas, é apresentado no primeiro capítulo exposição sobre a ideia de justiça

distributiva e sua relação com a geração de despesas obrigatórias continuadas. No segundo capítulo, são feitas digressões sobre o crescimento dos gastos públicos, fenômeno contemporâneo vinculado ao Estado do bem-estar social, provedor sem paralelo de bens e serviços à sociedade a um custo crescente refletido na opressiva carga tributária. Para diagnosticar-se o fenômeno, é elaborada distinção entre as várias formas em que se apresenta o dispêndio estatal com detalhe nesse universo para a natureza jurídica das despesas obrigatórias continuadas. Ainda no capítulo 2, item 2.6, é efetuada análise do fator temporal para caracterizar essas despesas.

E como deve atuar o Poder Legislativo em face da geração de obrigações para o Estado? Para responder a essa questão o terceiro capítulo adentra o processo legislativo de formulação e controle de políticas públicas que tenham impacto orçamentário e financeiro, detalhado nos quarto e quinto capítulos ao se fazer breve histórico sobre a evolução dos parlamentos em nossos textos constitucionais e na análise aprofundada do procedimento do exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira no âmbito do Congresso Nacional, destacando-se a questão relativa a proposições legislativas de caráter autorizativo.

No sexto capítulo são examinados os mecanismos de controle parlamentar dos gastos com pessoal, segundo item em relevância nos rol de despesas obrigatórias continuadas, cujo modelo tem sido relativamente bem-sucedido e que, entendemos, ser aproveitável para controle de outras formas de gasto obrigatório. No mesmo capítulo são arrolados os avanços obtidos nas leis de diretrizes orçamentárias federais no controle dos gastos aqui examinados.

O sétimo capítulo dedica-se a analisar os gastos tributários, que hoje representam quase 1/5 das receitas primárias da União, e que tem seus efeitos semelhantes às despesas obrigatórias continuadas, ainda que tenham muito menor visibilidade.

Os capítulos oitavo e nono são dedicados à análise de casos específicos: a imposição pela União de obrigações a outros entes subnacionais e ao desvirtuamento do instituto das despesas obrigatórias como meio de privilegiar programações de trabalho como os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), isentando-os de restrições legais impostas às transferências voluntárias.

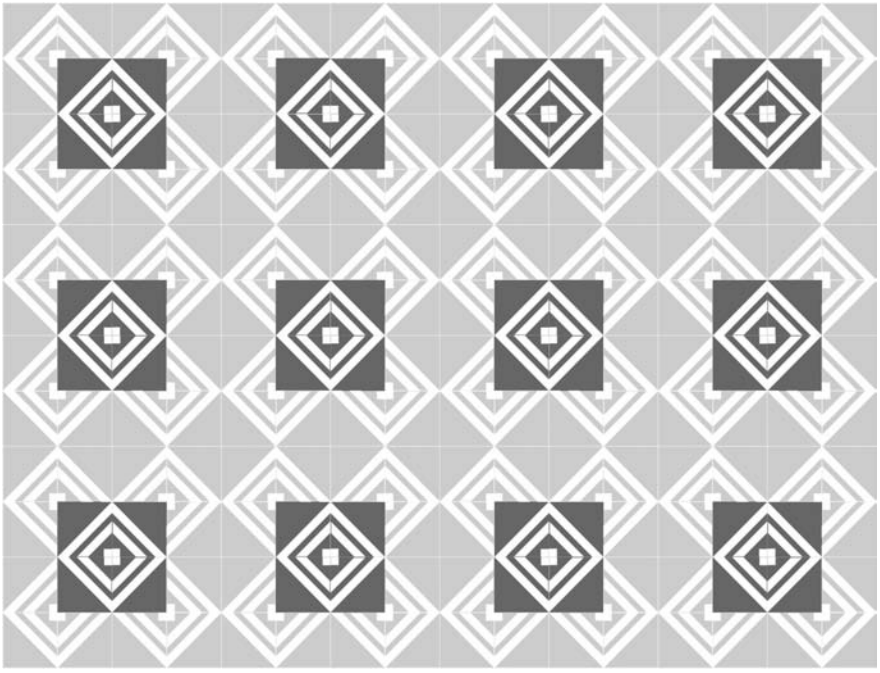
O décimo capítulo examina modelos de controle forâneos como o norte-americano, o francês, o alemão e o da Comunidade Europeia, dos quais se passa à apreciação, no décimo primeiro capítulo, da atuação dos órgãos de controle de gastos obrigatórios continuados na esfera federal de nosso ordenamento.

Ultimando o estudo, de *lege ferenda*, são apresentados no décimo segundo capítulo propostas de controle antecipado e terminal da geração de despesas obrigatórias continuadas e de gastos tributários. Em anexo, são oferecidos documentos diretamente relacionados aos temas aqui tratados e que julgamos essenciais ao entendimento das questões postas. As normas citadas ao longo do estudo são transcritas nas notas de rodapé com o fito de facilitar a apreensão das remissões feitas.

O estudo aqui realizado decorre, em parte, da experiência acumulada desde 1991 no assessoramento e consultoria institucional na área orçamentária e financeira prestados na Câmara dos Deputados, durante sete anos como coordenador do processo orçamentário e, nos últimos seis anos, como coordenador do exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira da legislação permanente.

Então, passemos ao exame do problema levantado, iniciando-se por considerações sobre o papel do Estado nas sociedades contemporâneas como provedor da justiça social, para cujo fim a formulação de políticas públicas, por intermédio de despesas obrigatórias continuadas e de gastos tributários, apresenta-se como marco decisivo e insubstituível.

1
Justiça distributiva e controle das despesas obrigatórias continuadas



O conceito de justiça distributiva remonta a Aristóteles, que a radicava na própria ideia de igualdade e de proporção geométrica e assim a definia:

> *Uma das espécies de justiça, em sentido estrito e do que é justo na acepção que lhe corresponde, é a que se manifesta na distribuição de funções elevadas de governo, ou de dinheiro, ou das outras coisas que devem ser divididas entre os cidadãos que compartilham dos benefícios outorgados pela constituição da cidade, pois em tais coisas uma pessoa pode ter uma participação desigual ou igual à de outra pessoa; a outra espécie é a que desempenha uma função corretiva nas relações entre as pessoas. (ARISTÓTELES, 1992, 1131a, p. 95)*

Ele a distinguia da justiça comutativa ou corretiva, ambas baseadas no princípio da igualdade: a distributiva fundada na recompensa proporcional aos méritos de cada um; já a corretiva, independente do mérito individual, mas proporcional ao dano causado pela injúria, nesses termos:

> *Com efeito, é irrelevante se uma pessoa boa lesa uma pessoa boa ou uma má lesou uma boa; (...) a lei contempla somente o aspecto distintivo da justiça, trata as partes como iguais, perguntando somente se uma das partes cometeu e a outra sofreu a injustiça, e se uma infligiu e a outra sofreu um dano. (ARISTÓTELES, 1992, p. 97)*

Dessa forma, para Aristóteles, a justiça retributiva, de natureza corretiva, trata da punição para aqueles que desrespeitem as leis ou desconsiderem normas sociais e morais geralmente aceitas, e açambarca a justiça compensatória, que diz respeito à compensação para os que sofreram esses danos ou injúrias. Já a justiça distributiva, com função comutativa, volta-se para a distribuição de cargos e benefícios na sociedade, sob a forma de bens sociais e recursos materiais.

À justiça dos clássicos sucedeu o direito natural e o senso de justiça com proporcionalidade natural e origem divina, chegando-se ao individualismo do Estado liberal, de sua liberdade negativa ínsita nos direitos humanos, civis e políticos, da liberdade contratual e intervenção estatal mínima. O que Aristóteles e os pensadores que o sucederam até fins do século XIX não aventaram foi a possibilidade de incumbir-se o Estado de organizar a estrutura fundamental da distribuição dos bens materiais entre seus cidadãos.

O conceito atual de justiça distributiva, nos informa Fleischacker (2006, p. 9), invoca o Estado como garantidor de que a propriedade seja distribuída por toda a sociedade de modo que todas as pessoas possam se suprir com certo nível de recursos materiais, discutindo-se qual seria esse mínimo existencial e o grau de intervenção estatal necessário para assegurá-lo. Não se mostrando o mercado capaz de garantir uma distribuição adequada dos bens gerados pela sociedade, o Estado poderá ter de redistribuir parte desses bens, corrigindo imperfeições do mercado.

A ideia de que o Estado deve prover uma partição mínima da riqueza para todos é recente. Assinala Fleischacker (2006, p. 120) que, até fins do século XIX, tanto a lei como a doutrina – e até mesmo os agitadores sociais mais radicais, inclusiva Marx – consideravam que somente aqueles que fossem incapazes de trabalhar tinham direito de receber auxilio do Estado. Entendia-se que os pobres, trabalhadores, mereciam uma parcela maior de bens materiais somente em virtude de seu trabalho.

A concessão de transferência de renda a um ser humano não era considerada como parte da justiça, mas simples questão de beneficência. A noção de que ser humano, por si só, independentemente de trabalhar, fosse motivo da concessão a alguém do direito a determinados bens ou de que as pessoas possam merecer receber algum auxílio quando não conseguem encontrar trabalho, ou ainda de que crianças pobres possam receber ajuda do Estado se seus pais não conseguem lhes propiciar educação e assistência médica ou mesmo alimentação, vestuário e moradia adequados, definitivamente não era considerado como exercício da justiça.

A transferência de renda era vista como obrigação ou dever moral e parte da caridade privada, pessoal ou institucional, em especial atribuição da igreja, e, subsidiariamente, da assistência pública por meio de auxílio aos desamparados e incapacitados de suprirem suas necessidades mínimas. No máximo, a justiça distributiva exigia uma recompensa maior para o trabalho e a satisfação das necessidades básicas daqueles que não eram capazes de trabalhar. As leis de auxílio público, Poor Laws, editadas nos séculos anteriores ao XX, em países como Inglaterra, Noruega, Suécia e outros, em regra, excluíam aqueles que pudessem trabalhar.

A evolução da compreensão de que todo ser humano é titular de um direito a um mínimo existencial, independente de sua capacidade produtiva, tem como um de seus marcos históricos a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, que incluiu direitos ao "seguro social", aos "[bens] econômicos, sociais e culturais indispensáveis à dignidade [de cada pessoa] e ao livre desenvolvimento de sua personalidade", à proteção contra o desemprego e à "alimentação, vestuário, habitação e cuidados médicos" (arts. 22, 23 e 25 da Declaração Universal). Todavia, ainda assim, "esse extravagante conjunto de direitos econômicos jamais teve o apoio, em qualquer país, de uma estrutura legal que autorizasse os que deles fossem privados a mover uma ação legal para obter auxílio" (Fleischacker, 2006, p. 121).

As escolas dominantes de filosofia política e de economia política no século XIX e no início do século XX ou se opunham à redistribuição de riqueza ou apoiavam tal redistribuição evitando a linguagem da justiça. John Rawls e sua Teoria da Justiça, desenvolvida a partir dos anos 50 e 60 e condensada em sua obra de 1971, *Uma teoria da justiça*, mostra-se precursora do reconhecimento, pela filosofia e ciência política, do direito individual ao bem-estar.

John Rawls formulou sua "Teoria da Justiça como Equidade" baseado na defesa da ideia de justiça procedimental a partir de um contrato social. Para a eleição dos princípios que regularão a sociedade, Rawls (2002, p. 127) propõe um momento decisório inicial hipotético denominado de "Posição Original", na qual pessoas, atrás de um véu de ignorância, por desconhecerem as posições religiosas ou morais de si mesmas e dos outros, escolheriam princípios de justiça para governar as estruturas básicas da sociedade, assemelhado às assembleias imaginárias das teorias clássicas do contrato social. Os parceiros devem pôr-se de acordo sobre certos princípios de justiça a partir de uma curta lista de escolhas possíveis propostas pela tradição da filosofia moral e política, fixando o conteúdo dos termos equitativos da cooperação para

as pessoas assim concebidas. O único princípio prévio a ser aceito pelas partes na posição original é o da igualdade de liberdade de consciência.

Rawls (2002, p. 64) tenta demonstrar que os parceiros, seres racionais e razoáveis, irão escolher como princípios de justiça o princípio da liberdade, segundo o qual cada pessoa tem direito igual a um integral e adequado conjunto de liberdades básicas que sejam compatíveis com similar conjunto de liberdades de todos, e o princípio da igualdade, pelo qual as desigualdades sociais e econômicas, para serem justas, devem satisfazer a duas condições: primeiro, vincular-se a cargos e posições abertas a todos sob condições de igualdade de oportunidades, e segundo, devem propiciar benefícios aos desfavorecidos da sociedade, princípio da diferença. Tais princípios observam a ordem lexical, primeiro deve ser satisfeito integralmente um princípio para invocar-se o próximo.

Para Rawls (2002, p. 65), o primeiro princípio, da liberdade, abrange as liberdades políticas, de palavra, de consciência, de reunião e o direito de propriedade. Já o segundo princípio, da diferença, se aplica à distribuição de renda e de bens, que não necessita ser igual, mas deve ser vantajosa para todos, levando a serem aceitas desigualdades que maximizem as expectativas dos grupos menos afortunados da sociedade, assegurado um mínimo social.

Todavia, a liberdade possui valor absoluto em relação aos argumentos fundados no bem público (utilitarismo) e nos valores perfeccionistas. Por exemplo, não se pode negar liberdades políticas iguais a grupos sociais sob o pretexto de que se a exercerem permitiria bloquear políticas essenciais à eficácia e ao crescimento econômico, a exemplo do combate ao uso de transgênicos na agricultura. Enquanto o campo central de aplicação das liberdades básicas for preservado, os princípios de justiça serão respeitados. Devem ser em número restrito, sob pena de debilitar-se sua proteção. Na posição original são delineados a forma e o conteúdo geral e motivo de sua prioridade das liberdades básicas, especificadas e instrumentalizadas nas etapas constitucional, legislativa e judiciária. Um sistema plenamente adequado de liberdades básicas exige um regime democrático representativo, que garanta a liberdade de consciência e de associação. Princípios distributivos devem ficar afetos à legislação infraconstitucional.

Como assinala Lobo Torres (1995b, p. 113), Rawls trouxe importante contribuição ao tema da justiça fiscal e da distribuição dos bens públicos ou privados apresentando-se como responsável pela renovação dos estudos sobre a teoria da justiça, ao trazer a discus-

são da distribuição da renda do campo da justiça social para o da justiça política.

A partir dos princípios iniciais, Rawls (2002, p. 303) busca estabelecer quais as instituições políticas e jurídicas, básicas, necessárias à justiça distributiva. Observa que a liberdade de consciência e a igual oportunidade necessitam de um sistema educacional subsidiado pelo governo, que também deve garantir um mínimo social às famílias, efetuando pagamentos especiais aos doentes e aos desempregados e suplementando os rendimentos baixos (imposto de renda negativo). Assim, divide as instituições governamentais de apoio em quatro setores.

Os dois primeiros setores visam manter a eficiência da economia de mercado: o setor da alocação, que visa manter competitivo o sistema de preços, em regra ineficaz na distribuição de bens públicos, inclusive pela criação de impostos e subsídios e pelas mudanças na definição dos direitos de propriedade; e o setor da estabilização, responsável pelo emprego para quem queira trabalhar e pelas demandas sobre os recursos públicos.

Os dois últimos setores têm por objeto a equidade. Ao setor da distribuição incumbe criar os impostos subordinados ao princípio da justiça distributiva, sobre herança ou o consumo. Observado o princípio da diferença, o setor das transferências governamentais cuida de garantir o mínimo social, transferindo para camadas da população os recursos básicos que serão complementados pelos salários e pelo mercado, que Rawls julga ser melhor do que a lei fixar um salário mínimo específico. Nessa linha também defende Vincenzo Florenzano (2005, p. 48) que a instituição de um mínimo social, composto pelo salário pago pela iniciativa privada mais a transferência efetivada pelo Estado, seria mais benéfica para as classes menos favorecidas do que a instituição de um salário mínimo, fixado em lei, nos termos do art. 7º, IV, da Constituição, sob o argumento de que os baixos valores agregados ao produto pelo trabalhador desqualificado brasileiro, medida dos salários na iniciativa privada, não justifica um salário mínimo que cubra todas as despesas previstas na Constituição.

Rawls (2003, p. 228) defende a prevalência do imposto de consumo dos indivíduos e empresas sobre o da renda desses mesmos, sob o argumento de que o imposto de renda deve restringir-se a evitar acumulações de riqueza consideradas adversas à justiça de fundo, por exemplo, ao valor equitativo das liberdades políticas e à igualdade equitativa de oportunidades. Aventa a hipótese de não haver necessidade de qualquer tributação progressiva sobre a renda, adotando-se exclusivamente um imposto proporcional aos gastos, ou seja, um imposto sobre o consumo conforme uma taxa marginal constante.

Assim, as pessoas seriam tributadas segundo o consumo de bens e serviços e não conforme sua contribuição para a criação da renda. Rawls defende a tributação, incidindo a partir de um piso de renda, o que permitiria ajustar o imposto de forma a possibilitar um mínimo social apropriado, em consonância com o princípio da diferença.

Rawls (2002, p. 312) acrescenta um quinto setor, o de trocas, constituído por um corpo de representantes que analisa os vários interesses sociais que regulamentam as atividades do governo que são independentes do que é estipulado pela justiça, e esses projetos de lei só devem ser aprovados quando satisfazem o critério da unanimidade de Wicksell.

Rawls (2002, p. 312) assinala que, pelo critério da unanimidade, se o bem público é um emprego eficiente de recursos sociais, deve haver algum sistema de distribuição do acréscimo de imposto entre diferentes tipos de contribuintes, ou redução de gasto, que obterá a aprovação de todos; se não houver, é um desperdício e não deveria ser feito. Ou seja, não se aprova nenhum gasto público sem que haja um acordo sobre os meios para cobrir seus custos, acordo esse que, se não for unânime, deve aproximar-se dessa condição. Assim, uma proposição que tenha por objeto a geração de novo bem público deve sujeitar-se à apreciação por um corpo representativo específico, pois a base desse sistema é o princípio do benefício e não os princípios da justiça. Rawls reconhece que muitas vezes o legislador ideal, que deveria ser desinteressado ao votar, confunde entre atividades do governo e despesas públicas para a manutenção de instituições básicas justas e aquelas que decorrem do princípio do benefício, ou seja, ao aumento do Estado, tarefa atinente ao setor de trocas.

André Franco Montoro (2000, p. 92) afirma que a justiça distributiva impõe às autoridades um dever rigoroso – *debitum legale* – de dar a todos os membros da comunidade uma participação equitativa no bem comum, conferindo a esses o direito de exigir essa participação. O Estado, no exercício da função social, tem sua ação regulada pelos princípios da justiça distributiva. E fica a questão: será o processo orçamentário o sítio adequado para a parametrização das políticas públicas de forma a alcançar a justiça equitativa e o necessário equilíbrio das finanças públicas?

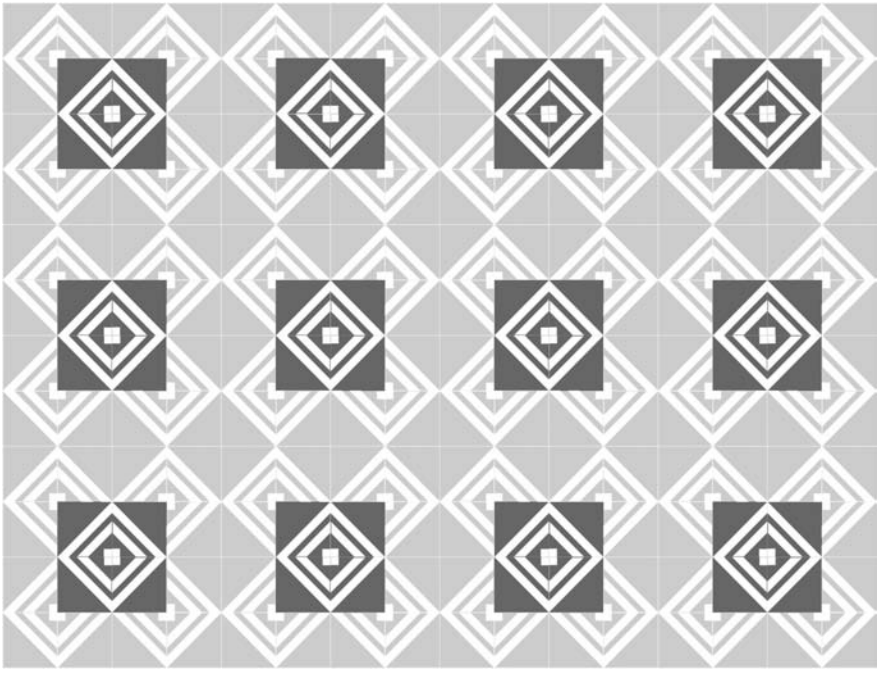
Ao tratar do almejado equilíbrio orçamentário-financeiro, Ricardo Lobo Torres (1995, p. 36) faz várias correlações entre ética e orçamento e a questão das escolhas trágicas. A lei orçamentária anual é o instrumento que sintetiza as políticas e opta entre as suas diversas possibilidades. Com o esgotamento da ideologia da inesgotabilidade dos recursos públicos sustentada pelos empréstimos ilimitados, firmando-se a convicção da escassez de recursos públicos,

transferiram-se para as alocações anuais de dotações as decisões básicas das políticas sociais. Exemplo hoje do salário mínimo, cujos valores são apreciados a cada processo orçamentário federal.

A materialização da justiça distributiva exige do Estado a adoção de políticas públicas com conteúdo financeiro expresso por meio de despesas oriunda de bens e serviços ele prestados. Do todo, identifica-se quão complexo mostra-se para o Direito o delineamento das opções legislativas no controle e avaliação da implementação de políticas públicas por meio de normas permanentes que gerem despesas obrigatórias continuadas, medidas essas que não passam pelo crivo anual do processo orçamentário mas por ele são veiculadas.

Demonstrada a relevância do tema aqui analisado e suas questões mais pungentes, cabe fixar dois pressupostos axiológicos para as considerações a seguir efetuadas: necessidade de equilíbrio das finanças públicas e correspondente neutralidade no exame da cogência normativa ensejadora de gastos públicos de trato continuado em face dos recursos públicos existentes ou previstos.

2
Cogência normativa e gasto público – custo das políticas públicas



Inicialmente procuraremos distinguir os direitos subjetivos públicos originados da legislação cogente que obriga o Estado às prestações positivas em termos de bens e serviços, para após demonstrar as peculiaridades do Estado financeiro, vertente da atividade estatal voltada para a obtenção e aplicação dos recursos da sociedade dela hauridos e a ela destinados. Após, buscaremos identificar a natureza jurídica e classificação das despesas obrigatórias continuadas, a mais relevante categoria de gasto público em nosso ordenamento.

Luis Roberto Barroso (2006, p. 99) disseca o conceito de direito subjetivo público a partir do direito subjetivo, entendido como o poder de ação, assente no direito objetivo, e destinado à satisfação de certo interesse. A bilateralidade da norma jurídica de conduta atribui a cada uma das partes a faculdade de exigir da outra determinado comportamento, formando-se um vínculo, relação jurídica, de um lado um direito subjetivo, a possibilidade de exigir, de outro, o dever jurídico, a obrigação de cumprir, todavia, passível de descumprimento para cujo comportamento a ordem jurídica põe a jurisdição como intermediadora. Se a conduta for em favor do particular em face do Estado, ter-se-ia um direito subjetivo público. Apesar de desenvolvida na teoria geral do direito, o instituto teve seu curso predominante no direito privado, Barroso não vê empecilho da aplicação de seus elementos e atributos ao direito público.

Para Maria Paula Dallari Bucci, ainda que se possa considerar as normas programáticas presentes na Constituição como embriões de políticas públicas, sua concretização dar-se-á pela vontade do legislador infraconstitucional e materializada pela administração em sua execução:

> *Nesse debate, delineia-se como linha de trabalho mais fecunda a da admissão das políticas públicas como programas de ação destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, sejam a organização, normas e procedimentos necessários para tanto. As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico. (BUCCI, 2006, p. 31)*

Portanto, as políticas públicas são formuladas essencialmente por normas legais, categoria jurídica que se caracteriza por sua generalidade e abstração, ainda que tenha um fim específico. Contraditoriamente, essas mesmas políticas públicas, como assinala Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 26), não podem ser gerais e abstratas, sob pena de serem ineficazes visto serem forjadas para a realização de objetivos determinados.

Mas de onde e por que surgem esses conjuntos normativos denominados de "políticas públicas"? Para Patrícia Helena Massa-Arzabe, a concepção e implantação de políticas públicas constituem respostas a algum aspecto da vida social que passa a ser percebido como problemático, suficientemente forte, a ponto de demandar uma intervenção estatal:

> *Esta "descoberta" de um novo problema social usualmente relaciona-se a informações anteriormente não disponíveis ou, se disponíveis, não reconhecidas. Ao oferecer respostas institucionais ou, antes, caminhos para solucionar os problemas identificados, o direito das políticas públicas abre espaço para o aprimoramento das condições de vida e para a consecução do ideal de vida boa para as pessoas em dada sociedade. Esta nova faceta, vale notar, relegitima o papel do direito enquanto instância mediadora de poder – quer do Estado, quer da sociedade – e de composição de conflitos em sociedade. (MASSA-ARZABE, 2006, p. 54)*

O Estado age por meio de políticas que originam direitos previamente estabelecidos ou de acordo com metas compatíveis com os princípios e objetivos constitucionais, de forma que, ainda quando

aqueles a serem beneficiados não tenham um direito a certo benefício, a provisão deste benefício contribui para a implementação de um objetivo coletivo da comunidade política.

Nesse sentido, as políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro sofreram e tem sentido impacto com a introdução do fator orçamentário-financeiro como pressuposto para sua formulação e implementação. No passado, o controle se cingia à última etapa, implementação – como se dizia, "na boca do caixa"–, por meio de restrições no desembolso ou pagamento dos compromissos já assumidos pelo Estado, fato que gerava passivos a descoberto, muitas vezes só reconhecidos a longo prazo. O processo orçamentário era visto como simples homologador de decisões já adotadas. O regime da responsabilidade fiscal, implantado a partir do início deste século, veio a transformar tal cultura político-administrativa, ainda que muita resistência se faça presente no âmbito da administração e do próprio Legislativo, acostumados a antes agirem para atingirem um fim e depois buscarem os meios para satisfazerem seu custo.

2.1 O regime da responsabilidade fiscal

O regime da responsabilidade fiscal, que hoje permite relativa estabilidade às finanças públicas brasileiras, tem seu modelo oriundo das discussões que se deram a partir do início da década de 80, com a eclosão da crise da dívida externa e a escassez de crédito externo para o Brasil. Essa crise acabou por levar o Brasil mais uma vez a ter de recorrer à ajuda financeira do Fundo Monetário Internacional. À época, o cenário fiscal do país apontava para os seguintes problemas:

1. déficit público elevado agravado pela incerteza de seu exato montante decorrente das dificuldades de mensuração, em especial pela existência dos denominados esqueletos da dívida, obrigações do Estado não reconhecidas oficialmente, mas de fato constituídas;
2. ausência de estatísticas fiscais em consonância com as boas práticas internacionais;
3. inexistência de mecanismo efetivo de controle do gasto público, que possibilitasse respostas imediatas às diretrizes da política econômica.

O acordo com o FMI foi implementado a partir de 1983 e desde então houve muitos avanços. A principal tarefa implementada em

conjunto com técnicos do FMI e do governo no final de 1982, quando foi negociado o empréstimo, que incluía uma série de compromissos assumidos pelo país, foi o aparelhamento do Banco Central para registrar as operações de endividamento do setor público.

Nesse sentido, adotou-se o critério de apuração do déficit público, mais conhecido entre os economistas como Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), sendo introduzidos no país os conceitos de Resultado Primário, Resultado Nominal e Resultado Operacional, como instrumento para avaliar a sustentabilidade da política fiscal do país.

Os principais avanços aconteceram a partir da segunda metade da década de 80 com a necessidade de manter o endividamento público controlado mediante monitoramento do déficit público e, de um modo geral, da política fiscal do governo.

Dentre as principais medidas, no que se refere à eliminação de problemas históricos que contribuíam para a falta de controle da política fiscal, colaborando para um maior controle e transparência das contas públicas, destacam-se:

1. criação da Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, com a finalidade de unificar, gerir e contabilizar os pagamentos e recebimentos do governo federal;
2. criação da Conta Única do Tesouro Nacional, em 1988, extinguindo a conta movimento mantida no Banco do Brasil;
3. implantação, em 1987, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI);
4. advento da Constituição de 1988 na qual o orçamento da União passa a expressar amplamente o princípio da universalidade das despesas e receitas públicas, incluindo a programação de trabalho de suas autarquias, fundações, fundos e empresas dependentes; foi incorporado o orçamento monetário no tocante à dívida e seus encargos e operações de créditos (fomento), antes geridos pelo Banco Central do Brasil;
5. transferência da administração da dívida pública para a Secretaria do Tesouro Nacional e incorporação ao OGU das despesas com o pagamento de juros da dívida pública, com submissão ao Congresso Nacional da aprovação dos limites de endividamento.

Assim, durante a década de 90 as informações relativas às Necessidades de Financiamento do Setor Público ganham uma ênfase cada vez maior dentro e fora do governo. A Secretaria do Te-

souro Nacional (STN) passa a divulgar em conjunto com o Banco Central as informações detalhadas do endividamento do setor público, informando aos agentes econômico e à sociedade, por meio de boletins mensais, os principais aspectos relacionados às contas públicas, como por exemplo, a variação da dívida, o resultado da previdência social e o resultado do Tesouro Nacional.

A partir de 1995, com o início do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que propiciou o refinanciamento de dívidas de Estados e a assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentável, os conceitos de metas fiscais e resultado primário passam a se incorporar à legislação do país e à própria cultura político-administrativa do país.

Este processo tem seu ápice com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, lei complementar em tese destinada a regular o art. 163 da Constituição, ainda que não o expressamente especifique ao declarar em seu art. 1º tratar de: "(...) normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição".

A LRF declara seu objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, estabelecendo os seguintes postulados:

a) ação planejada e transparente;
b) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
c) garantia de equilíbrio nas contas, pelo cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Por força do art. 30 da EC nº 19[1], de 4/6/98 (Reforma Administrativa), foi apresentado pelo Poder Executivo o PLP nº 18/99, que resultou na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 2000. A iniciativa constava do memorando técnico apresentado pelo governo brasileiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 13/11/1998. A LRF trouxe inúmeros aperfeiçoamentos ao processo de planejamento e execução de nossas finanças públicas, criando um verdadeiro código de conduta para o gestor, instaurando o que muitos consideram a era

[1] Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta emenda.

da gestão responsável no trato dos recursos públicos em todas as esferas, desde a federal até a municipal.

Não satisfeito em prever na própria LRF sanções de caráter financeiro ao seu descumprimento, a exemplo da suspensão de transferências voluntárias quando da inobservância de seus limites, o legislador, por meio da Lei de Crimes Fiscais, Lei nº 10.028, de 2000, acresceu o Capítulo IV – "Dos Crimes Contra as Finanças Públicas" ao Título XI do Código Penal – albergando novos tipos penais, relativos ao descumprimento das normas de gestão responsável, em especial, à lei orçamentária.

A LRF, além de ratificar e aprimorar os instrumentos do ciclo orçamentário – Leis do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA) –, trouxe consideráveis inovações no trato das finanças públicas brasileiras, instaurando o que poderíamos denominar de regime da responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos, nas três esferas da Federação.

Entre outros mecanismos, fixou limites para despesas com pessoal pelos entes públicos, exigiu transparência e participação popular nos gastos públicos e a publicidade de resultados, com a fixação de metas fiscais.

Desde 2000, a LRF mostra-se como principal instrumento da legislação de finanças públicas do país, repercutindo não só na União como também nos entes subnacionais, Estados, Distrito Federal e Municípios, princípios e critérios, a exemplo de resultado primário e resultado nominal, limites com pessoal ou mecanismos de intersecção do processo legislativo ordinário e o orçamentário, por meio das exigências dos arts. 14, 17 ou 21.

A necessidade de interpenetração entre as leis orçamentárias e a legislação configuradora das políticas públicas é evidente, todavia somente com a LRF é que veio a ficar explícita essa relação por parte da legislação financeira. A busca do equilíbrio fiscal passa necessariamente pela regulação desse vínculo. O processo orçamentário mostra-se incapaz de por si impedir o surgimento de obrigações e riscos fiscais, controle só atingível por meio de mecanismos paralelos e permanentes, como limites externos às despesas com pessoal, por exemplo, ou regulação rígida das transferências legais e constitucionais, aliados à transparência no gasto e monitoramento permanente da dívida.

Hoje, não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio amplo das finanças públicas, como ressalta Marcos Nóbrega (2002, p. 32) ao analisar a LRF e o princípio do equilíbrio. Essa equação ótima passa não só pelo processo orçamentário, mas adentra o processo legislativo ordinário, em cuja gestação ori-

ginam-se gastos que impactam o orçamento e as finanças públicas como um todo.

Nesse sentido, as Constituições modernas abandonaram o puro e formal equilíbrio das finanças públicas. Substituiu-se pelo equilíbrio de longo prazo, o que pressupõe controle não só dos gastos imediatos, mas dos compromissos e obrigações futuras que venham a impactar o erário. Há de existir um compromisso intergerações, como bem esclarecido por John Rawls (2002, p. 314), para quem o mínimo social, exigível nos termos do princípio da diferença já antes descrito, deve beneficiar a longo prazo os desafortunados, estendendo-se às gerações futuras. Os homens têm o dever natural de manter e desenvolver instituições justas, e as gerações futuras são beneficiárias do desenvolvimento econômico, da produtividade dos investimentos públicos e dos bens culturais criados pelas gerações precedentes; é o que Rawls denomina de princípio da poupança justa. Esse deve ser considerado como entendimento entre gerações no sentido de que cada uma carregue a sua respectiva parte do ônus de realizar e preservar uma sociedade justa, vista sob o prisma dos menos favorecidos de cada geração.

Assim, deve haver um ponto ótimo entre os princípios da diferença e da poupança, em que o nível do mínimo social há de ser justamente fixado. Quanto a isso, Rawls (2003, p. 225) questiona em que medida a geração presente é obrigada a respeitar os direitos de seus sucessores. O princípio de poupança justa vigora entre gerações, ao passo que o princípio de diferença vigora dentro de uma geração. A poupança real é exigida exclusivamente por razões de justiça, isto é, para tornar possíveis as condições necessárias para estabelecer e preservar uma estrutura básica justa ao longo do tempo. Uma vez alcançadas essas condições e consolidadas as instituições justas, a poupança real líquida pode cair para zero.

O princípio da diferença não exige um crescimento econômico contínuo ao longo das gerações para maximizar indefinidamente para cima as expectativas dos menos favorecidos medidas em termos de renda e riqueza. Ele exige, sim, é que, durante um intervalo apropriado de tempo, as diferenças de renda e riqueza, geradas pelo produto social, sejam tais que, se as expectativas legítimas dos mais favorecidos fossem menores e as dos menos favorecidos também fossem menores. Como a sociedade deve ser um sistema equitativo de cooperação entre gerações ao longo do tempo, exige-se um princípio que governe a poupança. Não há como se imaginar um acordo direto entre gerações, portanto o princípio deve ser aquele que os membros de qualquer geração, ou seja, de todas, adotariam como o princípio que eles gostariam que as

gerações anteriores tivessem seguido, qualquer que seja o distanciamento no passado. A pergunta que fica é o quanto, fração do produto social, as gerações estão preparadas para poupar em cada nível de riqueza, à medida que a sociedade progride, partindo da suposição de que as gerações anteriores tenham seguido a mesma escala.

Para Rawls (2002, p. 335), determinada a taxa justa de poupança ou especificada a extensão apropriada de sua variação, tem-se um critério para ajustar o nível do mínimo social resultante da soma de transferências e benefícios advindos dos bens públicos essenciais que deve ser ordenada de modo a aumentar as expectativas dos menos favorecidos, que devem ser compatíveis com a poupança exigida e com a manutenção das liberdades individuais. Essa taxa justa de poupança é que deve ser levada em consideração pelas Casas Legislativas quando da formulação de políticas públicas, em especial nas voltadas para benefícios previdenciários e assistenciais e nos gastos com pessoal, ativo, inativo e pensionista.

Uma aplicação prática do princípio da poupança justa apresenta-se na fixação do grau de endividamento público, que Torres (1995, p. 176) considera como expressão da equidade entre gerações, ou seja, significa que os empréstimos públicos e as despesas governamentais não devem sobrecarregar as gerações futuras, cabendo à própria geração que delas se beneficia arcar com o ônus respectivo. Inegável que o endividamento excessivo repercute sobre o futuro, transferindo a carga fiscal para outra geração. Prevenindo tal ônus, o constituinte brasileiro de 1988 impôs a "regra de ouro" do art. 167, II, que limita os empréstimos públicos ao montante das despesas de capital (investimentos e inversões financeiras), que também são realizadas com vista ao futuro. Além desse limite, só por meio de autorização legislativa específica e com quórum qualificado da maioria absoluta. Assim, ao exigir-se equilíbrio entre receitas e despesas de capital, evitando-se que operações de crédito sirvam para gastos correntes, de natureza imediata, exceto se autorizados em créditos suplementares ou especiais e por maioria absoluta pelo Poder Legislativo, induz-se ao equilíbrio fiscal de longo prazo, propiciando melhores condições às futuras gerações.

Todavia, a prioridade consignada ao equilíbrio nas contas públicas é questionada por parcela considerável dos estudiosos que analisam a formulação e implementação de políticas públicas. Nela vê-se um constrangimento na melhoria das condições sociais, a exemplo de Gilberto Bercovici (2006, p. 157), que argui não ser o planejamento redutível ao orçamento. Ele argumenta que, se assim o fosse, o planejamento perderia sua principal característica, ou seja, a de fixar dire-

trizes para a atuação do Estado. Diretrizes essas que servem também de orientação para os investimentos do setor privado.

Bercovici critica o modelo escalonado adotado pela Constituição de 1988 ao afirmar que a Lei do Plano Plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e nenhuma garantia de efetividade. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento e à transformação das estruturas socioeconômicas.

Bercovici igualmente opõe-se à LRF, ainda que reconheça seu mérito na busca do controle dos gastos públicos, impedindo o desperdício. Segundo ele, restringir o planejamento a seu aspecto orçamentário e impor um modelo de política de equilíbrio orçamentário a todos os entes da Federação reduz as possibilidades de políticas públicas ao universo do controle da gestão fiscal.

Afirma Bercovici que a Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário. Não o contemplaria para não inviabilizar a promoção do desenvolvimento, objetivo da República fixado no seu art. 3°, II. A implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas; outras vezes, gera déficits orçamentários. Ele faz remissão a José Afonso da Silva ao considerar inaceitável restringir a atuação do Estado exclusivamente para a obtenção de um orçamento equilibrado, nos moldes liberais, inclusive em detrimento de investimentos na área social, o que, a seu ver, é o que faz a LRF.

Todavia, a experiência do Estado brasileiro, com seus históricos déficits, tem demonstrado que a criação de despesas obrigatórias continuadas pelas legislações permanentes, sem qualquer juízo de admissibilidade econômico-financeira, compromete a busca da própria justiça social, no sentido de que são fixados gastos unilateralmente em resposta a demandas tópicas, pontuais, momentâneas, sem exame contextual de outras necessidades sociais, que podem ter maior ou menor essencialidade do que aquelas.

Em regra, as comissões ou o Plenário das Casas Legislativas examinam o mérito exclusivo da proposição, sem levar em consideração outras ações que tenham o mesmo, ou até maior, valor social, mas cuja futura implementação restará inviabilizada frente ao comprometimento atual e futuro dos escassos e disputados recursos da sociedade. Recursos esses já comprometidos com outras ações estatuídas e cogentes no presente, mesmo que não mais representem estritamente uma prioridade na conformação atual das políticas públicas do Estado, delas devedor.

Conceitualmente, a norma legal contém, ou deveria conter, disposições dirigidas a todos, *erga omnes*, seu traço de generalidade

– e não tratar de casos pontuais, que conflitam com sua abstração material –, e afirmar sua impessoalidade, ou seja, não remetendo a pessoas destinatárias específicas. Tais predicados, mesmo no âmbito financeiro, marcado por suas tecnicidades, muitas vezes são obliterados em leis como as que concedem benefícios e indenizações assistenciais que identificam expressamente seu beneficiário, nominando-o inclusive, ou que, de forma subliminar, beneficiam tal e qual destinatário ou grupo de interessados. Mesmo quando tem por objeto categorias mais extensas da sociedade, não deixam de beneficiar muitos em detrimento de outros.

Como evitar essa visão parcial da realidade social, ou pelo menos mitigá-la? Como será visto, busca-se no exame de adequação orçamentário-financeira trazer para o processo legislativo de geração de gastos obrigatórios algo semelhante ao princípio próprio do processo civil, da *pars conditio creditorum*. Esse princípio assegura a igualdade de condições dos credores, de caráter universal e solidário, no qual se afasta a exclusividade de outro princípio, da *prior tempore potior jure* – primeiro no tempo, melhor no direito – que privilegia aquele que se antecipa e primeiro exige a solução de seu crédito, ou de sua demanda, junto ao Poder Legislativo. O que se vê nas Casas Legislativas é o predomínio do último princípio, quem primeiro chega, ou mais persuasivo se mostra ao corpo legislativo, mais vê reconhecidos como justos seus pleitos.

A *pars conditio creditorum* é observada, ainda que de forma parcial, no processo orçamentário anual, quando todas as reivindicações da sociedade são postas à mesa e qualificadas, sistematizadas e hierarquizadas, para depois serem contempladas com um *quantum*, de acordo com as possibilidades do Tesouro, em um contexto da busca equilibrada na realização dos anseios e necessidades dos inúmeros grupos sociais que para lá acorrem.

A LRF, ao tentar aproximar o processo de criação legislativo do processo orçamentário, muito acrescentou à eterna busca da justiça distributiva ideal.

2.2 Crescimento das despesas públicas

O Estado é o maior consumidor de riquezas e serviços no mundo civilizado, quando comparado a agentes privados. Para suprir as necessidades coletivas, presta serviços públicos por seus servidores ou delegatários, mantendo patrimônio. Econômico é seu processo de prestação de serviços, seus fins; e políticos, seus meios.

As despesas públicas não param de crescer, tal dinâmica é explicada pela teoria econômica das mais variadas formas. Ilmo

J. Wilges (2006, p. 119) expõe essas teorias dentre as quais se destaca a de Wagner, para quem o crescimento histórico da despesa pública a uma taxa superior ao da renda do país é devido:

1. ao crescimento natural das atividades administrativas e das despesas de segurança, cuja manutenção é responsabilidade precípua do Estado;
2. a pressões provocadas pela industrialização e urbanização da economia sobre a demanda de serviços de natureza social, como educação, saúde, bem-estar social, etc., em contraposição aos bens de natureza individual, como: bens alimentícios, habitação, vestuário;
3. à necessidade da intervenção direta ou indireta do Estado no processo produtivo, à medida que o país se industrializa, em decorrência da imperfeição das leis de mercado, com a finalidade de se evitar a possível proliferação de monopólios.

Wilges (2006, p. 119 e 120) menciona que Peacock e Wiseman consideram o crescimento da despesa limitado ao da receita em razão do limite de tolerância dos contribuintes. Esse limite só seria superado em períodos de guerras ou depressões econômicas, onde o reconhecimento da intervenção estatal reduziria a resistência dos contribuintes. O novo patamar de receita permaneceria inalterado até que novos períodos anormais quebrassem novamente a resistência dos contribuintes, atingindo um outro nível de receita. Cessados os períodos de guerras e depressões, dificilmente a receita tributária voltaria ao nível anterior, mesmo que se reduzissem as despesas para cujo financiamento teriam sido elevados os tributos. Esses acréscimos se destinariam a financiar despesas, seja decorrente de uma demanda reprimida, seja de novos programas surgidos após os períodos anormais.

Já Musgrave atribui o crescimento da despesa pública a uma taxa superior ao da renda à necessidade de, nos primeiros estágios do processo de crescimento econômico, o setor público suprir a economia de uma infraestrutura de transportes, irrigação, de mão de obra qualificada, etc., para ampliar as fronteiras de produção e ligar os recursos naturais ao mercado, como pré-requisitos para uma aplicação produtiva do capital no setor privado. Para Musgrave, o fenômeno da crescente participação estatal na economia é universal, ocorrendo tanto em países desenvolvidos como subdesenvolvidos.

A hipótese de Arthur Lewis e Ahson Martin, conforme Wilges (2006, p. 120), para o crescimento da despesa maior que o da renda nacional durante o crescimento da economia reside na menor produtividade do setor público em relação ao setor privado, resultante do emprego mais intensivo de mão de obra nas atividades governamentais, como defesa e segurança, administração em geral, etc. As necessidades maiores de recursos da economia se devem à relativa inércia e emperramento da máquina administrativa estatal e ao fato da função estatal absorver os excedentes de mão de obra, principalmente a não qualificada. Os setores que utilizam tecnologia de mão de obra intensiva apresentam uma produtividade mais baixa do que os setores que utilizam tecnologia de capital intensivo.

Outro fator determinante alinhavado por Wilges (2006, p. 122), justificante do crescimento da economia pública, seria o decorrente da crescente burocratização de sua organização. Segundo a teoria das organizações complexas, estudada a partir de Max Weber, à medida que as organizações crescem, aumenta o seu grau de burocratização. Devido à complexidade de suas funções e atividades, o Estado representa a maior organização burocrática complexa, que cada vez mais se hierarquiza e se especializa.

Independente de qual teoria melhor explique o crescimento dos gastos públicos, fato é que eles não param de crescer, exigindo a cada dia mais das sociedades. O que pode ser aquilatado pela explosiva carga tributária brasileira, que desde sua primeira medição em 1947, 13,8% do PIB nacional, em 1965 atingia 19% do PIB, e quatro anos após a reforma tributária trazida pela Emenda Constitucional nº 18/1965, que, além de modernizar nosso sistema tributário, renovou seu potencial arrecadatório, já alcançava em 1970 26,0% do PIB. Manteve-se praticamente estável nos anos setenta e oitenta, em 1986 indicava 26,2% do PIB.

A denominada Constituição cidadã de 1988 não só pretendeu uma melhor repartição entre os entes federativos como trouxe aumento significativo na carga, que apenas dois anos após a promulgação já atingia, em 1990, 28,8% do PIB, que só veio a ser reduzido por Collor, em 1991, para 25,2% do PIB. O cenário de estabilidade trazido pelo Plano Real a partir de 1994 permitiu a meteórica exação fiscal do governo Fernando Henrique, passando de 29,8% do PIB em 1994, para 34,0%, em 2001, alcançado 37,4% em 2005. As alterações no cálculo do PIB procedidos pelo IBGE em 2007 acarretaram redução da carga em 2007 para 36,0%. Se mantida a antiga metodologia a carga atingiria estratosféricos

39,92%, como informado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT (2008).

2.3 Diferenças entre despesas obrigatórias e discricionárias

Os "preços" dos bens públicos fornecidos pelo Estado não se vinculam ao mercado, não sendo motivo de avaliação individual do benefício que trazem, nem se submetendo às leis da concorrência. Seus serviços e bens são, em regra, impostos de forma coativa, independente do interesse ou uso pelo indivíduo. Suas prioridades não dependem necessariamente da existência ou não de demanda de mercado, a exemplo de rodovias.

Logo, à atividade financeira do Estado, não se aplicam diretamente as leis do mercado, como na atividade financeira privada, e seus produtos e serviços a ele não se submetem na formação de seus preços. O processo político se sobrepõe ao sistema de mercado. O processo político de alocação dos recursos se dá em parte, e de forma cada vez menor, pelo processo orçamentário e em parte pela legislação permanente, que determina a apropriação dos recursos a determinadas ações, eleitas como meritórias e prioritárias, durante o processo de formulação das políticas públicas.

A legislação que determina a alocação dos recursos públicos a ações específicas constitui-se no principal vetor conformador das despesas obrigatórias continuadas, ou, como se denominava antes da LRF, despesas fixas. Aliomar Baleeiro, já nos idos de 50, com fundamento no art. 73 da Constituição de 1946[2], em verdade cópia do art. 50 da Constituição de 1934[3], assinalava a profunda distinção entre gastos fixos e variáveis, hoje classificados como obrigatórios e discricionários, ao dizer:

> *Quanto às despesas, há que distinguir se são fixas ou variáveis. As primeiras só poderão ser alteradas por efeito de lei anterior, evidentemente porque resultam*

[2] Art. 73. O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.
(...)
§ 2º O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização.

[3] Art. 50. O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.
(...)
§ 2º O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

da execução da Constituição ou de leis, como os subsídios do presidente da República e congressistas, vencimentos dos funcionários, obrigações da dívida pública etc. Nesses casos, os agentes públicos têm a sua competência vinculada. O presidente da República incorrerá em crime de responsabilidade se suspender a realização de tais dispêndios. O próprio Congresso está vinculado e não poderá evadir-se do dever de incluí-las no orçamento.

As despesas variáveis como simples autorizações, destituídas de amparo em lei, facultam a ação do Executivo até limite previsto. São créditos limitativos e não imperativos.

Destarte, não havendo direito subjetivo em favor das pessoas ou instituições as quais viriam a beneficiar – uma instituição de caridade, por exemplo, não terá ação em juízo para reclamar do Tesouro um auxilio pecuniário autorizado no Orçamento, mas que não foi objeto de concessão em lei. Fica ao discricionarismo administrativo do presidente da República ou do ministro de Estado ordenar ou não a efetivação do pagamento. Há, entretanto, quem sustente o contrário. Não houve, ainda, a propósito, pronunciamento de tribunais brasileiros. Fundamos nossa opinião na circunstância de ser o orçamento mero ato-condição e não lei.

A sanção contra o presidente da República, governador ou ministros que não realizam despesas variáveis autorizada pelo Parlamento é de caráter puramente político: o Congresso há de compeli-lo ao cumprimento de sua vontade pelas represálias no terreno das autorizações pedidas pelo Executivo. A supremacia do Congresso, por essa tática, tem como consequência transformar o regime presidencial em regime parlamentar. A evolução não é tão chocante, se nos recordarmos de que o parlamentarismo inglês, o mais perfeito de todos, provém da perseverança da Câmara dos Comuns contra reis insolentes. (BALEEIRO, 1968, p. 426)

Hoje, como ontem, os gastos obrigatórios, como atos vinculadores, obrigam a todos os Poderes, sob pena de crime de responsabilidade, sendo incontroláveis pelo processo orçamentário. Já as despesas variáveis, como simples autorizações de gasto, destituídas de amparo em lei, facultam a ação do Executivo até o limite previsto. São créditos limitativos e não imperativos, não gerando direito subjetivo em favor das pessoas ou instituições as quais viriam, em tese, a beneficiar.

Baleeiro (1968, p. 428), funda sua opinião sobre a distinção entre despesas fixas e variáveis na circunstância de ser, para ele, o orçamento mero ato-condição e não lei. Todavia, se considerarmos a peça orçamentária como ato administrativo e a lei que sanciona tal ato uma lei formal de aprovação, como entendia a doutrina clássica francesa e italiana, a lei orçamentária passa a ter como resultado único a remoção de um limite jurídico ao exercício legítimo de um poder-dever ou de um direito reconhecido aos órgãos da administração pelas leis em vigor. Se assim se entender, fica o Parlamento impedido de apresentar emendas, pois passa a ser mero controlador de atos preestabelecidos, chancelando-os ou rejeitando-os.

Tal entendimento foi adotado, ainda que mitigadamente, no ordenamento positivo brasileiro sob a égide da Constituição de 1967/69. Ao não se permitirem alterações substantivas na proposta orçamentária do Executivo (art. 65, § 1º [4]), castrou-se a iniciativa legislativa do Congresso Nacional, que só veio a ser restaurada com a promulgação da Constituição de 1988. Essa discriminação do Legislativo fundava-se na premissa de que o orçamento era ato da administração, portanto, fora da esfera legislativa.

Para José J. G. Canotilho (1980, p. 546), a resposta à questão de ser o processo orçamentário de natureza exclusiva administrativa ou um plexo administrativo e legislativo vincula-se à compreensão da evolução e influência da denominada teoria do duplo conceito de lei. A distinção entre ser material ou formal a natureza da lei orçamentária tem sua origem na doutrina alemã do século XIX. Tal separação foi inicialmente proposta por V. Stockmar, tendo sido desenvolvida por Paul Laband no seu direito financeiro e na sua teoria do Estado. Entendia Laband ser lei material todo aquele ato que estabelecesse uma regra de direito. Já lei formal seria qualquer ato emanado da vontade do Estado e firmado sob uma forma solene. Como exemplos de leis formais estariam as leis de aprovação do orçamento, de aprovação da tomada de empréstimos, as autorizações em geral.

[4] Art. 65, § 1º – Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou objetivo.

Conforme Canotilho (1980, p. 547), a escola de direito público alemã do século XIX, expressa dentre outros por Paul Laband, defendia que a regra de direito não é necessariamente uma regra aplicável a um número indeterminado de casos semelhantes, não sendo a generalidade e a abstração essenciais ao ato legislativo. A generalidade é uma característica natural, mas não um elemento essencial da lei, pois a noção de lei não exclui a possibilidade da existência de uma lei estabelecendo uma regra de direito aplicável a um único fato ou destinado a regular uma relação jurídica individual. Não via Laband o orçamento como lei material; no seu entender, o orçamento, não obstante ser lei formal, não constitui verdadeira lei, mas um mero plano de gestão, ausente qualquer ordem, proibição.

Conforme Álvaro Bereijo (1970, p. 25), a teoria labadiana propugna a negação do orçamento como ato unitário e sua excisão entre lei de aprovação e orçamento propriamente dito, como atos de distinta natureza, integrantes desse ato complexo que é a lei orçamentária. Tal construção é dirigida, em última análise, para a justificação da limitação dos poderes do Parlamento na discussão da lei orçamentária, subtraindo a possibilidade de modificação e emenda à proposta do Executivo, reduzindo a aprovação a um vazio formalista, meramente chancelador.

Ao ser tratado o orçamento como algo distinto de sua própria lei de aprovação, considerando-se a peça orçamentária como ato próprio do Poder Executivo, ou seja, simples ato administrativo, deduz-se que a competência do Poder Legislativo nesta matéria seria mínima, pois careceria de competência material para a elaboração e preparação do orçamento, ao contrário das demais leis ordinárias, consideradas como portadoras de objeto, regra, preceito material.

Contrário à visão de Laband, Canotilho (1980, p. 552) afirma a carência de elementos distintivos do conceito "regra de direito", basilar na teoria de Laband, e relaciona tal teoria como útil à monarquia dualista existente no panorama europeu daquele século: monarca, com poderes originários, *versus* parlamento, com poderes derivados da soberania popular. A caracterização do orçamento como "ato-condição", conforme Gaston Jèze, Seidler, Jellinek e Matton, seria em razão dele não ter outro objetivo que o de condicionar a ação do poder público no exercício da sua atividade financeira. Insere-se tal conceituação dentro da classificação dos atos jurídicos em "atos-regra", "atos-condição" e "atos-subjetivos", proposta por Leon Duguit. Entretanto, o valor classificatório dessa trilogia se desfalece diante da impossibilidade de nítida distinção entre "ato-condição" e "ato-subjetivo". O ato-regra é definido como o que cria

normas jurídicas ou modifica as existentes. Exemplo: a lei no sentido material, incluindo o regulamento, os regimentos parlamentares e dos tribunais; os estatutos de uma sociedade; a convenção coletiva de trabalho. O ato-condição é assim chamado porque a sua realização é condição para que o ato-regra se aplique a determinado ou determinados indivíduos. Assim, o *status* abstrato e impessoal de cônjuge, previsto no ato-regra, só incide sobre as pessoas que se casaram; o matrimônio seria, pois, um exemplo de ato-condição. O ato-subjetivo criaria situações concretas, individuais, específicas. Seu padrão seria o contrato.

A isso se deve notar que todos os atos jurídicos criam normas de direito. A diferença entre eles estaria no maior ou menor grau de generalidade ou de individualização do conteúdo das normas criadas. Ademais, todo contrato – que é o ato subjetivo por excelência – produz o efeito de tornar aplicável a duas ou mais pessoas uma situação geral prevista nos chamados atos-regra. Com isso, apaga-se a diferença essencial entre ele e o ato-condição.

Como bem coloca Canotilho (1978, p. 550), a doutrina do duplo conceito de lei inseria-se no modelo positivista e do método jurídico-formal, baseando-se na geração de conceitos antagônicos: norma jurídica – negócio jurídico, direito objetivo – direito subjetivo, criação de direito – aplicação do direito, lei material – lei formal, esfera interna – esfera externa, abstrato – concreto, que se convertem em centro da dogmática jurídica, que assim remete os problemas político-constitucionais para o campo da conceitualização lógico-formal.

Se hoje pode ser considerada vencida a discussão de ser a lei orçamentária uma lei, ainda que somente formal, não deixa a lei orçamentária hoje de ter função gerencial-política, em especial com a adoção do orçamento-programa, após a edição da Lei 4.320/64, por conter não só limites de gasto, mas os próprios fins da administração enquanto instrumento financeiro do Estado, suas diretrizes, objetivos e metas para o exercício financeiro. O STF inclusive tem admitido controle concentrado abstrato da constitucionalidade de leis orçamentárias quando contenham norma abstrata a exemplo da decisão adotada na ADI 2.925/DF:

> *PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO*

NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo. (Relator(a): min. Ellen Gracie. Relator(a) p/ acórdão: min. Marco Aurélio. Julgamento: 19/12/2003. Órgão julgador: Tribunal Pleno. DJ *4/3/2005, p. 10)*

A discussão continua, agora sob a ótica de se deve ser o orçamento impositivo ou, como o atual, autorizativo, ainda que, como já visto, isso não represente mais do que 1/10 do total, pois o restante são despesas obrigatórias, sobre as quais não cabe discutir se devem ou não constar da programação de trabalho consignada na lei orçamentária anual, visto que quanto a elas uma legislação anterior constrange o Estado a satisfazer as condições lá preestabelecidas.

Tramitam no Congresso Nacional inúmeras iniciativas visando dar aos créditos contidos na lei orçamentária força cogente, independente de sua origem, se legal ou exclusiva da própria lei orçamentária. As propostas de emenda à Constituição alteram seu capítulo financeiro-orçamentário, em especial os arts. 165 e 166 da Constituição, a exemplo das PEC nº 127/2007, 96/2007, 565/2006, 421/2001, entre outras.

Hoje, a autorização contida no crédito apresenta-se discricionária para menos, não para mais, pois não pode ser excedido em relação ao limite constante da dotação expressa no crédito consignado na lei orçamentária anual, nos termos do art. 167, I, da Constituição, sob pena de crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, VI, da Constituição. Todavia, não há sanção legal se não realizado o gasto discricionário, ainda que sujeito a condicionantes disciplinadas nas leis de diretrizes orçamentárias ou nas leis dos planos plurianuais.

O processo orçamentário deve observar os compromissos assumidos pelo Estado por intermédio da legislação ordinária, como relações estatutárias e contratuais com seus servidores, a assunção

de obrigações no âmbito do sistema financeiro (ex.: juros e amortização) ou decorrentes de decisões judiciais (ex.: precatórios), entre outros. Tais eventos são despesas obrigatórias, ao lado das ditas discricionárias, de cunho tipicamente orçamentário, como as decorrentes de simples relação contratual, sem fundamento legal, para custeio, investimento ou inversão financeira.

Os gastos públicos são também classificados quanto ao seu impacto econômico em "financeiros": amortização e encargos da dívida, juros e financiamentos; e não-financeiros ou "primários": como os dispêndios com pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais, custeio da administração e investimentos. O resultado primário é encontrado na equação entre receitas primárias e despesas primárias.

Muitas das questões aqui postas poderiam ser dirimidas por meio do disciplinamento em lei complementar como a prevista no art. 165, § 9º, da Constituição, destinada a fixar as normas gerais de direito financeiro sob o prisma do gasto público e sua gestão.[5]

Tal dispositivo constitucional já foi motivo de inúmeras proposições que se encontram ou paralisadas no Congresso Nacional ou trataram do tema de forma tópica.[6] Destaque-se o PLP nº 135, de 1996, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, desde 1997 dormitando na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Todavia, se a ausência de vontade política na aprovação de normas financeiras perenes por meio da lei complementar, como mencionado, traz certa insegurança jurídica, por outro, tem permitido às leis de diretrizes orçamentárias preencherem essa lacuna legal por meio da introdução de inúmeros preceitos relativos ao tema em apreço, desde conceitos como renúncia de receita até critérios para apreciação de proposições criando gastos com pessoal.

Ainda que possa ser discutível a constitucionalidade do tratamento dessas matérias por meio das LDOs, há de se reconhecer fundamento na tese de ser o horizonte legiferante, a elas atribuído

[5] Art. 165, § 9º – Cabe à lei complementar:
I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

[6] A título de exemplo, mencionem-se as proposições na Câmara dos Deputados: PLP nº 141/89, Victor Faccioni (arquivado em 2/2/95), *DCN*1 13/9/89, p. 9236; PLP nº 156/89, Francisco Dornelles (PTORD em 7/7/94), *DCN*1 11/10/89, p. 11190; PLP nº 222/90, José Serra (arquivado em 2/2/95), *DCN*1 9/5/90, p. 3989; PLP nº 119/92, Ubiratan Aguiar (comissões em 25/8/99), *DCN*1 29/7/92, p. 17260; PLP nº 100/96, Átila Lins (arquivado em 2/2/99), *DCD* 27/6/96, p. 18503; PLP nº 135/96, Comissão Mista de Plano e Orçamento Público Federal (TRCOM em 9/8/99); PLP nº 146/93, Poder Executivo (TNJR em 7/1/94, Lei Compl. nº 79, de 7/1/94), *DCN*1 19/11/93, p. 24932; PLP nº 102/2003, Eduardo Paes, PLEN em 24/9/2003; PLP nº 355/06, Luciana Genro, PLEN em 19/4/06; PLP nº 355/06, Luciana Genro, PLEN em 19/4/06.

pelo art. 165, § 2º, da Constituição, meramente exemplificativo e não *numerus clausus*.[7]

Nesse sentido, as LDOs, tem se afirmado como verdadeiro *vade mecum* do direito financeiro brasileiro, em especial na esfera federal. Muito se discute, em especial no âmbito do Poder Executivo, sobre a necessidade de "enxugar-se" a LDO de dispositivos que com ela não teriam correlação ou se repetiriam a cada nova edição, pseudovícios que poderiam ser corrigidos com a edição de leis, complementares ou ordinárias, que disciplinassem esses temas de forma permanente.

Ainda que se respeite essa visão "consolidadora" do *status quo* financeiro, cremos que a grande contribuição das LDOs encontra-se em sua flexibilidade e adaptabilidade às novas exigências de normatização das relações financeiras do Estado, área extremamente fluida e de evolução a cada dia mais célere, em um mundo econômico em rápida transformação como o contemporâneo. As LDOs têm se mostrado como o instrumento primordial de intervenção do Poder Legislativo na gestão dos recursos públicos, forçando-o a analisar o processo orçamentário além da simples aposição de emendas orçamentárias de caráter pontual e, em regra, com função restrita.

Do todo, buscam-se avaliações e alternativas em termos de propostas de aprimoramento da legislação processual e material referente ao tema objeto deste estudo: a cogência normativa do gasto público. Para tanto, as leis de diretrizes orçamentárias tem contribuído de forma significativa, aperfeiçoando os institutos e mecanismos de gestão dos recursos públicos.

2.4 Natureza jurídica das despesas obrigatórias continuadas

A Constituição de 1934, art. 50[8], dispositivo repetido no art. 73 da Carta de 1946, já fazia distinção expressa entre despesas fixas ou obrigatórias e despesas variáveis ou discricionárias. O conceito não foi repetido nas Cartas de 1967, ou sua Emenda nº 1/1969, tampouco na de 1988, sem significar que sua não-repetição nos textos constitucionais tenha retirado a obrigatoriedade da observância pela lei orçamentária do ordenamento cogente pregresso.

[7] Art. 165, § 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[8] Art. 50. O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.
(...)
§ 2º O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

Na busca do controle do gasto público não submetido ao processo orçamentário ordinário, a LRF, em seu art. 17, procurou definir a categoria de gasto referente às despesas obrigatórias de caráter continuado e apresenta algumas peculiaridades que devem ser respeitadas quando da geração dessa categoria de despesa.[9]

A LRF, a partir de seu art. 17, introduziu em nosso ordenamento nova categoria de despesa pública, as despesas obrigatórias de caráter continuado, com características próprias que as singularizam em face de outras existentes. Em verdade, ela resgatou categoria já existente antes da Lei 4.320/1964, e por essa lei não recepcionada, a das despesas fixas, cuja obrigação independe da própria lei orçamentária, mas advém da legislação que a antecede.

As despesas abrangidas pela LRF podem ser aquilatadas por sua participação no total de gastos da União como a seguir demonstrado:

DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO[10]

Discriminação	2005	2006	2007	2008
	Liquidado	Liquidado	Liquidado	Liquidado
DESPESAS PRIMÁRIAS (1)	**369.052,6**	**397.777,8**	**459.354,6**	**497.793,6**
Obrigatórias	**282.732,3**	**343.677,6**	**379.316,8**	**417.540,5**
Pessoal e Enc. Sociais (3)	94.068,5	107.573,6	119.322,1	130.752,3
Benefícios da Previdência Social	146.839,7	166.314,3	181.543,8	198.702,5
Outras Despesas Obrigatórias	41.824,1	69.789,7	78.450,9	88.085,7
Discricionárias	**86.320,3**	**54.100,2**	**80.037.8**	**80.253,1**
Discricionárias LEJU + MPU	4.155,2	1.664,8	5.062.6	5.573,7
Discricionárias Executivo	78.589,9	50.044,9	66.537,6	60.854,3
Projeto Piloto de Investimentos – PPI	3.575,2	2.390,5	8.437,6	13.825,0

A importância que a LRF atribui às despesas obrigatórias tem sua origem no regime fiscal por ela implantado, o da responsabilidade da gestão fiscal, conceito hoje aceito como inerente à boa governança, mas que muita resistência evocou e ainda provoca. Todavia, por se tratar à época de tema inovador, verifica-se na LRF certa vaguidade em termos conceituais, ainda não colmatados até o presente.

Fernando Rezende e Armando Cunha (1994, p. 111) assinalam a necessária diferenciação das despesas obrigatórias continuadas

[9] Art. 17. Considera-se 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.

[10] Fonte: SIAFI/SOF/PRODASEN, 1 – Excluídas as transferências constitucionais; 2 – Não considera os valores alocados no Ministério da Saúde; 3 – Exclui o valor de R$ 7.241,8 milhões referentes à contribuição patronal de 2004, não considerada nos outros exercícios; 4 – Referente ao Decreto nº 5.861, de 28 de julho de 2006.

da categoria dos programas de duração continuada, previstos no art. 165, I, da Constituição[11], gastos a serem fixados pelo Plano Plurianual e cuja conceituação nunca foi expressamente fixada em lei. Em regra, consideram-se, de forma tautológica, os programas de duração continuada como aqueles que constam do Plano Plurianual, ou seja, pelo menos para os investimentos, aqueles que tenham duração superior a um exercício financeiro, por força do art. 167, § 1º, da Constituição[12]. Ainda que mantenham semelhanças, os programas de duração continuada e as despesas obrigatórias continuadas possuem naturezas distintas, em parte pelo grau de cogência, visto não ser obrigatória a execução dos ditos programas de duração continuada constantes dos PPAs. Por outro lado, não é possível o contrário, execução de investimentos de longo prazo que não estejam previstos no PPA.

Segundo Fernando Veiga (2002, p. 5), a imprecisão taxonômica gerada pela LRF tem sido transmitida a outras leis, com o aparecimento de definições nas próprias leis de diretrizes orçamentárias, tais como despesas obrigatórias de caráter continuado de "ordem legal" e despesas obrigatórias de caráter continuado de "ordem constitucional". Para detalhamento das categorias fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias, apresentamos em apenso a este estudo (Anexo 1) o "Anexo V – Relação de Despesas Obrigatórias", como constante da Lei nº 11.768, de 14/8/2008 – LDO/2009.

O Anexo V da LDO/2009, a exemplo de seus anteriores, vincula-se ao dispositivo da LRF, art. 9º, § 2º [13], que disciplina a relação das despesas obrigatórias, por isso não passíveis de contingenciamento. Do exame da LDO, Veiga (2002, p. 5) entende existirem três categorias distintas de despesas públicas: as despesas obrigatórias de caráter continuado, as despesas que constituem obrigação constitucional da União e demais despesas que constituem obrigação legal da União.

O art. 9º, § 2°, da LRF ao fixar o rol de despesas não sujeitas a contingenciamento, postergação de sua execução, faculta às LDOs a inclusão de outras despesas que não aquelas tipicamente obrigatórias em razão de disposição constitucional ou legal, mas que de-

[11] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual;
(...)
§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

[12] Art. 167. São vedados:
(...)
§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

[13] Art. 9º, § 2º – Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

vam, pelo mérito político, ter caráter cogente, impositivo, inclusas sob o título: "III – Demais Despesas Ressalvadas, conforme o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000".

Fernando Veiga (2002, p. 4) menciona a inexistência de referências específicas e precisas quanto a despesas obrigatórias na Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O autor critica a expressão "criar ou aumentar" despesa, constante do texto do art. 17 da LRF, argumentando que as despesas são um fenômeno de caráter típica e exclusivamente orçamentário, não sendo elas objeto de criação, aumento, diminuição ou extinção, mas de fixação.

Segundo o mesmo autor, não há ato que possa criar, aumentar, diminuir ou extingui-las, nem mesmo a própria lei orçamentária como ato legal, pois nessa lei nada se constitui ou desconstitui, já que seu caráter é autorizativo ou, quando muito, de ato-condição. Há mesmo aqueles que, fugindo à clara definição do art. 17, advogam que até os contratos com prestadores de serviços são fontes de despesas obrigatórias.

Em seu "Relatório das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado", o senador Amir Lando afirma que a definição das despesas obrigatórias continuadas deve ser motivo de estudo aprofundado e que a análise para caracterização destas despesas deverá considerar:

> *A identificação precisa e a reprodução dos dispositivos da lei que criou a ação e determinou a obrigatoriedade de sua execução;*
>
> *A argumentação que embasa a classificação da despesa obrigatória de caráter continuado, à luz da conceituação formulada no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
>
> *A identificação precisa e a reprodução dos dispositivos da lei relativos à definição dos beneficiários, à estipulação dos critérios de elegibilidade e de alocação de recursos e à definição de valores;*
>
> *A demonstração dos montantes despendidos nos últimos três anos e os alocados no orçamento em discussão. (LANDO, 2001, p. 14)*

Nesse sentido, a despesa deve ser analisada principalmente sob a égide da lei que a originou. Ampliando a definição conceitual

apresentada na LRF, o senador Amir Lando, no mesmo relatório, propõe a seguinte interpretação para a despesa obrigatória de caráter continuado no âmbito da União:

> *Despesa corrente definida em lei ou medida provisória que determine a realização da ação e a obrigatoriedade de alocação de recursos nos orçamentos da União para sua execução por pelo menos três exercícios, segundo critérios estabelecidos na própria lei ou medida provisória ou em ato infralegal, gerando expectativa de direitos para terceiros, oponíveis contra o Estado. (LANDO, 2001, p. 7)*

Com base nessa interpretação, as despesas relacionadas nas "Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária 2001", por exemplo, foram classificadas da seguinte forma:

> *Despesa Não Obrigatória – Definida em lei ou medida provisória que apenas autoriza a sua execução, mas não a determina.*
>
> *Despesa Obrigatória Condicionada – Definida em lei ou medida provisória que determina a alocação de recursos, sendo os montantes estabelecidos periodicamente por atos infralegais, que considerarão os critérios de elegibilidade e a disponibilidade de recursos orçamentários.*
>
> *Despesa Obrigatória Incondicionada (Típica) – Definida em lei ou medida provisória que garante direitos aos que atenderem critérios de elegibilidade e dos quais resultam despesas para o ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), fixando-lhe no ato a obrigatoriedade de alocação dos recursos nos montantes necessários, independentemente de considerações de disponibilidades orçamentárias. (LANDO, 2001, p. 8 e 9)*

Wéder Oliveira (2005, p. 3) menciona ser o controle das despesas obrigatórias de caráter continuado um dos pilares normativos da LRF, apresentando-se como sistemática inteiramente nova nos processos institucionais de controle das despesas públicas, do déficit orçamentário e da dívida pública. Para ele, o conceito apresentado no art. 17 não abrange toda a variedade de despesas que no processo orçamentário brasileiro são classificadas como

"despesas obrigatórias". O termo "despesa obrigatória" pode ser utilizado para fazer referência a:

> *a) despesas obrigatórias de caráter continuado, exatamente como definido no art. 17, ou seja, uma imposição legal ao governo de conceder assistência financeira ou pagar benefícios, segundo regras ou fórmulas específicas, a todos os indivíduos que atendam os requisitos de elegibilidade definidos na lei;*
>
> *b) despesas que devem ser executadas obrigatoriamente, mas por um período inferior a dois exercícios financeiros, fato que as retira do alcance do art. 17;*
>
> *c) um conjunto de despesas cujo montante agregado deve ser superior a valores mínimos definidos de acordo com regras constitucionais (casos das despesas com ações de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino);*
>
> *d) transferências de receitas a Estados e Municípios classificadas como despesas, que, de fato, constituem repartição de receitas arrecadadas pela União, determinada pela Constituição ou por leis específicas;*
>
> *e) outras despesas classificadas como "obrigações constitucionais e legais da União", relacionadas em anexo específico da lei de diretrizes orçamentárias. (OLIVEIRA, 2005, p. 31)*

Há, portanto, de se reconhecer quão fluida pode ser a interpretação do que se enquadra ou não na categoria de despesa obrigatória de caráter continuado como consignado no art. 17 da LRF. Todavia, o próprio dispositivo antecipa alguns critérios como: a despesa há de ser corrente. O conceito de despesa corrente nos é dado pela Lei 4.320/1964, art. 12, que por exclusão, considera toda aquela despesa como uma categoria econômica em que os gastos são todos aqueles que não de capital, divididas entre despesas de custeio e transferências correntes. Como despesas de custeio, consideram-se as "dotações para manutenção de serviços

anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis".

Já quanto às transferências correntes, ainda de acordo com o art. 12, § 2º, da Lei 4.320/1964, seriam as "dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado". Assim, o que não for despesa de capital, investimento, inversão financeira ou transferência desse grupo, será despesa corrente.

Ainda o art. 17 da LRF nos dá mais pistas do que seria a despesa obrigatória continuada: deve ser originada, ou derivada, exclusivamente de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, desde que "fixem para o ente a obrigação legal de sua execução".

Fernando Veiga estranha a denominação de "despesa" fora do processo orçamentário sob o argumento de ser esta uma categoria exclusiva das leis orçamentárias. Para ele, o termo despesa só tem significado quando referente a obrigação que teve seu débito reconhecido no âmbito da autorização contida em um crédito orçamentário:

> *O último desses exemplos, o dos atos que criarem ou aumentarem despesa, é muito representativo de toda a confusão que gira em torno da definição de despesa obrigatória de caráter continuado. Isso porque, nas finanças públicas, as despesas são um fenômeno de caráter típica e exclusivamente orçamentário, não sendo elas objeto de criação, aumento, diminuição ou extinção, mas de fixação, tomando-se por base metas a atingir ou obrigações a satisfazer, sempre com um dos olhos na disponibilidade de recursos. Por isso, seria até interessante, não fosse equívoco, falar-se em ato com o efeito constitutivo de criar ou aumentar despesas. Não há um ato que possa fazê-lo, nem mesmo a própria lei orçamentária como ato legal, pois nessa lei nada se constitui ou desconstitui, já que seu caráter é autorizativo ou, quando muito, de ato-condição. Por outro lado, atos estranhos ao processo orçamentário, como leis específicas ou contratos administrativos, podem dar origem a direitos e obrigações, mas nunca a despesas, vez que, conforme já se disse, as despesas são um fenômeno financeiro de feição essencialmente orçamentária. São as despesas, portanto, fenômenos estranhos às leis não orçamentárias e*

> *aos atos administrativos que não digam respeito à execução do orçamento. Não há despesas, em finanças públicas, fora do orçamento e de seus procedimentos de execução. (VEIGA, 2002, p. 4)*

Outro elemento do preceito contido no art. 17 da LRF e que causa certa perplexidade é o reconhecimento de que um ato administrativo normativo possa resultar em "obrigação legal", todavia seu entendimento nos leva a situações onde a própria norma legal remete a ato normativo administrativo sua regulação. Nesse sentido, há de se fazer menção à Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que institui normas para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública. Seu art. 2º [14] define a parceria público-privada como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. A concessão patrocinada, por sua vez, é definida como a concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolva contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A previsão na Lei 10.079/2004[15] de concessão de serviços públicos com limite mínimo de cinco anos para os contratos de PPPs pode criar despesa obrigatória de caráter continuado se tais despesas forem correntes, pois ultrapassará os dois exercícios financeiros exigidos para caracterizá-las como tal. Fica a pergunta: seriam as contrapartidas contratuais da administração nas PPPs despesas obrigatórias continuadas?

As Parcerias Público-Privadas (PPP), na forma da Lei 11.079/2004, em seus arts. 22 e 28[16], estabelecem o limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior para as despesas obrigatórias

---

[14] Art. 2º, § 1º – Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.937, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

[15] Art. 2º, § 4º – É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:
I – cujo valor do contrato seja inferior a R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou
III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

[16] Art. 22. A União somente poderá contratar parceria público-privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício, e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subseqüentes, não excedam a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.
Art. 28. A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

continuadas geradas por PPP e de 1% da RCL projetada para os dez exercícios subsequentes para despesas obrigatórias continuadas anuais geradas por PPP nos contratos vigentes. No caso dos Estados, DF e Municípios, deverão ser encaminhadas ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do limite, inclusive no caso de empresas controladas não-dependentes. O descumprimento do limite de 1% sujeita o ente às sanções institucionais de suspensão de garantias e de transferências voluntárias. A nosso ver, ainda que os limites de gasto das PPPs tenham por parâmetro as despesas obrigatórias continuadas, elas não se caracterizam por obrigação legal do ente público, mas sim uma vinculação de natureza contratual fundada em previsão legal e sujeita a condicionantes normativas instituídas pelo ente público.

No tocante ao aspecto temporal, o caráter "continuado" se expressa pela permanência da obrigatoriedade do gasto por um "período superior a dois exercícios", ou seja, condizente com o período de verificação do resultado das metas fiscais fixadas nas LDOs, art. 4º [17], da LRF, também superior a dois exercícios financeiros.

A despesa obrigatória continuada não é criada na lei orçamentária anual, mas depende de instrumento normativo específico para posterior inclusão na LOA, sujeita essa norma, quando de sua geração, à compatibilidade como as leis financeiras e sua adequação orçamentária e financeira. Assim, para inserir-se no ordenamento há de se demonstrar ser conforme com esse mesmo ordenamento e sua neutralidade fiscal, ou seja, estar conforme os recursos orçamentários, pois, vindo a existir, o ônus se inverte para aquele orçamento ter de demonstrar estar conforme com a lei ensejadora da despesa obrigatória continuada.

Dessa forma, a norma jurígena, criadora do direito ensejador da pretensão contra o Estado, deve primeiro demonstrar sua neutralidade fiscal, para isso pode percorrer os seguintes caminhos:

1. já foi prevista na proposta orçamentária ou incluída por emenda parlamentar, a partir da inserção de sua estimativa de impacto orçamentário-financeiro no corpo da lei orçamentária com financiamento oriundo de receita permanente; ou

[17] Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
(...)
§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

2. não satisfeita a primeira condição, deve prever em seu próprio corpo legal o aumento de receita permanente ou a redução de outra despesa igualmente permanente.

A geração de uma despesa obrigatória continuada distingue-se de um crédito orçamentário, seja ele originário, constante da própria lei orçamentária anual, como dos créditos adicionais, autorizações que se agregam posteriormente à lei orçamentária, pois ela:

1. não possui a eficácia financeira imediata do crédito, sendo mera portadora de uma obrigação condicionada à autorização para o gasto, que só um crédito orçamentário detém;
2. se perpetua no tempo, até que outra norma de mesma hierarquia e especialidade venha a alterá-la, o que não ocorre com o crédito, findo o exercício extinta está sua eficácia, ainda que possa ter repercussão por meio de restos a pagar ou despesas de exercícios anteriores, ou reaberto no próximo exercício se crédito especial ou extraordinário for e tiver sido aberto nos últimos quatro meses do exercício, por força do art. 167, § 2º, da Constituição[18]; e
3. não possui, em regra, limite financeiro pré-fixado, constituindo-se seu balizamento a partir de situação fáticas de caráter descritivo, na maioria das vezes, fixando critérios de elegibilidade para seus beneficiários, sendo que o crédito não é carreador de preceitos normativos de tal magnitude, restringindo-se a consignar em seu título informações sucintas de sua finalidade e destino acrescido de algumas informações sobre natureza do gasto e responsável por sua execução.

Assim, vemos que a norma geradora da despesa obrigatória continuada carece de eficácia financeira plena, para a qual necessita de um crédito orçamentário que lhe dê a autorização para que a administração proceda ao necessário dispêndio no processo orçamentário e financeiro. Vemos nesse mecanismo de conformações mútuas nada mais do que a emanação no procedimento legislativo do sistema de freios e contrapesos entre os poderes constituídos, típico dos regimes democráticos hodiernos. Para que a lei criadora do gasto obrigatório continuado venha ao mundo jurídico, antes deve demonstrar estar coerente com esse mundo, visto que,

[18] Art. 167, § 2º – Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente.

nele fazendo parte, passará a vincular esse mesmo ordenamento, cabendo a ele demonstrar estar condizente com os mandamentos daquela norma que o condiciona.

2.5 Como identificar uma despesa obrigatória continuada

Então, quais são as despesas obrigatórias continuadas?

Ab initio, há de ser verificado se a despesa consta do Anexo V da LDO, cujo demonstrativo presente na LDO/2009, que consta deste estudo (Anexo 1), traz o rol de despesas obrigatórias para a União, possuindo cada um dos entes subnacionais suas regras próprias, mas assemelhadas à federal.

Na própria programação de trabalho constante da lei orçamentária anual podem ser localizados vários identificadores de gasto, classificadores suplementares do crédito orçamentário. Assim dispõem as LDOs, a exemplo do art. 7º da LDO/2009[19], que os Orça-

[19] Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.
§ 1º A esfera orçamentária tem por finalidade identificar se o orçamento é fiscal (F), da seguridade social (S) ou de investimento (I).
§ 2º Os grupos de natureza de despesa (GND) constituem agregação de elementos de despesa de mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme a seguir discriminados:
I – pessoal e encargos sociais (GND 1);
II – juros e encargos da dívida (GND 2);
III – outras despesas correntes (GND 3);
IV – investimentos (GND 4);
V – inversões financeiras, incluídas quaisquer despesas referentes à constituição ou aumento de capital de empresas (GND 5);
VI – amortização da dívida (GND 6).
§ 3º A Reserva de Contingência, prevista no art. 13 desta lei, será classificada no GND 9.
§ 4º O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no art. 2º desta lei, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e na respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à Lei Orçamentária de 2009, nos termos do Anexo II, inciso XI, desta lei, se a despesa é:
I – financeira (RP 0);
II – primária obrigatória, quando conste na Seção I do Anexo V desta lei (RP 1);
III – primária discricionária, assim consideradas aquelas não incluídas na Seção I do Anexo V desta lei (RP 2);
IV – primária discricionária relativa ao PPI (RP 3);
V – do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário (RP 4).
§ 5º Nenhuma ação conterá, simultaneamente, dotações destinadas a despesas financeiras e primárias, ressalvada a Reserva de Contingência.
§ 6º Os subtítulos enquadrados no PPI integram o PAC e não poderão abranger dotações com identificador de resultado primário diferente de 3 (RP 3).
§ 7º As ações do PAC, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constarão do SIAFI, de forma que possibilite sua identificação durante a execução orçamentária.
§ 8º A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados:
I – diretamente, pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, mediante descentralização de crédito orçamentário, por outro órgão ou entidade integrante do Orçamento Fiscal ou do da Seguridade Social;
II – indiretamente, mediante transferência financeira, por outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades ou por entidades privadas sem fins lucrativos.
§ 9º A especificação da modalidade de que trata este artigo observará, no mínimo, o seguinte detalhamento:
I – governo estadual (MA 30);
II – administração municipal (MA 40);
III – entidade privada sem fins lucrativos (MA 50);

mentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, especificando: a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

A este estudo mais relevante se mostra o § 4º do art. 7º da LDO/2009, que especifica o identificador de resultado primário, de caráter indicativo, e auxilia na apuração do resultado primário, medida do resultado fiscal brasileiro, essencialmente por não levar em consideração as despesas financeiras, com destaque para a dívida pública, seu principal e seus encargos, juros e serviços.

As últimas LDOs têm excetuado do cômputo das metas do resultado fiscal as despesas primárias incluídas no Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI), investimentos considerados estratégicos pelo governo federal, parte principal do Plano de Aceleração do Crescimento, conforme limite fixado para 2009 pela LDO/2009, art. 3º em R$ 15,567 bilhões[20]. Assim, esses investimentos, apesar de primários e discricionários não são considerados para fins de apuração do superávit primário das metas fiscais.

As LDOs exigem que sejam enviadas informações complementares sobre uma série de itens da programação de trabalho, que será apresentada na proposta orçamentária. Dentre as informações complementares, nos interessam aquelas apresentadas na proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2009, PL 38/2008 – CN, PLOA/2009, apresentado por força do art. 10 da LDO/2009,

---

IV – consórcios públicos (MA 71);
V – aplicação direta (MA 90);
VI – aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (MA 91).
§ 10. É vedado o empenho da despesa com modalidade de aplicação a definir.
§ 11. Quando a operação a que se refere o inciso VI do § 9º deste artigo for identificada apenas na execução orçamentária, antes da emissão da nota de empenho, a unidade orçamentária procederá à troca da modalidade de aplicação na forma prevista no art. 56, § 2º, desta lei.
§ 12. O identificador de uso destina-se a indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações, ou destinam-se a outras aplicações, constando da Lei Orçamentária de 2009 e dos créditos adicionais pelos seguintes dígitos, que antecederão o código das fontes de recursos:
I – recursos não destinados à contrapartida (IU 0);
II – contrapartida de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (IU 1);
III – contrapartida de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (IU 2);
IV – contrapartida de empréstimos por desempenho ou com enfoque setorial amplo (IU 3);
V – contrapartida de outros empréstimos (IU 4);
VI – contrapartida de doações (IU 5).

[20] Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta lei será reduzido em até R$ 15.567.000.000,00 (quinze bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões de reais), para o atendimento da programação relativa ao Projeto Piloto de Investimentos Públicos (PPI), conforme detalhamento constante de anexo específico do projeto e da lei orçamentária, observado o disposto no § 5º do art. 56 desta lei.
Parágrafo único. O valor de que trata o *caput* deste artigo poderá ser acrescido do montante dos restos a pagar relativos a despesas cujo identificador de resultado primário seja "3".

que determina o envio de informações complementares, como as constantes do Anexo III, inciso I, das informações complementares ao PLOA/2009, relativas a "Critérios utilizados para a discriminação, na programação de trabalho, do código identificador de resultado primário previsto no art. 7º, § 4º, desta Lei" (Anexo 2 deste estudo).

O demonstrativo primeiramente diferencia despesas primárias de não primárias, ou financeiras, as primeiras por exclusão das últimas, nos seguintes termos:

> Consideram-se como despesas financeiras, com código identificador "0" (inciso I do § 4º do art. 7º), aquelas que não pressionam o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam um direito ou extinguem uma obrigação, ambas de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. Essas despesas correspondem principalmente a:
>
> - pagamento de juros e amortização de dívidas;
> - concessão de empréstimos e financiamentos;
> - aquisição de títulos de crédito;
> - aquisição de títulos representativos de capital já integralizado; e
> - para fins de programação orçamentária, as reservas de contingência, com exceção do montante de no mínimo 1% da Receita Corrente Líquida (RCL), considerado primário, conforme determinado pelo art. 13 da LDO – 2009.

As despesas financeiras são representadas pelos grupos de despesa "2" e "6", referentes, respectivamente, a pagamento de juros e amortização de dívidas e às reservas de contingência (à exceção de sua parcela primária). Nos GnDs "1", "3", "4" e "5", pelas despesas elencadas no Anexo II do Demonstrativo anexo ao PLOA/2009. A peculiaridade da existência de despesas com pessoal, custeio, investimento e inversões financeiras, com a natureza financeira, justifica-se por seu caráter estritamente contábil, sem representar desembolso efetivo pelo Tesouro. Verifica-se que constam no orçamento para 2008 como despesas financeiras, a título de Pessoal e Encargos Sociais, um montante de R$ 12,17 bilhões nas atividades 09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, e 20AK – Contribuição da União, de suas Autarquias e

Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente da criação e/ou Provimento de Cargos ou Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações. Essas ações consistem em meras despesas para fins contábeis e consignam a contribuição da União para o regime próprio dos servidores públicos federais, nos termos da Lei nº 8.112/1990.

As despesas que não se enquadrem no conceito de financeiras são denominadas despesas primárias, responsáveis por financiar a oferta de serviços públicos à sociedade. A elas é atribuído código identificador "1", "2" ou "3" conforme, respectivamente, sua natureza obrigatória, discricionária ou destinada a financiar o Projeto-Piloto de Investimento (PPI).

As despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento quanto na sua execução.

O impacto das despesas obrigatórias continuadas para fins de elaboração orçamentária é disciplinado pelas LDOs de forma genérica e insuficientemente detalhada sem adentrar em critérios específicos, a exemplo do disposto na LDO/2009 em seu art. 17, § 6º, determina a observância do fator histórico e das alterações legislativas.[21]

As despesas discricionárias, por sua vez, são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos. Tais despesas se referem às que não sejam financeiras, obrigatórias ou pertencentes ao PPI.

O montante das despesas constantes do Projeto-Piloto de Investimento Públicos (PPI), embora discricionárias, pode ser deduzido da meta de resultado primário do governo central, daí a importância de diferenciá-lo do conjunto das outras despesas discricionárias, a partir do código identificador "3". O PPI é constituído por uma

[21] Art. 17. A elaboração e a aprovação dos projetos da Lei Orçamentária de 2009 e de créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com o princípio da publicidade, promovendo-se a transparência da gestão fiscal e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.
(...)
§ 6º As estimativas das despesas obrigatórias de que trata a Seção I do Anexo V desta lei deverão adotar metodologia de cálculo compatível com a legislação aplicável, o comportamento das despesas em anos recentes, os efeitos decorrentes de decisões judiciais e a legislação aprovada pelo Congresso Nacional.

carteira de projetos cuja principal característica é a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro, para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao custo do endividamento deles decorrente.

Ainda poderá ser perscrutada a origem, natureza e destino do gasto para verificar sua inclusão no rol das despesas obrigatórias continuadas. A maneira mais fácil de identificar se a despesa é obrigatória continuada é verificar se, uma vez criada despesa corrente, ela chegará à elaboração do orçamento definida, dada, rígida. Ficam fora desse conceito todas as despesas de custeio, outras despesas correntes, que são anualmente alocadas no orçamento sem dependerem de outra lei e todas as despesas de capital, investimentos e inversões financeiras.

Além disso, com o intuito de proteger direitos constitucionais, direitos adquiridos e contratos, não é exigida compensação para as seguintes exceções exaustivamente previstas na LRF[22]:

- a revisão geral anual da remuneração de servidores públicos e de subsídio, concedida por lei específica, na mesma data e sem distinção de índice[23];
- o serviço da dívida[24];
- nas áreas de saúde, previdência e assistência social: a concessão de benefícios a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; a expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; e os reajustes destinados a preservar o valor real de benefícios ou serviços[25].

As despesas acima descritas evidentemente têm impacto sobre o equilíbrio fiscal e suas metas são o resultado da discricionariedade do legislador quando da elaboração da LRF. Esse é o caso do Projeto de Lei Complementar 306/2008, do Senado, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 29, que vinculou receitas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a gastos na área da saúde. Lido à luz da LRF, o PLP 306/2008 não necessitaria, *strictu sensu*, de qualquer compensação em razão do aumento dos gastos com a saúde, visto que não há especificamente qualquer nova ação contemplada na proposição, mas simples acréscimo de recursos vinculados às ações já hoje desenvolvidas na saúde pública.

[22] LRF, arts. 17 e 24.

[23] Constituição, art. 37, X, e LRF, art. 17, § 6º.

[24] LRF, art. 17, § 6º.

[25] LRF, art. 24, § 6º.

É considerado aumento de despesa, a prorrogação da despesa obrigatória continuada criada por prazo determinado. No entanto, a prorrogação de despesa obrigatória continuada que inicialmente havia sido criada por prazo determinado configura geração de nova despesa obrigatória continuada.[26]

Exemplos de despesas, que aparentemente são obrigatórias e continuadas, mas que não o são para fins legais e de políticas públicas, são as despesas relativas a serviços como luz, telefone, água, embora essenciais, o consumo não é obrigatório, trata-se de uma despesa corrente que será menor se a administração gastar menos.

Também não o são contratos de prestação de serviços como consultoria, informática ou recolhimento de lixo, porque o ente pode decidir não fazer mais essa despesa no exercício seguinte, ou fazê-lo diretamente, não mais contratando empresa terceirizada e realocando sua mão de obra já contratada. Não há lei que o obrigue a fazer a despesa. A obrigação não tem origem em lei, medida provisória ou ato administrativo normativo, mas apenas em um contrato que pode ser revogado, modificado ou repactuado.

Da mesma forma, obras com execução prevista em cinco anos, porque é investimento, uma despesa de capital, portanto não incluída no conceito – apesar de continuada, e por vezes eternizada, como no caso de obras inacabadas, que passam décadas consumindo recursos públicos – não são consideradas obrigatórias continuadas. No Capítulo 9 deste estudo, são tecidos comentários sobre a conveniência de, artificialmente, considerarem-se como obrigatórias despesas claramente discricionárias.

O simples pagamento de servidores não caracteriza geração de despesa obrigatória continuada, mas sim o provimento do cargo pela posse de novos servidores efetivos ou comissionados, esses atos ensejadores de obrigação para com o Estado. O pagamento do servidor é fato superveniente, exauriente, ainda que relevante para as contas públicas, já não mais ensejador em si da obrigação para o Estado, que surge com o provimento e exercício pelo funcionário, passando a ser a obrigação existente sujeita à condição unilateral por parte do servidor da prestação do serviço. Tal não ocorre nas transferências individuais ou institucionais como prestação de benefícios previdenciários ou assistenciais, cuja condição de exigibilidade já se perfez, não mais sujeita à condição alguma posterior a não ser a própria existência do beneficiário, e, por vezes nem a isso, no caso de pensões cujo fato originador está exatamente na ausência

[26] LRF, art. 17, § 7º.

do titular do direito subjetivo público à prestação pelo Poder Público do objeto da obrigação.

Reestruturar carreiras é fato gerador de despesas obrigatórias continuadas porque, daquele momento em diante, os novos orçamentos tomarão essas despesas como rígidas, tendo em vista que os cargos providos ensejarão obrigação para o Estado.

São exemplos clássicos de despesa obrigatória continuada a reestruturação de carreiras com concessão de aumento que ultrapassa o anual geral previsto constitucionalmente, como a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, que dispõe sobre a estruturação da Carreira de Perito Federal Agrário, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário (GDAPA) e da Gratificação Especial de Perito Federal Agrário (GEPRA). Outro exemplo é a criação de indenização para anistiados políticos na forma da Lei nº 10.559/2002, cujo art. 6º gera para o ente a obrigação de reparação econômica mensal e permanente.

A contratação temporária de funcionários para substituição de servidores e empregados públicos não é considerada despesa obrigatória de caráter continuado porque não devem gerar para o ente obrigação de despesa por um período superior a dois exercícios, assim são obrigatórias, mas não continuadas, para fins do art. 17 da LRF.

O cumprimento de limites mínimos de educação e saúde não é, em si, despesa obrigatória continuada, pois, embora o cumprimento seja determinação constitucional e, portanto, obrigatório, refere-se a um conjunto de despesas. Essa questão traz à baila inúmeras proposições legislativas que pretendem criar obrigações no âmbito da educação e saúde, que, a nosso ver, devem se submeter aos mecanismos de estimação e compensação do art. 17 da LRF, ainda que muitos entendam que não o devam por serem já consideradas dentro do universo obrigatório dos gastos com saúde.

Tema relevante e ainda não bem sedimentado relativo à natureza do gasto obrigatório continuado diz respeito àquelas obrigações, ainda que legalmente constituídas, mas que se encontram submetidas à disponibilidade orçamentária. A seguir listamos programas que, embora possam ter características semelhantes às despesas obrigatórias continuadas, não as são propriamente ditas, pois, apesar de preverem benefícios assistenciais, condicionam o número de beneficiários ou o valor da despesa à disponibilidade orçamentária, descaracterizando-os do sentido estrito de gastos obrigatórios, ainda que continuado, por submetê-los ao processo orçamentário regular. Alguns exemplos:

1. Programa Primeiro Emprego, criado pela Lei nº 10.748, de 2003, autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica no valor de seis parcelas de R$ 250,00 aos empregadores que atendam a certos requisitos e contratem jovens entre 16 e 24 anos, mas a concessão da subvenção fica condicionada à disponibilidade de recursos financeiros; ou
2. Programa Educação de Jovens e Adultos, instituído pela MP nº 173/2004, convertida na Lei nº 10.880, de 2004, cujo § 2º do art. 7º estabelece que o Ministério da Educação determinará o valor a ser repassado aos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o montante de recursos disponíveis para este fim, constante da LOA.

Dessa forma, a despesa obrigatória continuada consiste naquela obrigação constituída normativamente – excluem-se as exclusivamente contratuais – por comando absoluto imperativo, não sujeito a limites orçamentários e cuja aplicação não se submete à discricionariedade administrativa; uma vez constituída, obriga o Estado por período superior a três exercícios, ainda que possa permanecer em estado latente, fator relevante para a caracterização e tipificação das despesas obrigatórias e "de caráter continuado".

2.6 Cogência normativa – fator temporal

O momento da constituição e seu período de vigência e eficácia, bem como sua compensação na origem, atraem a discussão do fator temporal quanto às despesas obrigatórias continuadas.

A questão relativa a critérios de apuração da neutralidade da proposição quanto ao resultado primário traz em seu bojo dois fatores condicionantes: a materialidade do gasto e sua temporalidade. O fator tempo nos traz o dilema de como tratar a exigência de dotação orçamentária e de autorização prévia na LDO, nesse caso para os gastos com pessoal por força do art. 169 da Constituição. Como sabido, as dotações orçamentárias e autorizações são anuais, já a tramitação de projetos de lei por vezes se eterniza. Desse modo, ainda que o projeto de lei originariamente, quando de seu envio ao Congresso Nacional, tenha dotação própria e autorização para o gasto vindouro, no exercício em que se dá seu exame de adequação orçamentária e financeira pode não mais existir essa dotação na lei orçamentária. Tal hiato temporal em parte se justifica pelo exame de mérito preceder o de adequação. Fica a pergunta: deve o exame de adequação ser realizado antes da tramitação ou ao seu findar? De *lege ferenda*, busca-se

responder essa questão no Capítulo 12 deste estudo, mostrando-se os prós e contras de cada uma dessas opções.

Exemplo de mitigação da obrigatoriedade da norma está na fixação de limite temporal para torná-la temporária. Nesse sentido, a LDO/2006, Lei nº 11.178, de 20/9/2005, art. 99, § 3º, inovadoramente, determinou que a legislação a ser aprovada em 2006, ao prever renúncia de receitas, deveria ter limite máximo de vigência por cinco anos. Esse dispositivo tem sido repetido nas LDOs subsequentes e se mostrou extremamente útil na fixação da obrigatoriedade de revisão de benefícios tributários, em regra destinados a categorias específicas, em detrimento do financiamento como um todo de ações públicas mais abrangentes.

A periodicidade, no exame de conveniência e oportunidade das ações públicas, mostra-se coerente com a suscetibilidade de perdas de receitas públicas, como ficou evidente agora em 2007 e 2008 com a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que resultou em perdas superiores a 40 bilhões de reais, em parte supridas pelo incremento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e redução em protodespesas obrigatórias continuadas, gastos com pessoal ainda por serem autorizadas na lei orçamentária. Em verdade, mesmo as denominadas fontes permanentes de financiamento, tributos em regra, estão sujeitos a variações significativas por motivos desde conjunturais de mercado como estruturais, a exemplo da obsolescência do setor econômico tributado, ou sua pura revogação legal.

Se restrições *pro futuro* mostram-se necessárias, o mesmo há de se dizer quanto a efeitos retroativos no passado, a exemplo da LDO/2009, Lei nº 11.768/08, que em seu art. 82, § 2º, dispõe que os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, inclusive transformação de cargos, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros retroativos a exercícios anteriores a sua entrada em vigor. Dessa forma, evita-se a geração de esqueletos financeiros na área de recursos humanos, que resultam com o tempo em duas alternativas: ou a administração reconhece o direito subjetivo de seus servidores ou dependentes logo na esfera administrativa ou, como sói acontecer, a reivindicação deságua no Poder Judiciário, acumulando-se os precatórios, despesas obrigatórias, continuadas ou não, no primeiro caso, as parcelas vencidas, no segundo, as a vincendas.

Por outro lado, normas financeiras podem também ver sua eficácia postergada *ad eternum*. José Ascensão (1993, p. 285) afirma que, em Portugal, leis fiscais têm sido tornadas inaplicáveis durante decênios pela suspensão, quer esta seja originariamente por prazo

ilimitado, quer por prazo limitado, mas sucessivamente renovado, sem haver revogação expressa.

A estratégia adotada por muitos autores de proposições para escaparem da compensação de postergarem a entrada em vigor da norma proposta ensejou a inclusão do art. 2º, § 2º, na NI-CFT de 1995 determinando que a previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou ampliem isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame.

Ainda nesse sentido, de bloquear o uso indevido do fator tempo para se eximir da disciplina fiscal, podem ser identificados os dispositivos incluídos nas últimas leis orçamentárias que exigiam que a implementação dos valores consignados no Anexo V, que contém as autorizações para aumento de gastos com pessoal, não possam ter seu impacto superior ao dobro dos valores autorizados, como pode ser verificado no art. 11, § 1º, da LOA/2007, Lei nº 11.451/2007[27]. O preceito visa impedir que se lancem autorizações com dotações pífias sob o argumento de que a implantação do gasto, como provimento do cargo, somente se dará no final do exercício, o que caracterizaria a "janela orçamentária" na área de pessoal.

Em nosso processo legislativo, tornou-se comum, nos últimos anos, a estratégia de inserir em projetos de lei ou medidas provisórias relativas a gastos com pessoal dispositivos parcelando sua eficácia, às vezes por longos anos, como forma de suavizar e adequar o impacto orçamentário-financeiro de reestruturações de vencimentos de carreiras ou na criação de cargos e funções no serviço público federal.

Exemplo claro desse processo de adaptação da geração de despesas obrigatórias às condicionantes orçamentárias pode se identificar pela Lei nº 11.416/2006, relativa aos servidores do Poder Judiciário, e Lei nº 11.415/2006, relativa aos servidores do Ministério Público da União, que tiveram seu impacto orçamentário e financeiro parcelado nos exercícios de 2006 a dezembro de 2008, sendo sua eficácia condicionada a existência de autorização e dotação na lei orçamentária anual, por expressa disposição de seus arts. 31 e 35 respectivamente.[28]

A recente aprovação da Lei nº 11.697, de 13/6/2008, que "dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios

[27] Art. 11, § 1º – A implementação das medidas constantes do Anexo V desta lei fica condicionada à observância dos respectivos limites no exercício de 2007 e desde que o impacto orçamentário-financeiro anualizado não seja superior ao dobro dos referidos limites.

[28] Art. 31. A eficácia do disposto nesta lei fica condicionada ao atendimento do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e das normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

e revoga as Leis (...)", dá exemplo claro da possibilidade do uso do fator temporal na busca da adequação orçamentária e financeira de proposições com relevante impacto orçamentário e financeiro, caso da nova Lei de Organização Judiciária do DF. São criados inúmeros cargos, funções e órgãos no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; assim sua implantação foi parcelada em cinco anos, a começar de 2008 até 2012. Vários dispositivos foram agregados ao projeto de lei visando assegurar essa postergação de sua eficácia, como presente nos arts. 85 a 89 da Lei[29].

2.7 Despesas obrigatórias continuadas em leis temporárias – rabilongos orçamentários

A criação de despesas obrigatórias continuadas por meio de leis orçamentárias é hoje fenômeno estranho ao processo orçamentário. Todavia, nem sempre foi assim. O processo célere e expedito de aprovação das leis orçamentárias e, especialmente, a certeza de sua aprovação mostraram-se, ao longo dos tempos, fator galvanizador de atenção por parte do legislador interessado em aprovar matérias que de outra forma dificilmente o seriam.

A necessidade premente da administração em ter uma lei orçamentária autorizando o gasto e provendo os meios para a efetivação das políticas públicas, sob pena de se manterem palavras vazias de significação real, pois inexistentes os recursos, engendrava poder de barganha às Casas Legislativas, em detrimento da racionalidade na gestão da coisa pública. Assim, pela via orçamentária muita despesa obrigatória se criou no Brasil, gastos com pessoal e benefícios

[29] Art. 85. A criação dos cargos constantes do Anexo I desta lei sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta lei e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.
Art. 86. A criação dos cargos em comissão e das funções comissionadas constantes do Anexo II desta lei, destinadas à estrutura judiciária, sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta lei, e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.
Art. 87. A criação dos cargos em comissão e das funções comissionadas constantes do Anexo III desta lei, destinadas à composição da Estrutura Administrativa da Secretaria e da Corregedoria de Justiça, sujeita-se ao cronograma previsto no Anexo V desta lei e desde que atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.
Art. 88. Ficam criadas as Varas constantes do Anexo IV desta lei, desde que observado o cronograma previsto no Anexo V desta lei e atendidas as disposições constantes dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.
Parágrafo único. A criação das Varas mencionadas no *caput* deste artigo fica condicionada à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício, nos termos do § 1º do art. 99 da Constituição Federal.
Art. 89. As despesas resultantes da implementação dos dispositivos constantes desta lei, relativas à criação de cargos, funções comissionadas e órgãos, constarão da programação de trabalho orçamentária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios conforme cronograma constante do Anexo V desta lei.
§ 1º Ficam criados os cargos, funções e órgãos mencionados nesta lei a partir de 1º de janeiro de cada exercício mencionado no Anexo V desta lei.
§ 2º As despesas mencionadas no *caput* deste artigo deverão constar de autorização expressa constante da lei de diretrizes orçamentárias a cada exercício, até a final implantação do Anexo V desta lei.

previdenciários e assistenciais eram os preferidos tanto pelos parlamentares como pelo próprio Executivo, atraídos pela celeridade do processo orçamentário.

Tal peculiaridade, muito comum até hoje no processo orçamentário norte-americano, e mesmo europeu, perdurou entre nós pelo menos até a reforma constitucional de 1926. Dispositivos contendo matérias estranhas ao conteúdo da lei orçamentária verificam-se no direito estrangeiro; as nossas "caudas orçamentárias" são os *tackings* para os ingleses, os *riders* para os norte-americanos, ou os *Bepackung* para os alemães, ou ainda os *cavaliers budgetaires* dos franceses.

Assim, criava-se despesa obrigatória continuada por meio da inclusão no corpo das leis orçamentárias de dispositivos estranhos à fixação da despesa e estimação das receitas, matérias essas próprias das leis orçamentárias, no que se chamou de caudas orçamentárias ou rabilongos. Tal possibilidade vê-se, desde a reforma constitucional de 1926, vedada expressamente, a exemplo do atual art. 165, § 8º, da Constituição[30]. Nessa disposição constitucional está expresso o princípio da exclusividade ou pureza orçamentária ao vedar tudo aquilo que não diga respeito diretamente à fixação da despesa e estimação da receita.

O tema foi motivo de artigo de nossa lavra (2003, p. 37), onde se analisa o fenômeno da inserção de dispositivos permanentes no corpo legislativo temporário das leis orçamentárias. O primeiro orçamento geral do Império brasileiro somente seria aprovado oito anos após a Independência, pelo Decreto Legislativo de 15/12/1830, referente ao exercício 1831-32. Este orçamento continha normas relativas à elaboração dos orçamentos futuros, aos balanços, à instituição de comissões parlamentares para o exame de qualquer repartição pública e à obrigatoriedade de os ministros de Estado apresentarem relatórios impressos sobre o estado dos negócios a cargo das respectivas pastas e a utilização das verbas sob sua responsabilidade. Assinala Franco Neto (1978, p. 45) que as matérias tinham relação com a gestão dos recursos públicos autorizados pelo ato legislativo, entretanto, com o passar dos exercícios financeiros, as caudas foram se avolumando e extrapolando os limites do razoável.

Essa prática foi denominada por Epitácio Pessoa em 1922 de "verdadeira calamidade nacional". No dizer de Ruy Barbosa, eram os "orçamentos rabilongos", que introduziram o registro de hipotecas no Brasil ou alteraram os procedimentos para a ação de desquite. Mas a imensa maioria das caudas dizia respeito a autorizações para

[30] Art. 165, § 8º – A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

o aumento do gasto na área de pessoal e custeio da administração, sem que contivessem créditos próprios, à época, denominadas "verbas". O processo orçamentário tornava-se o desaguadouro de todos os pleitos sociais, sejam diretamente financeiros ou com ele remotamente vinculados.

O processo chegou a tal ponto que em 1923 foi elaborado pelo Ministério da Fazenda documento denominado de "Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caráter Permanente", editada por força do art. 64 da Lei nº 3.644, de 31/12/1918.[31]

A Constituição republicana de 1891 introduziu alterações no processo orçamentário. A elaboração do orçamento passou à competência privativa do Congresso Nacional. Embora a Câmara dos Deputados tenha assumido a responsabilidade pela elaboração do orçamento, observa Arizio de Viana (1950, p. 43) que "a iniciativa sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária."

A experiência orçamentária da República Velha revelou-se inadequada. Os parlamentos, em sua maior parte, são mais sensíveis à criação de despesas do que ao controle do déficit, disfunção que engendrou historicamente dispositivos constitucionais restringindo o poder de geração de gastos pelos parlamentos, tanto na esfera orçamentária, vide art. 166, quanto na legislativa ordinária, vide art. 63, ambos da atual Constituição. A celeridade do processo orçamentário e a certeza de sua aprovação, aliada à peculiaridade da Constituição de 1891 de não permitir o veto parcial, a exemplo da norte-americana, fizeram com que as leis orçamentárias se transformassem em veículo extremamente útil a matérias distintas ao tema orçamentário, ou mesmo financeiro.

Araújo Castro menciona o desabafo do presidente Epitácio Pessoa em sua mensagem de 10 de março de 1922, que assim se pronunciou quanto às caudas orçamentárias:

> *Eu sou francamente pelo veto parcial. Julgo-o não só da mais alta e urgente conveniência publica como perfeitamente admissível no regimen da nossa Constituição. É o único meio de responder a essa fraude contumaz com que todos os annos, desde*

[31] O Poder Executivo fará organizar a consolidação de todas as disposições de caracter permanente, incertas em leis annuais de orçamento, que, não tendo sido revogadas , digam respeito ao interesse publico da União Federal; serão excluidas todas as que contenham autorização, não realizada, para a reforma da legislação fiscal ou de repartições e serviços, assim como para augmento de vencimentos ou outras remunerações, igualmente excluidas as que tenham caracter individual e as que directa ou indirectamente e com ou sem condições, autorizem a concessão de quaesquer privilegios, favores ou vantagens. FAZENDA, Ministério da. Consolidação das Disposições Orçamentárias de Caracter Permanente. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1923. p. 3.

> *que se proclamou a Republica, e à semelhança do que se fez outr'ora na Inglaterra contra a Camara dos Lords e nos Estados Unidos contra o presidente, procuramos nas caudas orçamentarias impôr ao Poder Executivo medidas as mais estranhas, contra as quaes em projectos de outra natureza se revoltaria o seu zelo pelos principios constitucionaes ou pelos interesses da Nação. (ARAÚJO CASTRO, 1924, p. 64)*

A reforma Constitucional de 1926 tratou de eliminar as distorções observadas na lei orçamentária, reforma a qual Aliomar Baleeiro (1987, p. 44) definiu como ''o parto da montanha'', pois de um projeto elaborado pelo governo Arthur Bernardes com 76 emendas dirigidas a 38 artigos dos 91 existentes na Constituição de 1891 restaram 34, após a reação dos parlamentares que redundou na retirada de 43 emendas.

Ao final, pouco foi reformado: o *habeas corpus* foi restringido à proteção do direito de ir, vir e permanecer, sem que se introduzisse outro remédio rápido e eficaz para defesa de outros direitos individuais, e permitiu-se o veto parcial, já que nossa Constituição de 1891 somente permitia o veto ao projeto de lei *in totum*. Logo veio o abuso presidencial com o veto a palavras, inclusive com a inversão total da vontade legislativa, caso do veto isolado ao termo "não", em inúmeras oportunidades, nos regimes constitucionais de 1934 a 1969.

Como afirma Marcelo Lessa Bastos (2003) o veto parcial, sem limites, mostrou-se apanágio para abusos:

> *Todavia, o veto parcial passou a ser utilizado na história política brasileira como instrumento de abuso do Poder Executivo, para, vetando palavras isoladas do texto legal, mudar-lhe completamente o sentido, acabando por desvirtuar o projeto de lei. E pior: para a derrubada do veto, era (como ainda é) exigido um* quorum *qualificado, o que dava ensejo à possibilidade de o Executivo legislar transversamente, através da desfiguração do projeto de lei, bastando que tivesse uma minoria que o apoiasse, impedindo a formação do* quorum *necessário à derrubada do veto e restauração do verdadeiro alcance do projeto desvirtuado. O veto parcial acabou sendo utilizado para fraudar a vontade do Poder Legislativo usurpada pelo presidente da República. (BASTOS, 2003)*

A introdução pelo art. 66, § 2º [32], da Constituição de 1988 da exigência de veto à integralidade do dispositivo reduziu significativamente tal possibilidade.

Assim, com a reforma de 1926, promoveram-se duas alterações significativas em termos de orçamento: a proibição da concessão de créditos ilimitados e a introdução do princípio constitucional da exclusividade, ao inserir-se preceito prevendo expressamente o princípio.[33]

Essa foi a primeira inserção da exclusividade em textos constitucionais brasileiros, já na sua formulação clássica, segundo a qual a lei orçamentária não deveria conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvadas: a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação de receita; e a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit. O conteúdo do artigo acima transcrito foi repetido, com pequenas alterações, em todas as Constituições posteriores até a atual.

A necessidade da pureza material das normas não é privativa da lei de meios, mas personifica o ideal da norma no ordenamento jurídico como um todo, que deve ser geral e abstrata, destinada a regular situações hipotéticas. Fica a pergunta: então, por que só a lei orçamentária foi contemplada com restrição constitucional expressa e qual a amplitude de tal restrição?

A estratégia parlamentar de utilizar projetos de lei exógenos à matéria legislada não é privilégio das leis orçamentárias ou do Poder Legislativo. Como menciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

> *A necessidade do veto parcial para escoimar de um texto legislativo disposições inconvenientes ou inaceitáveis fez-se visível em face do problema dos riders, das "caudas orçamentárias". Dada a importância da lei orçamentária, que é condição da arrecadação dos tributos e autorização para despesas, não podem os chefes de Executivo vetá-la, se inçada de inconveniências, sem correr o risco de paralisar a máquina estatal. Em vista disso, um pouco em toda parte mas sobretudo nos regimes presidencialistas, surgiu a prática condenável de os parlamentares inserirem nos projetos de orçamento disposi-*

[32] Art. 66, § 2º – O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

[33] Art. 34, § 1º – As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição: a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da receita; b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

> *ções parasitárias, muita vez sem nenhuma relação com as finanças públicas, disposições que seriam vetadas se objeto de proposição isolada. Isso na esperança de que, não podendo dispensar o orçamento, o Executivo as aceite, sancionando o todo. E, na verdade, o Executivo, onde não há veto parcial, tem de suportar essas "caudas", pois, como diz Beard, "não querendo bloquear as rodas do governo deixando-o sem fornecimentos, o presidente deve aceitar o bom com o mau". (FERREIRA FILHO, 2007, p. 156 e 157)*

A tendência ao "aproveitamento" de projetos para matérias que lhe são estranhas não se circunscreve ao âmbito do Poder Legislativo, mas contamina igualmente o próprio Poder Executivo, sendo fenômeno tão frequente a ponto de a Lei Complementar nº 95, de 1998, determinar em seu art. 7º que os projetos de lei devem se restringir a um único objeto e não conter matéria estranha a esse objeto[34], cada lei deve tratar o assunto que lhe é peculiar. A lei complementar destina-se, por força do art. 59, parágrafo único da Constituição, dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Assim, ela prevê que os projetos de lei, como as leis orçamentárias, devam observar o princípio da exclusividade.

Da evolução histórica do princípio da exclusividade no foro constitucional, depreende-se que, após o advento do veto parcial e seu uso reiterado, aliado ao fato de não ser o fenômeno restrito à disciplina orçamentária, não se justifica a manutenção da restrição expressa nas Constituições. A explicação de sua sobrevivência pode ser creditada à memória dos abusos cometidos e o temor de sua recidiva. Tem-se a perpetuação de regra reconhecida como útil, ainda que não mais imprescindível. Afinal, orçamento vincula-se umbilicalmente ao exercício do poder de gasto, ao poder da bolsa.

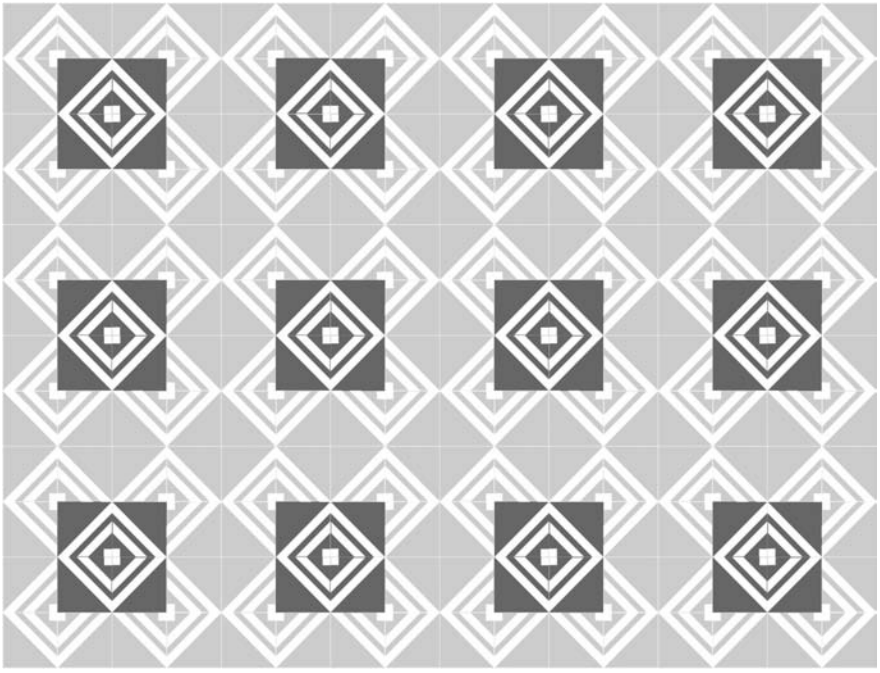
Se não é possível à lei orçamentária conter matéria estranha ao processo orçamentário, igualmente é incompatível com as normas financeiras constitucionais e legais a inserção em projeto de lei permanente de disposição relativa a crédito orçamentário. Tal fato não é excepcional e é encontrado com certa frequência em projetos de lei que criam ou transformam órgãos da administração com a inserção de autorizações para remanejamento de dotações para o órgão criado pela futura lei. Ora, o órgão legislativo competente e o rito do

[34] Art. 7º (...)
I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto; II – a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

processo orçamentário, de natureza congressual, são totalmente distintos do processo ordinário de apreciação bicameral da legislação. Essa peculiaridade é reconhecida pelo próprio texto constitucional no art. 166, § 7º, que determina rito especial para os créditos orçamentários.[35] Assim, não se mostra constitucional a prática de alterarem-se dotações e créditos orçamentárias pela legislação ordinária.

[35] Art. 166, § 7º – Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

3
Formulação de políticas públicas e o processo político de alocação de recursos públicos



O Estado contemporâneo, conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 258), fundado em Jean Meynaud, tem duas funções precípuas:

1. arbitragem entre os grupos que estruturam a sociedade, harmonizando as pretensões de indivíduos e grupos, distribuindo justiça para a paz e ordem social.
2. impulsão sobre esses mesmos grupos para a realização do bem-estar geral. Ganhou importância com o *welfare state*. Visa estimular, guiar e controlar a atividade dos indivíduos e grupos na consecução de certas metas sociais.

Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 259), sempre predominou a ideia de que a lei há de refletir o valor da Justiça, com o processo legislativo assegurando a precedência da Justiça e não da vontade arbitrária do governante. O processo legislativo foi concebido como uma forma de declaração pelo Estado do Direito, naturalmente formado na sociedade, e não de sua criação, no que veio a se transformar depois o processo legislativo. Buscava-se a segurança jurídica na positivação do direito.

A ideia íntima do justo e injusto nas relações interindividuais dá nascimento a esquemas normativos. Todavia, em regra, é no seio de grupos sociais que nascem tais pretensões. A própria existência de grupos sociais pressupõe normas que regulem a cooperação mútua, definindo a esfera de direitos e obrigações de cada um. Fruto da diversidade de interesses, estabelece-se uma competição de pretensões expresso em conflito de normas.

O justo é relativo, como demonstra a evolução das concepções do direito natural sempre adotadas como arma contra o direito positivo, cuja definição em cada época é diferente, a exemplo de Aristóteles que considerava direito natural a escravidão.

Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 264), com a estruturação da democracia pela divisão dos poderes, o arbitramento passou ao Legislativo, corpo representativo da vontade nacional. O instituto da representação parlamentar visa dar expressão genuína dessa vontade nacional. A desvinculação do representante de seus eleitores e interesses menores deveria propiciar a ele imparcialidade necessária à busca do real interesse nacional. Para Siéyès a soberania estava na Nação, já para Rousseau no conjunto de cidadãos, que imaginava o Estado como um corpo, onde a vontade geral não consentiria em prejuízo de qualquer cidadão como o cérebro não prejudicaria outros órgãos do corpo.

Nada disso se vê na democracia moderna, transformada em um jogo de interesses grupais ou mesmo individuais, como disseca Georges Ripert com grande lucidez:

> *Na realidade a regra jurídica não foi editada senão porque uma força social lhe exigiu a existência, como força vitoriosa em face das que a tal se opunham, ou tirando proveito de sua indiferença. O legislador, posto no centro de tudo como um "eco sonoro", ouve todas as vozes. Simples eco. Muitas vezes há discordância entre as vozes, mas há sempre uma mais possante que as outras; é este que o decidirá a agir. O mais forte sai vencedor de um combate cujo prêmio é a lei. Após, o jurista declara gravemente que a lei é a expressão da vontade geral. Ela não é nunca senão a expressão da vontade de alguns. (RIPERT, 1947, p. 81)*

Os partidos são os grupos de interesse institucionalizados na moderna democracia, lutando entre si para tomarem o poder para si por meio de eleições. Assim, a lei atende muitas vezes a interesses momentâneos de grupos – os costumes jamais – permitindo que grupos eleitoralmente fortes conquistem e mantenham privilégios em detrimento de outros.

Por isso, a elaboração da lei nos Estados democráticos pluralistas tende a transformar-se numa luta, a luta pela lei substitui a luta pelo direito. O campo de batalha são as câmaras e a meta é a satisfação de interesses, para o que se necessita da maioria da vontade

dos representantes, maioria que deve ser conquistada por todos os meios.

A lei, por ser resultado do embate momentâneo de forças, tem seus efeitos também fugazes, desde sua aprovação e antes da promulgação, já se lhe reclama sua revogação. Instaura-se o conflito internormativo com leis a favor e contra determinado interesse coexistindo no ordenamento. Desaparece a segurança.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 268 a 271) assinala que o Estado-providência contemporâneo suscita o interesse geral como foco de irradiação do desenvolvimento, ao contrário do Estado-liberal mantenedor da ordem como condição para a iniciativa individual. O Estado-providência busca o bem-estar por meio da disponibilidade do maior número de bens materiais e culturais. A questão fulcral está na escolha de quais bens merecerão o esforço principal. Para a aquisição de tais bens há de se investir, sacrificar no presente o consumo em benefício do futuro do qual muitos não participarão. Tarefa difícil para um governo democrático. Ainda que as promessas de campanha tenham mero caráter moral, inexistindo vinculação entre programa de governo e mandato executivo, geram expectativas e encampam pretensões vinculadas a interesses eleitorais futuros.

Para o desenvolvimento há de se direcionar a economia, planejar sua evolução, mantida a propriedade privada dos bens de produção, sem a qual a sobrevivência da democracia é duvidosa, senão impossível. Deve o Estado limitar-se a estimular ou desestimular iniciativa privada conforme juízo político e técnico expresso na lei. Assim, a lei ganha caráter instrumental.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 272) entende que o processo legislativo clássico, ou o moderno, não estão aptos a estabelecer as normas instrumentais para a direção da economia e a realização das metas perfilhadas pelos partidos na disputa do poder. Defende a necessidade de um plano global que fixe os objetivos econômicos e seus meios, veiculado por lei. Todavia, afirma flagrante a inadequação do processo legislativo para matérias técnicas em geral, por exigirem conhecimento especializado, que as Câmaras não teriam, além da responsabilidade diluída dos parlamentares no conjunto do Parlamento. Aduz ainda à lentidão parlamentar na apreciação das matérias e á impossibilidade de decisões sigilosas, a exemplo do câmbio. Destaca o papel concentrador na matéria do Poder Executivo a quem são creditados os méritos e debitados os erros nas políticas públicas.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 274) considera inadequado o processo legislativo para o arbitramento dos interesses, leis

de arbitragem, e instrumentação de políticas públicas, lei de impulsão, resultando do irrealismo da representação e incapacidade técnica dos órgãos legislativos. Concluindo, os parlamentos mostram-se inadequados para o desempenho da função de legislar, contudo seriam eles essenciais à democracia e seus valores básicos como liberdade e igualdade. Tal vinculação deve-se a evolução histórica da luta dos parlamentos contra o monarca absoluto, detentores de direitos divinos. Solidariamente, o liberalismo, porque útil à burguesia, ligou liberdade e democracia ao parlamento, expressão da soberania nacional.

Hoje, tal exclusividade na representatividade da soberania popular, ou que sejam órgãos mais democráticos do que o Executivo, não mais se justifica em razão tanto do presidente, presidencialismo, quanto do gabinete, parlamentarismo, serem detentores de mandatos eletivos. Verifica-se tendência de restringir-se o Parlamento a sua função de controle, fiscal do governo.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 279) as leis de arbitragem devem ser perenes, flexíveis e imparciais e como processo distinto das leis de impulsão, onde deve haver participação direta da sociedade, fixando metas e o governo instrumentalizando-as.

Tal proposta é afastada por aqueles que afirmam serem esses somente dois aspectos de toda a lei. Manoel Gonçalves Ferreira Filho rebate afirmando serem de arbitramento somente aquelas leis que definam a situação do indivíduo em face do Estado e de grupos, desses em face de outros grupos e do Estado. O resto seriam leis instrumentais impulsionadoras. Dá como exemplo a Constituição francesa de 1958 ao separar o domínio das leis e dos regulamentos, sendo esses destinados a todas as matérias de política governamental que não digam respeito às bases essenciais do relacionamento social.

A institucionalização da representação de interesses não deve ser confundida com Constituições timoratas, corporativas ou conselhos econômico-sociais, mas aproxima-se da legislação norte-americana do *lobbying*, isto é, exigência de registro das entidades em termos de propósitos, meios de ação, dirigentes e prestação de contas periódica com demonstração da origem dos fundos e sua aplicação. Tais entes poderiam propor leis ao órgão competente, fornecer informações e apresentar arrazoados na defesa ou combate a iniciativas. As propostas seriam encaminhadas a um colégio de juristas, com mandato e designação pelo Supremo Tribunal Federal (mais alta corte judiciária). Afinal, como afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 283): "a tarefa de elaborar leis só pode ser entregue a quem houver revelado os dotes necessários".

Para o processo legislativo, propõe Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 283) algo parecido com um processo judicial no âmbito dessa câmara de juristas. Após isso, o "anteprojeto", se requerido por 1/3 do Parlamento ou pelo Executivo, seria apreciado pelo Parlamento, aprovado ou rejeitado (por maioria absoluta), sem possibilidade de emenda. Tem-se semelhante processo no caso dos decretos legislativos referentes a tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. A justificativa seria a supremacia técnica dos juristas, "quase-magistrados", a exemplo dos anteprojetos de códigos, tarefa em regra confiada a comissões de juristas.

Há de se reconhecer que o processo político de alocação dos recursos públicos mostra-se complexo e multifacetário. A concentração do poder financeiro, "o poder da bolsa", nas mãos do Poder Executivo, é fato inquestionável. Todavia, essa presença marcante do Executivo na gestão dos recursos públicos não afasta a dos demais Poderes, tanto pelo lado complementar dos Parlamentos ao legislar, sempre sujeitos ao veto presidencial, como pelo retificador do Poder Judiciário, ao sujeitar os atos concretos ou abstratos à sua interpretação jurisdicional.

A realidade é que o único e legítimo titular do poder financeiro, a sociedade como um todo, dificilmente age de forma direta – ainda que experiências como as do orçamento participativo sejam louvadas e decantadas pela doutrina – fazendo-nos crer que a democracia direta, se algum dia existiu, hoje não passa de uma quimera. A democracia representativa, modelo da democracia liberal do mundo contemporâneo, apresenta-se como a única operativa no contexto de Estados mastodônticos contemporâneos. Nesse contexto, são formuladas e implementadas as políticas públicas, como expressão das ações estatais postas em prática para satisfação das necessidades sociais.

O poder desempenhado por esses representantes do titular da coisa pública é *sui generis* e limitado unicamente a um poder originário constitucional e suas manifestações derivadas, inscritas nas normas por eles mesmos editadas. Nos dizeres de Geraldo Ataliba:

> *Se, como visto, o dono da* res publica *é o povo, todas as disposições a respeito de sua (coisa pública) preservação, desenvolvimento e aplicação a ele (povo) pertencem. Só o dono pode dispor sobre o destino da coisa; só ele pode dizer como, quando e em que finalidade ela pode ser aplicada (...) É a vontade do povo que determina a sorte da coisa pública, os fins a que deve atender e os modos de sua aplicação, (...) No regime que adotamos, os representantes do*

> *povo – portadores de mandato por ele outorgado, na forma institucional – decidem, de modo inaugural, genérico e abstrato, o que os órgãos do estado haverão de fazer. E o fazem de modo quase absoluto, só presos à vontade constituinte, expressa na Carta Fundamental. Daí o especial significado que assume, entre nós, o princípio da legalidade, como expressão primeira da representatividade. (...) Toda a ação pública tem por base e limite a lei. (ATALIBA, 1985, p. 153)*

Para Eugenio Lahera (2004, p. 12) políticas públicas são formas de simplificação da realidade social e seus problemas, podendo ter efeito negativo, até porque os temas econômicos e sociais são tão dinâmicos e as atividades de governo que as afetam tão numerosas e interconectadas que precisar a interpretação do desenvolvimento e previsão de resultados de uma nova intervenção parece duvidoso.

O conceito de políticas públicas inclui temas tanto de governo como de Estado, como políticas de mais de um governo ou que abrangem um conjunto de poderes de Estado em seu desenho ou execução. As políticas públicas raramente se extinguem por completo, mudam, se combinam com outras. Já se disse que as políticas públicas são imortais, assim como muito de seus gastos, como examinados neste estudo.

Para Eugenio Lahera existem quatro etapas nas políticas públicas: origem, desenho, gestão e avaliação. Lahera menciona o fato de, na Nova Zelândia e no Brasil, ter-se uma etapa onde se verifica o montante dos recursos arrecadados e gastos em uma declaração específica de que haverá recursos suficientes. Todavia, como veremos no Capítulo 10 deste estudo, tal procedimento é realizado em várias nações ainda que de formas diferenciadas.

Eugenio Lahera (2004, p. 9) assinala as características de uma boa política pública: 1. fundamentação ampla e concomitante às específicas; 2. estimação de custos e alternativas de financiamento; 3. avaliação do custo/benefício social; 4. benefício social marginal comparado com a de outras políticas (o que é prioritário?); 5. consistência interna e agregada; 6. apoios e críticas prováveis (políticas, corporativas ou acadêmicas); 7. oportunidade política; 8. lugar na sequência de medidas pertinentes; 9. clareza dos objetivos; 10. funcionalidade dos instrumentos; e 11. indicadores (custo unitário, economia, eficácia e eficiência).

Lahera (2004, p. 21 e 22) desmistifica milagres, para ele não existem políticas públicas ótimas, mas soluções possíveis, pois não

existe garantia de escolha da melhor. Elas refletem os sistemas políticos nos quais são desenvolvidas. Sua formulação e implementação representam um avanço na governabilidade e modernização da esfera pública. Sua melhor condução exige partidos e grupos sociais bem informados e regime democrático efetivo. Para ele, o Poder Legislativo se mostra como foro útil à busca de acordos negociados para políticas públicas, assim, deve haver mecanismos de informação e consulta entre administração e Legislativo.

Outra visão da formulação e efetividade das políticas públicas são exibidas por William Mitchell e Simmons Randy (2004, p. 99), acadêmicos adeptos da escola norte-americana da *Public Choices*. Defendem eles que os governos dificilmente corrigem as falhas de mercado, eles normalmente tornam as coisas piores. A razão fundamental é que informações e incentivos que permitem que os mercados coordenem as atividades e necessidades humanas não estão disponíveis para o governo. Assim, eleitores, políticos, burocratas e ativistas que acreditam estar promovendo o interesse público, são levados por uma "mão invisível" a promover outros tipos de interesse.

A evolução da teoria da escolha pública ao longo dos últimos 30 anos desmistificou e desromantizou o processo político. Talvez a principal descoberta desse campo de estudos tenha sido a propensão a diminuir o bem-estar social demonstrada pela política do mundo real, tendências essas conhecidas como "fracassos dos governos", conforme Mitchell e Randy (2004, p. 101 a 141).

Impor várias formas de ordem através de instituições políticas é uma forma que as pessoas buscam para reduzir a incerteza e levar adiante seus interesses pessoais. Tais instituições estruturam o comportamento no jogo político. Instituições coletivas (escolhas coletivas) são questões altamente importantes, com boas e más consequências para o bem-estar individual e coletivo.

Mas qual a natureza fundamental da escolha coletiva? Para que se possa tomar decisões coletivas, regras têm de ser adotadas para fazer com que as decisões tomadas coletivamente sejam investidas de autoridade. A pluralidade é uma dessa regras; maioria simples e maiorias absolutas são outras. Tais regras necessariamente implicam que, quando as escolhas forem feitas, haverá perdedores e vencedores.

Os eleitores estão, contudo, desestimulados, eis que votar não é visto como algo recompensador ou eficaz. E apesar de o voto ser uma característica central visível da democracia, deve se reconhecer o quão realmente insignificante ele é no processo coletivo de escolha como um todo. As dificuldades de se apoiar o interesse geral são aumentadas quando são levados em consideração grupos

de interesse concentrados. Pequenos grupos organizados têm mais influência do que contribuintes não-organizados. Devido ao fato de que eleitores são tão cruciais para o sucesso político, exige-se dos políticos que sejam competitivos, que barganhem e façam acordos. Raramente o político individual conseguirá alcançar suas metas e aquelas de seu eleitorado sem aliados.

Para Mitchell e Randy (2004, p. 147 a 173), processos políticos são falhos em razão de:

1. incentivos perversos: ao escolher políticas públicas, políticos – que esperam permanecer em seus cargos – devem classificar em um ponto mais alto o impacto nos votos em relação ao impacto de eficiência de cursos alternativos de ação (p. 151);
2. provisão coletiva de necessidades individuais: cidadãos buscando a provisão coletiva de suas necessidades pessoais geralmente buscam aqueles bens pelos quais eles não pagariam no mercado privado. Desde que os bens sejam gratuitos, eles demandam mais dos mesmos e, por conseguinte, deslocam recursos escassos de seus usos de maior valor (p. 153);
3. mecanismos de sinalização deficientes: em democracia, a unidade principal de contabilidade e meio de troca é o voto. Contudo, o voto não pode expressar a intensidade de preferências de um eleitor. O voto na urna leva consigo pouca informação (p. 155). O que tudo isso significa é claro: a comunicação política é raramente útil para a distribuição racional ou eficiente de recursos escassos (p. 160);
4. miopia institucional: a razão para a miopia do político é simples: eleitores são míopes também. E os eleitores têm pouca visão devido ao fato de que a maioria das políticas públicas proporciona benefícios a longo prazo com custos imediatos, ou ganhos imediatos com custos atrasados (p. 162);
5. dificuldades dinâmicas: diante da incerteza, governos se comportam compreensivelmente de formas incertas e imprevisíveis (p. 163);
6. recursos inadequados, exigências de processo formal, reivindicações de clientes competindo entre si, assim como o medo dos legisladores, todos contribuem para maximizar o tempo perdido no desempenho de metas regulamentadoras (p. 165); e
7. regras eleitorais e distorção de preferências: mesmo que os eleitores, políticos, burocratas e grupos de interesse fossem

> todos altruístas e informados, suas preferências individuais de políticas públicas seriam distorcidas através do funcionamento das próprias regras básicas (p. 173).

Mitchell e Randy (2004, p. 176), em sua crítica ao processo político existente, concluem que ele não apenas promove a ineficiência, como tem a tendência de levar adiante os interesses daqueles que estão em melhor situação. Aqueles que vão bem no mercado, também, vão bem na organização política. Todavia, apesar de serem "imperfeitos", os mercados e as organizações políticas são importantes para o bem-estar individual e coletivo. E mesmo democracias imperfeitas têm muito mais a ser dito a seu favor do que não-democracias.

Mais especificamente, os processos políticos também são influenciados por seu próprio produto: as obrigações para o Estado, por ele mesmo gerado.

A preponderância de despesas obrigatórias nos gastos públicos trouxe desafios ao processo político de alocação dos recursos públicos, como ressalta Allen Schick (2003, p. 29 e 30). Associados ao predomínio de gastos obrigatórios estão o ativismo e a influência de grupos de interesses. Esses dois elementos combinados fazem difícil a manutenção da disciplina fiscal, independente da orientação política majoritária. No passado, a formulação e execução de políticas públicas era mais fácil pela supremacia de gastos discricionários e relativa fraqueza de grupos lobistas. Assim, necessitava-se menos de regras fiscais explícitas, sendo a política de equilíbrio fiscal realizada na "boca do caixa", pelo contingenciamento das dotações ou simples não execução do gasto.

Ressalta Allen Schick que os *entitlements*, gastos obrigatórios continuados regrados por critérios legais, tem seu aumento vinculado a outros fatores que não políticos, como demográficos ou tendências econômicas, que não dependem de decisões orçamentárias.

Wéder Oliveira (2004, p. 23) assinala tratar-se o *entitlement* de uma imposição legal ao governo de conceder assistência financeira ou pagar benefícios, segundo regras ou fórmulas específicas, a todos os indivíduos, entidades privadas ou públicas que atendam os requisitos de elegibilidade definidos na lei. A menos que as leis que dispõem sobre tais programas sejam modificadas, os indivíduos e entidades elegíveis têm direito ao recebimento desses benefícios, independentemente da situação orçamentária do governo, e podem recorrer ao Poder Judiciário para forçá-lo a cumprir a lei.

Ao contrário dos gastos orçamentários tradicionais, em que o papel dos políticos é alocar aumentos, o orçamento dos *entitlements* pode exigir deles cortes alocativos pelo "desentitulamento" de beneficiários, cujos pagamentos são assegurados por lei. Essa é uma tarefa muito mais onerosa do que a orçamentária e para a qual os políticos, em regra, não estão preparados ou dispostos. Regras fiscais não tornam menos doloroso esse dilema. Todavia, com despesas obrigatórias crescentes e independentes, há de se impor limites à satisfação das pressões por novos benefícios ou gastos.

Allen Schick alerta que *entitlements* tornam necessárias regras fiscais, mas podem também torná-las ineficazes se não houver vontade política suficientemente forte para fazê-las vingar. Sem esse fator subjetivo, regras fiscais podem se mostrar totalmente inócuas e supérfluas.

O desafio político de trazer para a arena orçamentária os *entitlements* vê-se dificultada pelos grupos organizados que protegem interesses específicos e defendem a vinculação de receitas ou obrigatoriedade de gastos por meio de pisos mínimos, por exemplo. Hoje, tais grupos mostram-se mais numerosos como também mais bem informados e ativos do que há duas décadas, com maior influência junto aos formuladores de políticas públicas no Executivo ou Legislativo.

Os políticos contemporâneos frequentemente encontram-se no fogo cruzado de grupos defensores da disciplina fiscal e de grupos ciosos de seus benefícios ou ansiosos por novos benefícios. Assinala Allen Schick que, quando as regras fiscais são exigidas de fora do sistema político, como na Comunidade Europeia e do Fundo Monetário Internacional, os políticos podem mostrar-se insensíveis às dificuldades dos governos, que, para dar efetividade às regras fiscais, devem assumir sozinhos o desafio.

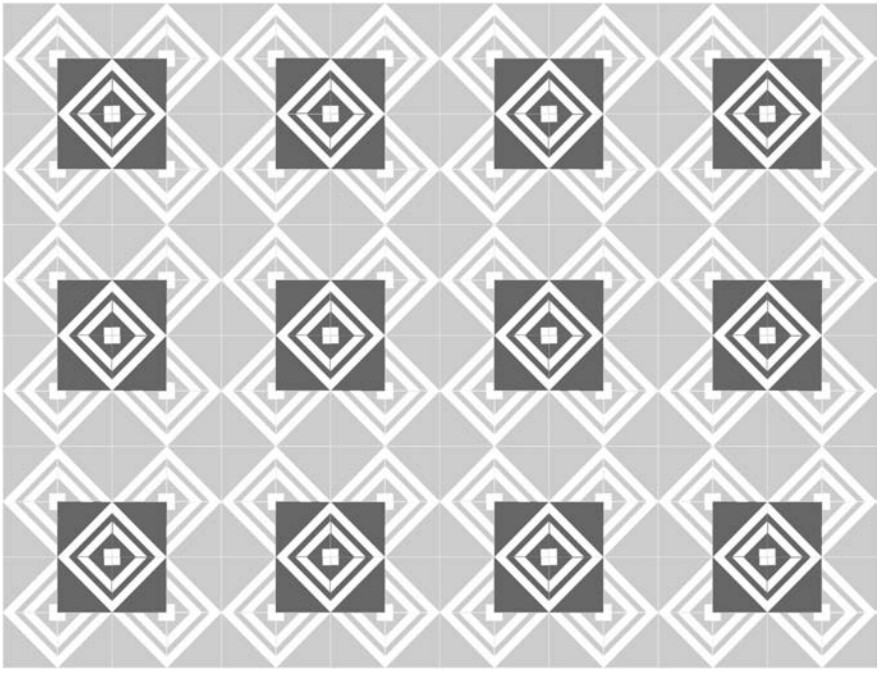
Dessa forma, o processo de formulação de políticas públicas mantém íntima correlação com o processo político de alocação dos recursos públicos. A forma de apropriação desses recursos dá-se pelo processo legislativo ordinário assim como pelo processo orçamentário. Como evidenciado ao longo deste estudo, se o primeiro processo fixa as obrigações mais relevantes, o segundo as fixa de forma temporária e pontual. Ocorre que o segundo é objeto de inúmeros mecanismos de controle, como pelos órgãos de controle externo e interno da administração e pelo Poder Judiciário, já o primeiro, ainda que mais abrangente não é motivo de controle aprofundado em nosso ordenamento. Sob essa ótica, identifica-se que o processo político parlamentar de controle prévio da criação de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários, em nível federal, hoje se reduz ao

exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira desenvolvido pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, processo esse que será analisado a seguir.

Único processo institucionalizado de verificação do impacto financeiro das obrigações engendradas no âmago do ordenamento federal e com poucos exemplos de controle em nível estadual ou municipal, o aprimoramento desse exame deve ser buscado, em um contexto de um Estado que aspira o equilíbrio de suas contas de forma permanente.

4

O papel histórico do Parlamento na geração e controle de despesas obrigatórias continuadas



Como já visto, políticas públicas são materializadas pela geração de gastos públicos. Esses gastos podem ser despesas orçamentárias ou tributárias, obrigatórias ou discricionárias, imediatas ou continuadas, primárias ou financeiras, correntes ou de capital e ainda outras classificações são encontradas na legislação e doutrina, mas a questão aqui é a quem é atribuída a competência para sua geração e controle e como deve ser exercida.

A competência para geração de despesas obrigatórias continuadas, objeto de nosso estudo, insere-se no universo maior da iniciativa de leis ou emendas parlamentares a projetos de lei oriundos de outros Poderes que criem despesa para o Estado. O controle do exercício do poder financeiro constitui essencial tarefa atribuída constitucionalmente ao Poder Legislativo pela apreciação da proposta orçamentária e suas alterações. Se é inquestionável a atribuição do Legislativo para autorizar o gasto, fenômeno mundial, já não o é para iniciar o processo de geração desses gastos. Em regra, a iniciativa de proposições que criem obrigações para o Estado é privativa do Poder Executivo.

Conforme Melo (2006, p. 202) em sistemas presidencialistas multipartidários, a exemplo do brasileiro, com frequentes governos de coalizão, as emendas parlamentares e sua aprovação representam importantes mecanismos de negociação entre os membros da coalizão. O desenho institucional híbrido do país em que traços proporcionalistas (por exemplo, sistema eleitoral proporcional) coexistem com características majoritárias, presidentes com amplos poderes, implica maior espaço para o trabalho das oposições ou para a barganha que ocorre durante a tramitação legislativa de uma proposição

no seio da própria coalizão de governo. O espaço privilegiado para o emendamento são as comissões congressuais, embora as emendas também possam ser apresentadas no plenário das Casas Legislativas, exceto para as emendas ao ciclo orçamentário, por expressa vedação constitucional.[36]

Em países cujos sistemas políticos apresentam corte majoritário há pouca atividade de emendamento. São frequentes os governos majoritários de partido único, em que os partidos também são fortes e disciplinados, a exemplo do Reino Unido ou da França.

Essas restrições não se limitam ao processo orçamentário, mas se estendem à legislação permanente, tem-se como exemplo o art. 40 da Constituição francesa, que determina a inadmissibilidade de proposições ou emendas formuladas por membro do Parlamento se sua adoção tiver por consequência uma diminuição dos recursos públicos ou a criação ou agravamento de um encargo público. O exame de "*Recevabilité financière dans la procédure législative*" da Assembleia Nacional francesa, realizado pela Comission de Finances, de L'Économie Générale et du Plan, nos termos do art. 145 de seu Regulamento Interno e com fundamento no art. 40 da Constituição francesa, é descrito neste estudo no Capítulo 10. Outro exemplo do direito estrangeiro tem-se na Constituição espanhola, que em seu art. 134, exige a anuência do Executivo para a tramitação de qualquer proposição ou emenda que suponha aumento de créditos ou diminuição de ingressos.[37]

Os partidos de oposição interferem muito pouco na atividade legislativa e governativa, seja porque as regras de organização dos trabalhos legislativos conferem grande poder ao partido no governo, convertendo os partidos de oposição em expectadores da atividade governativa ou em virtude de o trabalho das comissões ser inexpressivo.

Nos sistemas majoritários de tipo parlamentarista, há pouco incentivo para o emendamento, o qual, em muitos casos, se confunde com o voto de desconfiança do Legislativo. Em muitos países que adotaram as instituições parlamentaristas britânicas, a prática de apresentação de emendas a projetos de lei é virtualmente desconhecida. Ela é substituída por negociação no plano intrapartidário entre lideranças partidárias e suas bases.

[36] Art. 166, § 2º – As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

[37] Art. 134. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Esse padrão de baixa atividade de emendamento é ainda mais expressivo no caso de emendas ao orçamento. A despeito de alguns traços que são universais como, nos casos onde há a possibilidade de apresentação de emendas, a exigência do não se exceder o teto fixado na lei do Executivo, há grande variação quanto ao papel do legislador no processo orçamentário. Em alguns países de claro desenho majoritário como Austrália, Irlanda, Japão, Grécia e Nova Zelândia (além de outros, como Israel e Uruguai), é vedado ao Legislativo alterar ou emendar o orçamento, cabendo-lhe apenas rejeitá-lo ou aprová-lo na íntegra.

Em outros casos, embora não haja vedação, os parlamentares nunca introduzem mudanças no orçamento, por exemplo, Reino Unido, Suécia, Bélgica. Há ainda casos em que a proposição de uma emenda ao orçamento equivale a um voto de desconfiança. Em alguns países é permitida a apresentação de emendas, mas, se isso não ocorrer, a proposta do Executivo é aprovada por decurso de prazo. Em países como a Colômbia e o Brasil, as emendas parlamentares estão sujeitas ao veto presidencial; em outros, somente podem ter por objeto agregados do orçamento no nível programático e setorial.

Se hoje as instituições parlamentares, em regra, veem-se limitadas em seu papel de geradoras de despesas obrigatórias continuadas, no passado tal não ocorria. O processo de constrangimento dos parlamentos na criação de dispêndios obrigatórios para a sociedade é histórico e crescente, com movimentos sucessivos de expansão e retração, mas com tendência de, a longo prazo, restringir sua participação na formulação de políticas públicas.

Nossa Constituição imperial de 1824 não continha qualquer dispositivo limitando a atuação da Assembleia Geral, bicameral, na seara dos gastos públicos, restringindo-se a atribuir-lhe a tarefa de fixar anualmente a receita e a despesa pública, conforme proposta orçamentária encaminhada pelo ministro da Fazenda.[38] Todavia, já atribuía ao Poder Legislativo a prerrogativa de criar e extinguir empregos públicos bem como de estabelecer sua remuneração.[39]

[38] Art. 172. O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos ás despezas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

[39] Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral:
(...)
X – Fixar annualmente as despezas publicas, e repartir a contribuição directa.
(...)
XVI – Crear, ou supprimir empregos publicos, e estabelecer-lhes ordenados.

O primeiro Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de 1831, nada dispunha sobre restrições à iniciativa financeira dos senhores parlamentares. Todavia, em sessão de 3/9/1867, por decisão do presidente aprovada pela Câmara, foi alterada a redação do art. 148 determinando que: "Na 3ª discussão do orçamento não se admittirão emendas creando despezas. Se porém já estiverem creadas, poder ser augmentadas, diminuidas ou supprimidas." Estava inaugurado o processo de cerceamento do Parlamento quanto as suas iniciativas financeiras. Tal vedação foi mantida durante o período republicano como se identifica no art. 196, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1915.[40]

Proclamada a República, a novel Constituição de 1891, inspirada no modelo norte-americano, tratou de atribuir ao Congresso Nacional, por meio de seus membros, a exclusividade na iniciativa legislativa.[41] A reforma de 1926, que trouxe para o foro constitucional a vedação de criação de despesas obrigatórias por meio da lei orçamentária, os denominados rabilongos, comentados no Capítulo 2 deste estudo, item 2.7, já continha o embrião do distanciamento entre processo legislativo e orçamentário ao fixar no art. 34, § 1º, da Constituição de 1891 que as leis orçamentárias não podiam conter matéria estranha à estimativa da receita e à "despesa fixada para os serviços anteriormente criados". Estabeleceu-se assim que a legislação permanente comandaria a peça orçamentária e não o contrário, como correntemente se fazia ao serem criadas nas leis orçamentárias despesas obrigatórias, ou seja criavam-se obrigações permanentes por leis temporárias.

A Constituição de 1934, em seu art. 50, § 3º, repetiu o dispositivo acima mencionado, todavia, pela primeira vez em nossas constituições, inseriu, com seu art. 41, §§ 1º e 2º, o Poder Executivo no rol de legitimados a apresentarem projetos de lei em matéria fiscal e financeira, e não só a lei orçamentária. Ademais, acrescentou a iniciativa privativa do Poder Executivo de apresentar projetos de lei que "aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados". Estava iniciado o processo de afastamento do

[40] Art. 196, paragrapho único – Em 3ª discussão não poderão ser apresentadas nem recebidas pela Mesa emendas augmentando a despeza ou diminuindo a receita, salvo si a medida for de accôrdo com a proposta do governo.

[41] Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:
1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;
(...)
25º) criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos;
(...)
Art. 36. Salvas as exceções do art. 29, todos os projetos de lei podem ter origem indistintamente na Câmara ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros.

Parlamento brasileiro da iniciativa na criação de gastos obrigatórios continuados, em especial em matéria de gastos com pessoal.[42] Seu art. 50, inaugurou a distinção entre despesas obrigatórias e discricionárias, denominadas respectivamente de despesas fixas e variáveis, vindo a reforçar a separação já prenunciada na Constituição de 1891, com a redação de 1926.[43]

A Constituição de 1937, em seu art. 49, atribuiu à Câmara dos Deputados, que nunca veio a ser convocada sob regime do Estado Novo, o início da discussão das proposições que criassem despesas, todavia, mais relevante foi seu art. 64, que simplesmente vedou a iniciativa de projeto ou emenda que aumentassem despesas. Dispositivo tão draconiano só será repetida pela Constituição de 1967, já sob o regime militar.[44]

A Constituição redemocratizadora de 1946 manteve, em linhas gerais, as disposições da Constituição de 1934 acerca da iniciativa parlamentar na geração de despesas por meio de projetos de lei. O art. 67, § 1º, mantinha a iniciativa privativa de leis fiscais e financeiras na Câmara dos Deputados e Presidência da República.[45] Permaneceu inalterada no art. 73, § 2º, a dicotomia despesa fixa e variável da Constituição de 1934. A CF de 1946 trouxe ainda, no art. 97, a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, inclusive com a iniciativa privativa de projetos de lei destinados a criação de seus cargos e vencimentos.[46]

---

[42] § 1º Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira.
§ 2º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais, quanto aos respectivos serviços administrativos, pertence exclusivamente ao presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas.

[43] Art. 50, § 2º – O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

[44] Art. 49. Compete à Câmara dos Deputados iniciar a discussão e votação de leis de impostos e fixação das forças de terra e mar, bem como todas que importarem aumento de despesa.
(...)
Art. 64. A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa.

[45] Art. 67. A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao presidente da República e a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
§ 1º Cabe à Câmara dos Deputados e ao presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira.
§ 2º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas.

[46] Art. 97. Compete aos Tribunais:
I – eleger seus presidentes e demais órgãos de direção;
II – elaborar seus Regimentos Internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; e bem assim propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;

A Constituição de 1967 já possuía em seu texto o princípio do equilíbrio das finanças públicas, não só o orçamentário formal, como muitas vezes é mencionado pela doutrina e presente no *caput* do art. 66, seu parágrafo primeiro estendia o equilíbrio a toda a proposição que "crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista".[47]

A Magna Carta de 1967 ainda acresceu dispositivos visando assegurar o atingimento desse equilíbrio, prevendo formas embrionárias dos sistemas de compensação sistêmica (contingenciamento) e tópico (na própria norma), que só vieram a ser albergados pelo ordenamento muito depois na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seus arts. 9º, 14 e 17. Assim, a compensação sistêmica do contingenciamento e tópica já era prevista no art. 66, §§ 2º e 3º, diga-se, logo revogados pela EC nº 1, de 1969.

Efetivamente, pode-se verificar pela legislação editada sob a égide da Constituição de 1967 a observância do disposto, a exemplo da Lei nº 5.368, de 1/12/1967, que reajustava em 20% os vencimentos dos servidores civis e militares da União, e, para assegurar a neutralidade fiscal da medida, reformula alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados, compensação expressamente mencionada em seu art. 10[48].

O art. 66 da Constituição de 1967 ainda determinava um processo de contingenciamento com foro legislativo e a limitação constitucional dos gastos com pessoal. Assim, podemos afirmar termos à época os fundamentos constitucionais para o exame de adequação orçamentária, que já era realizado pela Câmara dos Deputados, como se verá. Lamentavelmente, o art. 66 da Constituição de 1967 foi suprimido pela reforma constitucional advinda a EC nº 1/1969,

[47] Art. 66. O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.
§ 1º O disposto neste artigo não se aplica:
a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica;
b) às despesas que, nos termos desta Constituição, podem correr à conta de créditos extraordinários.
§ 2º Juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da receita, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista.
§ 3º Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de *deficit* superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário,
§ 4º A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinqüenta por cento das respectivas receitas correntes.

[48] Art. 10. A despesa a que se refere o artigo anterior será coberta com o produto da elevação das alíquotas de que trata o artigo 8º e seu parágrafo único desta lei.

não mais constando da Seção VI – Do Orçamento da Carta outorgada pelo regime militar.

A Constituição de 1967 manteve a bicameralidade da tramitação orçamentária e consequente congruência entre esse processo e o exame de compatibilidade e adequação orçamentária, que sempre foi realizado pela Comissão de Finanças ainda que sem essa denominação própria.[49]

Assim, a Emenda Constitucional nº 1/1969, outorgada pela Junta Militar à Constituição de 1967, trouxe um novo processo orçamentário, congressual e concentrado em uma só comissão mista com a competência constitucional de receber exclusivamente as emendas parlamentares apresentadas à proposta orçamentária e de apreciar a peça central das finanças públicas federais[50]. Entretanto, não trouxe a essa comissão a atribuição de apreciar as proposições legislativas ordinárias que criassem despesas obrigatórias vinculadoras da lei orçamentária, fazendo dela caudatária dessas normas geradas em processo totalmente apartado do orçamentário, pelo contrário, como já mencionado, fez foi suprimir a adequação orçamentário-financeira do texto constitucional. Essa dicotomia trouxe e traz consequências até hoje sentidas e tratadas neste estudo, qual seja, dois processos legislativos distintos em seus procedimentos mas umbilicalmente ligados por suas consequências, pois ambos criam obrigações para o Estado.

A Constituição de 1967, mantida pela EC nº 1/1969, era draconiana para com as iniciativas parlamentares com impacto financeiro e em seu art. 60 vedava expressamente qualquer iniciativa parlamentar de lei que dispusesse sobre matéria financeira ou aumentassem a despesa pública.[51]

---

[49] Art. 68. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.
§ 1º A Câmara dos Deputados deverá concluir a votação do projeto de lei orçamentária dentro de sessenta dias. Findo esse prazo, se não concluída a votação, o projeto será imediatamente remetido ao Senado Federal, em sua redação primitiva e com as emendas aprovadas.
§ 2º O Senado Federal se pronunciará sobre o projeto de lei orçamentária dentro de trinta dias. Findo esse prazo, não concluída a revisão, voltará o projeto à Câmara dos Deputados com as emendas aprovadas e, se não as houver, irá à sanção.

[50] Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.
§ 1º Organizar-se-á comissão mista de senadores e deputados para examinar o projeto de lei orçamentária e sôbre êle emitir parecer.

[51] Art. 60. É da competência exclusiva do presidente da República a iniciativa das leis que:
I – disponham sobre matéria financeira;
II – criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
III – fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
IV – disponham sobre a administração do Distrito Federal e dos Territórios.

A Constituição de 1988, ao contrário de sua predecessora Constituição de 1967/69, não possui disciplina tão rígida, permitindo aos parlamentares a iniciativa de proposições e emendamento com efeitos financeiros, ressalvados os projetos de lei de iniciativa do presidente da República, projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, por força de vedação expressa em seu art. 63. Dessas vedações a projetos de iniciativa do Executivo, excetuam-se dessas restrições as emendas no processo orçamentário, reguladas pelo art. 166 da Constituição[52].

Essas limitações materiais e processuais ao emendamento à proposta orçamentária não vedam totalmente o emendamento parlamentar, mas exigem sim o equilíbrio orçamentário ao determinarem a indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa. As restrições ali consignadas, relativas às fontes de financiamento, tem sido transpostas por meio do artifício do aumento de receita estimada a título de erros e omissões nessas estimativas e pelo oferecimento de uma reserva de recursos para compensação das emendas parlamentares individuais, no montantes de 1% da receita corrente líquida. Essa reserva vem sendo constituída na proposta orçamentária desde a década de 1990 por acordo entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional de forma a não desfigurar as ações propostas pelo Poder Executivo em seu projeto de lei. A reserva para emendas individuais, por exemplo, consta da LDO/2009 em seu art. 13[53] e pode ser obtida por dedução, se a proposta consta

---

Parágrafo único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:
a) nos projetos oriundos da competência exclusiva do presidente da República;
b) naqueles relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

[52] Art. 166, § 1º – Caberá a uma comissão mista permanente de senadores e deputados:
I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República;
II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.
§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.
§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
III – sejam relacionadas:
a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

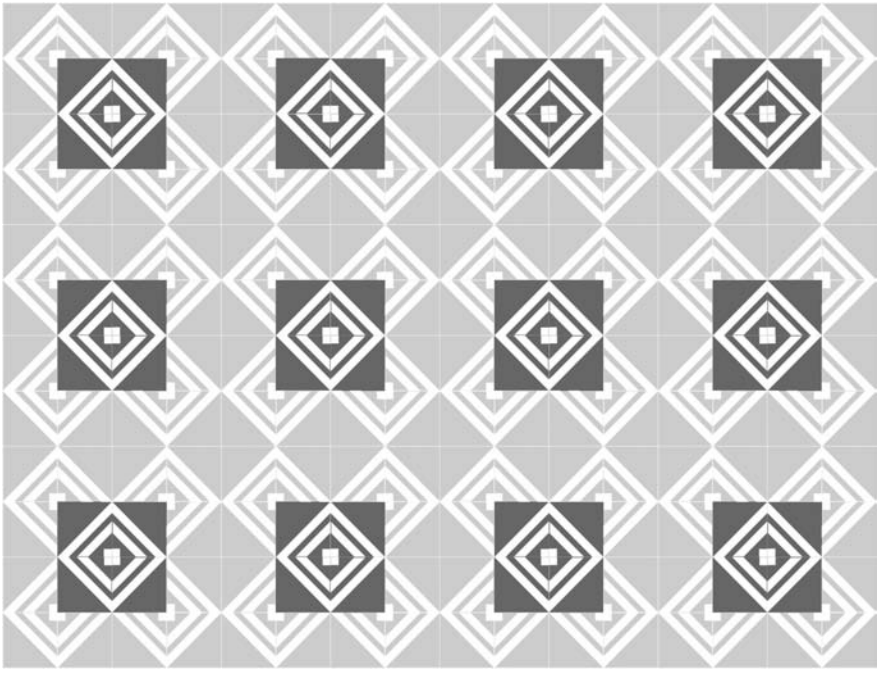
[53] Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária

2% da RCL e a lei orçamentária deverá conter 1% da RCL, significa que a proposta contém 1% de RCL disponível para apropriação pelo Congresso Nacional sem necessidade de supressão ou redução da programação de trabalho proposta pelo Poder Executivo. Reserva algo semelhante foi proposta no autógrafo da LDO/2009 no mesmo art. 13 em seus §§ 3º e 4º, tendo sofrido veto presidencial, analisado no Capítulo 12.1 desta obra. A reserva vetada propunha mecanismo semelhante para compensação de proposições que criassem despesas obrigatórias continuadas.

A Constituição de 1988 manteve o processo orçamentário concentrado na comissão mista prevista no art. 166, todavia, não dispôs sobre a compatibilização e adequação da legislação permanente que crie obrigações para o Estado e a lei orçamentária, como o fez a Constituição de 1967, apresentando-se uma lacuna a ser colmatada pelo constituinte derivado.

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.

5
Exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira como procedimento legislativo



Assim, os atos normativos da administração e os projetos de lei oriundos da administração de todos os Poderes devem ser submetidos a um crivo prévio, quantificando-se o impacto da futura legislação e sua compensação em termos fiscais. Tal procedimento facilita sobremaneira o exame de adequação orçamentário-financeira hoje já realizado no âmbito do Congresso Nacional, em especial pela Comissão de Finanças e Tributação na Câmara dos Deputados e pelas comissões mistas específicas nas medidas provisórias, ou nos pareceres de adequação exarados em Plenário.

No âmbito do Congresso Nacional, por ser o processo legislativo ordinário de natureza bicameral, a matéria é tratada diferentemente em cada uma das Casas que o compõe.

Se o controle concentrado *ex ante* de constitucionalidade das normas legais expresso nos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça de ambas as Casas do Congresso Nacional quanto à constitucionalidade ou juridicidade das normas, ainda em sua fase legislativa, é de vasta descrição e análise pela doutrina e há farta jurisprudência a oferecer subsídios a esse tipo de exame, o mesmo, contudo, não ocorre quanto ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. Apesar de existir há vários regimentos internos, como será adiante discriminado, não é descrito pela ciência jurídica ou econômica.

Afinal, quais são os critérios e a sistemática a serem adotados para exame da adequação de proposições "quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos"?

Desde já é preciso registrar que tal exame, no universo regimental legislativo federal, só está previsto no Regimento Interno

da Câmara dos Deputados, não havendo previsão no Regimento Interno do Senado Federal. As tentativas de sua implantação no Senado Federal mostraram-se até o presente infrutíferas como demonstra o Projeto de Resolução do Senado nº 16/1998, arquivado em 29/1/1999, que "Altera o artigo II, do Regimento Interno, introduzindo o exame de adequação financeira e orçamentária no Senado Federal". No Regimento Interno do Congresso Nacional a matéria é regulada pela Resolução nº 1/2002-CN.

A resistência verificada no Senado Federal para a aprovação do procedimento em apreço é, em parte, justificável pelo caráter de legislador negativo atribuído ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira.

Tal característica pode ser aquilatada pelos números apresentados no Anuário Estatístico do Processo Legislativo de 2005, da Câmara dos Deputados (2006, p. 44), onde se verifica que, das 438 proposições apreciadas pela CFT, 218 (49,8%) foram rejeitadas com parecer terminativo (arquivadas) pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira. Já na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) das 1.487 apreciadas, somente 41 proposições (2,8%) foram declaradas inconstitucionais no mesmo período. Já na sessão legislativa de 2006 – ano eleitoral, portanto com reduzida produção legislativa –, das 79 proposições apreciadas pela CFT, somente 6 (7,6%) foram rejeitadas com parecer terminativo pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira, enquanto a CCJC declarou 17 (2,2%) proposições inconstitucionais, das 802 apreciadas.

O exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária públicas da legislação permanente, na forma como hoje se apresenta, foi criado pela Resolução nº 17, de 1989, resultado do Projeto de Resolução nº 54, de 1989, instituindo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Entretanto, o controle do impacto financeiro e orçamentário de proposições e emendas que aumentem a despesa ou reduzam a receita é parte inerente ao processo legislativo na maioria das democracias ocidentais. É tarefa histórica da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados exercer esse controle no âmbito do Congresso Nacional.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1915 já continha a atribuição da Comissão de Finanças para o exame de todas as proposições que criassem despesa ou reduzissem

receitas públicas, não somente emendas ao orçamento, mas a qualquer forma de emenda.[54]

Já no processo de redemocratização após o Estado Novo, a Resolução nº 10, de 1947, que aprovou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), já em seu art. 33, §§ 5º e 6º [55], previa a intervenção da Comissão de Finanças em todas as proposições, que de alguma forma alterassem ou pudessem vir a alterar a despesa ou receita públicas.

O art. 90, § 6º, da mesma Resolução[56], ao tratar da proposta orçamentária, já convertida em projeto de lei pela Comissão de Finanças, àquela época o processo orçamentário era estritamente bicameral, vedava a admissão de emendas que aumentassem a despesa ou diminuíssem a receita, exceto se a consignação da verba fosse para despesa já determinada em lei, ou seja, se reconhecia a existência de despesas obrigatórias geradas fora do processo orçamentário, as denominadas despesas fixas, já mencionadas anteriormente. Conceito esse que, infelizmente, foi perdido ao se redigir a Lei nº 4.320/1964, que se omite de tratar dessa relevante modalidade de gasto público.

A Resolução nº 30, de 1972, predecessora da atual Resolução 17/1989, em seu art. 27, § 7º [57], já continha no rol de competências da Comissão de Finanças precursora da atual CFT, onde era atribuído o exame das proposições que importassem em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas e, quanto ao aspecto financeiro, quaisquer proposições, exceto as que se referissem

[54] Art. 174. Tanto na 2ª como na 3ª discussão de qualquer projecto as emendas ou artigos additivos creando ou augmentando despeza ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admittidos ao debate e à votação sem prévio parecer da Commissão de Finanças que poderá apresentar sub-emenda.

[55] Art. 33. As comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião.
(...)
§ 5º À Comissão de Finanças compete:
(...)
II – manifestar-se sobre toda e qualquer proposições, inclusive aquelas que, privativamente, competem a outras comissões, desde que concorram ou possam concorrer, para aumentar, ou diminuir, a despesa, ou a receita pública.
§ 6º Às proposições referidas nos itens anteriores não serão submetidas a discussão e à votação, ainda quando em caso de urgência, sem audiência da Comissão de Finanças.

[56] Art. 90, § 6º – Na última discussão, não será admitida emenda de que resulte aumento de despesa, ou diminuição de receita, salvo o restabelecimento de medida contida na proposta do Poder Executivo, ou a consignação de verba para despesa já determinada em lei. [O art. 104, § 14, determinava que toda e qualquer emenda que alterasse a receita ou a despesa, será sempre submetida ao parecer da Comissão de Finanças.]

[57] Art. 27. A competência das comissões permanentes é a definida nos parágrafos deste artigo.
(...)
§ 7º À Comissão de Finanças compete opinar sobre:
(...)
e) proposições que importem em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas;
f) quanto ao aspecto financeiro, quaisquer proposições, exceto as que se referirem à abertura de créditos adicionais.

à abertura de créditos adicionais, pois essas eram atribuições da Comissão Mista de Orçamento.

No art. 140 da Resolução 30/1972[58], identifica-se claramente o embrião do exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, exceto pela remissão às normas orçamentárias preordenadoras do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, inexistentes no regime constitucional de 1967/69, ainda que tivéssemos os orçamentos plurianuais e mesmo dotações plurianuais. O exame dos programas e planos de desenvolvimento nacional ou regional e retificações orçamentárias era competência da Comissão de Fiscalização e Tomada de Contas.

Já o art. 176[59] exigia maioria absoluta, de forma inovadora no processo legislativo, para projetos de lei que criassem cargos nos quadros das Secretarias dos Tribunais Federais, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, somente seriam aprovados se obtivessem os votos da maioria absoluta dos membros da Câmara. Dispositivo tão draconiano foi determinado pela introdução de processo legislativo diferenciado para aprovação de leis criadoras de gastos com pessoal nos demais Poderes pelo art. 106 da Constituição de 1967[60]. Essas disposições foram suprimidas pela EC nº 1/1969.

---

[58] Art. 140. As emendas a projetos que autorizem, criem ou aumentem a despesa pública somente poderão ser apresentadas nas comissões até o encerramento da discussão dos respectivos pareceres.
§ 1º Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de órgão, fundo, projeto ou programas, ou as que vierem a modificar o seu montante, natureza e objetivo, salvo as que se refiram aos projetos que criem cargos nos quadros das Secretarias dos Tribunais Federais, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, se assinadas pela metade, no mínimo, dos membros da Câmara.
§ 2º A decisão das comissões sobre as emendas referidas neste artigo é conclusiva, salvo se a terça parte dos membros da Câmara requerer ao presidente a vinda a Plenário da emenda aprovada ou rejeitada, não se admitindo, neste caso, discussão da respectiva matéria.

[59] Art. 176. Os projetos de lei que criem cargos nos quadros das Secretarias do Tribunais Federais, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, somente serão aprovados se obtiverem os votos da minoria absoluta dos membros da Câmara.
Parágrafo único. Os projetos a que se refere este artigo serão votados em duas discussões, com intervalo mínimo de quarenta e oito horas entre eles.

[60] Art. 106. Aplica-se aos funcionários dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como aos dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, o disposto nesta Seção, inclusive, no que couber, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos de serviço civil do respectivo Poder Executivo, ficando-lhes, outrossim, vedada a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.
§ 1º Os Tribunais Federais e Estaduais, assim como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais somente poderão admitir servidores, mediante concurso público de provas, ou provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos, através de lei ou resolução aprovadas pela maioria absoluta dos membros das Casas Legislativas competentes.
§ 2º As leis ou resoluções a que se refere o parágrafo anterior serão votadas em dois turnos, com intervalo mínimo de quarenta e oito horas entre eles.
§ 3º Somente serão admitidas emendas que aumentem de qualquer forma as despesas ou o número de cargos previstos, em projeto de lei ou resolução, que obtenham a assinatura de um terço, no mínimo, dos membros de qualquer das Casas Legislativas.

Pelo art. 71, § 3º, da Resolução nº 30/1972, as proposições, quando coubesse à Comissão de Finanças se pronunciar, essa era ouvida por último, já a Comissão de Constituição e Justiça, em primeiro.

No atual Regimento Interno da Câmara, art. 32, X, "h"[61], é atribuição da CFT o exame dos aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Já o art. 53, II, do RICD atribui natureza terminativa ao parecer de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.[62]

Luiz Cláudio Alves dos Santos (2006, p. 152) ressalta o exame de admissibilidade contido no art. 53 do RICD, que dispõe sobre a apreciação de matérias pelas comissões, independentemente de a proposição estar sujeita ao poder conclusivo, tramita somente pelas comissões, ou submetida à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados. O RICD distingue dois tipos de análise por esses colegiados: o exame de mérito e o exame de admissibilidade. Os órgãos técnicos dividem-se em dois grupos:

1. Comissões cuja competência se restringe à apreciação das proposições quanto ao exame de mérito;
2. Comissões incumbidas de analisar os aspectos de admissibilidade e, quando for o caso, apreciar também o mérito da matéria.

A tarefa de apreciar a admissibilidade das proposições é desempenhada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Quando a matéria deva ser examinada no mérito por mais de três comissões, nos termos do art. 34, II, do RICD, constitui-se comissão especial e a ela cabe pronunciar-se sobre ambos os exames de admissibilidade.

Entretanto, ressalva Gardel Amaral quanto ao uso do termo "admissibilidade" para o exame da CCJC e CFT nos seguintes termos:

---

[61] Art. 32. São as seguintes as comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:
(...)
X – Comissão de Finanças e Tributação:
(...)
h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

[62] Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:
(...)
II – pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso;

> *Esses aspectos são chamados preliminares de admissibilidade (art. 53). Entretanto, a Mesa da Câmara recomenda que não se empregue o termo "admissibilidade" em se tratando da apreciação de projetos. A Mesa preferiu reservar o termo "admissibilidade" para a análise das PECs. Assim, a CFT, a CCJR e a comissão especial referida no art. 34, II analisa os projetos quanto a sua constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira e orçamentária, e a CCJR analisa a admissibilidade das PECs. Mas não é incorreto referir-se aos pareceres daquelas comissões, segundo um entendimento confirmado nas provas dos últimos concursos da Câmara, como pareceres de admissibilidade. (AMARAL, 2001, p. 44)*

Se a comissão, na votação do parecer terminativo, concluir pela inadequação, o destino da matéria é a Mesa da Câmara e posteriormente o arquivo. Antes, porém, abre-se o prazo de cinco sessões para que 1/10 dos membros da Câmara apresentem recurso ao Plenário, para análise das preliminares. Ou seja, se uma minoria de 1/10 dos parlamentares discordar da decisão adotada pela CCJC, ou CCJR, pela CFT ou pela comissão especial do art. 34 do RICD, a matéria vai a Plenário na forma de recurso, que deve ser apreciado e aprovado pelo Plenário por maioria simples ou relativa para que as preliminares possam ser julgadas (art. 144 do RICD). Assim, são dois processos de votação: um de admissibilidade do recurso e outro das preliminares em si.

As emendas apresentadas em Plenário, na forma do art. 120 do RICD[63], também devem receber parecer terminativo da CFT, da CCJC ou da comissão especial, facultada a delegação prevista no art. 121, parágrafo único, do RICD[64].

---

[63] Art. 120. As emendas de Plenário serão apresentadas:
I – durante a discussão em apreciação preliminar, turno único ou primeiro turno: por qualquer deputado ou comissão;
II – durante a discussão em segundo turno:
a) por comissão, se aprovada pela maioria absoluta de seus membros;
b) desde que subscritas por um décimo dos membros da Casa, ou Líderes que representem este número;
III – à redação final, até o início da sua votação, observado o *quorum* previsto nas alíneas *a* e *b* do inciso anterior.
§ 1º Na apreciação preliminar só poderão ser apresentadas emendas que tiverem por fim escoimar a proposição dos vícios argüidos pelas comissões referidas nos incisos I a III do art. 54.

[64] Art. 121. As emendas de Plenário serão publicadas e distribuídas, uma a uma, às comissões, de acordo com a matéria de sua competência.
Parágrafo único. O exame do mérito, da adequação financeira ou orçamentária e dos aspectos jurídicos e legislativos das emendas poderá ser feito, por delegação dos respectivos colegiados técnicos, mediante parecer apresentado

O art. 54 do RICD[65] fixa o caráter terminativo do parecer emitido pela CFT no tocante à incompatibilidade ou inadequação, significando que a incompatibilidade ou inadequação da proposição acarreta seu arquivamento, salvo recurso ao Plenário da Casa.

Luiz Cláudio Alves dos Santos (2006, p. 154) esclarece que o termo "terminativo" justifica-se pela importância da decisão da comissão que pode encerrar, "terminar", a tramitação da matéria, salvo recurso dirigido ao Plenário para que este decida, definitivamente, em apreciação preliminar, sobre a admissibilidade da matéria. O parecer terminativo, até a Resolução 17/1989, denominava-se de parecer conclusivo, ocorre que para distinguir do parecer que tramita somente nas comissões, sem ir a Plenário, tendo a mesma denominação, foi alterado para terminativo, ainda permanecendo com a antiga denominação no Regimento Interno do Senado Federal.

A incompatibilidade ou inadequação orçamentária ou financeira pode eventualmente ser saneada por meio de emenda, quando passível de tal medida. Se a emenda saneadora for aprovada pela CFT e incorporada em substitutivo, a matéria prosseguirá em seu curso normal. Mas, se for apresentada em Plenário, terá prioridade na votação, nos termos do art. 145, § 1º, do RICD quando, em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua adequação financeira e orçamentária.

Em recente questão de ordem levantada no Plenário da Câmara dos Deputados pelo relator na CFT do PL nº 7.431/2006, foi impugnada decisão da CCJC considerando como não escrita, por julgar que a emenda tratava de mérito, a emenda de adequação aprovada pela CFT nº 1/2008, que suprimia o § 4º do art. 2° do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura (CEC) ao PL. Em resposta à questão, foi apresentada pelo presidente da CCJC a Reclamação nº 11/2008 junto à Presidência da Câmara dos Deputados reafirmando o mérito da emenda. Alegava o reclamante que, ao suprimir o dispositivo do Substitutivo da CEC, a CFT teria se excedido de sua competência quanto à matéria, que se cingia a examinar sua adequação financeiro-orçamentária. A Presidência da Câmara decidiu que:

> *Está, pois, claro que a CEC substituiu a relação "dois terços de atividades diretas de docência/um*

diretamente em Plenário, sempre que possível pelos mesmos relatores da proposição principal junto às comissões que opinaram sobre a matéria.

[65] Art. 54. Será terminativo o parecer:
(...)
II – da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

terço de atividade de interação com os educandos" pela relação "um terço de atividades diretas de docência/dois terços de atividade de interação com os alunos", assim como fica evidente que tal substituição importa aumento da despesa pública, porquanto, em virtude dela, a administração pública terão de contratar um número maior de professores para ministrar a mesma quantidade de horas-aula.

Resta, portanto, patente que a CFT, ao aprovar a Emenda nº 1/2008 suprimindo § 4º do art. 20 do Substitutivo da CEC, fê-lo no regular exercício da competência a ela atribuída na alínea h *do inciso X do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008)*

Desde 1996 vige a Norma Interna da CFT, norma em anexo (Anexo 5), que dispõe sujeitar-se ao exame qualquer proposição que implicar aumento ou diminuição da receita ou da despesa da União ou que repercutir, de qualquer modo, sobre os respectivos orçamentos, sua forma ou seu conteúdo, conforme seu art. 1º, § 2º, dispositivo fundado no art. 139, II, "b", do RICD[66]. Esse dispositivo determina que apenas a proposição que envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos será distribuída à CFT por despacho do presidente, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária. Decorre desse dispositivo que todas as proposições distribuídas à CFT são objeto de pronunciamento preliminar sobre sua implicação ou não em aumento de despesa ou diminuição de receita da União. Incluem-se no rol de proposições sujeitas ao exame, as emendas apresentadas tanto nas comissões como no Plenário da Câmara, nos termos do art. 121 do RICD[67].

A Norma Interna da CFT (NI-CFT), de 1996, norma que disciplina temas relevantes do exame de compatibilidade e adequação,

[66] Art. 139. A distribuição de matéria às comissões será feita por despacho do presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:
(...)
II – excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída:
(...)
b) quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária;

[67] Art. 121. As emendas de Plenário serão publicadas e distribuídas, uma a uma, às comissões, de acordo com a matéria de sua competência.
Parágrafo único. O exame do mérito, da adequação financeira ou orçamentária e dos aspectos jurídicos e legislativos das emendas poderá ser feito, por delegação dos respectivos colegiados técnicos, mediante parecer apresentado diretamente em Plenário, sempre que possível pelos mesmos relatores da proposição principal junto às comissões que opinaram sobre a matéria.

portanto editada quatro anos antes da edição da LRF, e, como já mencionado, não compatibilizada com essa. A NI-CFT sujeita ao exame qualquer proposição que implicar aumento ou diminuição da receita ou da despesa da União ou que repercutir, de qualquer modo, sobre os respectivos orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. Ela não distingue, como o faz a LRF, o impacto de despesas obrigatórias continuadas de outra qualquer despesa, havendo comprometimento do Tesouro, há de ser demonstrada a existência de recursos orçamentários para suportá-lo.

É bom esclarecer que todo e qualquer projeto deve ser apreciado quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, pela CCJC, segundo o art. 139 da RICD. Todos esses aspectos são analisados, mas os que ocasionam parecer terminativo são somente os referentes à constitucionalidade e juridicidade (art. 54). Nem todos os projetos são enviados à CFT para análise das preliminares. O envio só acontece se houver aspectos orçamentários ou financeiros envolvidos. Registre-se também que o projeto só vai à CFT, quando for o caso, e à CCJC, por último, depois de apreciados quanto ao mérito nas comissões técnicas (art. 139).

Não se pode esquecer que a CCJC e a CFT também se pronunciam quanto ao mérito de proposições, nos casos em que a matéria a elas distribuída se relacione diretamente com seus campos temáticos. Nesses casos, elas se pronunciam quanto ao mérito e quanto às preliminares, ou seja, constitucionalidade, no primeiro caso, e adequação, no segundo.

Ainda que o Senado não aprecie as proposições quanto à sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições ordinárias, a apreciação das medidas provisórias pelas duas Casas do Congresso Nacional comporta tal modalidade de apreciação. O processo legislativo das medidas provisórias é regulado pela Resolução nº 1, de 2002-CN, norma suplementar ao Regimento Interno do Congresso Nacional. Seu art. 5º determina o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira no prazo de 14 dias pela comissão mista *ad hoc*; no caso de créditos extraordinários veiculados por medidas provisórias, por força do art. 167, § 3º, da Constituição[68], a comissão técnica para apreciar sua adequação e mérito é a Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Trata-se da única comissão parlamentar permanente do Poder Legislativo federal com expressa previsão constitucional presente no art. 166. Ocorre que, com raríssimas exceções, a CMO não chega

[68] Art. 167, § 3º – A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

a se reunir oportunamente, e o parecer de adequação é dado no Plenário das duas Casas sem o parecer do órgão técnico competente. O art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN[69] também determina a elaboração de Nota Técnica pela Consultoria de Orçamentos da Casa a que pertencer o relator, como subsídio para esse e a comissão em sua análise da compatibilidade e adequação das medidas propugnadas na MP, fazendo parte do processado para consulta do relator e dos parlamentares interessados.

5.1 Despesas obrigatórias continuadas e o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira encontra sua origem em foros constitucionais, que historicamente vedavam o acréscimo de despesas públicas por meio de projetos de lei de autoria parlamentar, atribuindo iniciativa reservada em matéria financeira ao presidente da República, a exemplo do art. 60 da Constituição de 1967[70], do art. 65 na Emenda 1/69[71]. Tal restrição hoje vê-se reduzida à vedação de emendas parlamentares a projetos de iniciativa do presidente da República, atual art. 63, já mencionado, exceto naquelas próprias do processo orçamentário, previstas no art. 166 da Constituição.

Se podemos considerar que esse controle constitucional na criação da despesa, restrito à iniciativa parlamentar, demonstra certo preconceito em relação à ação legislativa proveniente dos parlamentos, inquinada de irresponsável quando da geração de gastos públicos, o mesmo não ocorre com o denominado regime de responsabilidade fiscal instaurado pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Havendo tal multiplicidade de fontes geradoras de gastos ou renúncias de receitas, fica evidente a necessidade da criação de meca-

[69] Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória.

[70] Constituição de 1967, art. 60 – É da competência exclusiva do presidente da República a iniciativa das leis que:
I – disponham sobre matéria financeira;
II – criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
III – fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
IV – disponham sobre a administração do Distrito Federal e dos Territórios.
Parágrafo único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:
a) nos projetos oriundos da competência exclusiva do presidente da República;
b) naqueles relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

[71] Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

nismos de regramento em sua inserção no ordenamento, sob pena de constantes crises de financiamento público. Nesse sentido, as últimas LDOs têm insistido na atribuição da atividade de controle da geração de despesas obrigatórias continuadas a órgãos especializados que tenham afinidade com essa tarefa, típica de legislador negativo, a exemplo do art. 121 da LDO/2009[72]. Observe-se que essa disposição legal, até a presente data, não foi disciplinada expressamente no âmbito do Poder Executivo, inexistindo ato atribuindo a órgão específico tal tarefa.

Qualquer proposição legislativa encontra-se submetida ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, desde que submetida ao processo legislativo ordinário regulado pelo RICD. Nesse rol encontram-se as proposições de decreto legislativo, oriundos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que apreciem tratados e acordos internacionais firmados pela República Federativa do Brasil com outras nações ou organismos internacionais e que tenham impacto financeiro e orçamentário. Igualmente encontram-se os projetos de lei complementar sujeitos ao exame, ainda que no âmbito de comissão especial. Excetuam-se do exame somente as propostas de emenda constitucional, pelo fato do equilíbrio fiscal não se constituir em cláusula pétrea, não estando dentre aquelas condições fixadas no art. 60, § 4º, da Constituição[73]. As demais proposições, e justamente por serem ainda normas de *lege ferenda*, estão submetidas à exigência, prévia a sua inserção no ordenamento jurídico, de demonstrar sua neutralidade fiscal.

Os arts. 14 a 17 da LRF introduziram 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). Devem esses demonstrar previamente ao ato seu impacto orçamentário-financeiro

[72] Art. 121. 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 no art. 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;
II – no âmbito dos demais Poderes, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta lei.

[73] Art. 60, § 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I – a forma federativa de Estado;
II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
III – a separação dos Poderes;
IV – os direitos e garantias individuais.

e sua neutralidade fiscal. Assim, não só o parlamentar hoje vê-se tolhido em suas iniciativas que redundem em risco para o equilíbrio fiscal, como também o administrador deve se sujeitar a essas restrições, sob pena de incorrer em infração às normas estatuídas na Lei nº 10.028, de 2000, Lei de Crimes Fiscais.

Nosso regime de controle do equilíbrio fiscal inspirou-se no modelo norte-americano do *Pay-as-you-go* (*Paygo*), introduzido naquele ordenamento por iniciativa do Congresso dos EUA ao aprovar o Budget Enforcement Act (BEA) de 1990, que alterou a Seção 252 do Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985. O BEA de 1990 trouxe para o processo legislativo ordinário exigências semelhantes ao processo orçamentário dos *sequestrations*, nosso contingenciamento. Esse mecanismo de controle na geração de gastos obrigatórios continuados no modelo norte-americano é descrito no Capítulo 10 deste estudo.

Ainda que se façam críticas ao modelo de compensação adotado pela LRF, tópico e de difícil concretização, só o fato de atribuir a todos os Poderes a responsabilização pela boa governança significou um avanço na busca do equilíbrio nas contas públicas.

O exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados possui peculiaridades que o distinguem dos demais procedimentos presentes no processo legislativo. Identificam-se diferenças na apreciação de proposições legislativas sob a ótica do mérito e sob a de sua compatibilidade e adequação orçamentário-financeira.

Inicialmente, cabe ressaltar os estreitos limites aos quais se submete tal exame. Ao contrário de sua compatibilidade e adequação, o mérito do pleito externado na proposição vê-se balizado tenuemente por sua oportunidade e conveniência, passíveis de compreensão elástica em razão de seu elevado grau de discricionariedade, no qual cabe ao legislador-relator aquilatar e construir argumentativamente o convencimento de seus pares para o parecer proposto.

Todavia, se a proposição implicar direta ou indiretamente o equilíbrio fiscal público, resultante da redução de suas receitas ou aumento de suas despesas, presunção *juris tantum* firmada pela Presidência da Casa quando da distribuição para a Comissão de Finanças e Tributação, deverá ser verificado o pressuposto de sua admissibilidade em termos dos meios para a realização dos fins contemplados na proposição.

Como já mencionado, o art. 139, II, "b", do RICD dispõe que apenas a proposição que envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos será distribuída à CFT por despacho do presidente da

Casa, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária. Incluem-se no rol de proposições sujeitas ao exame as emendas apresentadas tanto nas comissões como no Plenário da Câmara, nos termos do art. 121 do RICD.

Reconheça-se quão difícil é a tarefa do legislador negativo presente no exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira da legislação permanente em tramitação. Deve ele abstrair os fins almejados pela proposição e voltar-se exclusivamente aos meios orçamentários e financeiros veiculados pela futura norma para sua concretização. Essa dificuldade se faz presente diuturnamente quando dos trabalhos de elaboração e apreciação de pareceres de compatibilidade e adequação.

Deve o parecer de compatibilidade e adequação buscar avaliar a proposição com a maior neutralidade possível, para identificar ou não a conformação do pleito às condicionantes prévias da legislação orçamentário-financeira disciplinadora da matéria em exame. O mérito do pleito quanto à sua oportunidade e conveniência cabe ao legislador aquilatar, todavia, deve ele, antes ou depois, questão essa complexa e que é objeto desse estudo, verificar o pressuposto de sua admissibilidade em termos dos meios para realizá-los.

Essa análise tem por finalidade preservar a programação de trabalho da União aprovada pelo Congresso Nacional e os compromissos relativos ao equilíbrio fiscal. O exame se dá antes da deliberação do Plenário da Casa ou independente de sua deliberação, quando dispensado, no caso de matérias que tramitem em caráter conclusivo pelas comissões.

O exame de compatibilidade verifica a conformidade da proposição legislativa com o PPA, a LDO e com o orçamento anual, assim como com as normas pertinentes a eles e a receita e despesa públicas, em especial com a LRF, que conceitua tal compatibilidade em seu art. 16º, § 1º, II[74]. Já a adequação se dá em relação à existência dos recursos orçamentários exigidos pela proposição, verificado por seu impacto orçamentário-financeiro oriundo dos compromissos e obrigações gerados pelas disposições legais e sua forma de compensação. A adequação orçamentária e financeira vê-se conceituada no art. 16, § 1º, I, da LRF[75].

[74] Art. 16, § 1º – Para os fins desta lei complementar, considera-se:
(...)
II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

[75] I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

A análise de compatibilidade orçamentária e financeira realizada na Câmara dos Deputados consiste em verificar a conformidade da proposição legislativa com as leis do ciclo orçamentário previstas no art. 165 da Constituição Federal[76]. Essa análise decorre da necessidade de observância do princípio de equilíbrio orçamentário acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (incisos II, III e V)[77], pelo art. 7º, § 1º, da Lei nº 4.320/64[78] e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e especialmente pelas leis de diretrizes orçamentárias que fixam as metas fiscais e os instrumentos legais para atingi-las.

No quadro seguinte, conforme Eugênio Greggianin (2007, p. 2), pode-se identificar as principais normas com as quais deve a proposição estar compatível:

[76] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual;
II – as diretrizes orçamentárias;
III – os orçamentos anuais.
§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.
§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.
§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[77] Art. 167. São vedados:
(...)
II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[78] Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
(...)
§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

NORMAS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS	VIGÊNCIA	CONTEÚDO BÁSICO
Constituição Federal	Permanente	Prerrogativas de cada Poder, definição do sistema de planejamento e orçamento, vinculações, vedações e princípios.
Leis complementares – Lei n° 4.320/64 e LC n° 101/2000	Permanente	Normas gerais acerca de prazos, vigência, elaboração e organização das demais leis (PPA/LDO/LOA), gestão financeira e patrimonial e normas de gestão fiscal.
Plano Plurianual	Temporária: 4 anos	Diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e despesas correntes continuadas, projetos prioritários.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Temporária: 1 ano	Metas e prioridades, orientação para a elaboração da lei orçamentária e alterações na legislação tributária.
Lei Orçamentária Anual (orçamento fiscal, seguridade social e investimento das estatais)	Temporária: 1 ano	Estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária – autoriza dotações orçamentárias.

Em que situações haverá conflito com o plano plurianual? Em regra não se exige que as políticas públicas previstas na proposição estejam incluídas necessariamente no Plano Plurianual, mas com ele não podem ser incompatíveis, ou seja, não podem contrariar expressamente programações previstas no PPA. Tampouco se exige que as ações preconizadas na proposição corresponda a uma ação específica, mas basta que esteja abrangida em um dos programas. Tal grau de liberdade deve-se à falta de regulação legal do conceito de programa de duração continuada, visto que a imensa maioria de proposições diz respeito a despesas correntes, que não são de capital.

Mas e qual é o Plano Plurianual a que deve se remeter o exame de compatibilidade? Deve ser a lei relativa ao plano do período em curso; hoje os projetos de lei devem ser examinados em conformidade com a Lei nº 11.653, de 7/4/2008, Lei do Plano Plurianual para o Período de 2008 a 2011 – PPA 2008-2011, quadrienal, ou seja, abrange três anos do mandato atual do presidente Lula mais o do primeiro exercício do próximo presidente. Como o PPA está sujeito à revisão anual, por disposição do art. 15 do PPA 2008-2011[79], significa que o exame deve ser realizado em relação ao PPA revisado, e, no último ano do plano em vigor, também quanto ao aprovado para o período seguinte.

Já no tocante às leis de diretrizes orçamentárias tem-se o aspecto pitoresco de ter-se no segundo semestre de cada exercício

[79] Art. 15. A exclusão ou a alteração de programas constantes desta lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual.
§ 1º Os projetos de lei de revisão anual, quando necessários, serão encaminhados ao Congresso Nacional até 31 de agosto.

a vigência concomitante de duas leis, cada uma com sua própria esfera legiferante. A exemplo deste ano, com a aprovação da LDO/2010 devendo se dar até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, nos termos do art. 57 da Constituição, ou seja, 17/7/2009.[80] Assim, no segundo semestre de 2009 teremos a vigência da LDO/2010, disciplinando a elaboração da proposta orçamentária para 2010.

E quanto aos créditos adicionais do orçamento de 2009, prestação de contas de 2009, execução orçamentária de 2009, e as inúmeras normas atualmente contidas na LDO/2009, por exemplo sobre precatórios, obras com indícios de irregularidades, transferências voluntárias para entes públicos subnacionais, transferências para o setor privado e, especialmente, normas sobre o próprio exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, como estimativa do impacto, compensação de despesas obrigatórias, renúncias de receita, vinculação de receitas, gastos com pessoal e outros tantos dispositivos do códex financeiro em que se transformaram as LDOs federais? Tem-se adotado o entendimento, no âmbito da CTF, fundado no art. 1º, § 3º, II, da NI-CFT de 1996[81], de que se aplicam as alterações da última LDO para o exame no segundo semestre, quando conflitante com a LDO do atual exercício. Significa que, se forem introduzidas novas normas significativas na LDO/2010, essas já se aplicarão a partir de sua promulgação, não necessitando a mudança do exercício, ainda que permaneçam em vigor as disposições da LDO/2009, desde que não conflitem com as da LDO/2010.

No tocante à lei orçamentária não se aplica o mesmo, assim, a dotação orçamentária deverá ser aquela contemplada no orçamento em execução, ou seja, a LOA/2009, com suas alterações, acompanhada de sua projeção para exercícios futuros, se for o caso. Até

[80] Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006.)
(...)
§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

[81] Art. 1º O exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, de que trata o art. 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se fará através da análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.
§ 1º Para efeitos desta norma entende-se como:
I – compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor e
(...)
§ 3º A análise de que trata o *caput* deste artigo estende-se:
I – quanto ao plano plurianual, ao do período em curso, bem como, em seu último ano, ao aprovado para o período seguinte;
II – quanto às diretrizes orçamentárias, à lei que disciplina o orçamento em execução e, se já tiver sido promulgada, à que normatiza o exercício financeiro subseqüente;
III – quanto ao orçamento anual, ao que estiver em execução, suas alterações e, quando for o caso, sua projeção para exercícios futuros.

por que nunca existem duas leis orçamentárias regendo concomitantemente o orçamento para os mesmos fins. A LOA/2007, ao findar do exercício de 2007 perdeu sua eficácia, ainda que tenha seus efeitos repercutindo em 2008, desde que recepcionados pela LOA/2008, como é o caso da reabertura de créditos orçamentários especiais e extraordinários que são reabertos em 2008, por força do art. 167, § 2º, da Constituição[82].

Já a adequação orçamentária e financeira diz respeito ao denominado "espaço orçamentário", de caráter quantitativo e qualitativo ao mesmo tempo, ou seja, a dotação deve ser suficiente e estar vinculada à despesa pretendida pela proposição. Não basta ser suficiente, deve se conformar à destinação dada às obrigações originadas na proposição sob exame. Assim, verificado seu impacto orçamentário-financeiro oriundo dos compromissos e obrigações gerados pelas disposições legais, deve-se identificar a existência dos recursos orçamentários exigidos pela proposição que lhe assegurem a necessária neutralidade fiscal.

As despesas obrigatórias têm o seu montante potencialmente determinado por disposições legais ou constitucionais, enquanto que as discricionárias são fixadas em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros. Essa distinção é fundamental no processo de fixação e acompanhamento do resultado primário.

A LRF tornou obrigatório o estabelecimento de meta de resultado primário, a ser alcançado durante a execução do orçamento, e instituiu processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal. O art. 9º [83] prevê a reavaliação bimestral das projeções de receitas e despesas e a limitação de empenho[84]. Temos aí o denominado contingenciamento, instrumento de controle orçamentário que reduz, temporária ou definitivamente, o montante das autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual.

---

[82] Art. 167, § 2º – Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente.

[83] Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.
§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.
§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5.)

[84] Lei nº 4.320, art. 58 – O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

A limitação de empenho não pode ser aplicada a todas as ações governamentais. As despesas obrigatórias constituem valores que devem ser executados, não podendo ser reduzidos, ainda que necessária à redução geral de despesas para se alcançar o resultado primário fixado na LDO. Todavia, tal fato não implica ser obrigatória a execução de toda a dotação consignada à despesa obrigatória pois muitos fatores podem impedir que se realize a despesa. Exemplo dessa situação tem-se com os aumentos nos gastos com pessoal, dependente da realização de concurso público, nomeação, provimento e finalmente exercício efetivo no cargo ou função. Por esse motivo, muitas vezes as dotações consignadas para a criação de cargos acabam no segundo semestre cobrindo outras despesas com pessoal. Razão pela qual a Secretaria de Orçamentos Federais (SOF) retirou das leis orçamentárias a exigência de, no mínimo, a previsão de seis meses de dotação para o primeiro exercício em que for autorizada a criação do cargo. O argumento apresentado pela SOF é de que os recursos alocados para novos cargos eram desviados pelos órgãos para outras despesas com pessoa, como, por exemplo, parcelas pretéritas reconhecidas administrativamente.

Todavia, a fixação de um mínimo de dotação para o exercício mostra-se necessária para evitar a geração de "janelas de gastos com pessoal", onde se faz mera indicação de valores ínfimos que servem para legitimar projetos de lei com imensos encargos, parcelados ao longo dos exercícios, ensejando comprometimentos futuros de grande repercussão para o Tesouro. Evitar tais compromissos fiscalmente perigosos é que é o motivo maior das limitações presentes na LRF e nas LDOs.

Por força do art. 9º, § 2º, da LRF, as LDOs podem criar despesas obrigatórias para um determinado exercício, além das ações que constituem obrigação legal ou constitucional da União. Desde a Lei 9.995/2000, LDO/2001, *ex vi* do art. 17 da LRF, as LDOs contém anexo com o rol de despesas obrigatórias, além das constitucionais e legais, outras que em sua origem seriam discricionárias, a exemplo do Anexo V da LDO/2009 (Anexo 1).

Historicamente, as Constituições vêm apresentando dispositivos voltados ao controle de gastos com pessoal ou benefícios previdenciários, a exemplo dos atuais art. 169 e art. 195, § 5º [85]. Até a LRF, várias tentativas de controle dos gastos com pessoal foram feitas ao longo dos anos 90 com as denominadas Lei Camata I, Lei Complementar nº 82, de 27/3/1995, e Lei Camata II, Lei Complementar nº

[85] § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

96, de 31/5/1999, que revogou a lei anterior e foi revogada pela LRF, que em seu art. 19 estatui a função de disciplinar os limites previstos no art. 169 da Constituição. Da simples fixação de limites por esfera da Federação passou-se, com a LRF, à segregação de tais limites por esfera em razão dos Poderes constituídos, arts. 19 e 20. A LRF em seu art. 16 regula a criação de gastos no âmbito administrativo pelo gestor e no art. 17 conceitua despesa obrigatória de caráter continuado como sendo 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.

Ademais, o art. 17 exige que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória continuada deverão vir instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, com demonstração de que não afetarão as metas fiscais (resultado primário), e deverão ter seus efeitos financeiros compensados, seja pela redução de despesa permanente seja pelo aumento de receita permanente, mediante, neste caso, elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, criação ou majoração de tributos. As medidas de compensação deverão integrar o ato que criou ou aumentou despesa obrigatória, o qual só entrará em vigor depois que entrarem em vigor as medidas de compensação.

Nossa experiência na coordenação da consultoria à CFT no exame de compatibilidade e adequação das proposições legislativas, tanto de iniciativa parlamentar como dos Poderes constituídos, tem verificado que raramente tais requisitos são observados, sendo os projetos aprovados sob forte pressão política. Quando tentado fazer-se como exigido pelo art. 14 da LRF, renúncia de receita, que contém condições de compensação semelhantes ao art. 17, a emenda de adequação, compensando desoneração com aumento de alíquota de receita permanente, PL nº 1.650, de 2007, simplesmente é considerada inconstitucional e injurídica como mencionado no Capítulo 12 deste estudo.

Essas formas de compensação definitivamente não são cumpridas. Apresentamos no Capítulo 12 deste estudo outras possibilidades de compensação mais palatáveis, tanto para o Poder Executivo e demais Poderes constituídos como para as proposições de iniciativa parlamentar, a exemplo da reserva para compensação prevista no art. 13 da LDO/2009, motivo de veto presidencial.

A ausência da lei complementar sobre finanças públicas prevista no art. 165, § 9º, da Constituição tem permitido às LDOs disciplinarem, e experimentarem, inúmeras alternativas de superação

de impasses orçamentários e financeiros, desde há muito ultrapassando os estritos limites fixados pelo art. 165, cuja temática na atualidade é reconhecida como exemplificativa.

Assuntos vinculados de uma forma ou outra ao processo orçamentário, inclusive o exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, foram disciplinados pelas LDOs muito antes da LRF, como pode ser visto no art. 40 da LDO/95, Lei 9.082/95.

Tentativas de atualização da NI-CTF levadas a cabo nos anos de 2001 e 2002 não surtiram efeito pela resistência a mudanças nas normas, após esse período não mais se buscou compatibilizar a norma interna com a LRF.

5.2 Leis autorizativas e sua adequação orçamentária e financeira

O caráter imperativo da norma há de ser perscrutado a cada caso concreto que se apresente o preceito, pode ele estar explícito, a exemplo de projetos que concedam benefício previdenciário ou assistencial a determinada categoria funcional ou social, aí se tem um projeto de lei cogente ou determinativo, ou pode estar implícito em um projeto de lei que autorize o Estado a criar um órgão ou crie um cargo público ainda não provido, aí se tem um projeto de lei autorizativo.

A natureza cogente da norma apresenta nuances materiais e temporais. Sob esse prisma, há de se analisar o grau de cogência de leis autorizativas em matéria de finanças públicas, como as que autorizam o Poder Executivo a criar entidades ou estruturas na administração pública, como universidades federais, instituir regiões de desenvolvimento integrado. Tema polêmico em sede de processo legislativo, tanto no tocante à constitucionalidade da iniciativa como de sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da proposição, a natureza autorizativa da proposição enceta diretamente na questão da cogência normativa. Quem é o obrigado e o beneficiário de determinada norma?

Inicialmente cabe precisar o termo autorizativo. O *Dicionário Houaiss* indica a acepção jurídica do termo "autorização" como "poder ou permissão concedida a um indivíduo para que faça algo ou pratique determinado ato jurídico". A etimologia do termo vem do latim medieval *auctorizare*: "confirmar".

O elemento autorizativo ou imperativo da norma diz respeito a seu grau de exigibilidade de comportamento do destinatário da norma. A norma jurídica imperativa é aquela cujo conteúdo não pode ser prescindido pelos sujeitos a ela submetidos, de forma que sua

regulação normativa tem completa validade independente da vontade do indivíduo a ela sujeito.

Todavia, exceções à imperatividade devem ser perscrutadas com atenção, visto que a norma, em sua essência, tem natureza cogente. Em especial, tratando-se de normas de direito público, caso das disposições de direito financeiro de caráter normativo, que em regra são de ordem pública. Como exceção tem-se as disposições sobre a programação de receitas e despesas no ciclo orçamentário, que em regra tem caráter autorizativo, a não ser que outra norma, fora do processo orçamentário determine o contrário.

Assim, as receitas são estimadas e obrigatórias em virtude dos diplomas tributários e não dos orçamentários, não mais vigindo entre nós o princípio tributário da anualidade, que implicava a inclusão no orçamento para cobrança do tributo. Quanto à despesa, as leis orçamentárias fixam seu limite máximo, não sua execução necessária, a não ser que outra lei fixe sua obrigatoriedade. Limites esses não só materiais, quantitativos (dotação) e qualitativo (programação) em termos de valores e fins das autorizações orçamentárias, como também limites temporais, típico de leis periódicas, próprio das leis do ciclo orçamentário.

Para Maria Helena Diniz (2004, p. 378) a norma jurídica é imperativa porque prescreve as condutas devidas e os comportamentos proibidos e, por outro lado, é autorizante, uma vez que permite ao lesado, pela sua violação, exigir o seu cumprimento, a reparação do dano causado ou ainda a reposição das coisas ao estado anterior. Aqui o alvo da primeira acepção da condição autorizativa apresenta-se no indivíduo ou coletividade.

Nos projetos autorizativos endereçados ao Poder Executivo, objeto deste estudo, tem-se a mesma acepção do verbo autorizar, só que dirigida a outro titular, no caso o Poder Público, em sua maioria representado pelo Poder Executivo, facultado a ele o exercício do poder delegado. Autorizar alguém a praticar algo significa delegar-se a atribuição do exercício de algo, seja porque seria executado pelo autorizante, seja porque a ele foi atribuída a competência para escolha de quem deva realizar.

Cristiani Derani pondera acerca da autorização política para efetivação de políticas públicas e sua exigibilidade por seus destinatários:

> *O Estado é ele próprio uma formação social – disto não se pode esquecer. Se ele concede ou realiza algo em sociedade, na verdade ele concretiza em atos um poder que lhe fora antes outorgado. Quando ele faz é porque ele deve fazer, e este dever se origina de uma*

> *convenção social. O Estado só faz porque deve, e ele deve porque há uma norma que impõe aquilo que ele deva fazer. Esta norma existe como resultado de embates sociais que permitiram aquele resultado. Então, em última análise, o Estado faz aquilo que a sociedade quer que ele faça.*
>
> *(...)*
>
> *A norma política, inicialmente, deve prever a competência, isto é, quem faz a política, quem estaria autorizado. A autorização implica um comprometimento, quer dizer, se a norma atribui a esferas de poder ou órgãos governamentais o poder para realizar atos e alcançar objetivos, sua execução pode ser cobrada por aqueles a quem os benefícios da realização da norma se destinam, aqueles que sofrem os efeitos da realização ou não da norma jurídica terão o direito subjetivo de reclamar a ação dos sujeitos autorizados, porque a ação lhes diz respeito. (DERANI, 2006, p. 132 e 136*)

Portanto, políticas públicas são concretizações específicas de normas políticas, focadas em determinados objetivos concretos. A norma política é o início de uma política porque ela já anunciará o que, como e para que fazer política pública, para tanto usa de instrumentos jurídicos com finalidades políticas, isto é, toma os preceitos normativos para a realização de ações voltadas àqueles objetivos que se reconhecem como necessários para a construção do bem-estar.

Imaginar que a simples aposição em texto legislativo da expressão "Fica autorizado o Poder Executivo a (...)" suprimiria sua exigibilidade social é desconsiderar o próprio fim da norma legal, qual seja, a realização dos anseios sociais em termos de normatização das relações humanas ou de colmatação de necessidades individuais ou coletivas.

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 o constitucional como o complementar, exige desses estatutos, ainda quando de sua formação, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e respectiva compensação, como será adiante identificado.

Ressalte-se que em ordenamentos forâneos, estimulado pela OCDE e exigido pela Comunidade Europeia (2001), exige-se não só a mensuração do impacto orçamentário da norma em elaboração, mas também sua oportunidade econômica e seus impactos sociais ou ambientais.

Na área financeira, encontramos várias leis autorizativas no ciclo orçamentário, sendo seu exemplo mais significativo a lei orçamentária anual, ao menos naqueles créditos que contemplem dotações ditas discricionárias, no presente cerca de 1/10 dos gastos primários consignados na lei orçamentária para 2008. Tais dotações destinam-se a programas de trabalho com ações não fixadas em lei permanente. Existindo leis anteriores que determinem o gasto público, esses créditos passam a ser de execução obrigatória, não passíveis de controle pela via do contingenciamento, mecanismo de constrangimento orçamentário-financeiro previsto no art. 9º da LRF, que consiste na limitação ao empenho da despesa.

Nossas leis orçamentárias anuais já contiveram normas cogentes e ainda mais, permanentes, no que foi cunhado por Rui Barbosa de rabilongos. Hoje, mais um fato pitoresco de nossa história do que um temor real, analisado no Capítulo 2 deste estudo. Ainda assim, por vezes são feitas tentativas de inserção de dispositivos estranhos à lei orçamentária anual, disciplinando matérias em caráter permanente.

Dessa forma, havendo norma legal fixadora da obrigatoriedade da ação de política pública, necessário se faz sua inclusão na lei orçamentária e em suas normas preordenadoras como LDO e PPA. Todavia, essas mesmas leis também o são autorizativas naquilo não fixado previamente em lei permanente. Portanto, o universo legislativo do processo orçamentário está eivado de normas autorizativas.

Os créditos orçamentários existentes na LOA, em si, não geram direitos e obrigações por não possuírem natureza cogente, tendo caráter meramente autorizativo, se não oriundos de determinação legal preliminar, pois, se existente essa, passam a ser obrigatórios não em razão de disposição da LOA, mas sim da norma legal preordenadora de sua consignação como crédito orçamentário.

Todavia, as dotações consignadas nessa mesma LOA, ainda que estritamente autorizativas, não podem furtar-se a observar as metas fiscais fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como expressamente disposto no art. 5º da LRF[86].

[86] Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta lei complementar:
I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;
II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Dessa forma, havendo norma legal fixadora da obrigatoriedade da ação de política pública, necessário se faz sua inclusão na lei orçamentária e em suas normas preordenadoras como LDO e PPA, ainda que essas mesmas leis também o sejam meramente autorizativas naquilo não fixado previamente em lei permanente. A observância dessas normas supraordenadoras do ciclo orçamentário não gera obrigatoriedade de execução na LOA, mas sim sua inclusão nela, mantida a natureza autorizativa. A inobservância dessa ordem incide em ilegalidade ou inconstitucionalidade reflexa, tema discutido neste estudo no Capítulo 6, item 6.4.

Portanto, o universo legislativo do processo orçamentário está eivado de normas autorizativas, a exemplo da lei orçamentária e seus créditos adicionais, as quais devem igualmente, ainda que "autorizativas", demonstrar sua compatibilidade e adequação com as metas fiscais vigentes e fixadas pela LDO.

Assim, as LDOs fixam em vários dispositivos ordens para a observância estrita dessas metas fiscais, parâmetro da boa governança, próprio do regime da responsabilidade fiscal a que se submete o Estado brasileiro desde a edição da LRF, e cuja busca do equilíbrio fiscal remonta aos idos dos anos 80. Nesse sentido, Patrícia Mazza-Arzabe aponta o papel da boa governança no processo de formulação de políticas públicas:

> *Fica evidente, deste modo, que a perspectiva da governança surge como essencial para o desenvolvimento e implementação de toda espécie de políticas públicas, e particularmente das politicas de efetivação de direitos sociais, em especial porque também abrange as noções de* accountability *e de* responsiveness. *Estes termos estão relacionados à noção de responsabilidade, mas o primeiro expressa a ideia de se poder cobrar resultados das ações, ou de prestação de contas, enquanto o segundo mais se aproxima da ideia de respostas adequadas (responsáveis) às demandas postas ao Estado. (MAZZA-ARZABE, 2006, p. 59)*

O princípio basilar estatuído pela LRF e reafirmado pelas subsequentes 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. Para isso devem ser consideradas não só aquelas normas que direta e objetivamente

afetam essas metas, mas também outras que possam vir a implicar desequilíbrio no *status quo* financeiro das finanças públicas.

Nessa sistemática, a LDO/2008, Lei 11.514, de 13/8/2007, elege inicialmente, no art. 2º, a meta fiscal a ser atingida para o exercício de 3,8% do PIB.[87]

Fixada a meta fiscal, passa a LDO a disciplinar como deverá a observância de tais metas fiscais ser verificada. Logo no art. 12[88], determina que a lei orçamentária anual demonstre a observância das metas fiscais por ela fixadas.

O mesmo é exigido dos créditos adicionais pela LDO/2008 no art. 61[89]. Também as LDOs submetem os projetos de lei ou medidas provisórias que contenham gastos tributários, renúncias de receitas, ao regime de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e sua compensação, a exemplo do art. 98 da LDO/2008[90].

---

[87] Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto (PIB), sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo III desta lei.

[88] Art. 12. A mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2008 conterá:
I – resumo da política econômica do país, análise da conjuntura econômica e atualização das informações de que trata o § 4º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, com indicação do cenário macroeconômico para 2008, e suas implicações sobre a Proposta Orçamentária de 2008;
(...)
III – Seguridade Social, explicitando receitas e despesas, bem como indicando os resultados primário e nominal implícitos no Projeto de Lei Orçamentária de 2008, na Lei Orçamentária de 2007 e em sua reprogramação, e os realizados em 2006, de modo a evidenciar:
a) a metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento; e
b) os parâmetros utilizados, informando, separadamente, as variáveis macroeconômicas de que trata o Anexo de Metas Fiscais referido no art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, em 2006 e suas projeções para 2007 e 2008;
IV – indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas;
V – justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente, dos principais agregados da receita e da despesa;
VII – medidas adotadas pelo Poder Executivo, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, para redução e controle das despesas primárias correntes, obrigatórias e discricionárias, destacando-se, dentre essas, os gastos com diárias, passagens, locomoção e publicidade.

[89] Art. 61. Os projetos de lei relativos a créditos adicionais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, de forma consolidada, de acordo com as áreas temáticas definidas no art. 26 da Resolução nº 1, de 2006-CN, ajustadas a reformas administrativas supervenientes, preferencialmente na segunda quinzena de maio e na primeira de outubro, sem prejuízo do disposto no art. 64 desta lei.
(...)
§ 12. Os projetos de lei relativos a créditos adicionais solicitados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, com indicação dos recursos compensatórios, exceto se destinados a pessoal e dívida, serão encaminhados ao Congresso Nacional no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da data do pedido, observados os prazos previstos neste artigo.
§ 13. Os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta lei, ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo.

[90] Art. 98. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.
§ 1º Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial as mesmas exigências referidas no *caput* deste artigo, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.

Outro exemplo de norma legal autorizativa, por não gerar ela mesma diretamente direito público subjetivo a qualquer indivíduo, podem ser considerados os projetos de lei que criam cargos ou funções públicas, gastos com pessoal, que *strictu sensu* não criam despesa obrigatória, pois essa só surgirá efetivamente quando do provimento do cargo pela nomeação de um servidor concursado ou de livre provimento.

Ainda que se possa argumentar que a lei cria para a administração a prerrogativa de nomear, mesmo assim não há como se afastar a natureza autorizativa cujo comando legal só vem a se aperfeiçoar com o exercício da faculdade ou não pela administração. Muito comum inclusive mostra-se a postergação no provimento desses cargos, por vários motivos não só financeiros.

Dessa forma, mesmo que autorizativos, os projetos de lei e medidas provisórias que aumentem gastos com pessoal, ou melhor, autorizem o aumento, ainda assim estão rigidamente submetidos ao regime de responsabilidade fiscal, não só pelo art. 169 da Constituição, como pela LRF e pela sistemática fixada nas LDOs, como o fixado no art. 87 da LDO/2008[91].

Ao findar de suas disposições, a exemplo das anteriores, a LDO/2008, art. 126, exige no tocante ao equilíbrio fiscal que todas as normas legais, já em sua fase de elaboração legislativa, preventivamente, demonstrem sua neutralidade fiscal, sejam autorizativas ou não.[92]

---

§ 2º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2008, que concedam renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter termo final de vigência de no máximo cinco anos.

[91] Art. 87. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, inclusive transformação de cargos, a que se refere o art. 84, § 2º, desta lei, deverão ser acompanhados de:
I – declaração do proponente e do ordenador de despesas, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelecem os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, que demonstre a existência de autorização e a observância dos limites de que trata o Anexo previsto no *caput* do art. 89 desta lei;
II – simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos e inativos, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa;
III – manifestação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e
IV – parecer, de caráter opinativo sobre o mérito e o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição, em se tratando, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

[92] 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.
§ 1º O Poder Executivo encaminhará, quando solicitado pelo presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.
§ 2º O Poder Executivo atribuirá a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, no âmbito desse Poder.

Como visto, o caráter de cogência da norma legal apresenta nuances materiais e temporais. Sob esse prisma, há de se analisar o grau de cogência de leis autorizativas em matéria de finanças públicas como as que autorizam o Poder Executivo a criar entidades, como universidades federais, instituir regiões de desenvolvimento integrado, ou eixos de desenvolvimento e outras tantas iniciativas que encontram óbices constitucionais à sua aprovação. A Constituição impõe limites bastante rígidos à iniciativa parlamentar em matéria financeira, como fixados pelo art. 63[93].

O universo legislativo de iniciativa privativa do presidente da República é arrolado no art. 61 da Carta Política[94], já a ressalva ali permitida diz respeito às emendas parlamentares no processo orçamentário.

O caráter autorizativo dos projetos de lei muito se assemelha às delegações legislativas, no que é interessante observar, a Constituição veda a delegação em matéria de leis do processo orçamentário, tanto para medidas provisórias, art. 62, § 1º, *d*, como leis delegadas art. 68, § 1º, III.

Ressalte-se que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, normas *interna corporis* justificadoras do exame de compatibilidade e adequação, em suas versões anteriores a atual de 1989, exigiam o exame também das normas autorizativas. Tal determinação pode ser aquilatada dos termos constante do art. 33, §§ 5º e 6º Resolução nº 10, de 1947[95], que atribuía à Comissão de Finanças a

---

[93] 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 – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

[94] Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao procurador-geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º São de iniciativa privativa do presidente da República as leis que:
I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II – disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
e) criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

[95] Art. 33. As comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião.
(...)
§ 5º À Comissão de Finanças compete:
(...)

competência para "II – manifestar-se sobre toda e quaisquer proposições, inclusive aquelas que, privativamente, competem a outras comissões, desde que concorram ou **possam concorrer** para aumentar, ou diminuir, a despesa, ou a receita pública" (grifamos).

A Resolução CD nº 30, de 1972, predecessora da atual Resolução 17/1989, em seu art. 140, embrião do atual exame de compatibilidade e adequação não deixa margem para outra interpretação de que as proposições autorizativas também devem submeter-se ao crivo desse exame ao dispor expressamente que "as emendas a projetos que **autorizem**, criem ou aumentem a despesa pública somente poderão ser apresentadas nas comissões até o encerramento da discussão dos respectivos pareceres".

A Norma Interna de 1996 da CFT (Anexo 5), em caráter precursor ao regime de responsabilidade fiscal, já vedava, e 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.[96]

O Supremo Tribunal Federal também já tem se manifestado reiteradamente contrário à intervenção parlamentar, com a criação de despesas, em matérias de iniciativa privativa do presidente da República, como pode ser verificado nos acórdãos ADI 2.170, ADI 1.070-MC, ADI 774, ADI 816, ADI 2.840-QO, ADI 805, ADI 2.079, entre outros.

Como antes mencionado, o exame de compatibilidade e adequação efetuado pela CFT apresenta-se de natureza objetiva, ao contrário do mérito, essencialmente subjetivo, e tem um fim específico: identificar a compatibilidade e adequação das proposições com um número restrito de normas financeiras vigentes.

O universo a ser analisado é delimitado previamente e independe da proposição em si. Evidente que o rol de normas pode variar para mais ou para menos, mas sempre dentro de um horizonte finito e relativamente estreito de *facti specie* normativos.

Nesse sentido, restritas as possibilidades de pareceres se mostram. Em regra, há de se verificar se a proposição se conforma ou não com as regras do ciclo orçamentário, por natureza essencial-

---

II – manifestar-se sobre toda e qualquer proposições, inclusive aquelas que, privativamente, competem a outras comissões, desde que concorram ou possam concorrer, para aumentar, ou diminuir, a despesa, ou a receita pública.
§ 6º Às proposições referidas nos itens anteriores não serão submetidas a discussão e à votação, ainda quando em caso de urgência, sem audiência da Comissão de Finanças.

[96] Art. 2º É incompatível ou inadequada a proposição que conflite com qualquer dos instrumentos ou normas referidos no artigo anterior, observadas as questões de hierarquia e reserva legal.
(...)
§ 2º A previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou amplie incentivo, isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame.

mente descritivas e de pouca função avaliatória, limitando assim o grau de discricionariedade.

Outra tarefa do exame é a verificação de sua adequação orçamentária *strictu sensu*, ou seja, se há ou não dotação consignada para a ação pretendida pela proposição nos créditos orçamentários aprovados no exercício. Para tanto, preliminarmente, deve o autor, ou o relator em casos excepcionais, já ter procedido à estimação de seu impacto orçamentário-financeiro.

Por suas características de exame de admissibilidade, ainda que não prévio, o exame de compatibilidade e adequação efetuado pela CFT mantém certa similitude com o exame efetivado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A CCJC deve apreciar, nos termos do art. 53, II, do RICD, também em caráter terminativo, os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, das proposições em tramitação na Casa. Para tal exame, a CCJC aprovou em 1994, sob a presidência do deputado José Thomaz Nonô, quatro súmulas, tendo sido uma revogada posteriormente.

Ainda que os fundamentos que justificam a edição de súmula no âmbito do controle prévio de constitucionalidade pela CCJC não sejam os mesmos do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira exercido pela CFT, há de observar dentre as súmulas da CCJC a existência de verbete referente a projetos autorizativos nos seguintes termos:

> *1. Projetos Autorizativos: Projeto de lei, de autoria de deputado ou senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional. Projeto de lei, de autoria de deputado ou senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional.*
>
> *1.1. Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno.*
>
> *1.2. Precedentes: PLs nº 2.084/89, 892/89, 2.294/91, 3.167-A/92, 1.132-B/91. (CCJC, 1994)*

Como demonstrado, o regime da responsabilidade fiscal, instaurado pela LRF a partir de 2000, exige dos projetos de lei, medidas provisórias, e mesmo de atos normativos, ainda que tenham caráter

autorizativo, a verificação dos pressupostos da manutenção do equilíbrio fiscal, conforme as metas fiscais fixadas nas LDOs.

Esses pressupostos devem ser demonstrados, conforme os inúmeros dispositivos presentes nas LDOs, tanto pelos projetos de lei e medidas provisórias do ciclo orçamentário, lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, como pelos projetos de lei e medidas provisórias que criem ou autorizem a redução de receitas ou aumentem a despesa públicas, nos termos do art. 126 da LDO/2008.

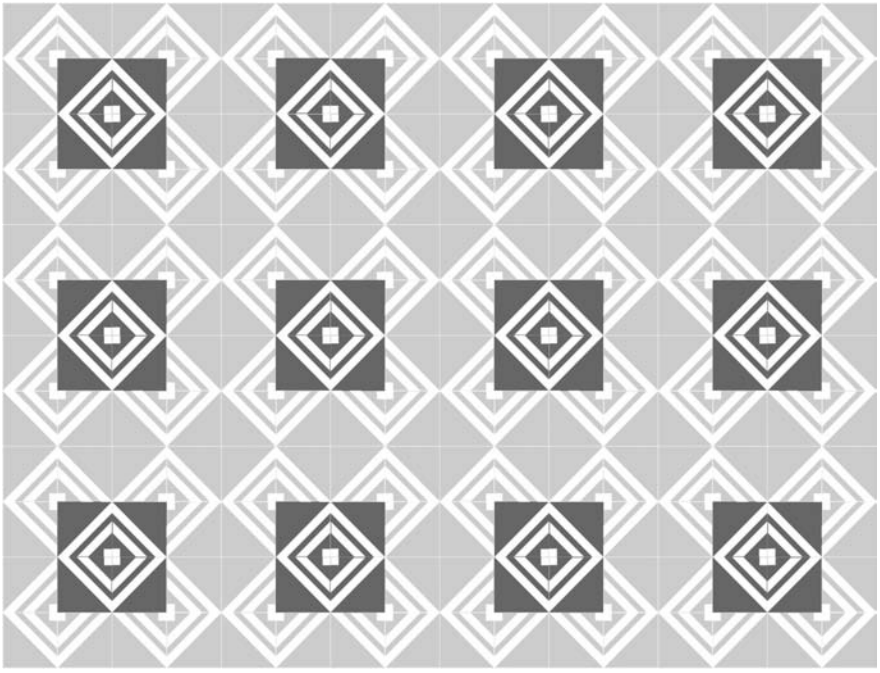
Nesse sentido, foi aprovado em 7/5/2008 o procedimento, no âmbito da CFT, para edição de súmulas orientadoras tanto para o exame de mérito como de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira (Anexo 6).

Em 29/10/2008 foi aprovada na CFT a Súmula nº 1/2008, que contém o seguinte verbete:

> *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.*
>
> *Fundamento: Norma Interna CFT de 7/5/2008, Lei Complementar nº 101, de 2000, arts. 14 e 17 e correspondentes disposições das leis de diretrizes orçamentárias.*
>
> *Precedentes: PLPs nºs 158/04, 40/03 e 111/03; PLs nºs 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.*

Os pareceres da CFT utilizados como precedentes e que demonstram a reiteração das decisões, condição exigida pela NT-CFT de 7/6/2008, são apresentados em anexo a este estudo (Anexo 7).

6
Controle parlamentar da criação de despesas com pessoal



O controle dos gastos com pessoal, segundo item nas despesas obrigatórias continuadas, logo após os benefícios previdenciários e assistências, permite ilustrar a atuação dos mecanismos jurídicos de formulação das políticas públicas. Inconcebíveis essas últimas, sem pessoas, servidores, para materializá-las, já que por trás da dita "vontade estatal", sempre há um agente público, político ou administrativo, formulador ou executor. Os gastos com pessoal da administração, incluindo-se aí os denominados terceirizados, por força do art. 18 da LRF[97], dizem respeito ao próprio cerne da administração e, ao contrário dos benefícios previdenciários, de origem relativamente recente, acompanham as finanças públicas desde que o Erário separou-se do Rei e passou a constituir um elemento autônomo do Estado.

Elegemos os gastos com pessoal como estudo de caso em razão de sua relevância em termos quantitativos, de sua historicidade, da multiplicidade de conflitos e interesses que engendra, por isso motivo de artigo nosso anterior (SANTA HELENA, 2006, p. 91 a 110). Entendemos aplicável o modelo de compensação para eles adotado a outras formas de despesas obrigatórias continuadas, com as devidas adaptações necessárias.

O princípio da legalidade estrita perpassa todas as etapas da geração de gastos com pessoal. Despesa, por excelência, de natureza obrigatória continuada, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a geração de

[97] Art. 18, § 1º – Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

gastos com pessoal e seus encargos sujeita-se a inúmeras restrições em virtude de seu caráter permanente, dir-se-ia até perpétuo, haja vista sua permanência no tempo, ensejadores de direitos subjetivos oponíveis contra o Estado por gerações: remuneração (servidor ativo) > proventos (servidor inativo-aposentado) > pensão (dependente beneficiário).

A natureza alimentar, e consequente essencialidade, faz com que as despesas com pessoal, ao lado dos benefícios previdenciários e assistenciais, apresente o mais elevado grau de compulsoriedade dentre o rol de despesas obrigatórias constantes da pauta de gastos públicos de qualquer nação no mundo atual.

Por tais motivos, os gastos com pessoal e seus encargos devem ser planejados de maneira cuidadosa na perspectiva de médio e longo prazo. A elaboração e implementação de políticas públicas na área de recursos humanos no setor público é motivo permanente de preocupação e conflito institucional e social nos Estados contemporâneos.

Preocupado com tal perpetuidade, sua magnitude numérica e elevado grau de compulsoriedade, o constituinte de 1988 dispôs em inúmeros preceitos da *Lex Legum* determinações sobre a rígida legalidade na criação de gastos com pessoal, a exemplo do presente na criação de cargos e seu provimento, art. 37, I e II, ou alteração em sua remuneração, art. 37, X[98].

6.1 Evolução histórico-constitucional no controle dos gastos com pessoal

Perspicaz, senão irônica, a análise feita por João Barbalho, senador da República e deputado na Constituinte de 1891, sobre o art. 34, 25, da Constituição Federal de 1891, que atribuía privativamente ao Congresso Nacional a competência para "crear e supprimir empregos publicos federaes, fixar-lhes as attribuições, e estipular-lhes os vencimentos" ao afirmar:

> *Finalmente, comprehende-se que, si isso ficasse ao executivo, a creação e remuneração dos cargos publicos mais facilmente obedeceriam aos interesses*

[98] Art. 37, I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os **requisitos estabelecidos em lei**, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.)
(...)
II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, **na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
(...)
X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (grifamos)

> *de clientela e espirito de corrilho, peste dos governo; e os empregos poderiam ser menos para o serviço publico que para pagar serviços de partido. (BARBALHO, 1992, p. 130)*

A longínqua Constituição de 1934 já se preocupava com a geração de obrigações para o Estado, sem a correspondente fonte de financiamento, ao estatuir em seu art. 183 a necessária compensação entre a criação de despesas e correspondente fonte de financiamento.[99]

O reconhecimento da geração de despesas obrigatórias pela legislação permanente, que independam da lei orçamentária, viu-se presente na Constituição democrática de 1946, que em seu art. 73, § 2º, preceituava a separação do orçamento entre despesas fixas e variáveis.[100]

A Constituição de 1967, sintomaticamente, e em resposta aos desmandos orçamentário-financeiros vividos pela República no princípio dos anos 60, registrou explicitamente, pela primeira vez em um texto constitucional, o princípio do equilíbrio orçamentário formal exigindo submissão da despesa aos limites das receitas estimadas. O já descrito art. 66[101].

A preocupação do constituinte de 1967 com o equilíbrio de longo prazo fez com que fossem introduzidos limites aos gastos com pessoal no art. 66, § 4º, em termos da fixação de limite de 50% das receitas correntes.[102] Já a Emenda nº 1/69 delegou à lei complementar tal atribuição.[103] A preocupação com a deliberação de proposições que versassem sobre gastos com pessoal foi reconhecido pela Câmara dos Deputados, que de forma inusitada, exigia em seu Regimento Interno, Resolução 30/1972[104], art. 180, que a votação dessas matérias e outras que tivessem interesse de servidores da Secretaria da Câmara do Deputados fosse realizada por voto secreto.

---

[99] Art. 183. Nenhum encargo se criará ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa.

[100] Art. 73, § 2º – O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização.

[101] Art. 66. O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.

[102] Art. 66, § 4º – A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinqüenta por cento das respectivas receitas correntes.

[103] Art. 64. Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios.

[104] Art. 184. A votação por escrutínio secreto praticar-se-á mediante cédula impressa, ou datilografada, recolhida em urna à vista do Plenário.
§ 1º A votação será realizada por escrutínio secreto nos seguintes casos:
(...)
a) quando versar sobre assunto de interesse de servidores da Secretaria da Câmara dos Deputados ou de proposição que altere vencimentos ou vantagens dos servidores públicos ou que reestruture seus quadros administrativos;

Contudo, o axioma clássico de boa administração para as finanças públicas perdeu seu caráter absoluto, tendo sido abandonado pela doutrina o equilíbrio geral e formal, embora não se deixe de postular a busca de um equilíbrio dinâmico. Inserem-se neste contexto as normas que limitam os gastos com pessoal, agora sob a redação da Constituição cidadã de 1988, art. 169, ou a vedação à assunção de obrigações superiores às dotações orçamentárias e a realização de operações de créditos que excedentes às despesas de capital.[105]

Na atualidade, não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio amplo das finanças públicas, como ressalta Marcos Nóbrega, ao analisar a LRF e o princípio do equilíbrio:

> *O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada. (NÓBREGA, 2002, p. 32)*

Como já visto, as despesas obrigatórias não param de crescer absoluta e relativamente no contexto dos gastos públicos, com destaque para os gastos com benefícios previdenciários e com pessoal. Tais números significam que 9/10 dos gastos primários federais não passam pelo processo orçamentário tradicional, mas são por ele meramente chancelados, visto já terem sido criados por legislação permanente.

Verifica-se que mais de 1/3 da receita corrente líquida da União[106] é destinada a gastos com pessoal como se verifica no quadro a seguir:

---

[105] Art. 167. É vedada:
(...)
II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

[106] No caso da União, entende-se por receita corrente líquida o total da receita corrente deduzidas: i) as transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios; ii) as receitas de contribuição para a Previdência Social provenientes do PIS/PASEP; iii) os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios do Regime Geral da Previdência Social; iv) despesas com previdência de servidores civis e militares. No caso dos Estados e Distrito Federal: o total da receita corrente deduzidas as transferências constitucionais e legais aos Municípios.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2009						
Ano	Dotação Inicial	Autorizado[1]	Liquidado	% exec.[2]	RCL[4]	% da RCL[5]
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	98,8	145.950,0	39,9
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	99,2	167.739,0	39,0
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	99,6	188.560,0	39,8
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	99,6	198.835,0	39,7
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	99,0	257.553,1	34,7
2005	98.109,6	101.679,3	94.022,2	92,5[3]	278.930,0	33,7
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	99,5	313.292,5	36,7
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	98,5	392.478,8	32,4
2008	137.612,6[6]	146.246,6	144.483,6	98,8	430.032,4	33,6
2009	169.186,5[7]				452.719,0[8]	37,4

Fonte: SIAFI/PRODASEN/STN.

1. autorizado = dotação inicial + créditos adicionais
2. percentual de execução = liquidado/autorizado
3. o baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesas financeiras-RP=0)
4. receita corrente líquida no autógrafo
5. liquidado/receita corrente líquida
6. na proposta orçamentária para 2008 era de R$ 140.982,9
7. dotação prevista na proposta orçamentária para 2009
8. estimado na proposta orçamentária para 2009

Se já houve dúvida de ser a criação de cargos considerada despesa obrigatória continuada, essa divagação tem perdido força, não só por força da leitura do art. 169 da Constituição, que exige expressamente quando da criação de cargos a existência de autorização prévia na LDO e a dotação já consignada na LOA, como por decisões judiciais recentes que tem reafirmado a cogência do gasto com pessoal logo na criação do cargo e não somente em seu provimento.

A jurisprudência do STF vinha sendo no sentido de que "antes do provimento do cargo, o candidato tem mera expectativa de direito à nomeação" (RE 290.346, rel. min. Ilmar Galvão, *DJ* 29/6/01, nesse mesmo sentido o MS 21.870, rel. min. Carlos Velloso, *DJ* 19/12/94; AI 452.831-AgR, *DJ* 11/3/05; RE-AgR 421.938, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 2/6/2006), salvo "durante o período de validade do concurso porque, nessa hipótese, estaria a administração adstrita ao que fora estabelecido no edital do certame, razão pela qual a nomeação fugiria ao campo da discricionariedade, passando a ser ato vinculado". (RMS nº 15.034/RS, rel. min. Felix Fischer, *DJU* de 29/3/2004). Ainda há a Súmula STF nº 15, que reforça os direitos

do candidato à sua nomeação somente no caso de inobservância da ordem de classificação no certame[107].

Todavia, o STJ firmou recentemente o entendimento de que:

> *O candidato aprovado em concurso público, dentro do número de vagas previstas em edital, possui direito líquido e certo à nomeação e à posse, pois a partir da veiculação, pelo instrumento convocatório, da necessidade de a administração prover determinado número de vagas, a nomeação e posse, que seriam, a princípio, atos discricionários, de acordo com a necessidade do serviço público, tornam-se vinculados, gerando, em contrapartida, direito subjetivo para o candidato aprovado dentro do número de vagas previstas em edital. (RMS nº 20.718 – SP 2005/0158090-4 – min. Jane Silva, desembargadora convocada do TJ/MG – 6ª Turma)*

Embora haja no meio jurídico quem demonstre entendimento de que a nomeação e a posse dependam de critérios de oportunidade e conveniência da administração pública, em voto no mesmo acórdão considerou-se improcedente a alegação de falta de disponibilidade financeira para arcar com o provimento no cargo sob o argumento de que:

> *A ausência de disponibilidade financeira para prover no cargo relaciona-se à questão da governabilidade, a qual pressupõe um mínimo de responsabilidade para com os atos que praticam, mormente quando afetam de forma direta a esfera jurídica dos cidadãos. (Voto do relator min. Paulo Medina) [bem como que] o concurso representa uma promessa do Estado que o obriga ao recrutamento de acordo com o número de vagas. (RMS nº 20.718 – SP 2005/0158090-4, voto-vista do min. Nilson Naves)*

Pelo visto, o grau de obrigatoriedade do gasto com pessoal, sob a ótica do Poder Judiciário, tem se expandido de forma crescente, fato que por si só reforça a necessidade, já exaustivamente descrita neste estudo, do reforço conceitual e procedimental no trato da questão.

[107] Dentro do prazo de validade do concurso, o candidato aprovado tem o direito a nomeação, quando o cargo for preenchido sem observância da classificação.

6.2 Mecanismos de controle de gastos com pessoal

Como mencionado, o constituinte desde há muito se preocupa com o crescimento descontrolado dos gastos com pessoal. Nesse sentido o constituinte de 1988 inovou ao disciplinar no art. 169 expressamente a submissão dos aumentos dessa categoria às condicionantes orçamentárias, nunca antes explicitamente estabelecidas[108].

Inovadoramente, a EC nº 19/98 introduziu no art. 169 mecanismos detalhados de redução dos gastos com pessoal que ultrapassem os limites fixados na lei complementar, no caso a LRF, reconhecendo a possibilidade da supressão da estabilidade em cargos permanentes, dessa forma relativizando despesa obrigatória continuada[109].

Até a LRF, várias tentativas de controle dos gastos com pessoal foram feitas ao longo dos anos 90 como a denominada Lei Camata I, (Lei Complementar nº 82, de 27/3/1995), revogada pela Lei Camata II (Lei Complementar nº 96, de 31/5/99), que foi revogada pela LRF.

A LRF, em seu art. 19[110], expressamente estatui a função de disciplinar os limites previstos no art. 169 da Constituição. Da

---

[108] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

[109] Art. 169, § 2º – Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites;
§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências;
I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
II – exoneração dos servidores não estáveis.
§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal;
§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.
§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.
§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

[110] Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I – União: 50% (cinqüenta por cento);
II – Estados: 60% (sessenta por cento);
III – Municípios: 60% (sessenta por cento).
§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;
II – relativas a incentivos à demissão voluntária;

simples fixação de limites por esfera da Federação passou-se com a LRF à segregação de tais limites por esfera em razão dos Poderes constituídos e seus órgãos, como fixados em seu art. 20[111]. Ademais, fixaram-se limites prudenciais e mecanismos de redução, caso ultrapassados, arts. 22 e 23.

Mencione-se terem sido esses limites fixados, no âmbito da União, com relativa folga, fato que impediu, até o presente, aos órgãos relacionados no art. 19 de ultrapassarem esse limites, exceto o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que se en-

---

III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.
§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

[111] Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
I – na esfera federal:
a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta lei complementar;
d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
II – na esfera estadual:
a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
III – na esfera municipal:
a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
b) 54% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo.
§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta lei complementar.
§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:
I – o Ministério Público;
II – no Poder Legislativo:
a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
III – no Poder Judiciário:
a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.
§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.
§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).
§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

contra no limite prudencial, 95% do limite máximo fixado na LRF. Conforme informação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em seu Relatório Anual de 2007 (2007, p. 6), vários Ministérios Públicos estaduais já ultrapassaram o limite prudencial do art. 22, muitos inclusive mesmo o limite máximo definido no art. 20, § 2º, como o do Amapá (2,26%) e da Paraíba (2,03%), Ceará (1,95%), Mato Grosso (1,95%), Minas Gerais (1,95%), Pernambuco (1,90%), Piauí (1,90%), Rio Grande do Norte (1,92%) e Rondônia (1,96%).

Ocorre, todavia, movimento no sentido de suprimir a eficácia das sanções que punem a extrapolação desses limites. Exemplo dessa cultura recalcitrante pode ser identificada em proposições como o recente Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 132/2007[112], do Poder Executivo, tramitando em regime de urgência, que dá nova redação ao § 3º do art. 23 da LRF. Aprovado pela Câmara dos Deputados agora em 28/5/2008 por unanimidade dos presentes.

A redação atual do art. 23, § 3º, da LRF[113] fixa as punições político-administrativa para o ente que ultrapassar os limites de gasto com pessoa e não retornar dentro do prazo fixado pela LRF.

O dispositivo legal meramente detalha o preceito constitucional ínsito no art. 169, § 2º, da Constituição que prevê a suspensão das transferências voluntárias para o ente que não observe esses limites.[114] O dispositivo foi inserto no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a mesma que determinou a edição da LRF, e insere-se dentro da política pública de fixar limites ao comprometimento do ente estatal com seus gastos com pessoal. O

[112] Art. 1º O § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:
"§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido neste artigo, e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão que ultrapassar os limites definidos no art. 20 não poderá:" (NR)

[113] Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.
§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5.)
§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5.)
§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:
I – receber transferências voluntárias;
II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

[114] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
(...)
§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

PLP 132/2007 enfraquece essa política ao fixar que só o órgão ou Poder que extrapolar tais limites será punido.

O argumento da Exposição de Motivos (EM nº 142/2007 – MF, de 24/9/2007) é que assim se dará um "tratamento mais justo àqueles Poderes e órgãos que estão observando seus sublimites de gastos com pessoal" e utiliza-se da decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, em liminar do ministro Celso de Mello, adotada na Ação Cautelar nº 1.033, onde é invocado o princípio da intranscendência. Conclui o Poder Executivo que um Poder não pode ser penalizado pelo descumprimento de outro. Todavia, o que se verifica é a flagrante distorção do *decisum* de 25/5/2006, em que se discutia responsabilização entre personalidades jurídicas distintas, autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista, e não entre os Poderes constituídos, como pode se verificar do excerto a seguir:

> *– O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, no CAUC, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-Membros ou o Distrito Federal, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada – só a estes pode afetar.*
>
> *– Os Estados-Membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas, a eles, as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.). (*DJ *nº 114 do dia 16/6/2006. Acórdãos Plenário. Ag. Reg. na Ação Cautelar nº 1.033)*

Assim, ao invés de instrumentalizar-se os entes da Federação de mecanismos para forçar a redução dos poderes e órgãos da administração a seus limites como fixados na LRF, propõe-se desconsiderar determinação constitucional sob pseudoargumentos. Afinal, a intranscendência alegada só pode se dar entre entes que possuem personalidade própria, o que não é o caso dos Poderes constituídos e seus órgãos, todos parte indissociável de um mesmo ente, no caso federal, a própria União, ou o Estado ou o Município. Mostra-se inaplicável à situação que o PLP 137/2007 pretende regular o caso concreto de norma administrativa ampliativa, sem fundamento legal, como julgado pelo STF na Ação Cautelar 1.033.

O *caput* do art. 18 conceitua minudentemente o conceito de despesas com pessoal para fins da LRF, tendo inovado ao incluir os gastos com terceirização em seu parágrafo único, dificultando a burla aos limites por ela impostos. Motivo de ações civis públicas, os Poderes Executivos das três esferas da Federação tem progressivamente substituído a mão de obra terceirizada ou, pelo menos, assinado termos de ajuste com o Ministério Público do Trabalho nesse sentido.[115] A título de exemplo, para o exercício de 2008, a Lei nº 11.647, de 24/3/2008, a Lei Orçamentária Anual da União para 2008, em seu Anexo V, prevê a criação de 5.874 cargos e o provimento de 11.446 cargos em sua política de substituição de terceirizados, representando um gasto anualizado de R$ 407 milhões.

O controle dos gastos com terceirizados mostra-se de difícil operacionalização por se tratar de despesa de custeio, por meio de outra empresa, sem concurso público ou controle dos órgãos de pessoal, realizada sob a forma a prestação de serviços por terceiros. Desde há muito que a terceirização – inicialmente nas atividades-meio como segurança, limpeza e outras, depois nas atividades-fim dos órgãos – demonstrou ser um instrumento útil à burla de limites e procedimentos de controle nos gastos com pessoal. Os órgãos públicos utilizavam-se, e utilizam-se, desse mecanismo para dissimuladamente contratarem pessoal sem observância de critérios técnicos ou financeiros, com a realização de despesas com serviços de terceiros que se caracterizam como substituição de servidores e empregados públicos. Dessa forma, a LRF busca brecar tais mecanismos de fraude aos controles nos gastos com pessoal.

[115] Vide notícia em http://www.observatoriosocial.org.br/conex2/?q=node/2225, acesso em 3/3/2008.

O art. 21 da LRF[116] decretou a nulidade absoluta, *juris et de jure*, dos atos que criem despesa com pessoal sem a observância das exigências previstas em seus arts. 16 e 17 e nos arts. 37, XIII, e 169, § 1º, ambos da Constituição. Como visto, o art. 16 da LRF volta-se para a criação de gastos no âmbito administrativo pelo gestor e o art. 17 da LRF destina-se ao processo legislativo, ao conceituar despesa obrigatória de caráter continuado e fixar seu mecanismo de controle.

Ao apreciar as consequências da decretação da nulidade dos atos que infrinjam os dispositivos acima mencionados, Maria Cristina Dourado faz as seguintes considerações:

> *Do exposto, tem-se que, relativamente à nulidade dos atos, estatuída no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se aplica o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, nem são esses passíveis de convalidação.*
>
> *Outro aspecto interessante a abordar quanto à nulidade aqui tratada, consiste na verificação dos efeitos decorrentes da prática de tais atos.*
>
> *Com efeito, considerando, de um lado, a total vinculação da atividade administrativa aos princípios jurídicos, aqui particularmente aos da legalidade e da moralidade administrativa, traduzida na conduta de boa-fé e, de outro, o atributo da presunção de legitimidade que peculiariza o ato administrativo, resulta que, embora nulos, são reconhecidos os seguintes efeitos:*
>
> *a) os que atingem terceiros de boa-fé;*
>
> *b) os de natureza patrimonial correspondentes a despesas já realizadas ou prestações já incorporadas à administração, realizadas por administrado de boa-fé, em atendimento ao próprio comando do ato.*

[116] Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta lei complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169, da Constituição;
II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.
Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Nesse segundo caso, cumpre à administração pública efetivar as devidas indenizações, sob pena de estar a mesma se locupletando. (DOURADO, 2001, p. 263)

Dentre as nulidades fixadas pelo art. 21 da LRF ressalta a de seu parágrafo único, que comina de nulo todo ato que resulte em aumento de gastos com pessoal nos 120 dias que antecedem às eleições do titular do mandato de todos os Poderes e órgãos. As restrições a aumentos de gastos com pessoal também possuem caráter conjuntural e outras motivações que não vinculadas estritamente ao equilíbrio fiscal. O parágrafo único do art. 21 da LRF possui motivação, além de tentar reduzir a pressão sobre o Tesouro nos fins de mandato público, para controle que foge do até aqui visto, de natureza essencialmente estrutural, voltados para o equilíbrio fiscal das contas públicas. O dispositivo busca coibir prática rotineira de nosso modelo político, o uso e abuso da máquina pública como fator de promoção e perpetuação eleitoral, o que acaba por acrescer significativos gastos obrigatórios continuados.

Um dos mais usuais meios de captação e cooptação do eleitorado apresenta-se sob a forma da promessa e oferta de emprego e funções públicas. A Lei 9504, de 30/9/1997, em seu art. 41-A[117], veda expressamente tal prática pelo candidato, desde o registro de sua candidatura até as eleições, sob pena de multa e cassação do registro e diploma.

Vander Gontijo (2008, p. 10) menciona que a proibição não se limita à prática de ato que resulte diretamente em aumento do gasto, mas igualmente aos atos que originem tal aumento. Exemplo a que remete o autor seria a edição de norma legal que promova o aumento de despesa com pessoal, editada no período sujeito à restrição cuja eficácia seja diferida ao primeiro exercício do mandato. Outro exemplo do autor se configuraria na contratação de servidor do quadro efetivo, que deve observar a homologação do concurso público antecedente, no mínimo, há três meses que antecedem o pleito (art. 73, V, *c*, da Lei nº 9.504/97). Enfatiza o autor que a proibição é quanto à prática de ato que resultará aumento da despesa, não havendo ilícito a ser declarado se o ato por si, e isoladamente, não implicar em aumento de despesa. A eficácia do parágrafo único do

[117] Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no **art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** (Incluído pela Lei nº 9.840, de 28/9/1999.)

art. 21 da LRF permanece ainda que o aumento remuneratório de pessoal tenha sido acompanhado da devida compensação.

Observa Vander Gontijo (2008, p. 11) que interpretações recentes de alguns tribunais de contas têm flexibilizado a rigidez do art. 21, parágrafo único, "e abrigam permissões a diversos tipos de aumento de pessoal no período final de mandato". O exemplo citado diz respeito ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que concluiu, em caráter meramente exemplificativo, ser possível a edição dos seguintes atos nos últimos 180 (cento e oitenta) dias de mandato:

> *1) Provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, ou seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação tenha sido encaminhada, pelo titular de Poder ou órgão competente, ao Poder Legislativo, antes do início daquele prazo.*
>
> *2) Nomeações para cargos em comissão que vagarem, no período, ou daqueles cujas vagas venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a iniciativa legislativa para sua criação tenha sido exercida pelo respectivo titular de Poder ou órgão e encaminhada ao Poder Legislativo antes do início daquele prazo.*
>
> *3) Contratação temporária de pessoal, porque autorizada pela própria Constituição Federal, nos termos postos no inciso IX do art. 37, sempre que necessário para "atender a necessidade temporária de excepcional interesse público", devendo estar caracterizada a emergência legitimadora desta forma de contratação.*
>
> *4) Designação de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, criadas por legislação anterior ao período de vedação.*
>
> *5) Designação de funções gratificadas ou suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, quando sua instituição for*

concretizada posteriormente, desde que o respectivo projeto de lei para sua criação tenha sido encaminhado pelo Poder ou órgão, a quem cabe sua iniciativa legislativa, ao Poder Legislativo, antes do início do prazo excepcionado pela LRF.

6) Realização de concurso público, até porque esta é a forma constitucional regular de provimento de cargos públicos (inciso II, art. 37, CF).

7) Concessão de vantagens, inclusive as temporais – ex facto temporis –*, bem como de promoções, reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, porque estes são benefícios pessoais do servidor, já adquiridos.*

8) Com relação às promoções, deverão ser concedidas nos termos, na forma, e segundo os requisitos específicos previstos na respectiva legislação reguladora preexistente ao período de vedação. A efetivação de promoções, em muitas situações, é, inclusive, indispensável à continuidade dos serviços públicos como, por exemplo, para fins de provimento de comarcas ou regionais de órgão, caso do Poder Judiciário, Ministério Público, do próprio Tribunal de Contas, e outros.

9) Honorários, seja em função da participação do servidor como membro de banca de concurso, ou de sua gerência, planejamento, execução ou outra atividade auxiliar a ele correlata, em razão de que esta é remuneração a ele devida por exercício de atividade extra cargo indispensável à prestação dos serviços públicos e/ou sua continuidade.

10) O pagamento de honorários a servidor por treinamento de pessoal e por atuação como professor de cursos legalmente instituídos (inciso IV, art. 85 e art. 121, Estatuto do Servidor Público do RS), não se inclui na vedação do parágrafo único do art. 21 da LRF, na medida em que estas atividades são necessárias ao aprimoramento do quadro de servidores e, pois, à otimização dos serviços públicos prestados

ou disponibilizados. A única exigência para pagamento destes honorários no período referido será sua devida motivação, que deverá deixar clara a indispensabilidade da realização destas despesas no período excepcionado.

11) Concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37, desde que existente política salarial prévia. Não é admissível, contudo, a concessão de reajustes salariais setorizados, por categorias, instituídos no período de vedação.

12) Concessão de aumentos salariais previstos em norma legal editada anteriormente ao período de vedação, com repercussão, nele, de parcelas determinadas na respectiva lei reguladora. (Parecer nº 51/2001 – Processos nºs 5.010-02.00/01-6 e 4.971-02.00/01-6)

A esses atos acrescenta Vander Gontijo obrigações constitucionais como os de aplicação mínima de recursos do FUNDEF com o pagamento de professores (ADCT, art. 60, § 5º) e de gasto mínimo com saúde (ADCT art. 77, § 4º). Outra situação excludente da vedação seria em razão da necessidade do funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, desde que devidamente caracterizadas, a exemplo da decretação de calamidade pública.

Como até aqui demonstrado, o modelo de compensação adotado nos últimos anos para aumentos nos gastos com pessoal refoge ao fixado pelo que a LRF estabeleceu, um mecanismo de compensação pontual e imediato, no próprio instrumento criador da despesa obrigatória. Assim, os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória continuada deverão vir instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, com demonstração de que não afetarão as metas fiscais (resultado primário), e deverão ter seus efeitos financeiros compensados, seja pela redução de despesa permanente seja pelo aumento de receita permanente, mediante, neste caso, elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, criação ou majoração de tributos. As medidas de compensação deverão integrar o ato que criou ou aumentou despesa obrigatória, o qual só entrará em vigor depois que entrarem em vigor as medidas de compensação.

Dessa forma, deveria se passar do controle genérico com limites amplos para gastos com pessoal para o regime da compensação pontual e específica, verificável caso a caso, com a imediata compensação pela redução de despesas permanentes ou aumento de receitas permanentes. À primeira vista, esse parece ser o sistema mais racional e razoável, todavia, como veremos, esse modelo de compensação não foi aplicado aos gastos com pessoal, em verdade, a nenhum gasto obrigatório continuado, por se mostrar inexequível tanto sob o prisma político quanto técnico.

Como bem delineado por Wéder de Oliveira (2005, p. 736), o regime de controle fiscal pela compensação específica estatuído pela LRF, apesar do modelo geral ter se inspirado no neozelandês da *Fiscal Responsability Act*, mostra-se mais próximo do regime norte-americano do *pay-as-you-go*, ou *paygo*, descrito no Capítulo 10 deste estudo.

A criação ou expansão de programas mandatórios ou a redução de tributos deve ser compensada por aumento em outras receitas, redução de despesas obrigatórias, ou ambos. Ocorre que no modelo norte-americano tal compensação não deve se dar necessariamente no projeto de lei que afeta o resultado fiscal mas no conjunto de gastos predeterminados. Para Wéder de Oliveira, esse conjunto poderia ser, em nosso modelo, representado pela margem de expansão das despesas obrigatórias. Ocorre, como reconhece o mesmo autor, que ainda não dispomos de órgãos e procedimentos especializados na estimação do impacto e quantificação dessa margem, fazendo-se de forma apriorística e superficial. Essas e outras questões relativas ao controle de gastos obrigatórios continuados e o uso da Margem para Expansão de Despesas Obrigatórias Continuadas são avaliadas no Capítulo 12 deste estudo.

Apesar das várias proposições apresentadas ao Congresso Nacional destinadas a alterar os limites para gastos com pessoal presentes na LRF, em regra os abrandando, até o presente nenhuma atingiu seu *desideratum*. Em sentido contrário, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 1/2007 fixando limites temporários para gastos com pessoal no âmbito da União. O PLP limita, a partir do exercício de 2007 e até o término do exercício de 2016, a despesa com pessoal e encargos sociais da União, para cada Poder e órgãos da União, ao valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do INPC. Todavia, essa aparente rigidez contrasta com a iniciativa de apresentar no final de 2007 o PLP 132/2007, anteriormente comentado, onde retroage-se no controle dos limites com pessoal.

6.3 Regulação pelas LDOs da geração de gastos com pessoal na esfera federal

A Constituição de 1988, art. 169, ao atribuir às LDOs a competência para conter a autorização de qualquer aumento de gasto direto com pessoal, exceto a revisão geral prevista no art. 37, X, transformaram-nas no instrumento por excelência do controle dos gastos com pessoal. Discute-se se o art. 169 abrangeria também os gastos com proventos e pensões por não existir previsão expressa no dispositivo.

Ocorre que, desde a Lei nº 9.995/2000 (LDO/2001), art. 62, tais autorizações vêm sendo remetidas a anexo da lei orçamentária anual, atualmente "Anexo V – Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais", conforme estabelece o art. 89 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514/2008. (Anexo 3)

Tal delegação legislativa, cuja constitucionalidade inicialmente chegou a ser questionada, mostrou-se com o tempo a mais adequada em razão de a apropriação dos recursos a serem futuramente alocados quando da aprovação da lei específica se dar melhor operacionalmente quando da discussão dos montantes disponíveis, o que só vem a ocorrer durante o processo orçamentário propriamente dito. Ainda que presente nas LDOs, os anexos com a margem para despesas obrigatórias de duração continuada mostraram-se, ao menos para as autorizações para gasto com pessoal, distantes no tempo e circunstância do debate orçamentário, tendo sido substituído pelo anexo da lei orçamentária.

O mecanismo da previsão especifica por Poder, órgão e carreiras, já na lei orçamentária anual, quanto às alterações em termos orçamentário-financeiros decorrentes da criação e/ou provimentos de cargos, empregos e funções, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, e das alterações de estrutura de carreiras e aumento de remuneração, mostrou-se eficaz em termos de seu controle. Tal eficácia decorre do fato dos limites físicos lá expressos necessariamente terem relação direta com as dotações presentes nos respectivos créditos orçamentários da mesma lei. O termo "Anexo V da LOA" deve-se ao fato de, em regra, o demonstrativo ter essa numeração nas leis orçamentárias, ocasionando assim sua denominação usual.

Eventualmente, ocorrem alterações das autorizações ao longo do exercício, a exemplo de 2005, quando foram apresentados três projetos de lei de alteração do Anexo V aumentando limites ali fixados, nenhum em 2006 e somente um projeto em 2007, acrescen-

tando autorizações no Executivo e Judiciário. Até junho de 2008, foram apresentados três projetos de lei alterando o Anexo V, PLNs nº 4/2008, 8/2008 e 31/2008 relativos às autorizações respectivamente para o Poder Executivo, relacionados às MPs 430 e 431, ao Tribunal de Contas da União e de vários tribunais superiores e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

As LDOs têm criado progressivamente procedimentos visando dar transparência e confiabilidade às informações relativas aos gastos com pessoal, a exemplo de:

1. fixação de limites para elaboração das propostas orçamentárias para os Poderes, em regra a folha de pagamento de abril do exercício vigente projetada com os acréscimos legais, com exceções expressas, a exemplo da revisão geral ou da justiça eleitoral em anos de eleições;
2. publicação periódica de informações sobre os quantitativos e valores relativos a gastos com pessoal para todos os órgãos, inclusive demonstrativo dos saldos das autorizações para admissões ou contratações de pessoal a qualquer título prevista no art. 169, § 1º, II, da Constituição, questões tem surgido acerca da apropriação desse saldo no exercício, se deve observar os limites fixados na lei orçamentária em vigor ou seriam autorizações extralimites, como restos a pagar de pessoal, acreditamos que tais saldo só podem se apropriados desde que devidamente demonstrada sua correlação com a inscrição em restos a pagar no financeiro do órgão, de modo a não se tornar um extrateto que permita uma burla ao controle dos gastos com pessoal;
3. disposições sobre provimento de cargos e funções e realização de serviços extraordinários, restringindo o último quando ultrapassado o limite prudencial da LRF, 95% do limite máximo;
4. exigências quanto aos projetos de lei relacionados a aumentos de gastos com pessoal e encargos sociais que deverão ser acompanhados de:

    I – declaração do proponente e do ordenador de despesas, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelecem os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

    II – simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos e inativos, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa;

III – manifestação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro;

IV – em se tratando de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, parecer sobre o mérito e o atendimento aos requisitos deste artigo, respectivamente, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição;

5. previsão do Anexo da lei orçamentária para atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, II, da Constituição, existência de dotação orçamentária suficiente para o gasto, sendo hoje exigido tanto dos valores a serem despendidos no exercício autorizado quanto seu valor anualizado;
6. execução de despesas não previstas nos limites estabelecidos na LDO somente podendo ocorrer após a abertura de créditos adicionais para fazer face a tais despesas, sempre dependentes da existência de autorização no Anexo V;
7. obrigatoriedade de os demais Poderes e o Ministério Público fornecerem dados à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a unificação e consolidação das informações relativas a despesas de pessoal e encargos sociais e elaboração do demonstrativo da execução previsto art. 165, § 3º, da Constituição; e
8. publicação anual, trinta dias após a da lei orçamentária, dos saldos porventura existentes de cargos, funções e empregos.

A LDO/2007, Lei nº 11.439, de 29/12/2006, em dispositivo repetido nas subsequentes inovou ao reconhecer a necessidade do controle das despesas obrigatórias e determinar em seu art. 2º, § 3º, a emissão de parecer específico por órgãos especializados sobre o impacto orçamentário e financeiro antecedendo a edição de atos geradores de gastos obrigatórios continuados.[118]

[118] Art. 2º, § 3º – 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 no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, para que se manifestem conjuntamente sobre a adequação orçamentária e financeira dessas despesas face ao disposto no § 2º deste artigo (redução das despesas correntes em 0,1% do PIB).

6.4 O controle dos limites fixados pelo art. 169 da Constituição à luz do STF

Promulgada a LRF, foi chamado o Excelso Pretório a se manifestar sobre inúmeros dispositivos do novel diploma na ADI 2.238, relator min. Carlos Britto, decidindo pela constitucionalidade do processo legislativo que resultou na aprovação da LRF no Congresso Nacional. Arguia-se a necessidade de retorno à Câmara dos Deputados em razão da aprovação de emendas de redação aprovadas pelo Senado Federal. Todavia suspendeu-se a eficácia de alguns dispositivos:

> *Em conclusão de julgamento, o Tribunal, por unanimidade, deferiu medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) contra diversos dispositivos da Lei Complementar 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para suspender a eficácia do art. 9º, § 3º; do art. 12, § 2º; da expressão "quanto pela redução dos valores a eles atribuídos", contida no § 1º do art. 23; do art. 23, § 2º, do art. 56, e para dar interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do art. 21, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar, e, quanto ao art. 72, para que se entenda como serviços de terceiros os serviços permanentes. O Tribunal, por maioria, vencido o relator, ainda deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia do art. 57, desse mesmo diploma legal – v. Informativos 204, 206, 218, 267 e 297. (ADI 2.238-MC, rel. p/ o ac. min. Carlos Britto, julgamento em 8/8/2007, Informativo 475)*

No âmbito jurisdicional, se inicialmente o Supremo Tribunal Federal tinha mitigado as consequências da inobservância das normas de controle de gastos com pessoal ínsitas no art. 169 da Constituição, hoje tal posição vem sendo alterada. O STF entendia que a inexistência de dotação ou de autorização prévia, nos termos constitucionais do art. 169, § 1º, somente suspende a eficácia da norma que aumente gastos com pessoal, e ADI-MC 1.428/SC, como pode se identificar no Aresto da ADI-MC 1.585/DF:

> *Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169), o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só mediata ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade. II. Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. único, I e II): além de a sua verificação em concreto depender da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, inclina-se a jurisprudência do STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo: precedentes. (ADI 1.585, rel. min. Sepúlveda Pertence,* DJ *de 3/4/1998)*

Em verdade, o STF aproxima-se da doutrina de Pontes de Miranda que em seus comentários à Constituição de 1967 mencionava o princípio da inserção orçamentária, segundo o qual:

> *(...) mesmo se uma lei foi feita com todas as precisões financeiras, não se pode despender o que não foi previsto no orçamento de cada ano (ou outro período). O orçamento é lei, no sentido só formal mas lei. Supõe que tudo que nele se insere seja oriundo de lei no sentido material, lei que cria ou aumenta receita, lei que cria ou aumenta despesa. (PONTES de MIRANDA, 1967, p. 208)*

Pontes de Miranda, baseado na distinção entre despesa fixa e variável, existente no regime constitucional de 1946, mas não recepcionado na, à época, novel Constituição de 1967, afirmava que sancionada e promulgada a norma legal sem previsão de recursos orçamentários correspondentes às despesas por ela geradas, não há como considerá-la inexistente, inválida ou mesmo ineficaz, pois só outra lei

poderia abrogá-la ou derrogá-la, todavia, o efeito da inexistência de dotação orçamentária restringe-se a retardar seu cumprimento pela administração, como pode se concluir do excerto a seguir:

> *Se alguma lei aumenta a despesa, pela criação de cargos, ou pelos acréscimos ao que os funcionários públicos percebem, o orçamento tem de atender à lei, pois a receita a que corresponde foi prevista (ex. art. 66 e § 2°). Se o orçamento não a atende, aos orçamentos futuros é de exigir-se que incluam a nova despesa, ou o aumento, inclusive quanto ao que deixou de ser pago, por falta de inserção no orçamento.*
>
> *A falta de inserção no orçamento do alguma despesa, que foi criada ou aumentada em virtude de lei, nenhuma eficácia tem contra a existência e a validade e a eficácia da lei, salvo contra a eficácia de o Poder Executivo prestar, naquele ano, o que se atribuiu ao cargo criado, ou o que se lhe acrescentou ao que seria despesa.*
>
> *Nada mais absurdo do que se dizer que o fato de não se achar no orçamento a menção da despesa importa nulidade da lei que a criou ou a aumentou, A lei – inclusive as chamadas resoluções, ou decretos legislativos – existe, vale e é eficaz a despeito do que se passou no teor da lei orçamentária, que é como jarrão em que se põem folhas e flores. A folha ou a flor, de que o legislador do orçamento se olvidou, ou, conscientemente, deixou de pôr, fica lá fora, existente, como as outras folhas ou flores.*
>
> *As regras jurídicas que o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais edictam ou são vetadas e o veto acolhido ou rejeitado, ou promulgadas. Desde que o projeto de lei se fez lei, só outra lei pode ab-rogá-la ou derrogá-la, e a falta de conferência bastante do orçamento à despesa, que dela resulte, de modo nenhum atinge a lei em sua existência, validade e eficácia regular. A eficácia atingida é apenas sobre o retardar-se o cumprimento conforme o rito normal, orçamentário da Administração. (PONTES DE MIRANDA, 1967, p. 209)*

Todavia, nota-se tendência ao enrijecimento da posição do STF como se verifica do voto proferido pelo ministro Carlos Velloso na ADI 541, julgada depois de dezesseis anos tramitando na Corte Suprema:

> *Insuscetível de dúvida se revela também a jurisprudência quanto à necessidade de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, como dispõe o art. 169 da Constituição Federal: (...). (ADI 541, voto do min. Carlos Velloso, julgamento em 10/5/2007,* DJ *de 6/9/2007)*

Embora onze dias depois do julgamento da ADI 541, acima mencionada, o mesmo STF tenha se pronunciado exatamente em sentido contrário na ADI 3.599, agora relativo à reestruturação de plano de carreira da Câmara dos Deputados:

> *Ação direta de inconstitucionalidade. Leis federais nºs 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, § 1º, II,* a, *da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º,* caput, *da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). (...) A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1.585-DF, rel. min. Sepúlveda Pertence, unânime,* DJ *3/4/98; ADI 2.339-SC, rel. min. Ilmar Galvão, unânime,* DJ *1/6/2001; ADI 2.343-SC, rel. min. Nelson Jobim, maioria,* DJ *13/6/2003. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI 3.599, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 21/5/2007,* DJ *de 14/9/2007)*

O STF tem declarado não serem passíveis de impugnação, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, normas que infrinjam disposições constantes de leis de diretrizes orçamentárias por se tratarem essas de normas com efeitos concretos (ADI-MC 2.535-MT e ADI-MC 2.484-DF). Sendo assim, a inobservância do art. 169 pela inexistência de autorização na LDO, ali exigida, não qualifica a infração como inconstitucionalidade direta. No caso, a afronta à *Lex Legum* dá-se de forma reflexa, atingindo indiretamente o mandamento constitucional, tratando-se sim de ilegalidade impeditiva da plena eficácia do diploma legal, superável por autorização legislativa superveniente. Tal posicionamento pode ser apreendido dos arestos a seguir, oriundos do Pleno do Excelso Pretório:

> *O STF tem dado por inadmissível a ação direta contra disposições insertas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, porque reputadas normas individuais ou de efeitos concretos, que se esgotam com a propositura e a votação do orçamento fiscal v. g. (ADI 2.100, Jobim,* DJ *1/6/01). (ADI 2.535-MC, rel. min. Sepúlveda Pertence,* DJ *de 21/11/2003)*
>
> *Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. (ADI 2.484-MC, rel. min. Carlos Velloso,* DJ *de 14/11/2003)*
>
> *I. Despesas de pessoal: limite de fixação delegada pela Constituição à lei complementar (CF, art. 169), o que reduz sua eventual superação à questão de ilegalidade e só mediata ou reflexamente de inconstitucionalidade, a cuja verificação não se presta a ação direta; existência, ademais, no ponto, de controvérsia de fato para cujo deslinde igualmente é inadequada a via do controle abstrato de constitucionalidade.*
>
> *II. Despesas de pessoal: aumento subordinado à existência de dotação orçamentária suficiente e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 169, parág. único, I e II): além de a sua verificação em concreto depender da solução de*

controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO, inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo: precedentes. (ADI-MC 1.585/DF, relator(a): min. SEPÚLVEDA PERTENCE, julgamento: 19/12/1997, órgão julgador: Tribunal Pleno, publicação: DJ *de 3/4/1998)*

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI CATARINENSE Nº 9.901, DE 31/7/95: CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DE FISCAIS DE TRIBUTOS ESTADUAIS E DE AUDITORES INTERNOS. ALEGAÇÃO DE QUE A EDIÇÃO DA LEI NÃO FOI PRECEDIDA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORCAMENTARIA NEM DE AUTORIZAÇÃO ESPECIFICA NA LEI DE DIRETRIZES ORCAMENTÁRIAS (ART. 169, PAR. ÚNICO, I E II, DA CONSTITUIÇÃO).

1. Eventual irregularidade formal da lei impugnada só pode ser examinada diante dos textos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual catarinenses: não se esta, pois, diante de matéria constitucional que possa ser questionada em ação direta.

*2. Interpretação dos incisos I e II do par. único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal: e a execução da lei que cria cargos que esta condicionada as restrições previstas, e não o seu processo legislativo. A falta de autorização nas leis orçamentárias torna inexequível o cumprimento da Lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente. Precedentes: Medidas Liminares nas ADIS nºs 484-PR (*RTJ *137/1.067) e 1.243-MT (*DJU *de 27/10/95). 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar. (ADI-MC 1.428/SC, relator(a): min. MAURÍCIO CORRÊA, julgamento: 1/4/1996,*

órgão julgador: Tribunal Pleno, publicação: DJ *de 10/5/1996)*

Gilmar Ferreira Mendes (1996, p. 158) considera não ser admissível ao intérprete constitucional afastar do controle abstrato de normas atos aprovados sob a forma de lei que não serão passíveis de controle de legitimidade pela jurisdição ordinária, por não envolverem situações subjetivas legitimadoras de tal iniciativa. Tais atos são frequentemente autorizados pelas LDOs.

Como pode ser verificado, a via do controle concentrado de normas encontra-se vedado no trato da inobservância de limites fixados pelas LDOs e LOAs às despesas com pessoal e outros gastos obrigatórios que venham a ser fixados por esses instrumentos legais. Tal entendimento suprime parcela considerável do controle jurisdicional dos gastos obrigatórios, o que, para Sérgio Tadao Sambosuke, expressa preocupação:

> *A produção das leis financeiras requer muita cautela por parte do legislador no que se refere ao cumprimento das normas constitucionais. A existência de leis complementares que condicionam a produção de leis ordinárias, bem como um sistema orçamentário formado por três leis ordinárias "hierarquizadas" tornam complexa a compatibilização dessas diversas normas. A não apreciação pelo Supremo Tribunal Federal da chamada inconstitucionalidade indireta, reflexa ou mediata, bem como das normas de efeitos concretos em sede de ação direta de inconstitucionalidade tem prejudicado o controle jurídico dessas normas. (SAMBOSUKE, 2007, p. 26)*

O denominado Ciclo Orçamentário compreende processos legislativos distintos que resultam em vários diplomas legais. As regras inseridas na Constituição relativas à matéria orçamentária estão dispostas na Seção II "Dos Orçamentos". Tais normas constituem um subsistema normativo com tal gama de peculiaridades que levaram o constituinte a prever expressamente no § 7º do art. 166, ao tratar da apreciação da proposta orçamentária: "Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo".

Tal subsistema jurídico peculiariza-se pela periodicidade do processo orçamentário, que ao contrário de outros subsistemas, como penal, civil, comercial ou tributário, renova-se a cada período, podendo ser anual, caso da lei orçamentária e da lei de diretrizes orçamentárias, ou quadrienal, caso do plano plurianual, ou mesmo de período maior como os planos nacionais setoriais, a exemplo da educação, têm horizonte temporal de oito anos.

O denominado ciclo orçamentário não se restringe ao tradicional ciclo de produção legislativa, consistente na preparação e apresentação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, sua deliberação e aprovação pelo Poder Legislativo e final sanção, promulgação e publicação, após o que se inicia a execução e finda com a prestação de contas. A lei do PPA, LDO e LOA constituem um conjunto orgânico, hierarquizado e articulado no tempo, tendo como princípio básico o planejamento e a coordenação da ação de governo, por força do art. 165 da Constituição.

Canotilho (1978, p. 558) denomina tais leis de "leis reforçadas" por serem possuidoras de eficácia derrogatória de lei posterior, necessário ao encadeamento legal PPA-LDO-LOA, O PPA e a LDO apesar de leis ordinárias, pois submetidas a processo legislativo ordinário e a *quorum* simples para votação, têm caráter de normas supraordenadoras em relação à lei orçamentária, e o PPA supraordenador à LDO. Suas imperatividades decorrem de previsão constitucional expressa, caso dos dispositivos mencionados acima. São tais leis portadoras de valor normativo qualificado, sua inobservância pela lei orçamentária ou demais normas legais que com ela conflitem acarreta a denominada "ilegalidade" da norma ou "inconstitucionalidade indireta" para o STF.

Todavia, identifica-se que tal restrição pode ser afastada em situações excepcionais, como assinalado pelo ministro Marco Aurélio: "Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta." (ADI 2.925, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, julgamento em 19/12/2003, *DJ* de 4/3/2005).

Esse conjunto de normas supraordenadoras, todas com foro constitucional, cremos, melhor funcionaria se estivesse sujeito igualmente ao controle abstrato concentrado de ações diretas de in/constitucionalidade tanto pelo Supremo como pelos Tribunais de Justiça, e não só a um eventual processo incidental de controle concreto de constitucionalidade, ainda que passível de acesso à Corte Constitucional pela via estreita do recurso extraordinário.

A agilidade e amplitude no controle jurisdicional da constitucionalidade e legalidade das normas geradoras de despesas obri-

gatórias continuadas que não se conformem com disposições da legislação financeira, em especial com as leis de diretrizes orçamentárias, reforçaria seu controle na esfera legislativa, objeto deste estudo, algo parecido com a nova interpretação dada pelo STF à apreciação da constitucionalidade de medidas provisórias, como verificado na recente liminar concedida na ADI 4.048/DF:

> *Controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias. Revisão de jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (...) Medida cautelar deferida. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008. (ADI 4.048-MC, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 14/5/2008,* DJE *de 22/8/2008)*

Como se identifica no excerto transcrito, o Excelso Pretório vem se mostrando receptício à posição defendida pelo I. Ministro Gilmar Ferreira Mendes da susceptibilidade de normas, ainda que orçamentárias, submeterem-se a controle concentrado de constitucionalidade, desde que portadoras de preceitos suficientemente abstratos e normativos.

6.5 Uso de medidas provisórias na criação de despesas com pessoal

O uso pelo Poder Executivo da edição de medidas provisórias praticamente como único instrumento de formulação de políticas públicas que incidam em aumento de gastos com pessoal mostra-se irrazoável ao gerar gastos obrigatórios que se perpetuarão por longos períodos, quiçá gerações. As medidas provisórias, a exemplo de seus predecessores decretos-lei, apresentam-se como instrumentos anômalos e extraordinários.

A recente decisão do STF na ADI nº 4.048, ainda que em liminar, restringindo o uso de medidas provisórias para créditos extraordinários a casos de caracterizada imprevisibilidade, demonstra quão restrito deve ser o universo material dessas medidas excepcionais.

Ainda que se argumente a inexistência de vedação expressa no rol de proibições temáticas em sede de medidas provisórias, presente no art. 61, § 1º, da Constituição, alterações nos gastos com pessoal repercutem profunda e perenemente nas finanças públicas dos entes nas três esferas da União.

A criação de gastos pela administração sempre esteve sujeita ao controle parlamentar pelo processo legislativo orçamentário, princípio esse expresso na reserva de lei, toda despesa será autorizada por lei, e reserva de parlamento, toda norma que autorize despesa pública será autorizada pelo Parlamento. A edição de MPs, ainda que sujeita a posterior sufrágio do Parlamento, não deixa de ser anomalia e excepcionalidade a tais princípios.

A Constituição de 1967 e sua EC nº 1/69, muito sabiamente, ao facultar a edição de decretos-lei ao presidente da República, expressamente vedou seu uso quando resultasse em aumento da despesa, cônscio da inconveniência de geração de dispêndio por processo tão concentrado e acelerado como o do decreto-lei; para o aumento da despesa, exigia-se a regular apreciação pelo Legislativo.[119]

A criação de cargos ou funções ou reestruturações de carreiras, no âmbito do Estado brasileiro, em razão da estabilidade e garantias trazidas pelo regime jurídico único adotado pela Constituição de 1988, a exemplo de suas anteriores, acarreta a imutabilidade e perenidade, resultando em rigidez financeira e administrativa. Tais alterações devem vir acompanhadas de prévio planejamento de longo prazo e exaustiva discussão acerca de seu mérito em termos de oportunidade e conveniência e, especialmente, de sua compatibilidade com a legislação financeira e sua adequação com os recursos disponíveis. Tal necessidade mostra-se de difícil consecução no processo célere e resumido com que as medidas provisórias são apreciadas pelo Congresso Nacional. A previsão regimental da criação *ad hoc* de comissões mistas para apreciação de cada uma das medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional, comissões essas que praticamente nunca se reúnem ou deliberam deixando tudo a cargo de um relator designado em Plenário de cada uma das Casas, enseja exame superficial e parcial das medidas propostas. Essa distorção do processo legislativo é assinalada por José Levi M. do Amaral Júnior:

> *Por outro lado, uma única comissão mista permanente competente para a apreciação prévia de todas as medidas provisórias – em vez de uma comissão*

[119] Art. 58. O presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

> *mista específica e episodicamente designada para cada medida provisória editada – teria melhores condições institucionais de cumprir, concreta e efetivamente, o seu papel. No modelo atual, em que há várias comissões mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da comissão mista, instaura-se um verdadeiro "império" do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário, império esse que poderia ser evitado se acaso houvesse uma única comissão mista permanente competente – e funcional – para a apreciação prévia das medidas provisórias. Uma tal comissão mista muito provavelmente seria eficiente, porque estaria acostumada a tocar a apreciação prévia de medidas provisória, ainda que com o eventual apoio das comissões permanentes tematicamente especializadas. (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 247)*

Esse exame das MPs, ainda que expedito, mas em sua maioria superficial, mesmo que auxiliado por notas técnicas emitidas pelos órgãos de assessoramento técnico de ambas as Casas do Congresso Nacional, nos termos do art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN[120], não consegue gerar debates suficientemente aprofundados para a ponderada deliberação de proposições que criem despesas obrigatórias continuadas, em verdade, despesas já criadas no momento da edição da MP, gerando imediatamente, em regra, direitos oponíveis contra o Estado.

A supressão de instância é traço característico das medidas provisórias, que reduzem a participação do Legislativo na discussão de políticas públicas na área de recursos humanos como pode ser aquilatado do excerto do voto do min. Celso de Melo na ADI 4.048:

> *Esse contexto que venho de referir põe em evidência um anômalo quadro de disfunção dos poderes governamentais, de que deriva, em desfavor do Congresso Nacional, o comprometimento do seu relevantíssimo poder de agenda, por acarretar a perda*

[120] Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de cinco dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória.

> *da capacidade de o Parlamento condicionar e influir, mediante regular atividade legislativa, na definição e no estabelecimento de políticas públicas.*
>
> *(...)*
>
> *Cabe advertir, por isso mesmo, que a utilização excessiva das medidas provisórias minimiza, perigosamente, a importância político-institucional do Poder Legislativo, pois suprime a possibilidade de prévia discussão parlamentar de matérias que, ordinariamente, estão sujeitas ao poder decisório do Congresso Nacional. (STF, 2008, p. 26)*

O abuso no uso de medidas provisórias na área de gastos com pessoal pode facilmente ser aquilatado pela ementa da recente MP nº 431, de 14/5/2008:

> *Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001 e a Lei nº 10.883, de 16 de junho 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que*

tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 2005 e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (GDASUS), do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas (PCCHFA), do Plano de Carreira e Cargos do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal, fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas, altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

O impacto dessa megamedida provisória em termos de despesas obrigatórias continuadas pode ser aquilatada pela abrangência das carreiras beneficiadas pela norma e mencionado na Exposição de Motivos, de 18/4/08, nos seguintes termos:

> *128. O conjunto das propostas estabelecidas na medida provisória em tela alcança ao todo 800.512 servidores civis, sendo 350.189 ativos, 271.114 aposentados e 179.209 instituidores de pensão. O custo total decorrente da implementação da proposta é da ordem de R$ 3.533.227.727,00 em 2008, de R$ 11.027.002.965,00 em 2009, de R$ 15.338.852.113,00 em 2010, de R$ 18.948.898.538,00*

em 2011, e de R$ 19.608.034.109,00 no exercício de 2012. (EM nº 58, MP/2008)

Quanto à motivação para o uso do instrumento extraordinário da medida provisória para essa minirreforma na área de recursos humanos do Executivo e a compensação de montantes tão elevados é singelamente consignado na mesma Exposição de Motivos:

> *129. Considerando-se o dispositivo da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece como nulo de pleno direito o ato que resulte em aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, não haverá tempo hábil para a tramitação e aprovação de leis que garantam concessão de melhoria remuneratória para os referidos cargos e carreiras do Poder Executivo, ainda este ano, conforme compromisso firmado pelo governo. Neste sentido, faz-se necessária a tramitação de medida provisória que promova as reestruturações e alterações das estruturas e composições salariais dos cargos, das carreiras e dos empregos do Poder Executivo Federal constantes dessa proposta, sob pena de causar sérios prejuízos aos servidores e à administração pública federal, no tocante à manutenção e recomposição da força de trabalho em áreas de interesse estratégico para o Estado.*
>
> *130. Quanto ao disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pode-se considerar atendido, uma vez que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2008 contempla reserva alocada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, destinada à reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo suficiente para suportar as despesas previstas. (EM nº 58, MP/2008)*

Todavia não foi essa a realidade verificada, pois alguns dias antes à edição da MP nº 431 mencionada, de 14/5/2008, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 4/2008, de 8/5/2008,

que "Amplia os limites de despesa no exercício de 2008 e anualizada a que se refere o item II.4.1 do Anexo V da Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008", em R$ 7.560.000.000,00 (sete bilhões, quinhentos e sessenta milhões de reais) e R$ 12.320.000.000,00 (doze bilhões, trezentos e vinte milhões de reais), respectivamente, relativo à alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração, no âmbito do Poder Executivo. Ou seja, editou-se a medida provisória sem autorização prévia e muito menos dotação suficiente para fazer face aos acréscimos de gasto com pessoal nela contidos. Tal fato vê-se reconhecido na Exposição de Motivos do PLN nº 4/2008, de 6/5/2008:

> *2. Essa ampliação elevará o limite da despesa no exercício de 2008 do valor atual de R$ 3.559.767.490,00 (três bilhões, quinhentos e cinquenta e nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e noventa reais) para R$ 11.119.767.490,00 (onze bilhões, cento e dezenove milhões, setecentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e noventa reais) e o limite da despesa anualizada de R$ 7.408.734.980,00 (sete bilhões, quatrocentos e oito milhões, setecentos e trinta e quatro mil, novecentos e oitenta reais) para R$ 19.728.734.980,00 (dezenove bilhões, setecentos e vinte e oito milhões, setecentos e trinta e quatro mil, novecentos e oitenta reais).*
>
> *3. A medida em proposição visa dar cumprimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, combinado com o art. 89, § 1º, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007), uma vez que esse dispositivo determina que o referido Anexo discriminará os limites orçamentários autorizados por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão, "com as respectivas especificações, relativos a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira". (EM nº 00065/2008-MP)*

Os recursos para fazer face ao aumento dos gastos com pessoal advieram parcialmente da MP nº 430, editada no mesmo dia em que se geravam direitos contra o Estado por meio da MP nº 431 mencionada, ou seja, 14/5/2008, por meio da abertura de crédito

extraordinário, em favor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no valor de R$ 7.560.000.000,00.

Exemplos do impacto das medidas provisórias que criam gastos com pessoal para a sociedade como um todo podem ser verificados na tabela a seguir:

MEDIDAS PROVISÓRIAS
DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

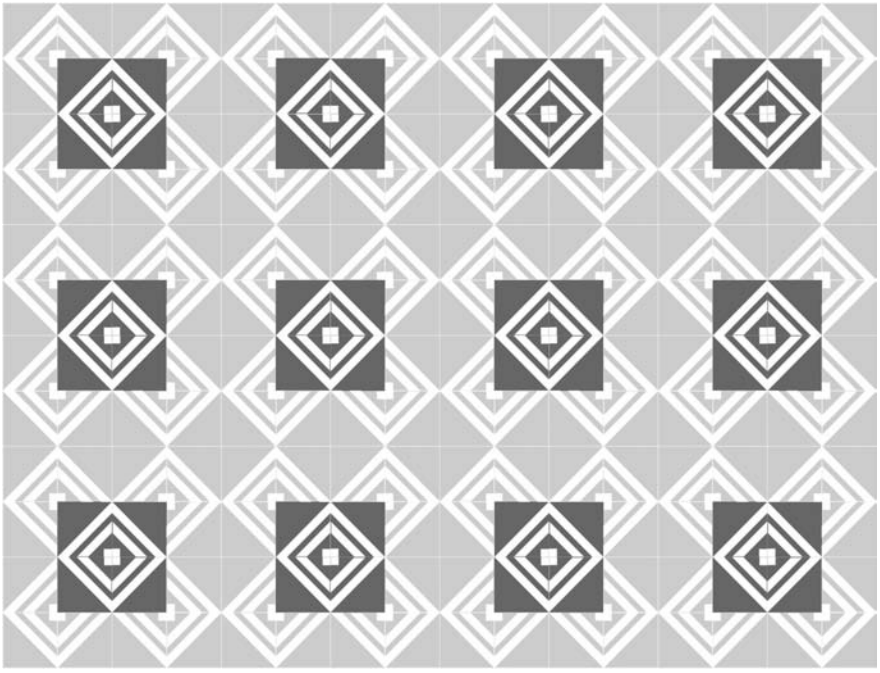
R$ milhões

Medida provisória	Impacto orçamentário-financeiro				
	2008	2009	2010	2011	Exercícios subsequentes
441, de 27/8 (EM 22)	1.550,3	5.700,4	7.408,2	8.909,6	9.120,5
440, de 17/7 (EM 158)	1.900,3	4.729,3	6.605,8	7.211,2	-
434, de 4/7 (EM 57)	67,7	125,7	-	-	-
431, de 18/4 (EM 58)	7.723,2	18.457,0	26.138,9	31.258,9	19.608,0
TOTAL	**11.241,5**	**29.012,4**	**40.152,9**	**47.379,7**	**28.728,6**

Fonte: Nota Técnica Conjunta CONORF/COFF 2008, p. 23.

Do todo, extrai-se quão imediata e de curto prazo se faz a adoção de instrumentos e órgãos próprios para formulação e implementação de políticas de recursos humanos na esfera federal, em especial no Poder Executivo da União.

7
Gastos tributários e sua adequação orçamentário-financeira



O equilíbrio fiscal, tratado neste estudo, tem além das despesas obrigatórias continuadas, um outro fator em sua equação: os gastos tributários. Ainda que tais "gastos" digam respeito diretamente à receita, e o exame de mérito se dê no âmbito do direito tributário, suas características e efeitos econômico-financeiros mantém profunda similitude com as despesas reguladas no art. 17 da LRF, e assim o são considerados para fins do art. 14 da LRF[121]. Desta feita, tratar de despesas obrigatórias continuadas sem apreciar os gastos tributários seria como analisar o instituto da enfiteuse sem mencionar o aforamento de terrenos de marinha, sua manifestação sob a titularidade estatal.

[121] Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.
§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:
I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Os gastos tributários apresentam-se na forma de remissão, subsídio, crédito presumido, isenção, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições; muito se assemelham às despesas obrigatórias continuadas.

7.1 Relevância dos gastos tributários

Desde o início do século XX o Estado brasileiro tem-se debatido com a questão da renúncia de receitas, a exemplo do que ocorreu no Rio Grande do Sul a partir da reforma tributária estadual de 1903, como destaca Luiz Bordin (2003, p. 4). Naquela oportunidade, buscava-se substituir o imposto de exportações pelo imposto sobre patrimônio. As "perdas" de receita do imposto de exportações, esperava-se, deveriam ser compensadas pelas receitas de outros impostos, o que não ocorreu, ensejando a que se elevasse a imposição estadual sobre vendas mercantis.

Ausente dos textos constitucionais anteriores, a questão do controle das renúncias de receitas somente veio a ser tratada na Constituição de 1988. O constituinte de 1988, preocupado com a magnitude do fenômeno renúncia de receitas para as finanças públicas inseriu vários dispositivos tratando do tema e presentes nos arts. 70, 150, 155 e 165.[122]

O Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2009 (Gastos Tributários), editado anualmente pela

[122] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
(...)
Art. 150. (...)
(...)
§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedida mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas, ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, *g*.
(...)
Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
(...)
II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
(...)
XII – cabe à lei complementar:
(...)
g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.
(...)
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
(...)
§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Receita Federal do Brasil (RFB), estima, para o exercício de 2009 (RFB, 2008, p. 21), que o valor da renúncia de receitas decorrente de benefícios tributários na esfera federal deverá alcançar a cifra de R$ 101,0 bilhões, correspondendo, portanto, à parcela de 3,20% do PIB, ou cerca de 18,88% de tudo que será arrecadado em 2009 pela RFB, a título de impostos, taxas e contribuições econômicas e sociais, cuja distribuição é apresentada no Anexo 8 desta obra.

O fenômeno da hipertrofia dos gastos tributários não nos é singular, no quadro a seguir é identificada a magnitude dos gastos tributários no contexto internacional:

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DE GASTOS TRIBUTÁRIOS EM RELAÇÃO À ARRECADAÇÃO POTENCIAL (% DO PIB)

PAÍS	**(A)** RECEITA TRIBUTÁRIA	**(B)** GASTOS TRIBUTÁRIA	**(C)** ARRECADAÇÃO POTENCIAL	**D=B/C (em %)**
Portugal	23,70(1995)	0,56(1994)	24,26	2,31
Holanda	24,40(1995)	0,79(1994)	25,19	3,14
Alemanha	23,30(1995)	1,10(1994)	24,40	4,51
Chile	14,90(1999)	0,73(1999)	15,63	4,67
Austrália	29,70(1995)	2,89(1995)	32,59	8,87
Bélgica	28,80(1995)	3,51(1994)	32,31	10,86
Espanha	21,00(1995)	2,64(1994)	23,64	11,17
Áustria	26,50(1995)	4,09(1994)	30,59	13,37
Reino Unido	28,70(1995)	5,32(1994)	34,02	15,64
França	25,20(1995)	4,73(1994)	29,93	15,80
Argentina	14,21(2001)	3,07(2002)	17,28	17,77
Finlândia	32,60(1995)	9,00(1994)	41,60	21,63
EUA	20,70(1995)	6,15(1995)	26,85	22,91
Canadá	31,60(1995)	13,49(1995)	45,09	29,92
Irlanda	28,50(1990)	12,58(1991)	41,08	30,62
México	11,35(2001)	5,33(2002)	16,68	31,95
Brasil	**16,00(2003)**	**1,70(2003)**	**17,70**	**9,60**

* Receita Tributária: dados do governo central, não incluindo também, exceto Brasil (orçamento 2003), os recursos de seguridade social.
Fonte: Renenue Statistics, 1965-2001, OCDE; Tax Expenditures: Recente Experiences, 1996, OCDE; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT); Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina 2002, Ministerio de Economia, Argentina; Cuenta de la hacienda Pública Federal 2001, SHCP, México; DBT 2003, Secretaria da Receita Federal.

7.2 Questões conceituais acerca de gastos tributários e renúncias tributárias

As designações para os "gastos tributários" são diversas, podendo-se citar: renúncia fiscal ou tributária, benefício fiscal ou tributário, incentivo fiscal ou tributário, alívio fiscal ou tributário e desoneração fiscal ou tributária.

O termo "fiscal", embora tenha, a rigor, um sentido mais amplo – pois pode envolver tanto elementos de natureza tributária como os relativos a subsídios e subvenções, receita e despesa públicas –, portanto, é entendido como sendo sinônimo de "tributário", ou seja, predomina o enfoque contábil, de auditoria fiscal, e não o econômico.

As despesas governamentais podem ser classificadas da seguinte ordem:

1. Diretas: aquelas constantes dos créditos consignados nos orçamentos fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais; e
2. Indiretas: aquelas relativas às renúncias e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, não presentes nas dotações orçamentárias.

O conceito de renúncia de receita não é pacífico, havendo controvérsias quanto ao seu entendimento não só no Brasil como, também, em nível internacional. Para Surrey (1985, p. 1) gastos tributários são: "Programas de assistência financiados pelo governo através de provisões tributárias especiais e não de gastos diretos do governo".

A LRF restringe-se a regular as renúncias de receitas tributárias, não trata de renúncias de outras receitas públicas correntes como as patrimoniais, imobiliárias, mobiliárias ou de dividendos, para não se falar das renúncias receitas de capital, como operações de crédito ou alienação de bens. Tal lacuna foi colmatada pelas LDOs que regulam igualmente renúncias de receitas financeiras, creditícia ou patrimonial, a exemplo do art. 98 da LDO/2008[123], ainda que a redação do art. 93 da LDO/2009 possa dar margem a certa dubiedade quanto à incidência de renúncias financeiras, creditícias e patrimoniais por não conter remissão expressa à sua aplicação,

[123] Art. 98, § 1º – Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial as mesmas exigências referidas no *caput* deste artigo, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.

ainda que mencione a necessária compensação para proposições que dela façam uso, art. 93, § 1º [124].

As últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias tem tratado o tema renúncia de receitas em vários dispositivos, em suplemento à LRF, inclusive para fins de conceituação do termo, como no art. 94 da LDO/2009[125], ou fixando termo final para vigência de renúncias de receitas da União de cinco anos a partir de sua edição, art. 93, § 2º, da LDO/2009[126]. Dessa forma, o legislador força a reavaliação das desonerações em prazo próximo do ciclo orçamentário do Plano Plurianual, quatro exercícios financeiros.

A LRF, em seu art. 14, apresenta uma definição ampla de renúncia tributária, que compreende: "anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado." Por opção legislativa, foram excluídas das exigências do art. 14, incisos I e II, da LRF as alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, desde que realizados por decreto presidencial, e o cancelamento de créditos tributários cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Na isenção, tem-se a autolimitação do próprio poder tributante com a derrogação das normas de incidência fiscal, isto é, suspende-se a eficácia da regra que definiu o fato gerador do tributo. Como assinala Ricardo Lobo Torres (1995, p. 196), a isenção age no plano da norma e da definição da obrigação tributária e não no plano do fato; a doutrina mais antiga, que não distinguia claramente entre os dois níveis, o do fato gerador abstrato descrito na lei e o de sua ocorrência no mundo fático, concluiu que a isenção era dispensa do tributo devido.

Luis Bordin apresenta os conceitos relacionados à renúncia fiscal nos seguintes termos:

[124] Art. 93, § 1º – Os efeitos orçamentários e financeiros de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial poderão ser compensados mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.

[125] Art. 94. São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins do art. 99 desta lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visam atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcance, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

[126] Art. 93, § 2º – Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2009, que concedam renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, devem viger por, no máximo, 5 (cinco) anos.

a) desoneração (fiscal ou tributária): é o conceito mais abrangente, incluindo a renúncia ou benefício, que implica necessariamente "perda de arrecadação" (podendo ser um alívio ou um incentivo) e os mecanismos de ajuste administrativo do tributo.

b) renúncia ou benefício (fiscal ou tributário): implicam perda financeira, podendo ser considerados sinônimos, sendo um subconjunto da desoneração.

c) alívio (fiscal ou tributário): é um subconjunto da renúncia ou do benefício e tem como característica aliviar a carga tributária ou mitigar situações adversas ou dificuldades especiais enfrentadas por determinados contribuintes (exemplo: isenção do IPVA para deficiente físico ou isenção do IR para aposentados com mais de 65 anos).

d) incentivo (fiscal ou tributário): é outro subconjunto da renúncia ou do benefício e tem como característica o fato de ser um "indutor de comportamento" (exemplo: isenção de IR para a poupança visando desestimular o consumo ou crédito presumido de ICMS para estimular o crescimento de determinado setor ou ramo econômico). (BORDIN, 2003, p. 19)

Conforme a Secretaria da Receita Federal, em seu "Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2009":

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (RFB, 2008, p. 11)

Em síntese, a renúncia (ou benefício ou gasto) tributária é um gasto do governo realizado por meio do sistema tributário. Portanto, para uma plena compreensão e mensuração dos gastos governamentais, além da peça orçamentária propriamente dita, que elenca as despesas diretas ou explícitas, faz-se necessário também o levantamento dos gastos ocorridos em função de renúncia ou benefícios tributários, que têm natureza implícita.

Para a elaboração de seu "Orçamento de gastos tributários" (o DGT – "Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários") de 2009, a Secretaria da Receita Federal considera os benefícios tributários que se enquadrem, cumulativamente, nas seguintes hipóteses:

1. reduzam a arrecadação potencial;
2. aumentem a disponibilidade econômica do contribuinte; e
3. constituam, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo ou alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes.

Gasto tributário para Ricardo Lobo Torres:

> *São os mecanismos financeiros empregados na vertente da receita pública (isenção fiscal, redução da base de cálculo ou de alíquota, depreciação (acelerada, etc.) que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de impostos, etc.). Esta definição se aproxima à utilizada pelo Ministério de Finanças do Canadá: "são os benefícios fiscais utilizados como substitutos para o gasto público direto, para atingir os mesmos objetivos". (TORRES, 1998, p. 126)*

Dessa forma, conforme o DGT 2009, os gastos tributários têm o fito de:

> *Tais desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins. Por exemplo: a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração; b) promover a equidade; c) corrigir desvios; d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; e) compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis; f) promover a equalização das*

> *rendas entre regiões; e/ou g) incentivar determinado setor da economia. (RFB, 2008, p. 7)*

7.3 Gastos tributários, legitimidade e eficácia

Ricardo Lobo Torres é enfático quanto à falta de transparência e distorções verificadas na execução de políticas públicas por meio de incentivos fiscais e financeiros:

> *Ficou aberta a possibilidade de o Tribunal de Contas controlar, sob o ponto de vista da economicidade, todos os incentivos fiscais e financeiros concedidos na vertente da receita (isenções, créditos fiscais, deduções, abatimentos, reduções de alíquota, etc.) ou da despesa pública (restituições de tributos, subvenções, subsídios). O assunto reveste-se da maior importância, pois houve nos últimos anos o abuso na concessão de incentivos, camuflados ou não, com reflexos negativos sobre as finanças públicas e a economia do país. O controle da economicidade, no que tange aos incentivos, consistirá no exame da adequação entre os fins almejados pela lei concessiva e o resultado efetivamente alcançado, entre o custo para o Tesouro com as renúncias de receitas e com os gastos tributários e o benefício social e econômico realmente produzido. Sabe-se da perversidade dos incentivos concedidos no Brasil nos últimos anos, alguns em franca contradição com os interesses ecológicos, econômicos e regionais, o que vem fazendo com que o Congresso reoriente as concessões e lhes diminua o número, a exemplo, aliás, do que ocorre em outras nações. Sabe-se, também, que os privilégios financeiros, além da perversidade ínsita na maior parte das leis que os concederam, foram pessimamente administrados, favorecendo a corrupção e o desvio de dinheiro público. De modo que se toma verdadeiramente importante o aperfeiçoamento do controle da economicidade das subvenções e das renúncias de receita. (TORRES, 1995, p. 52)*

Várias são as objeções levantadas quanto à eficácia dos gastos tributários. Por serem despesas indiretas, não constam dos créditos presentes na lei orçamentária, não estando sujeitos à avaliação política a cada exercício, os incentivos fiscais são concedidos com pou-

ca ou nenhuma transparência, malgrado o comando constitucional que obriga o ente público a demonstrar a estimativa de incentivos dessa ordem. Assim, anualmente cumpre-se mero procedimento administrativo formal.

Assinala Nóbrega (2002, p. 21) que os incentivos fiscais representam um mecanismo muito "conveniente" para efetuar o *by pass* no processo orçamentário. Além disso, transferências diretas têm que ser anualmente revalidadas a cada novo orçamento, ao passo que os incentivos fiscais são concedidos uma única vez e não necessitam registro anual nos orçamentos. Dessa forma, muito mais cômodo ao poder público conceder incentivos fiscais, malgrado a necessidade imperiosa de prover transparência no setor público.

Outro ponto importante é que um programa de fomento baseado em incentivos fiscais apresenta um viés em direção ao planejamento privado e uma política não intervencionista do Estado. Na medida em que as decisões de alocação passam a ser do empresário privado e não do governo, o que ocorreria no caso de transferências diretas. Surge a ilusão que as decisões de despesas advêm do setor privado que está "investindo" e não do setor público, o que, sabemos, constitui uma falácia posto o efeito fiscal dos incentivos fiscais são os mesmos de despesas diretas.

É interessante salientar que, se de um lado os governos buscam aumentar ou criar novas fontes de renda, por outro lado, mostram-se dispostos a abdicar de receitas tributárias, mediante mecanismos ou esquemas de incentivos fiscais. Esta aparente contradição suscita acirrados debates políticos durante os processos eletivos.

Costumam argumentar os defensores dos incentivos fiscais que as vantagens sociais e econômicas das desonerações compensam suas desvantagens. Defendem que os incentivos induzem a realização de investimentos do setor privado que, de outra forma, não se realizariam e que as inversões acabam significando geração de renda e, por decorrência, de receita futura.

As críticas mais comuns são de que as desonerações podem constituir-se em fonte de desperdício de recursos governamentais, pois o incentivo pode ser dado ao contribuinte por realizações ou decisões que este efetuaria independentemente da existência do benefício. Além disso, os benefícios fiscais poderiam distorcer a escolha de alternativas de mercado, retirando a neutralidade que deveria existir no processo de alocação de recursos privados. Para os críticos das desonerações tributárias, a incidência fiscal deveria interferir o

mínimo possível nas decisões sobre investimento e de organização empresarial.

Os estudiosos verificaram que as renúncias fiscais produziam efeitos muitas vezes idênticos aos de programas explícitos de gastos orçamentários. Por exemplo, pode-se conceder assistência a pessoas físicas, famílias ou empresas, por meio de programas de gastos ou pelo tratamento tributário concessional. Uma vez em vigor, porém, as renúncias fiscais não requerem aprovação anual formal pelo Legislativo e, por conseguinte, raramente são submetidas ao mesmo grau de escrutínio que as despesas efetivas embora possam estar sujeitas a cláusulas de caducidade, como atualmente exigido pelas LDOs federais. Portanto, uma proliferação de renúncias fiscais pode resultar em grave perda de transparência.

7.4 A experiência internacional quanto à renúncia de receitas

Observa Alberto Xavier (2004, p. 224) que se conhecem somente quatro decisões do Tribunal da Haia sobre matéria fiscal que dizem respeito a:

1. isenção fiscal de um imóvel, alegada por súditos da Alemanha, França e Grã-Bretanha contra o Japão (sentença de 2 de maio de 1905);
2. ilicitude da união aduaneira entre a Alemanha e a Áustria, impugnada pela Sociedade das Nações (5 de setembro de 1931);
3. limites da soberania estatal em matéria tributária e aduaneira entre a França e a Suíça sobre a Zona de Genebra (7 de junho de 1932); e
4. isenção fiscal de súditos americanos residentes em Marrocos, litígio entre os Estados Unidos e a França (1952).

Assinala Bordin (2003, p. 10) que a primeira experiência de quantificação ocorreu na Alemanha, em 1959, e desde 1967 existe aí a exigência legal de inserção do dado no orçamento. Outros países seguiram essa prática, como os Estados Unidos, já a partir de 1968, a Espanha, o Reino Unido, a Áustria e o Canadá, a partir da década de 1970. Stanley S. Surrey, quando era secretário-assistente para Política Fiscal do Departamento do Tesouro dos EUA, ajudou a construir o *tax expenditure budget* em 1967, primeiro esboço de orçamento de gastos tributários americano. Sob o ponto de vista teórico, também foi S. Surrey, em seu *Pathways to tax reform*, em 1973, o primeiro que cunhou o termo "gastos tributários"

e trouxe para a avaliação acadêmica a já solidificada prática alemã e norte-americana. A nível internacional destaca-se, também, o trabalho publicado pela a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Tax expenditures: a review of the issues and country practices*, de 1984.

Atualmente, a elaboração de um demonstrativo ou orçamento de gastos tributários é um procedimento amplamente adotado nos países que integram a OCDE, como mencionado por Bordin (2003, p. 12). A maioria dos países da OCDE presta informações em base anual; Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Portugal e Suécia mantêm um vínculo explícito entre a declaração das renúncias fiscais e o processo orçamentário. Uma pesquisa realizada em 1999 revelou que três quartos dos países da OCDE declaram suas renúncias fiscais regularmente. Entre esses, a metade o faz por meio da documentação orçamentária. Na Coreia, o governo começou a declarar as renúncias fiscais diretas à Assembleia Nacional em 1999. Na Grécia, o orçamento do governo central deve ser acompanhado por um orçamento de renúncias fiscais.

Destaca Maria Emília Pureza (2007, p. 7) que na Alemanha as renúncias fiscais são divulgadas como parte de um "relatório de subsídios" que abrange todas as formas de apoio federal, seja por meio de despesas diretas, seja por renúncia fiscal. A maioria dos estados fornece relatórios semelhantes às câmaras estaduais. Esses relatórios, em regra, declararam a renúncia de receitas correspondente aos dois exercícios anteriores, ao exercício corrente e ao exercício seguinte. O relatório de subsídios federais relaciona, para cada caso de renúncia fiscal, a renúncia de receita pelo governo federal e por todas as autoridades territoriais. O relatório abrange toda uma gama de impostos diretos e indiretos, classificados por setor econômico e, dentro de cada setor, por tipo de imposto.

7.5 O exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira dos gastos tributários

Os benefícios tributários regulados pelo art.14 da LRF são espécie dentro do gênero renúncia de receita, que por sua vez se enquadram dentro da família das desonerações fiscais. Benefícios tributários correspondem, de certa forma, a um tipo de despesa obrigatória. Como as despesas obrigatórias, eles são determinados por leis permanentes, que não são revistas ordinariamente pelo Legislativo a cada ano e crescem em resposta a fatores externos.

Pelo sistema de controle proposto no art. 14 a proposta legislativa deverá estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário-

financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes. A aprovação do benefício dependerá da demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária relativa ao exercício em que o benefício entrará em vigor e que não afetará as respectivas metas fiscais. Se não for possível demonstrar o cumprimento dessa condição, deverão ser apresentadas medidas de compensação, abrangendo o exercício de início de vigência do benefício e os dois seguintes, mediante aumento de outras receitas, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. E conclui o preceito do art. 14 por suspender a eficácia do ato ao determinar que todo aquele que conceder o benefício tributário entrará em vigor somente quando implementadas as medidas de compensação propostas.

Importante ressaltar que a renúncia de receita visa principalmente estimular o crescimento de determinados setores da economia. Sendo assim, se essa renúncia for direcionada a investimentos que impulsionem a arrecadação, o déficit pode ser autossustentável. No entanto, por serem tais efeitos incertos e defasados, o legislador complementar optou, por questão de prudência, por exigir que as medidas de compensação fossem anteriores ao ato de concessão do benefício.

Questão polêmica quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira diz respeito à abrangência do termo "tratamento diferenciado", previsto no art. 14, § 1º, como exceção do conceito de renúncia de receita para fins da LRF, ou seja, a concessão de isenção geral não discriminada. Exemplos vários surgem onde é de fácil apreensão o limite da diferenciação, como no PL nº 305/2007, que aumenta o limite do lucro presumido do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas, onde não incide o art. 14, ou já pode se apresentar de maior dificuldade como no PL nº 3.018/2004, que inclui gastos com equipamentos e medicamentos entre os abatimentos do IRPF.

A compensação exigida pelo art. 14 da LRF não tem sido observada inclusive pelo próprio Poder Executivo em suas proposições, exemplo da Lei nº 10.276, de 10/9/2001, que "dispõe sobre o ressarcimento das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e para a Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre insumos utilizados na fabricação de produtos destinados à exportação." Seu art. 1º, § 7º, oferece como compensação a reserva de contingência presente na lei orçamentária, fonte de financiamento de créditos adicionais e não de acréscimo de gastos tributários, até

por que esses não são consignados como programação de trabalho orçamentária.[127]

A questão da origem dos recursos para a compensação das renúncias de receitas decorrentes de proposições parlamentares foi desafiada no processo orçamentário para 2008, quando algumas emendas de renúncia de receita, fundadas no art. 32 da Resolução nº 1/2006-CN foram apresentadas por parlamentares.[128]

Em resposta aos pleitos, o Relatório da Receita Lei Orçamentária para 2008 assinala para o dilema do quem vem antes, a adequação ou o mérito; sem responder à interrogação, eximiu-se de apreciá-lo nos seguintes termos:

> *110. As emendas de renúncia de receita também foram rejeitadas. Emendas desse tipo refletem o interesse de parlamentares em assegurar que seus projetos, ainda em tramitação, não se inviabilizem por falta de adequação orçamentária e financeira, posto que, para sua aprovação, deve ser demonstrado que a renúncia correspondente ao benefício neles previsto já foi considerada na lei orçamentária. O Relatório da Receita seria a evidência de que essas desonerações foram deduzidas nas estimativas da lei.*
>
> *111. Caso as tivéssemos aprovado, deveríamos deduzir da estimativa dos vários tributos afetados a perda calculada com a aprovação de cada uma das*

[127] Art. 1º Alternativamente ao disposto na Lei nº 9.363, de 13 de dezembro de 1996, a pessoa jurídica produtora e exportadora de mercadorias nacionais para o exterior poderá determinar o valor do crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), como ressarcimento relativo às contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e para a Seguridade Social (COFINS), de conformidade com o disposto em regulamento.
(...)
§ 6º Relativamente ao período de 1º de janeiro de 2002 a 31 de dezembro de 2004, a renúncia anual de receita, decorrente da modalidade de cálculo do ressarcimento instituída neste artigo, será apurada, pelo Poder Executivo, mediante projeção da renúncia efetiva verificada no primeiro semestre.
§ 7º Para os fins do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o montante anual da renúncia, apurado, na forma do § 6º, nos meses de setembro de cada ano, será custeado à conta de fontes financiadoras da reserva de contingência, salvo se verificado excesso de arrecadação, apurado também na forma do § 6º, em relação à previsão de receitas, para o mesmo período, deduzido o valor da renúncia.

[128] Art. 32. Poderá ser apresentada emenda de renúncia de receita, decorrente de projeto de lei de iniciativa do Congresso Nacional, em tramitação em qualquer das suas Casas, que satisfaça as seguintes condições:
I – tenha recebido, previamente ao exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira, parecer favorável de mérito, na Casa de origem, pelas comissões permanentes;
II – esteja, até o prazo final para a apresentação de emendas, instruído com a estimativa da renúncia de receita dele decorrente, oriunda do Poder Executivo ou de órgão técnico especializado em matéria orçamentária do Poder Legislativo.
Parágrafo único. A emenda de que trata o *caput* somente será aprovada caso indique os recursos compensatórios necessários, provenientes de anulação de despesas ou de acréscimo de outra receita, observado o disposto no art. 41.

proposições. Caso tivéssemos aprovado umas em detrimento de outras, estaríamos exercendo julgamento quanto ao mérito das proposições. Em qualquer caso, não saberíamos quantas e quais, e com que modificações, ou veto, se transformariam em lei, e consequentemente, se de fato redundariam em desoneração e queda de arrecadação.

112. Se tivéssemos aprovado integralmente as emendas de renúncia de receita apresentadas este ano, reduziríamos a arrecadação prevista em mais de R$ 5,68 bilhões, segundo as estimativas de perdas apresentadas nas emendas.

113. Nossa recomendação é a de que o Senhor Relator-Geral, em seu Relatório Preliminar, assegure uma dotação, sob a forma de reserva, com intitulação específica, como despesa obrigatória, para atender a situação dos projetos de iniciativa parlamentar que tenham que demonstrar sua adequação orçamentária e financeira. A evidência de que existem recursos para custear a aprovação desses projetos constaria, assim, da lei orçamentária. (CONGRESSO NACIONAL, 2007)

A recomendação infelizmente não foi observada pela Relatoria-Geral, em grande parte pelas consequências da rejeição da CPMF em dezembro, fato que resultou na perda de cerca de R$ 40 bilhões. Essa frustração de receita foi parcialmente compensada pelo aumento da alíquota do IOF – Imposto sobre Operações Financeiras, e redução de futuras despesas obrigatórias continuadas como as que criavam gastos com pessoal decorrentes da criação de cargos e funções e reestruturação de carreiras no serviço público.

O mesmo ocorreu no processo orçamentário para 2009 da União, quando o relator da Receita rejeitou as emendas de renúncia de receita sob o mesmo argumento de que:

111. As emendas de renúncia de receita também foram rejeitadas. Emendas desse tipo refletem, regra geral, o interesse de parlamentares em assegurar que seus projetos, ainda em tramitação, não se inviabilizem por falta de adequação orçamentária e financeira, posto que, para sua aprovação, deve ser demonstrado que a renúncia correspondente ao

benefício neles previsto já foi considerada na lei orçamentária. O Relatório da Receita seria a evidência de que essas desonerações foram deduzidas nas estimativas da lei.

112. A Emenda de Renúncia nº 25240002, que trata da redução do IPI sobre automóveis para os oficiais de justiça, não atende aos pressupostos estabelecidos no art. 32 da Resolução nº 1, de 2006.

113. A Emenda nº 20260002, que trata da renúncia decorrente da extensão da licença-maternidade, também não pode ser acatada, em virtude de não haver projeto de lei em tramitação alterando o disposto nos artigos 7º e 8º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, que previu o benefício.

114. A Emenda de Renúncia nº 90410001, também rejeitada, refere-se ao Projeto de Lei 2.213/2007, que inclui os nascituros no rol de dependentes para efeito de abatimento do imposto de renda.

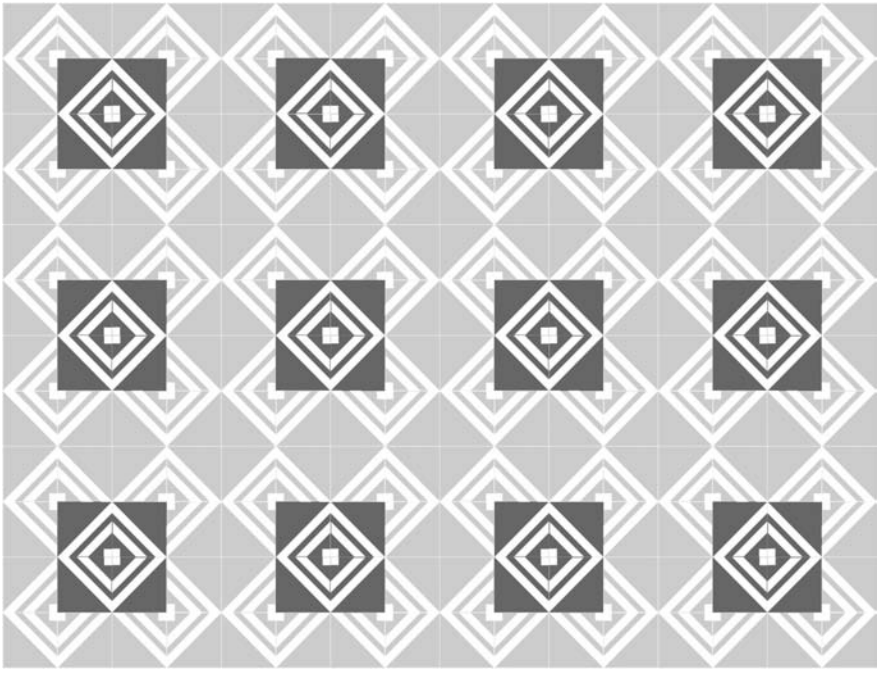
115. Caso tivéssemos aprovado alguma emenda de renúncia em detrimento de outras, estaríamos exercendo julgamento quanto ao mérito da proposição. Em qualquer caso, não saberíamos se, com ou sem modificações ou veto, se transformaria em lei, e consequentemente, se de fato redundaria em desoneração e queda de arrecadação no próximo exercício.

116. Nossa sugestão é a de que o Senhor Relator-Geral, em seu Relatório Preliminar, assegure uma dotação, sob a forma de reserva, com intitulação específica, como despesa obrigatória, para atender a situação dos projetos de iniciativa parlamentar que tenham que demonstrar sua adequação orçamentária e financeira. Esta possibilidade seria reforçada se a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados decidisse apresentar emenda coletiva nesse sentido. A evidência de que existem recursos para custear a aprovação desses projetos constaria, assim, da lei orçamentária. (CONGRESSO NACIONAL, 2008)

De qualquer maneira, fica a experiência, renúncias de receitas devem ser levadas em consideração quando da apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, sob pena de tornarem impossível a aprovação de proposições parlamentares que tenham por objeto tal instrumento de políticas públicas.

8

Imposição, pela União, de despesas obrigatórias e tributárias a Estados e Municípios



A LRF teve, indubitavelmente, importante papel no disciplinamento das finanças dos entes subnacionais brasileiros. Como lei complementar, de observância obrigatória para Estados e Municípios, a LRF trouxe exigências fiscais em termos de transparências nas contas públicas desses entes, imposição de limites para gastos com pessoal e endividamento e outras. Todavia, se limitações foram impostas aos entes subnacionais, o mesmo não se pode afirmar quanto à proteção das finanças públicas das obrigações geradas pela maior de suas entidades, a União.

A Federação brasileira, nos termos do art. 1º da Constituição[129], compõe-se da união indissolúvel de seus entes. Essa associação traz tema de suma relevância, a imposição de obrigação ou ônus por um ente da Federação a outro, no caso da União, ente maior, impor aos entes menores da Federação, Estados, Distrito Federal e Municípios, é histórico e complexo e próprio dos Estados com estrutura federativa. A forma de Estado federativa embute entes com interesses comuns, mas por vezes conflitantes, onde entidades autônomas por vezes litigam ao se defrontarem em conflitos de interesses específicos. A matéria não só diz respeito a gastos obrigatórios continuados, mas, especialmente, a gastos tributários, tema examinado especificamente no Capítulo 7 deste estudo.

[129] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

A Constituição de 1967, em seu art. 19, § 2º [130], permitia que a União, mediante lei complementar, e atendendo ao "relevante interesse social ou econômico nacional", pudesse conceder isenções de impostos estaduais e municipais. Tal dispositivo, demasiadamente amplo, foi o motivo do freio que o constituinte de 1988 quis colocar na União para restabelecer a repartição de competências que cada ente federativo é titular e estreitar a possibilidade da concessão de isenção heterônoma para as hipóteses expressamente previstas na Constituição, ao dispor em seu art. 151, III[131], vedação expressa à União de instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

As isenções tributárias podem ser autônomas ou heterônomas. Aquelas são as concedidas mediante lei da entidade política titular da competência para instituir o tributo. Estas, as heterônomas, são concedidas mediante lei de entidade política que não é titular da competência para instituir o tributo a que se refere à isenção.

Sacha Calmon Navarro Coelho ensina que :

> *A isenção heterônoma é a concedida pelo Poder Legislativo de uma Pessoa Jurídica de Direito Público que não tem competência para instituir o tributo, objeto da isenção. A isenção heterônoma é a isenção de tributo de alheia competência. (COELHO, 2002, p. 343)*

Apesar da vedação constitucional expressa de concessão de isenções heterônomas, restam aqueles tributos em que a União possui competência legislativa para disciplinar ou de forma específica ou suplementar. A Constituição em seu art. 156, III[132], atribui à União o poder de definir em lei complementar a relação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), de competência municipal. Em razão dessa competência, inúmeras são as proposições legislativas que têm por objeto a inclusão e, especialmente, a exclusão de determinados itens do rol de serviços submetidos ao ISS.

---

[130] Art. 19, § 2º – A União, mediante lei complementar e atendendo ao relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

[131] Art. 151. É vedado à União:
(...)
III – instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

[132] Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
(...)
III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar;

Como tais proposições não têm impacto direto ou indireto sobre as finanças da União, ainda que o tenham, e profundamente, quanto às finanças municipais, são em regra apreciados pela CFT e aprovados com parecer pela não implicação orçamentária e financeira, para a União, diga-se, ou até por sua adequação, como pode ser verificado pelos pareceres aprovados pela CFT nas sessões legislativas de 2005 e 2007 relativas a Projetos de Lei Complementar (PLP) que alteram a legislação do ISS:

1. PLP nº 334/06, (fixa em 0,5 % (cinco décimos por cento) a alíquota máxima do ISS sobre a locação de veículos automotores);
2. PLP nº 103/03 (inclui o inciso III no art. 8º, bem como acrescenta o item 9.04 na lista anexa, ambos da Lei Complementar nº 116, de 31/7/2003);
3. PLP nº 254/05 (reduz a alíquota máxima do ISS incidente sobre serviços de transporte de natureza municipal);
4. PLP nº 263/05 (Inclui na base de cálculo do ISS os serviços acessórios e de valor adicionado de telefonia celular).

Por vezes, entendeu a CFT de declarar a compatibilidade e adequação financeira e orçamentária como nos PLPs nº 263/05 e nº 304/05 (incluem na base de incidência do ISS os serviços acessórios e de valor adicionado relativos à telefonia fixa).

Peculiar foi o parecer aprovado, em 19/5/04 por unanimidade, na CFT pela incompatibilidade e inadequação em caso semelhante, PLP nº 60/03, que objetivava inserir a prestação de serviços de televisão por assinatura na lista de serviços anexa ao Decreto-Lei nº 406, de 1968, alterada pela Lei Complementar nº 56, de 1987. Por meio de tal mudança alterava-se a incidência tributária da prestação daquele serviço, saindo da égide do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), de âmbito estadual e distrital, para a do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, de âmbito municipal. Independente do mérito, cujo parecer foi pela rejeição, foi arguido para decretar sua incompatibilidade e inadequação:

> *Ao versar sobre a matéria de competência dos entes federativos estaduais, distritais e municipais, a proposição contraria frontalmente dispositivos constitucionais relativos à matéria orçamentário-*

financeira, pois retira do Estado a competência tributária e transfere para o município, havendo assim um desvio de receita e consequente quebra do pacto federativo.

A quebra do pacto federativo implicará necessariamente em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal uma vez que será retirada receita dos Estados, pois ao excluir a competência tributária estadual haverá significativa redução das receitas tributárias destes entes federativos, além disso a própria União perderá receita, na medida em que a lei que estipulou a negociação da dívida dos Estados com a União prevê a amortização mensal de até 13% (treze por cento) da receita líquida real que será diminuída com a exclusão da TV por assinatura da base de cálculo.

Além disso a proposição não traz nenhum benefício adicional aos Municípios, já que aos Municípios cabem 25% (vinte e cinco por cento) da cota parte do ICMS repassado pelos Estados. (CFT, 2004, p. 2-3)

Já o previsto na Constituição em seu art. 155, § 2º, XII, "g"[133], que atribui à lei complementar federal o regramento da concessão de gastos tributários em sede de imposto sobre circulação de mercadorias de competência estadual, nunca foi legislado de forma expressa, facilitando a denominada "guerra fiscal" entre os Estados na competição pelos investimentos privados.

Nos últimos anos, tem-se tentado introduzir nas LDOs dispositivos exigindo a aplicação dos mesmos instrumentos de controle das despesas obrigatórias continuadas, quando da apreciação da legislação federal que cria obrigações para Estados ou concede benefícios em tributos de competência estadual ou municipal.

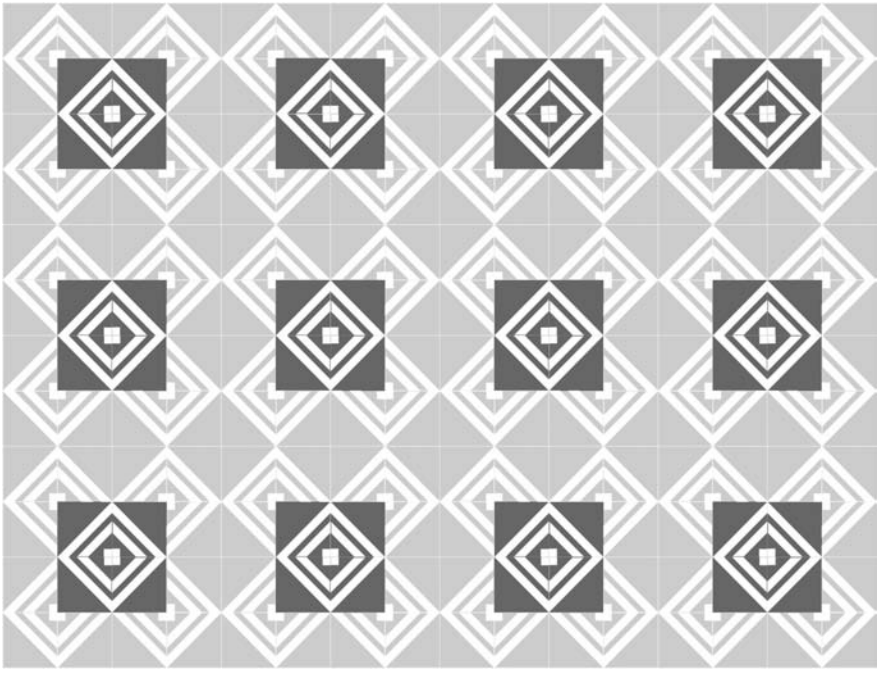
[133] Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
(...)
II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
(...)
§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:
(...)
XII – cabe à lei complementar:
(...)
g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Há de se reconhecer não existir qualquer vedação expressa, em nível constitucional, que impeça a União de impingir a outros entes subnacionais obrigações continuadas de natureza financeira. Todavia, em respeito ao regime da responsabilidade fiscal, tal fato não impede que seja considerado o impacto da legislação federal sobre o equilíbrio das finanças públicas estaduais e municipais.

Os dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional na LDO/2008, que davam tratamento equânime às renúncias de receitas heterônomas e geração de despesas obrigatórias heterônomas, art. 98, § 3º, e art. 126, § 3º [134], foram suprimidos do texto por veto presidencial, sob o argumento de sua "dificuldade de operacionalização" em razão da "interdependência das ações econômicas entre os entes federativos" e pelo fato da "Constituição Federal, nos arts. 21 e 22, reservar ao governo federal a faculdade de tomar algumas medidas que impactam os outros entes." A aplicação dos dispositivos poderia inibir a atuação do governo federal e, aqui se reconhecem os reais motivos do veto, "podendo ainda gerar pleitos de compensação por supostas perdas por partes de governos subnacionais que alegassem prejuízos, ainda que inexistentes, em decorrência das medidas implementadas pelo governo federal."

[134] Art. 98, § 3º – Os projetos de lei e medidas provisórias que, direta ou indiretamente, acarretem renúncia de receita tributária, financeira ou patrimonial de Estado, do Distrito Federal ou de Município, ressalvadas as repartições constitucionais e legais de receita, deverão ser acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro na arrecadação desses entes.
Art. 126, § 3º – Os projetos de lei ou medidas provisórias que, direta ou indiretamente, gerem despesas obrigatórias de caráter continuado para Estados, Distrito Federal ou Municípios, ressalvadas as decorrentes de aumento do salário mínimo, deverão conter a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para esses entes.

9
Desvirtuamento do instituto das despesas obrigatórias



A categoria das despesas obrigatórias de caráter continuado presta-se, portanto, a uma função: estabelecer uma regra de discriminação das despesas, de modo que a essas despesas atribuam-se bônus e ônus. Como bônus, temos sua exclusão dos mecanismos de controle da execução orçamentária, contingenciamentos nos termos do art. 9º da LRF, ou de exigências para transferências voluntárias, art. 25 da LRF[135]. Como ônus, sujeitar sua criação às exigências dos arts. 16, 17, 21 e 24 da LRF. Por isso, a regra de discriminação deve ser tão precisa quanto possível, sob pena de, não o sendo, confundirem-se as categorias de despesa, permitindo que se gerem despesas que venham a comprometer no futuro o equilíbrio fiscal do Estado.

[135] Art. 25. Para efeito desta lei complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.
§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:
I – existência de dotação específica;
II – (vetado);
III – observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;
IV – comprovação, por parte do beneficiário, de:
a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
d) previsão orçamentária de contrapartida.
§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.
§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta lei complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Ocorre que tachar uma despesa como "obrigatória" significa não só reconhecer-lhe sua cogência, mas necessariamente sua prioridade em relação a outras despesas que, por exclusão, seriam contingentes, ou seja, passíveis de postergação ou mesmo não execução, em razão de fatores imprevisíveis como frustração de receitas ou aumento nas outras despesas cogentes. Todavia, como a legislação reconhece esse tratamento privilegiado às despesas reconhecidas como "obrigatórias" verifica-se a busca contínua por parte da administração de inclusão de novos gastos nessa categoria com as mais variadas intenções, não somente a de protegê-las do contingenciamento, mas também de se furtar de controles típicos de despesas discricionárias, como as já mencionadas do art. 25 da LRF. Dessa forma, a administração ao sopesar o enrijecimento da alocação dos gastos, *versus* flexibilização de controles à sua execução, deve ter valorizado melhor o primeiro fator, desde que tivesse mecanismos para controlar a entrada e saída desse sistema.

Foi essa a estratégia que norteou a edição da MP 387/2007, convertida na Lei nº 11.578, de 26/11/2007, que em seu art. 1º [136], invade o âmbito reservado às leis complementares, como fixado no art. 165, § 9º, da Constituição, e, supletivamente, às leis de diretrizes orçamentárias, por força do art. 9º, § 2º, da LRF[137]. O dispositivo estatui serem despesas obrigatórias os investimentos constantes do Programa de Aceleramento do Crescimento (PAC), aplicando-selhes o art. 9º, § 2º, da LRF, desde que assim considerado por órgão administrativo do Poder Executivo – Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC).

Dessa maneira atinge-se o melhor dos mundos, a despesa é obrigatória, por ficção legal, mas não se sujeita às condicionantes a que se submetem as despesas obrigatórias continuadas, até porque não são despesas correntes, como lá qualificado, mas despesas de capital. Cria-se nova modalidade de transferência de capital, legal, mas por decisão estritamente administrativa, isenta do controle

[136] Art. 1º A transferência obrigatória de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja execução pelos entes federados seja de interesse da União, observará as disposições desta medida provisória.
Parágrafo único. Aplica-se à transferência de recursos financeiros de que trata o *caput* o disposto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

[137] Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

congressual. Essa velada intenção foi identificada por Osvaldo M. Sanches em nota técnica sobre a MP 387/07:

> *Que constitui um aspecto singular o fato do parágrafo único do art. 1º da MP estabelecer que se aplica à "TRANSFERÊNCIA OBRIGATÓRIA DE RECURSOS FINANCEIROS" o disposto no § 2º do art. 9º da LRF, que estabelece: "§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela LDO." Aqui cabem pelo menos três considerações, ou seja:*
>
> 1) *tendo em vista as restrições fixadas no art. 62 da Lei Maior, apontadas no item precedente, é, no mínimo, questionável que uma medida provisória (usurpando o papel expressamente atribuído pela LRF à LDO) possa criar ou estenderuma forma de proteção diferenciada aos gastos de uma categoria que não se acha explicitada nos anexos das LDOs, que detalham as obrigações constitucionais e legais (como forma de dezinstrumentalizar disposições da LRF), nem, tampouco, ressalvada em qualquer parte do texto das LDOs de 2007 e 2008;*
>
> 2) *na medida em que o dispositivo da MP é estabelecido sem restrições de valor em relação ao seu possível impacto sobre o equilíbrio fiscal (note-se que o PAC envolve aplicações no montante de R$ 503,9 bilhões em infraestrutura no quadriênio), articula uma forma disfarçada de alteração no texto das LDOs de 2007 e 2008, por instrumento impróprio. Observe-se que o art. 2º da MP é bastante vago ao definir o papel do Comitê Gestor, não indicando quando, de que forma e sob quais limites tal seleção será feita, sem esquecer que isso constitui uma expropriação às prerrogativas do Congresso Nacional (de definir* in concreto *sobre as prioridades para a aplicação dos recursos do Erário);*

3) *na forma como se acha redigido o dispositivo, poder-se-á estender a "proteção" criada pela MP a toda a programação do PAC, ao alvitre do "Comitê Gestor", composto por integrantes de livre escolha do chefe do Poder Executivo (que pode, a qualquer momento, reformular o Ato que o instituiu). Isso deverá levar à ampliação dos "contingenciamentos" sobre as outras alocações, especialmente sobre as derivadas de emendas aprovadas pelo Parlamento. (SANCHES, 2007)*

A Lei de Conversão nº 11.578, de 26/11/2007, corrigiu parcialmente o equívoco, decorrente de acordo parlamentar em face da reação contrária do Congresso Nacional a tal disparate. Ao ser oposto veto presidencial somente ao parágrafo único do art. 1º, mantido seu *caput*, que considera transferências obrigatórias aquelas que o CGPAC assim o considerar. O argumento constante da exposição de motivos do veto indica veladamente a deturpação do conceito de cogência no gasto e da real intenção de seus autores, nos seguintes termos:

> *No entanto, a matéria já é extensivamente regulada na legislação vigente, como a Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2007), a Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 (Lei Orçamentária de 2007), a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (Plano Plurianual 2004/2007), a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, além da própria Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não é conveniente a manutenção do dispositivo, devido à possibilidade de ocorrer dúvidas em sua interpretação e na sua consequente aplicação. (Mensagem nº 901, de 26/11/2007).*

A intenção da iniciativa do Poder Executivo vê-se dessa forma maculada de inconstitucionalidade flagrante – como argutamente diagnosticado por Osvaldo M. Sanches – ao pretender transformar a programação do PAC, instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22/1/2007, em despesa obrigatória:

> *a) Que o art. 1º da medida provisória articula, sem qualquer definição legal, uma nova categoria de execução da despesa, ou seja, a "TRANSFERÊNCIA OBRIGATÓRIA DE RECURSOS FINANCEIROS"*

– sem indicar sua distinção em relação às "DESPESAS OBRIGATÓRIAS" ou às "TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS", legalmente caracterizadas na LRF –, invadindo o âmbito reservado às leis complementares (consoante estabelece o art. 165, § 9º da Constituição) e, supletivamente, à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa forma diferenciada teria de estar prevista na Lei nº 4.320/64, nas disposições complementares do Decreto-Lei nº 200/67, na Lei Complementar nº 101/00 ou na LDO do exercício. Assim, não cabe à lei ordinária instituir categorias diferenciadas de despesa e, muito menos, às medidas provisórias, tendo em vista a proibição expressa contida no art. 62, § 1º da Lei Maior, que estabelece: "§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: (...) d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II – (...); III – reservada à lei complementar".

Cumpre observar que o legislador, tanto no texto constitucional, quanto na Lei de Responsabilidade Fiscal, foi bem específico ao se reportar-se às transferências obrigatórias e às voluntárias. No primeiro caso (Lei Maior), nos arts. 159 e 212, ao dispor sobre as receitas partilhadas com os demais entes da federação; no segundo (LRF), tendo o cuidado de conceituar as despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17) e as transferências voluntárias (art. 25), deixando abertura para um só instrumento, a LDO (art. 9º, § 2º), com seu caráter de norma especial, explicitar situações dignas de ressalva. (SANCHES, 2007)

O fato de o Poder Executivo vir a transformar em transferência obrigatória investimentos de nítido caráter discricionário, por que não dizer, político eleitoral, para fugir das exigências da LRF em relação às transferências voluntárias e, especialmente as da legislação eleitoral, Lei nº 9.504, de 30/9/1997[138], como demonstram

[138] Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
(...)
VI – nos três meses que antecedem o pleito:

os Decretos nº 6.326, de 27/12/2007, 6.276, de 28/11/2007, 6.394, de 12/3/2008, que já liberaram das exigência eleitorais quase 1.800 ações do PAC.

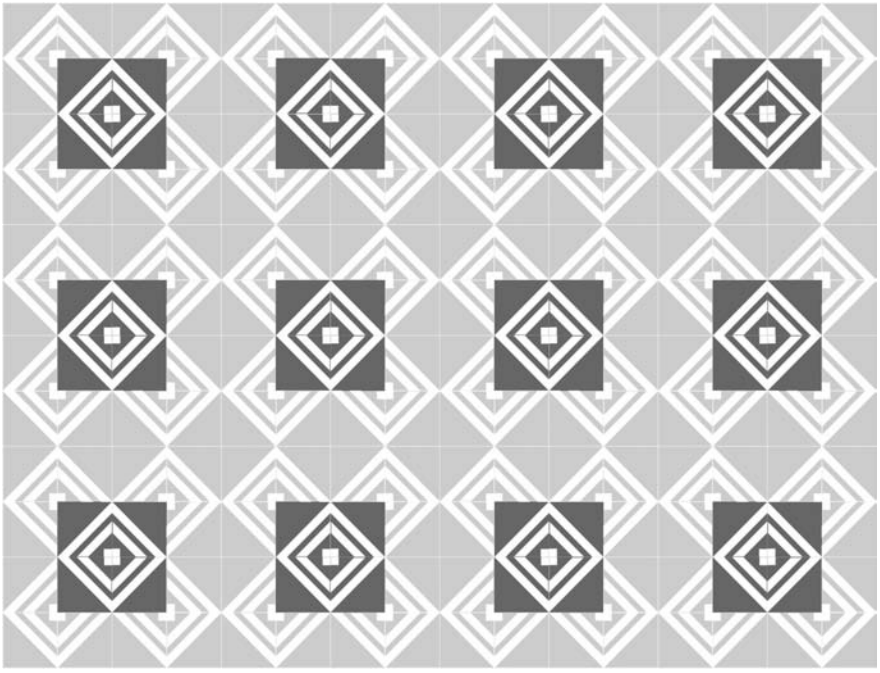
O hábito de determinar artificialmente a "obrigatoriedade" da despesa, conforme discricionariedade do agente público, tornou-se recorrente no âmbito do governo federal, a exemplo do disposto no art. 50 da MP 432[139], de 27/5/2008, que institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário e dá outras providências. Seu art. 50 considera "obrigatórias" as transferências da União para outros entes da Federação que sofram calamidade pública ou situação de emergência, conforme assim considerar o ministro da Integração Nacional.

Dessa forma, subtraem-se prerrogativas do Congresso Nacional em benefício de uma pretensa agilidade na execução orçamentária e financeira, ainda que à custa de controles do gasto público e do ordenamento pátrio em termos de legalidade, legitimidade e moralidade.

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

[139] Art. 50. São obrigatórias as transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de defesa civil destinadas ao atendimento de áreas afetadas por desastre que tenha gerado o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência.
§ 1º Compete ao ministro de Estado da Integração Nacional aferir a caracterização da situação de calamidade ou de emergência e a impossibilidade de o problema ser resolvido pelo ente da Federação, bem como definir a abrangência das ações a serem adotadas.

10
Mecanismos de controle na criação de gastos no direito estrangeiro



Não é nosso objetivo aqui neste capítulo fazer um estudo de direito comparado, mas apenas referir-se, ainda que brevemente, a alguns documentos internacionais e diplomas legislativos de outros países quanto ao controle parlamentar na geração de despesas obrigatórias continuadas, caso norte-americano e europeu comunitário, ou no controle da geração pelos parlamentos de despesas ou redução de receitas, casos francês e alemão. A ênfase conferida ao estudo dos modelos europeu e norte-americano deve-se a influência por eles desempenhada na evolução de nosso próprio ordenamento. Seria leviano pretender-se como direito comparado as análises aqui expostas em rápidas passagens; como nos lembra Miguel Reale (1991, p. 583), por direito comparado muito mais se entende do que a mera comparação de textos legislativos, considerando-se necessariamente fatores morais, econômicos, históricos, psicológicos e outros que permitem apreender o grau de eficácia social das normas forâneas.

Exemplo do prestígio desempenhado pelo direito europeu sobre nosso direito financeiro vê-se estampado nas vedações presentes no art. 61 e 63 da Constituição de 1988, já exaustivamente analisadas neste estudo, disposições impensáveis no modelo presidencialista norte-americano. Por outro lado, desse último trouxemos, como já mencionado, o controle das despesas obrigatórias continuadas, agora já na forma de ônus compartilhado por todos os Poderes constituídos, e não mais só como trava para o Legislativo, ou até inação do Judiciário, como ocorre em ordenamentos europeus, onde a iniciativa financeira é exercida quase que exclusivamente pelo Executivo.

O modelo de responsabilidade fiscal adotado no Brasil a partir da LRF, inspirado no modelo neo-zelandês, com detalhes norte-americanos, funda-se na disciplina fiscal e no consenso político sobre sua necessidade para a estabilidade política e socioeconômica de longo prazo. Países que adotaram esse modelo de regramento fiscal hoje são vários, como a própria Nova Zelândia, Brasil, Canadá em algumas províncias, Bulgária, Chile, Estônia, Noruega, Peru, Suécia, Finlândia, Irlanda e Luxemburgo.

George Kopits em uma análise desses regimes fiscais implantados nos últimos anos e a perspectiva de sua adoção também na Hungria, afirma:

> *A FRF is usually grounded in a broad social and political consensus – especially if its introduction was prompted by the onset of a financial crisis – and in some countries the framework is enshrined in a high-level agreement or legislation. In Brazil, for example, the fiscal responsibility statute was actively supported by major political forces, and enacted as a so-called organic law with a two-thirds majority. This ensures survival of the legislation over several political cycles.*
>
> *(…)*
>
> *With the support of a broad political consensus, adoption of the FRF could have similar results in Hungary as it did in other countries. In these countries, after a few years, the FRF contributed to a major cultural change toward de-politicising fiscal policy, partly comparable to the earlier de-politicisation of monetary policy. This, of course, only applies to the fiscal policy envelope (i.e., in terms of the overall budgetary outcome), but not, for example, to the composition of expenditure or the progressivity of tax rates, which should always remain open to legislative debate. In Brazil, Bulgaria, Chile or Sweden, politicians do not question – not even during election campaigns – the necessity of bringing fiscal expenditure proposals in line with the FRF. (KOPITS, 2007)*

A questão aqui tratada ocorre em larga escala mundial, o Estado-providência contemporâneo gera em todos os rincões encargos

permanentes para a própria sociedade a que deve assistir. O dilema do crescente acúmulo de obrigações assumidas pelos Estados se faz sentir tanto nas nações mais desenvolvidas, a exemplo daquelas pertencentes à Comunidade Europeia, Estados Unidos, Japão ou Austrália, como de sociedades emergentes, a exemplo do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e outros.

O crescimento contínuo dos gastos públicos vivenciado pelos países desenvolvidos no século XX pode ser visualizado na tabela abaixo (CES, 2005, Cap. II, p. 61).

Tableau 8: La montée des dépenses publiques: un phénomène géneéralisé

(total des épenses publiques, en % du PIB)

	1880-1885*	1910-1913*	1938	1950	1973	1990-1992*
Allemagne	10,0	17,7	42,4	30,4	42,0	46,1
France	11,2	8,9	23,2	27,6	38,8	51,0
Japon	9,0	14,2	30,3	19,8	22,9	33,5
Pays-Bas	nd	8,2	21,7	26,8	45,5	54,1
Royaume-Uni	9,9	13,3	28,8	34,2	41,5	51,2
Etats-Unis	nd	8,0	19,8	21,4	31,1	38,5

nd: non disponible> * : date variable d´un pays à lautre. Ces chiffres ne peuvent donner qu´une idée globale, par manque de séries homogène à longu terme dans les difeférents pays.
Source: Angus maddison, "Léconomie mondiale, 1820-1992", OCDE, 1995.

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (2007, p. 4), os gastos obrigatórios (*mandatory spending*) são os gastos públicos governados por fórmula ou critérios fixados pela legislação permanente mais do que pelas leis orçamentárias periódicas. A seguir, examinaremos o tratamento dado à questão do controle parlamentar de gastos obrigatórios nos Estados Unidos, Alemanha, França e na Comunidade Europeia.

É importante ressaltar, antes de entrarmos no estudo propriamente de ordenamentos forâneos, que nosso modelo deve sempre ser visto dentro da ótica de um regime fortemente presidencialista e de federalismo fraco, mais próximo do norte-americano do que do parlamentarista europeu, ainda que muitas disposições constitucionais e legais brasileiras tenham se inspirado no modelo europeu, acabando por moldar um tipo muito próprio de relações interpoderes e mesmo fiscal.

10.1 Estados Unidos

Inicialmente, cabem esclarecimentos acerca do processo legislativo norte-americano, o qual difere em parte do brasileiro. Lá ambas as

Casas tem funções e poderes estritamente iguais, exceto pelo fato de as leis tributárias terem seu início pela Câmara e ser atribuído ao Senado o papel exclusivo de aprovar tratados internacionais e certas nomeações do presidente dos EUA. Por força constitucional, art. 1º, seção I, a iniciativa das leis é privativa dos membros do Poder Legislativo, sendo estes grandemente influenciados por seus eleitores e grupos de pressão como corporações, associações, sindicatos, câmaras e outros, embasados no direito constitucional de petição. Também legislativos estaduais podem oferecer "memoriais" ao Congresso.

Na atualidade, as "comunicações" do Poder Executivo norte-americano tem sido a mais prolífera fonte de propostas legislativas, ainda que não possa diretamente apresentar projeto de lei. Manoel Gonçalves Ferreira Filho assinala essa prática do processo legislativo estadunidense:

> *Em* O espírito das leis, *a iniciativa das leis é reservada ao Legislativo. Nenhum outro poder, nem o Executivo, nem o Judiciário, em hipótese alguma pode apresentar projetos que alterem o direito existente, ou apresentar, à aprovação das câmaras, a sugestão de normas jurídicas novas. Como é sabido, a única interferência admitida pelo mestre de La Brède no processo de elaboração das leis por parte de poder outro que o Legislativo é a manifestada pelo voto.*
>
> *Essa reserva não se baseava apenas em razões sistemáticas. Como já se salientou, Montesquieu e os teóricos do século XVIII não viam na elaboração de leis uma criação de direito novo, mas simplesmente a declaração de um direito já vigente, a descoberta de um direito ínsito nos costumes. Ora, para essa declaração, a contribuição essencial era a do testemunho dos representantes, jamais a opinião ou a imaginação dos incumbidos de executar ou de aplicar a lei.*
>
> *Tal concepção se encontra perfeitamente expressa na Constituição dos Estados Unidos, que não atribui ao Executivo, o presidente, o poder de apresentar ao Congresso projetos de lei. Todavia, o observador atento da vida constitucional americana é hoje forçado a convir que apenas formalmente não é o presidente o iniciador da maior parte da legislação*

> *editada nos últimos decênios. De fato, embora não possa o chefe do Executivo, ou qualquer dos departamentos deste, apresentar à deliberação do Congresso projetos de lei, indiretamente, aquele o faz já que projetos pelo Executivo sempre encontram senadores ou deputados benevolentes, que os encampam e apresentam em seu nome próprio, como se de sua autoria fossem.*
>
> *Daí decorre que, embora formalmente falando, nos Estados Unidos, o presidente não tenha iniciativa de leis, nada menos de 80% da nova legislação, como ao tempo do New Deal, se origina da Casa Branca ou de entidades governamentais. (FERREIRA FILHO, 2007, p. 141 e 142)*

Usualmente, o presidente dos EUA, ou membros de seu gabinete, ou dirigentes de agências governamentais encaminham proposta de lei para o presidente (*speaker*) da Câmara ou ao presidente do Senado. A Constituição exige do presidente, apesar da separação de poderes, recomendar ao Congresso medidas que considere necessárias, sendo que muitas dessas proposições são encaminhadas junto com o documento do início da seção legislativa denominado "Estado da União". As recomendações são distribuídas às comissões permanentes que tenham atribuição legislativa da matéria, que são usualmente apresentadas como projeto por seus presidentes, como recebidas ou alteradas, se assim entender. A mais importante das comunicações executivas é a proposta orçamentária do presidente. Os órgãos e agências governamentais possuem, cada uma, assessorias legislativas para elaboração de propostas e requerimento de emendas aos projetos em tramitação.

As transferências federais de recursos se dão por meio principalmente de despesas mandatórias, correspondentes a 80% dos valores transferidos, e consistem em cerca de 25 programas que obedecem a "fórmulas" (critérios) baseados em índices socioeconômicos, que preveem como serão distribuídos os recursos pelos Estados e Municípios. Outros 600 programas não mandatórios, consomem os 20% restantes, possuindo geralmente "fórmulas". Dos valores transferidos 90% são programas "não competitivos", vão diretamente para os Estados eleitos pelas fórmulas, já os 10% restantes exigem que os Estados demonstrem maior capacidade para realizar o gasto. As transferências federais destinam-se em sua maior parte (62% em 1997) a pagamentos para indivíduos como seguro social e saúde.

Atualmente, mais da metade dos gastos federais, US$1.7 trilhões vão para *entitlements* e outros gastos em *mandatory programs* além dos juros da dívida, de difícil compressão. Tais gastos mandatórios são em sua maioria pagamentos a beneficiários individuais, mas também o são para empresas ou entidades sem fins lucrativos. Os pagamentos são governados por fórmulas dispostas em lei e não são restringidas pelas leis anuais de apropriação. A participação dos gastos obrigatórios nos gastos totais federais elevou-se de 42% em 1984 para 49% em 1994 e agora em 2004 atingiram 54%, conforme Relatório do *United States Government Accountability Office* – GAO (2006, p. 6).

O modelo geral do regime de responsabilidade fiscal estatuído pela LRF se inspirou principalmente no exemplo neo-zelandês da Fiscal Responsability Act, que enfatiza a transparência na gestão pública e atribuição de responsabilidade específica ao gestor e mecanismos de cobrança permanentes da *accountability* governamental. Todavia, como assinala Wéder de Oliveira (2005, p. 736), o regime de controle fiscal pela compensação específica na geração de despesas obrigatórias continuadas fixado pela LRF mostra traços semelhantes com as regras norte-americanas do "*pay-as-you-go*", ou "*Paygo*".

Nossas despesas obrigatórias continuadas se assemelham aos *entitlements*, como conceituado pelo The Congressional Budget Act, de 1974. São autorizações, por meio de lei, para efetuar pagamentos ou destinar recursos orçamentários a qualquer pessoa ou entidade governamental. Assim, a lei fixa não o montante de gastos a serem realizados, mas as condições que devem ser preenchidas pelos interessados para poderem exigir o bem, serviço, ou transferência de recursos. Todavia, os crescentes déficits fiscais norte-americanos põem em dúvida a eficácia do sistema de controle de gastos obrigatórios lá existentes.

O modelo implantado nos Estados Unidos a partir de 1990, com a edição do Budget Enforcement Act (BEA), consistiu em um conjunto de novas regras orçamentárias e fez parte de um pacote de medidas que visava reduzir o crescente déficit norte-americano, dentre as quais estava o processo *Paygo*. Voltado para restringir futuras decisões orçamentárias do Congresso e do presidente, o *Paygo* não se confunde com o processo de contingenciamento orçamentário esclarece Robert Keith (2007, p. 4) pois não constrange gastos discricionários, que são autorizados pelas treze leis de apropriação editadas anualmente pelo Congresso norte-americano, uma para cada comissão de apropriação. Ele diz respeito tão só aos gastos tributários e gastos diretos, ou mandatórios, dentre os quais se destacam os entitulamentos (*entitlements*) e requer que as legislações sobre receitas

e despesas obrigatórias aprovadas no ano sejam, em seu conjunto, neutras quanto ao déficit orçamentário norte-americano.

Assim, várias reformas legislativas foram realizadas no sistema orçamentário norte-americano, a começar pelo Congressional Budget and Impoundment Control Act de 1974, o Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act, de 1985 e 1987, denominada Gramm-Rudman Hollings Act (GRH I e II) e o *Budget Enforcement Act* (BEA), de 1990, que criou o *Paygo* propriamente dito. O BEA foi introduzido no sistema orçamentário norte-americano pelo fracasso das metas fiscais fixadas pelas GRH de 1987, provocado pelo excessivo crescimento das gastos obrigatórios. Assim, o mecanismo do *Paygo* foi, em sua origem, parte do pacote orçamentário da Omnibus Budget Reconciliation Act de 1990. Planejado para ter término no ano fiscal de 1995, foi sendo estendido primeiro até 1998 e depois até o ano fiscal de 2002, não sendo mais reeditado por falta de consenso político, os democratas entendem que deva abranger os gastos obrigatórios e tributários, com os republicanos excluindo os últimos, conforme Robert Keith (2007, p. 7).

O BEA representou uma evolução em relação ao GRH no sentido de migrar da fixação pura e simples de limites para os déficits, medidas de difícil aplicação e restritas aos gastos discricionários. Inicialmente, como acentua Wéder de Oliveira (2003, p. 23) distinguiu claramente despesas obrigatórias (leis permanentes) das discricionárias (leis de apropriação orçamentária).

Todavia, cada uma das Casas possui em seus Regimentos normas próprias do *Paygo*, o Senado desde 1993 e a Câmara, que não tinha uma norma própria, adotou em 5/1/2007 a cláusula X da Regra XXI (H. Res. 6)[140]. O Senado revisou sua regra do *Paygo* em 17/5/2007, como parte do acordo de conferência do FY2008 *Budget Resolution* (Section 201 of S. Con. Res. 21).

Lembra Robert Lee Jr. (1998, p. 242), após 1990, os membros do Congresso conscientizaram-se de que quaisquer proposições em termos de cortes em tributos ou aumento de gastos não poderiam ser advogados sem levar em conta seus efeitos sobre o déficit global.

[140] Rule XXI, 10 – It shall not be in order to consider any bill, joint resolution, amendment, or conference report if the provisions of such measure affecting direct spending and revenues have the net effect of increasing the deficit or reducing the surplus for either the period comprising the current fiscal year and the five fiscal years beginning with the fiscal year that ends in the following calendar year or the period comprising the current fiscal year and the ten fiscal years beginning with the fiscal year that ends in the following calendar year. The effect of such measure on the deficit or surplus shall be determined on the basis of estimates made by the Committee on the Budget relative to: (a) the most recent baseline estimates supplied by the Congressional Budget Office consistent with section 257 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 used in considering a concurrent resolution on the budget; or (b) after the beginning of a new calendar year and before consideration of a concurrent resolution on the budget, the most recent baseline estimates supplied by the Congressional Budget Office consistent with section 257 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985.

Philip Joyce (1996, p. 321) destaca que a mesma pergunta é feita àqueles proponentes de novas despesas: "Como você compensará o impacto dessa legislação?" Ocorre que no modelo norte-americano tal compensação não se dá necessariamente no projeto de lei que afeta o resultado fiscal, mas no conjunto de gastos.

Para Wéder de Oliveira (2004, p. 24), o mecanismo do *Paygo* não exige a compensação para aumento de despesas com programas mandatórios ou redução de receitas decorrentes de mudança na economia inflação, recessão, crescimento do número de beneficiários ou de qualquer outro fator externo que afetem os programas mandatórios e as receitas sob as condições das leis vigentes. Tampouco requer que cada projeto de lei que disponha sobre despesas obrigatórias ou receitas seja neutro do ponto de vista do déficit orçamentário. Somente o efeito líquido de todas as legislações dessa natureza aprovadas durante a sessão legislativa é que deve ser compensado.

Se as alterações na legislação de despesas e receitas gerarem aumento no déficit, deverá proceder-se ao mecanismo de *sequestration*, redução em outros gastos obrigatórios e tributários, de acordo com o *baseline*, estimativas da receita, despesa, déficit e dívida, mantidas as condições em vigor, exceto pelas variações demográficas e inflacionárias. Esses índices são usados, dentre outros fins, pelo *Office of Management and Budget* (OMB) para fixar os montantes a serem cortados dos programas. Todo projeto deve ter seu impacto orçamentária mensurado (*scoring process*). Após a aprovação de uma nova legislação criando gasto, deve ser publicado seu impacto para fins do *Paygo*.

Para Wéder de Oliveira (2004, p. 34), esse conjunto poderia ser, em nosso modelo, representado pela margem de expansão das despesas obrigatórias, apesar de reconhecer o autor que ainda não dispomos de órgãos e procedimentos especializados na estimação do impacto e quantificação dessa margem, que se faz de forma apriorística e superficial. Apesar dessas deficiências, apresentamos neste estudo proposta de aprimoramento da sistemática de compensação utilizando a margem de expansão como alternativa para neutralização fiscal de proposições parlamentares .

Nossos gastos com pessoal se assemelham aos *entitlements*, ou "entitulamentos", como conceituado pelo *The Congressional Budget Act*, de 1974, ou seja, são autorizações, por meio de lei, para efetuar pagamentos ou destinar recursos orçamentários a qualquer pessoa ou entidade governamental. Assim, a lei fixa não o montante de gastos a serem realizados, mas as condições que devem ser preen-

chidas pelos interessados para poderem exigir o bem, serviço, ou transferência de recursos.

A nosso ver, os crescentes déficits norte-americanos põem em dúvida a eficácia do sistema de controle de gastos obrigatórios mencionado, fazem-nos crer que um procedimento genérico como o lá vigente está mais propenso a injunções de políticas conjunturais, como a guerra no Iraque, do que subsistemas próprios e segregados, a exemplo do controle de gastos com pessoal adotado por nosso ordenamento. A segregação de limites setorializados permitiriam melhor controle de sua evolução e limitaria sua extrapolação conjuntural por motivos políticos.

10.2 França

Nosso art. 63 da Constituição, que veda emendas em projetos de lei de iniciativa exclusiva do presidente da República e dos demais Poderes e Ministério Público tem seu paralelo no art. 40 da Constituição francesa[141]. Esse dispositivo fundamenta o exame de "*Recevabilité financière dans la procédure législative*" da Assembleia Nacional francesa, a câmara de representantes da França e de seu Senado, pois lá a câmara alta realiza exame de admissibilidade financeira, o que, como visto, não é efetivado por nosso Senado. O exame é realizado pela *Comission de Finances, de L'Économie Générale et du Plan*, nos termos de o art. 98 de seu Regulamento da Assembleia Nacional[142] e pela Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation do Senado francês, conforme art. 45 do Regulamento do Senado[143], que declaram não serem admissíveis proposições ou emendas parlamentares que reduzam os recursos públicos ou criem/agravem encargos públicos. Tal exame verifica não só as proposições legislativas permanentes como as emendas parlamentares às leis de finanças anuais e as de financiamento da seguridade social.

---

[141] Art. 40. Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

[142] Art. 98. S'il apparaît évident que l'adoption d'un amendement aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le Président en refuse le dépôt. En cas de doute, le Président décide, après avoir consulté <le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ou un membre du bureau désigné à cet effet> ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée

[143] Art. 45. Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire <l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la commission des finances, la commission saisie au fond ou tout sénateur>. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par <la commission des finances>. L'amendement est mis en discussion lorsque <la commission des finances> ne reconnaît pas l'irrecevabilité ».

Essa restrição constitucional, já existente nas Constituições anteriores à vigente de 1958, segundo Pierre Méhaignerie (2006, p. 9), presidente da Comissão de Finanças da Assembleia Nacional, resulta na atribuição exclusiva ao Poder Executivo da responsabilidade pela evolução do déficit e da dívida pública, já que só ele está constitucionalmente autorizado a degradá-lo.

O exame de admissibilidade financeira é exercido monocraticamente pelos presidentes das Comissões de Finanças de ambas as Casas, a partir de um parecer do Bureau de cada comissão, e é passível de recurso ao Conselho Constitucional francês cujas decisões, informa Méhaignerie (2006, p. 10) confirmaram todas as decisões da Comissão de Finanças até 2006.

O exame de admissibilidade francês mostra-se um misto de exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da CFT com o exame de admissibilidade de emendas às leis orçamentárias, PPA, LDO e LOA, realizado, no âmbito congressual, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), por meio de seu Comitê de Admissibilidade de Emendas, inovação da Resolução nº 1/2006-CN, art. 25[144].

A abrangência do exame de admissibilidade financeira francês é maior do que a brasileira, que se restringe a verificar as receitas e despesas públicas da União. Lá o exame procedido nos termos do art. 40 da Constituição abrange todos os entes que entram no cálculo do déficit e dívida pública: o Estado nacional por seu orçamento geral, orçamentos anexos, de contas especiais e fundos de concorrência; coletividades territoriais *lato sensu* (comunas, departamentos e regiões) incluindo todos os estabelecimentos públicos e de cooperação intercomunal, a administração da seguridade social e os estabelecimentos públicos administrativos. A título de comparação, aqui em nosso exame até o presente não foi possível estender o exame a Estados e Municípios ou fundos sociais relevantes como o FGTS ou FAT, quiçá outros segmentos público/privados como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou outras agências oficiais de fomento, exceto pelos valores diretamente vinculados a créditos orçamentários que tenham natureza primária, como equalização de preços e encargos financeiros do orçamento das agências oficiais de fomen-

[144] Art. 25. Ao Comitê de Admissibilidade de Emendas compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.
Parágrafo único. Os relatórios das matérias de que trata o *caput* não poderão ser votados pela CMO sem votação prévia do relatório do comitê, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO.

to, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco da Amazônia e outras.

Como assinalado por Michel Bouvier et all (2004, p. 324), o direito legislativo francês também tem tentado dar solução ao impasse aqui examinado, a exemplo do procedimento voltado para o estudo do "*incidences budgetaires et financières des dispositions législatives et réglementaires*". Todavia, os autores reconhecem que os estudos realizados pelo *Mission d' Evaluation et de Contrôle* (MEC), para a verificação desses "incidentes orçamentários e financeiros", permanecem distantes do conteúdo financeiro das decisões adotadas. A falta de resultados práticos dos trabalhos leva os autores a indagarem se é possível um real controle orçamentário na França.

10.3 Alemanha

A República Federal da Alemanha não possui uma legislação de responsabilidade fiscal nos termos neo-zelandês, norte-americano, ou brasileiro, todavia possui um procedimento legislativo semelhante ao nosso exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. Apesar de formalmente bicameral, o processo legislativo mais significativo ocorre exclusivamente na Câmara Federal, *Bundestag*, sendo enviado ao Conselho Federal, *Bundesrat*, somente os projetos de lei que tenham impacto nos Estados da Federação alemã, Länder, algo em torno de 50% a 60% das proposições encaminhadas pelo Executivo, que com a grande reforma constitucional de 2006 espera-se seja reduzido para 35 a 45%. Objeções formuladas pelo *Bundesrat* à legislação aprovada pelo *Bundestag* podem ser aceitas ou rejeitadas pelo *Bundestag*, após isso deve ser sancionada pelo chanceler alemão. A disparidade entre as Casas pode ser aquilatada pelos orçamentos de cada um dos órgãos, o orçamento de 2005 do *Bundesrat* significou 3,6% do executado pelo *Bundestag*.

A iniciativa legislativa no processo alemão é essencialmente do Poder Executivo, 2/3 de todas as leis dele se iniciam. Se a proposição for originária do *Bundestag* deve ter apoiamento de 5% dos parlamentares ou apresentação por grupo político, ou seja, partido ou bloco partidário. O *Bundestag* é o corpo central do processo legislativo e onde toda a legislação federal é aprovada. Após aprovadas pelo *Bundestag*, as proposições são enviadas ao *Bundesrat*, câmara com representantes indicados pelos Estados, onde sua apreciação variará conforme o conteúdo da legislação. Para projetos de iniciativa do próprio *Bundesrat*, devem ser aprovados por maioria absoluta de seu Plenário, em moções apresentadas por pelo menos um Estado, que voltam ao Executivo e são encaminhados com parecer ao *Bundestag*.

O Regimento Interno do *Bundestag*, § 96, atribui à Comissão de Orçamento a tarefa de examinar as proposições e emendas que tenham impacto orçamentário e financeiro em tramitação na Casa. A Comissão de Orçamento, conforme Schreiner e Linn (2006, p. 39), é considerada como a mais poderosa das comissões permanentes, não só a ela é atribuída a função de apreciar a peça orçamentária do governo federal, inclusive questões relativas à sua execução, como também a de examinar todas as leis que envolvam gastos, denominadas de leis financeiras. Esse exame algo se assemelha ao nosso exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. Se a lei tem impacto no orçamento, criando uma nova despesa ou reduzindo uma receita, a ela cabe avaliar se as medidas propostas são compatíveis com o contexto orçamentário como um todo. Frequentes são as convocações de autoridades do Executivo para justificarem ou explanarem acerca do impacto orçamentário das proposições.

Se a Comissão de Orçamento decidir pela incompatibilidade e for confirmada pelo Plenário do *Bundestag*, a proposição deve ser arquivada. Esse exame é visto como uma forma de evitar o exercício pelo Poder Executivo da prerrogativa a ele concedida pelo art. 113 da Lei Fundamental de Bonn[145], que a ele faculta impedir a entrada em vigor de lei que aumente gastos ou reduza receitas. Ele pode requerer ao *Bundestag* que a reconsidere como financeiramente injustificável. Em verdade, até 2006, o governo federal nunca tinha usado dessa prerrogativa, o que foi confirmado pelo consultor da Comissão de Orçamento do *Bundestag*, por e-mail, Bernhard Krawietz.

Na prática, meios para cobrir novas despesas ou perdas de receitas são discutidas pelos membros do *Bundestag* com represen-

[145] Artikel 113. Zustimmung der Bundesregierung bei Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen. (Art. 113. Aprovação do governo federal para todo aumento de despesas ou diminuição de receitas.)
(1) 1. Gesetze, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung (1. A lei que aumente a despesa orçamentária proposta pelo governo federal ou que implique ou venha acarretar novas despesas deve ser aprovada pelo governo federal.)
2. Das gleiche gilt für Gesetze, die Einnahmeminderungen in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen. (2. O mesmo se aplica à lei que implique ou acarrete redução de receita.)
3. Die Bundesregierung kann verlangen, daß der Bundestag die Beschlußfassung über solche Gesetze aussetzt. (3. O governo federal pode exigir do *Bundestag* a postergação da votação dessa lei.)
4. In diesem Fall hat die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen dem Bundestage eine Stellungnahme zuzuleiten. (O governo federal possui então um prazo de seis semanas para fazer conhecido seu parecer ao *Bundestag*.)
(2) Die Bundesregierung kann innerhalb von vier Wochen, nachdem der Bundestag das Gesetz beschlossen hat, verlangen, daß der Bundestag erneut Beschluß faßt. ((2) Dentro de quatro semanas após a adoção da lei, o governo federal pode solicitar ao *Bundestag* que se pronuncie de novo.)
(3) 1. Ist das Gesetz nach Artikel 78 zustande gekommen, kann die Bundesregierung ihre Zustimmung nur innerhalb von sechs Wochen und nur dann versagen, wenn sie vorher das Verfahren nach Absatz 1 Satz 3 und 4 oder nach Absatz 2 eingeleitet hat. ((3) 1. Adotada a lei em definitivo, nos termos do art. 78, o governo federal dispõe de um prazo de seis semanas para recusar sua aprovação sujeita a observar previamente o procedimento previsto nos parágrafo 1º e 3º, item 4º e ao parágrafo.) 2). Nach Ablauf dieser Frist gilt die Zustimmung als erteilt. (Expirado esse prazo a aprovação considerar-se-á assegurada.)

tantes do Ministério das Finanças, enquanto tramita a proposição, conforme Schreiner e Linn (2006, p. 40). As consequências financeiras examinadas pelo Ministério das Finanças consideram o plano financeiro de médio prazo, as alterações da legislação fiscal e as estimativas de receitas fiscais, que são enviadas pelo governo federal ao *Bundestag* duas vezes por ano, em maio e novembro.

O Ministério das Finanças deve informar as consequências financeiras de todas as proposições em andamento no *Bundestag*, mesmo de iniciativa parlamentar, acerca do qual a Comissão de Orçamento se pronuncia sob a forma de recomendação perante a Assembleia Plenária do *Bundestag*. O exame de adequação é formal e somente pronunciado após a concordância do Ministério das Finanças. Na história da Alemanha, após 1947, nunca ocorreu pronunciamento negativo da Comissão de Orçamento com relação a proposições do Executivo.

Conforme Schreiner e Linn (2006, p. 85), em todos os projetos de lei enviados pelo governo devem constar item próprio relativo aos efeitos financeiros no orçamento público, onde devem constar seu custo de execução, as despesas orçamentárias excluídas seu custo de execução, inclusive seus efeitos sobre as autoridades locais. Deve discriminar as despesas e sua fonte de financiamento, além de outros custos na economia como um todo.

Assinalam Schreiner e Linn (2006, p. 126) que é durante o processo orçamentário que são fixados os limites físicos e financeiros para contratação de pessoal pelo governo, inclusive os níveis salariais, fazendo com que a definição do orçamento de pessoal seja o mais contencioso de todos os debates orçamentários.

Várias disposições constitucionais demonstram a preocupação do constituinte alemão com o equilíbrio fiscal-econômico.

Michel Fromont (2007, p. 227), assinala restringir-se o federalismo alemão praticamente a seus aspectos administrativos e financeiros visto que a competência legislativa mais relevante reside na Federação.

O art. 109 da Lei Fundamental[146] exige o equilíbrio orçamentário da União e dos Estados. Todas as leis federais que criem

[146] Artikel 109. Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern (Art. 109. Gestão orçamentária da Federação e dos Estados) (...). (2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. ((2) A Federação e os Estados, em suas políticas orçamentárias, devem levar em conta as exigências do equilíbrio global da economia.)

para os Estados obrigações financeiras devem ser aprovadas pelo *Bundesrat*, por força do art. 104a(4) da Lei Fundamental[147].

10.4 Comunidade Europeia

O caráter mandatório do gasto é questão que exsurge igualmente nos ordenamentos comunitários, nova instância jurisdicional entre os nacionais e os internacionais, cujo exemplo mais emblemático e pioneiro tem-se na Comunidade Econômica Europeia.

No âmbito do direito comunitário europeu, a questão do que é despesa obrigatória e o que é discricionária já resultou em muito conflito aberto entre o Conselho e o Parlamento europeus. Conforme Maufort (2008), o Tratado assinado em Luxemburgo em 22/4/1970, propiciou ao Parlamento Europeu alguns poderes orçamentários e desenhou pela primeira vez no direito comunitário europeu a distinção entre gastos obrigatórios e discricionários. Embora o art. 203 do Tratado da Comunidade Econômica Europeia não use esses termos ele distingue entre gastos que "necessariamente resulte deste Tratado ou de normas dele decorrentes" daqueles "não necessariamente dele decorrentes". O tratamento distinto dado tem significado institucional diverso, determinando a separação de poderes orçamentários de alocação dos recursos entre o Conselho Europeu, Poder Executivo na Comunidade Europeia, e quando oriundo do Parlamento Europeu, Poder Legislativo da mesma Comunidade.

Disso resulta que o Conselho Europeu tem a última palavra nas despesas compulsórias, enquanto o Parlamento Europeu a tem quanto às despesas discricionárias. A racionalidade funda-se no fato de que os formuladores do Tratado quiseram proteger a função legislativa assegurada ao Conselho da intromissão pelo Parlamento

[147] Artikel 104a. [Verteilung der Ausgaben auf Bund und Länder, länderübergreifende Finanzkorrekturen] (Repartição das despesas entre a Federação e os Estados, retificação financeira que se estendem a vários estados)
(2) Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben. (Se o Estado agir por delegação da Federação, essa suportará as despesas dela decorrente.)
(3) 1. Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. (Lei federal que determinar sobre prestações pecuniárias forem executadas pelos Estados pode podem dispor que elas sejam suportadas na totalidade ou em parte pela Federação.)
2. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. (Se nessa lei mais da metade das despesas couberem à Federação essa lei será executada por delegação.)
(4) Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Absatz 3 Satz 2 im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, befürfen der Zustimmung des Bundesrates, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. (As leis federais que impõem aos Estados obrigação de fornecer um terço dos benefícios pecuniários, ou seu valor assegurado, ou services comparatives, e que tenham de ser executados pelos Estados de acordo com seu interesse ou por delegação da Federação, de acordo com o parágrafo 3, item 2, é requerida a aprovação pelo *Bundesrat* quando as despesas incorridas sejam encargo dos Estados.)

Europeu. Eles buscaram impedir que o Parlamento usasse seu poder orçamentário de forma a impedir a execução dos textos legislativos votados pelo Conselho. Tal conformação permite ao Conselho o direito à última palavra em despesa compulsória.

A aplicação da norma a partir do orçamento europeu de 1975 engendrou periódica fonte de conflito entre o Parlamento Europeu e o Conselho. Houve muitas postergações causadas por desacordos gerados pelo dissenso se uma despesa deveria ser classificada como compulsória ou discricionária. O Conselho tentou prorrogar o campo de despesa compulsória, na qual tem a última palavra, e o Parlamento europeu tentou fazer o mesmo para despesa discricionária, que pode vetar quando da redação final do orçamento. Necessário mostrou-se a fixação de regras para tornar possível distinguir claramente entre as duas categorias de despesa.

O Conselho Europeu, o Parlamento Europeu e a Comissão da Comunidade Econômica Europeia buscaram então uma solução para as diferenças. As negociações entre eles resultaram na Declaração Conjunta de 30/6/1982, onde foi definido o conceito de despesa compulsória como aquela despesa que a autoridade orçamentária é obrigada a prever no orçamento de forma a permitir que a Comunidade cumpra com suas obrigações, interna e externamente, de acordo como os Tratados e atos adotados em comum acordo.

Embora a declaração tenha clarificado a distinção entre despesa compulsória e despesa discricionária, o conflito continuou, conduzindo em várias ocasiões o processo orçamentário a um estado de paralisação completa durante vários meses e resultando em disputas perante o Tribunal de Justiça, com o atraso na aprovação do orçamento ou mesmo rejeição do orçamento pelo Parlamento Europeu.

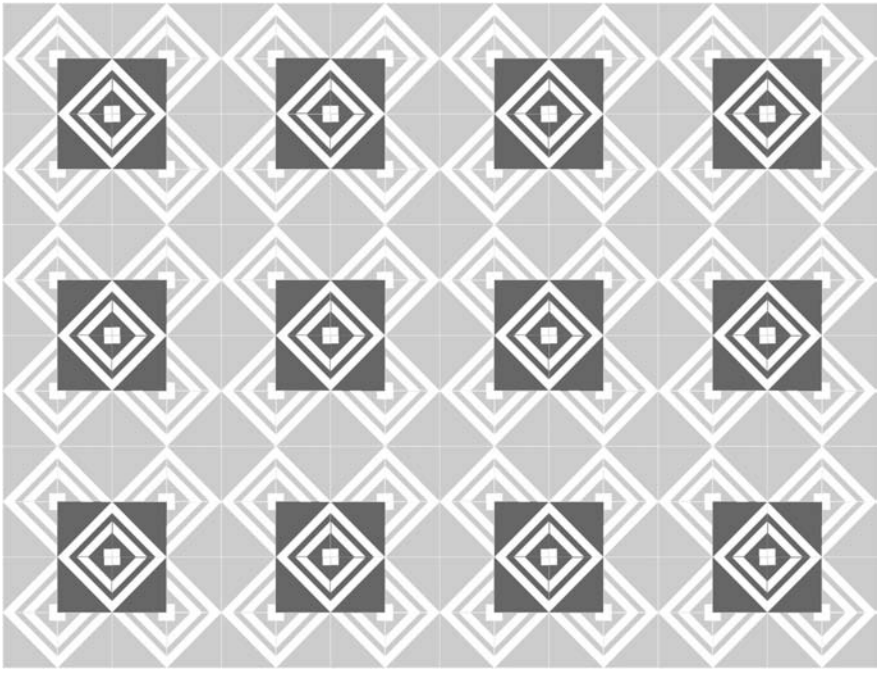
Acordos interinstitucionais surgiram em fins dos anos oitenta entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão, para superar as dificuldades que periodicamente surgiram. Concluídos em 1988, 1993, 1999 e 2006, esses Acordos formularam detalhes de cooperação interinstitucional e a classificação de despesa compulsória e despesa discricionária respectivamente. Como resultado, acalmou-se o diálogo durante o processo orçamentário anual comunitário.

O Acordo Interinstitucional de 6 de maio de 1999 determinou a separação dos orçamentos para as várias áreas de despesa e pela natureza do gasto, onde, por exemplo, são compulsórias as despesas decorrentes de tratados internacionais de pesca, certos custos com pessoal, gastos judiciais como indenizações e a reserva monetária. Já são discricionários despesas com Fundos estruturais, patrocínio financeiro nos campos de energia, indústria e investigação, e despesas

operacionais, como o custeio da administração. O Acordo Interinstitucional de 17 de maio de 2006 renovou o princípio de alocação por orçamento conforme a natureza, redefinindo alguns desses títulos.

Graças aos Acordos, a tensão interinstitucional foi em parte reduzida pelo regramento detalhado dos gastos e planejamento plurianual além de reuniões informais mais frequentes entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão europeus durante o processo orçamentário.

11
Órgãos de controle da geração de despesas obrigatórias continuadas



O legislador ao instituir o regime da responsabilidade fiscal pela edição da LRF já antecipou as dificuldades que adviriam da instauração desse novo modelo de gestão das finanças públicas ao exigir transparência e disciplina fiscal pela observância de inúmeros limites e procedimentos, em especial para despesas obrigatórias continuadas. Para compor os conflitos e lacunas legais desse regime de gestão pública, determinou a instituição do Conselho de Gestão Fiscal no art. 67 da LRF[148].

O Poder Executivo encaminhou o PL 3.744/2000, que se encontra desde 2000 na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados, ainda sem manifestação daquela comissão. Identifica-se desinteresse por parte do Poder Executivo em avançar nas discussões sobre o projeto, em parte motivada pela resistência desse Poder em partilhar foros decisórios sobre políticas públicas com os demais Poderes, critério de composição do Conselho já fixado previamente pela LRF.

[148] Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:
I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta lei complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos.
§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta lei complementar.
§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Ademais, enquanto não criado esse Conselho, a LRF em seu art. 50, § 2º [149], atribui ao órgão central de contabilidade da União, Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) a elaboração das normas gerais de contabilização das contas nacionais. A ausência da citada lei fez com que a STN assumisse o papel de divulgador das normas gerais da LRF, tanto no âmbito da União como nacional. Há de se reconhecer a relevância dessa tarefa de sistematização, centralização e divulgação de relatórios de todos os entes.

O Conselho de Gestão Fiscal seria de grande relevância, a nosso ver, na solução de conflitos de interpretação de dispositivos da LRF. Serviria como órgão normatizador dos sistemas de controle, tanto interno quanto externo, da administração nas três esferas da Federação, seara onde hoje vige significativa divergência a respeito de inúmeros preceitos da LRF, em especial quanto às exclusões e inclusões nos limites para gasto com pessoal fixados nos arts. 19 e 20.

Exemplo das resistências às mudanças de comportamento no trato de órgãos coletivos deliberativos sobre despesas obrigatórias continuadas pode também ser avaliado pelo fato de, até a presente data, não ter sido instituído, ou pelo menos iniciado o processo legislativo, o Conselho Federal de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, órgão suprapoderes e de natureza técnica, como o Conselho de Gestão Fiscal mencionado, previsto no *caput* do art. 39 da Constituição, decorrente da EC 19, de 1998, embora suspenso cautelarmente em 2/8/2007 na ADI nº 2.135 por vício no processo legislativo decorrente da falta de quórum qualificado para aprovação do dispositivo.[150] Com sua instituição, criar-se-ia um foro para exame e avaliação dos inúmeros pleitos na área de gastos com pessoal, de forma sistemática e técnica, sem afastar a apreciação posterior pelas Casas do Congresso Nacional da conveniência e oportunidade das medidas propugnadas. O que se vê hoje no âmbito do Poder Executivo é uma sucessão de medidas provisórias, tratando de forma imediata e pontual despesas que podem perpetuar-se por décadas, caso das despesas com pessoal.

Mas a inação também se apresenta na observância de determinações legais para constituição, ou mera atribuição, a órgãos, no próprio Executivo, da tarefa de avaliar e manifestar-se previamente sobre as propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que

[149] Art. 50, § 2º – A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

[150] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, como determinado pelo art. 121 da LDO/2009, a exemplo de suas anteriores.

A atribuição a órgãos específicos da tarefa de avaliar, sob o princípio da alteridade orçamentária, a criação ou projeto de criação de gastos obrigatórios pela administração, não pode ser o mesmo que autoriza a criação desse gasto, sob pena de tornar inócua a medida. Tal medida, criação de órgão externo à administração para controle na geração de despesas obrigatórias continuadas, já vem obtendo efetividade, desde 2006, com a obrigatoriedade do exame prévio das proposições oriundas do Poder Judiciário submeterem-se ao Conselho Nacional de Justiça, art. 82, IV, da LDO/2008, e do Ministério Público da União ao Conselho Nacional do Ministério Público.[151]

Observe-se que esses dois órgãos colegiados, por já opinarem sobre as propostas orçamentárias e os créditos adicionais do Poder Judiciário e Ministério Público, arts. 15, § 1º, e 61, § 15, 62, § 6º, da LDO/2008, encontram-se municiados das informações necessárias à apreciação das proposições que contenham despesas obrigatórias continuadas do Judiciário e MPU. A mencionada resistência encontrada no Poder Executivo à criação ou atribuição a órgãos de instrumentos de controle do processo de geração de despesas obrigatórias continuadas aqui também se faz presente no Judiciário e Ministério Público, a exemplo dos pleitos levantados, e atingidos em parte, nas últimas LDOs por órgãos desses Poderes de se eximirem do controle, tanto do CNJ como do CNMP. Dessa forma, o STF conseguiu ver-se excepcionado do controle do CNJ quanto à criação de despesas com pessoal sob o argumento de ser ele o órgão superior do Poder Judiciário e não se sujeitar ao controle do CNJ. Tal interpretação mostra-se, a nosso ver, equivocada, pois sendo duas esferas distintas, jurisdicional e administrativa, não haveria superposição de funções.

No caso do CNMP, a interferência alcançou as raias do absurdo como expressamente disposto no art. 87 IV, da LDO/2008, que submete o Ministério Público da União ao controle do CNMP e logo após, no parágrafo primeiro do mesmo artigo, excetua, *ipsis litteris*, o próprio Ministério Público da União desse mesmo controle.[152]

---

[151] Art. 82, IV – parecer sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que trata o art. 103-B e 130-A da Constituição, tratando-se, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

[152] LDO/2008. Art. 87, IV – parecer, de caráter opinativo sobre o mérito e o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição, em se tratando, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.
§ 1º Não se aplica o disposto no inciso IV deste artigo aos projetos de lei referentes ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público da União.

O exótico dispositivo foi parcialmente retificado na LDO/2009, art. 82, IV, ao excetuar "somente" o Ministério Público Federal em seu parágrafo primeiro.

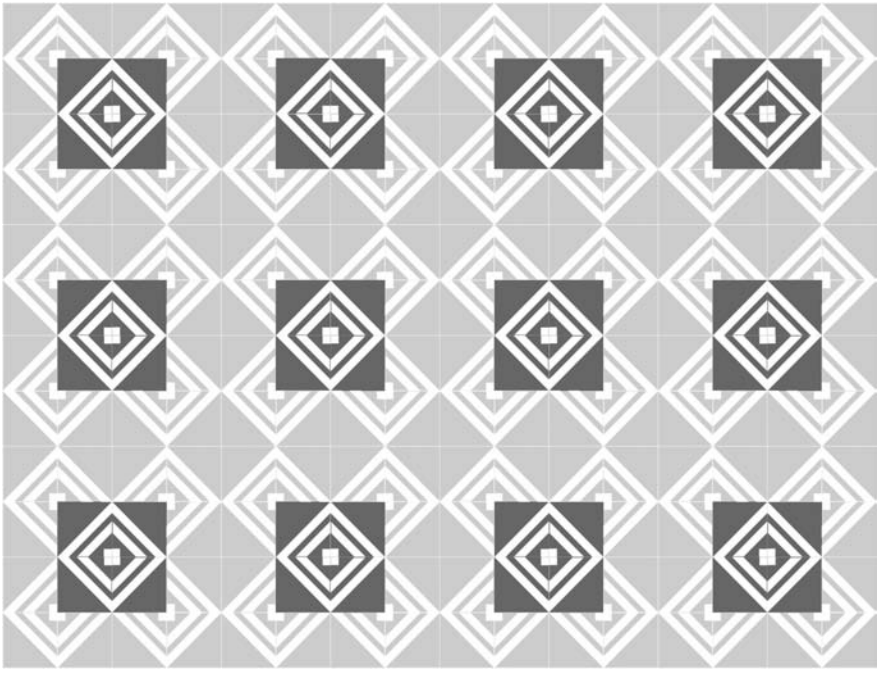
No âmbito do Legislativo, como já anteriormente analisado, o controle da geração de gastos obrigatórios continuados permanece atribuição da Comissão de Finanças e Tributação na Câmara dos Deputado, ainda que seu reflexo se faça sentir no processo orçamentário, tarefa atribuída constitucionalmente à Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso Nacional. As alternativas à solução dessa dicotomia são avaliadas no capítulo seguinte.

Já no âmbito do Poder Executivo poder-se-ia cogitar de se atribuir à Controladoria Geral da União, órgão central do sistema de controle interno, a atribuição da verificação dos pressupostos de admissibilidade dos anteprojetos do Executivo que criem gastos obrigatórios continuados e à Receita Federal do Brasil a dos gastos tributários, tarefa hoje já por ela desempenhado.

LDO/2009. Art. 82, § 1º – Não se aplica o disposto no inciso IV do *caput* aos projetos de lei referentes ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público Federal.

12

Aprimoramentos no processo de controle da geração de despesas obrigatórias continuadas



Entre os elementos presentes no exame de admissibilidade procedido pela CFT quanto à compatibilidade e adequação da proposição encontra-se a verificação da observância do art. 17 da LRF. O dispositivo, com o fito de preservar o equilíbrio fiscal de longo prazo, disciplina rigidamente a criação ou aumento de despesas obrigatórias continuadas, que, por conceito ínsito no próprio *caput* do artigo, consideram-se aquelas criadas por meio de lei, medida provisória ou ato normativo que criam obrigação para o ente estatal por um período de mais de três exercícios financeiros.

Como se pode ver de seu parágrafo segundo, há de se verificar se a proposição apresenta-se neutra quanto ao resultado primário contido nas metas fiscais fixadas pela LDO. Se não for neutra, ou seja, gerar desequilíbrio nas contas públicas, sob o aspecto primário, deverá apresentar estimativa do impacto orçamentário e financeiro e sua respectiva compensação, que deverá estar contida já no próprio texto legal a ser editado.

Como visto anteriormente, essa forma de compensação apresenta-se como um ônus de difícil superação para o autor. Aumentar receitas permanentes ou reduzir outras despesas obrigatórias continuadas não se mostra de fácil consecução, em especial no âmbito parlamentar, sujeito a controle popular a cada mandato, seja de quatro em quatro anos, ou na melhor hipótese, de oito em oito anos. Convenhamos, é de difícil absorção a tarefa de justificar a seus eleitores que, em nome de um princípio abstrato de equilíbrio nas finanças públicas, ainda que tangível para o eleitor na inflação ou desemprego cotidiano, deve ele, representante da vontade popular, reduzir algum benefício ou aumentar alguma exação em razão

de sua iniciativa legal. Ainda que seja de comum apreensão o fundamento racional de que a liberdade de cada um encontra limite na do outro, o mesmo não tem aplicação imediata na esfera financeira pública, onde é de difícil mensuração, ou falta vontade política de fazê-lo, o custo de oportunidade ou os ganhos marginais da novas ações públicas, onde vicejam *free-riders*[153].

As dificuldades práticas da observância de mecanismo tão drástico em termos de compensação já podiam ser aferíveis ainda quando da tramitação da LRF no Congresso Nacional, como atesta Wéder de Oliveira:

> *Devido à urgência impingida à tramitação do PLRF (Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal), e à insuficiência do tempo dedicado, no Congresso, para analisar e debater as regras de geração de despesas obrigatórias concebidas no projeto (um processo inédito em nossa legislação), as discussões sobre elas permaneceram em um plano subalterno durante as discussões transcorridas no Congresso Nacional, razão pela qual as suas consequências foram percebidas apenas por alguns poucos. Somente alguns congressistas tinham consciência da dimensão das restrições que as novas regras iriam impor a certos programas sociais e à política de pessoal, se a lei viesse a ser aplicada estritamente em conformidade com sua concepção inicial. A regulação da ideia central do mecanismo de compensação não foi formulada sobre conceitos claros nem acompanhada de regras de implementação e outros instrumentos capazes de garantir o seu cumprimento.*
>
> *Enquanto o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal ainda tramitava no Congresso já se podia prever que as regras de geração de despesas obrigatórias seriam impraticáveis, na forma como estavam sendo construídas e divulgadas, e levantariam uma série de problemas de interpretação e aplicação. (OLIVEIRA, 2005, p. 35)*

[153] Por *free-rider* (o carona) têm-se aquele que obtém uma vantagem sem suportar o seu custo. O custo marginal do passageiro clandestino é nulo, contudo se todos praticassem o *free-riding*, o transporte público seria inviabilizado. São ainda exemplos dados pela doutrina: o assalariado que não faz greve mas se beneficia dos resultados decorrentes da ação sindical, o sonegador que se beneficia dos serviços públicos.

Ressalte-se que esse mecanismo de compensação tópica, específica e atual não é observado sequer pelo Poder Executivo, titular constitucional do poder de iniciativa legislativa privativa na maioria das matérias financeiras, como pode se aquilatado do art. 61 e 63 da Constituição, preferindo em geral atribuir genérica e abstratamente à Margem de Expansão de Despesas Obrigatórias tal ônus.

Se as dificuldades impostas pela LRF vieram a aumentar o bloqueio das iniciativas parlamentares em matéria financeira, já obstaculizadas pela reserva constitucional de iniciativa presidencial dos arts. 61 e 63, o mesmo não repercutiu no Poder Executivo. Esse não só deixa de compensar nos termos da LRF, como pressiona o Congresso Nacional a não observá-la. Tal afirmação pode ser evidenciada na tramitação do PL nº 1.650/2007, de iniciativa daquele Poder e que "Dispõe sobre a apuração do imposto de renda na fonte incidente sobre rendimentos de prestação de serviços de transporte rodoviário internacional de carga auferidos por transportador autônomo pessoa física, residente na República do Paraguai, considerado como sociedade unipessoal nesse país." Na mensagem presidencial, seu autor sequer menciona a LRF ou a necessidade de estimar o impacto orçamentário e financeiro da renúncia de receita, muito menos sua compensação.

A proposição tramitou em regime de urgência constitucional, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição. A CFT, em 11/3/2008, pronunciou-se favorável à proposição, nos termos de emenda da adequação aprovada. A emenda seguiu exatamente o propugnado pelo art. 14 da LRF, compensando a renúncia de receita no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) da proposição original, cujo impacto anual estimado pelo Relator da CFT seria de R$ 20 milhões, com o aumento da alíquota de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), nos seguintes termos:

> *Inclua-se o seguinte art. 3º ao Projeto de Lei nº 1.650, de 2007, renumerando-se os demais:*
>
> *Art. 3º A tabela constante da Nota Complementar NC (24-1) ao Capítulo 24 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto nº 6.006, de 28 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:*

Classes	Valor (reais/vintena)
I	0,623
II	0,734
III-M	0,819
III-R	0,926
IV-M	1,032
IV-R	1,139

No Plenário da Câmara dos Deputados, o relator da CCJC, sem qualquer consideração em seu relatório e voto, pronunciou-se, escrevendo à mão sobre a conclusão de seu voto, antes favorável à emenda, agora pela inconstitucionalidade e injuridicidade da emenda da CFT. Sendo terminativo esse parecer, como já visto anteriormente, provocou o arquivamento da emenda e não-apreciação de seu mérito e encaminhada a proposição ao Senado para sua apreciação, sem qualquer compensação.

O Poder Executivo vem-se utilizando de estratagemas para realizar pseudo "compensações", como é diagnosticado por Nilson Assis:

> *Os mecanismos de compensação introduzidos pela LRF, quer seja aquele descrito no art. 14 ou o constante no art. 1.710, em conjunto com as restrições determinadas para a criação e/ou majoração de benefícios ou serviços de seguridade social do art. 24, indicam que o legislador procurou detalhar condições e regras, principalmente com o objetivo oportuno de evitar interpretações inadequadas. A exigência de que as medidas de compensação constassem do mesmo ato que criasse ou aumentasse a despesa, por exemplo, dificultaria a geração de despesas obrigatórias. O que ocorre, de fato, é que essa determinação legal, aliada à carência de aprofundamento em conceitos e aspectos práticos do mecanismo de compensação, introduzido pela LRF, mencionada na seção anterior, faz com que uma série de outros instrumentos, não expressamente definidos na lei, venham sendo utilizados com o objetivo de compensar os aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado.*
>
> *Dentre as alternativas criadas, podem ser citados: o contingenciamento de dotações orçamentárias,*

> *o remanejamento de despesas, o crescimento de arrecadação decorrente do crescimento esperado da economia e a utilização da margem de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado. Na verdade, os três primeiros instrumentos mencionados se tornaram a tônica na edição de medidas provisórias, particularmente aquelas que definem o aumento de salário mínimo, a partir de 2002. De qualquer forma, todas as alternativas de compensação podem ser claramente exemplificadas, pelas mensagens enviadas, em anexo, ao Congresso. Utiliza-se destes artifícios, inclusive fazendo-se menção a artigos da LRF, para aparentemente embasar-se em um dispositivo legal, eximindo-se, entretanto, do real rigor determinado pela mesma lei. Esse rigor impõe expressamente que a compensação seja promovida obrigatoriamente por meio da edição de legislação que reduza a despesa obrigatória permanente ou aumente alíquotas, amplie a base de cálculo, majore ou crie tributo (§ 3º do art. 17). (ASSIS, 2007, p. 19)*

Como visto, a criatividade do Executivo em termos de compensação é inesgotável. Afinal, ele é o detentor constitucional da iniciativa reservada no processo orçamentário. Assim, fica a pergunta: como pode o parlamentar compensar proposições por ele apresentadas se distante está da iniciativa legislativa em matéria financeira?

A resposta deve ser primeiro buscada na LRF, que, em seu art. 1º, fixa normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.[154] As regras do regime de responsabilidade fiscal devem ser aplicadas às três esferas do governo, a cada um de seus poderes e a todos os órgãos e entidades da administração pública, como fixado no mesmo art. 1º [155].

---

[154] Art. 1º Esta lei complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[155] Art. 1º (...)
(...)
§ 2º As disposições desta lei complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
§ 3º Nas referências:
I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:
a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

Aparentemente redundante, em verdade o dispositivo traz em seu bojo a ideia inovadora, pelo menos para o ordenamento brasileiro, de que o equilíbrio nas finanças públicas é obrigação de Todos os Poderes constituídos e não somente do Executivo, considerado como "guardião do cofre", em tese protetor do Tesouro.

Assim, também, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público são partícipes e corresponsáveis pela boa gestão dos recursos públicos. Essa nova expressão de exercício partilhado do poder financeiro estatal visa afastar estigma antigo onde um Poder tutela o Tesouro e os outros dele se beneficiam, atribuindo-lhes uma imagem de perdulários e inconsequentes. Todavia, as prerrogativas devem ser acompanhadas de responsabilidade, ou de outra forma, se é exigido dos demais Poderes um comportamento fiscalmente responsável, igualmente a eles deve ser facultado interferir na gestão do Erário.

A questão, como já mencionada, vincula-se à iniciativa financeira, em regra restrita ao Poder Executivo. Todavia, iniciada essa, pode o Congresso atuar de forma plena, como é o caso da tramitação das leis de diretrizes orçamentárias, oportunidade *sui generis* no processo legislativo brasileiro para o parlamento atuar, por muitos criticada em razão de seu viés parlamentarista, como julga Ricardo Lobo Torres:

> *Sucede que a Lei de Diretrizes Orçamentárias trouxe mais distorções e desajustes que vantagens. Transplantada de países de sistema parlamentarista não poderia se adaptar com facilidade ao presidencialismo brasileiro. Serviu apenas para consolidar o injustificável alargamento da competência do Legislativo, o que tem causado graves danos à ordem financeira, como se constatou pelos resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito aberta em 1993 para apurar os escândalos da Comissão Mista do Orçamento. As diretrizes básicas para a elaboração da proposta orçamentária sempre foram objeto de despacho do presidente da República, que fixava, nos regimes constitucionais anteriores, os tetos para as diversas despesas. De sorte que a transferência de tais diretrizes para o Congresso soa falsamente, já que é o próprio presidente da República quem elabora o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e não tem ela a função reguladora da atividade admi-*

> *nistrativa que possui nos modelos europeus parlamentaristas. (TORRES, 1993, p. 59)*

Se a LDO em 1993 mostrava-se, à época, como algo estranho ao regime presidencialista brasileiro, hoje, ao se comemorarem vinte anos da Constituição cidadã, está incorporada definitivamente nas relações interpoderes, tendo trazido ao longo desses vinte anos importante colaboração no trato dos recursos públicos e permitido a intervenção do Poder Legislativo no âmbito das finanças públicas como um todo, inclusive inspirando a LRF em vários dispositivos. Assim, o momento para a concretização da intervenção parlamentar normatizadora da gestão financeira pública ocorre a cada exercício, quando da apreciação das LDOs pelo Congresso Nacional.

Essa visão é compartilhada por Afonso Gomes de Aguiar, que assinala para a importância das LDOs como recurso útil à participação parlamentar na formulação de políticas públicas nos seguintes termos:

> *Não previu a Lei nº 4.320/64 a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A obrigatoriedade da elaboração dessa lei, nas três áreas do governo federal, estadual e municipal, é uma inovação e imposição da Constituição Federal em vigor (art. 165, II). Na verdade, foi a Carta Constitucional da República de 1988 o primeiro texto constitucional pátrio a tratar da elaboração desta lei. Na prática, o objetivo maior a ser alcançado com a institucionalização da Lei de Diretrizes Orçamentárias é o de oferecer a oportunidade de permitir que o Poder Legislativo participe, de forma atuante juntamente com o Poder Executivo, na construção do Plano de Trabalho do Governo a ser posto em concreto, através da execução da Lei Orçamentária Anual. Tratará, a LDO, do estabelecimento, pelo Poder Legislativo, das regras de orientação obrigatória para a elaboração do orçamento anual. (AGUIAR, 2005, p. 48)*

Dessa forma, as LDOs mostram-se adequadas para se transformarem no foro de discussão e implementação de mecanismos de controle na geração de despesas obrigatórias continuadas e de gastos tributários. O modelo da LRF para controle das despesas obrigatórias continuadas exige a migração de um controle genérico para um pontual e tópico na própria norma geradora. Os limites amplos, como já tentados na área de gastos com pessoal na

forma de modelo genérico de fixação de limites por ente da Federação, tanto em nível constitucional como legal, mostrou-se de difícil controle e, por consequência, ineficaz. Limites distantes do processo orçamentário, sem a identificação de seu impacto diretamente na peça orçamentária confirmaram ser facilmente transponíveis.

O arcabouço mais elementar da estrutura jurídico-econômica do regime da responsabilidade fiscal já está montado. Nosso ordenamento avançou em termos de transparência e *accountability*, mas ainda há muito que se aprimorar nessa senda. Como já dito, as despesas obrigatórias têm o seu montante potencialmente determinado por disposições legais ou constitucionais, enquanto as discricionárias são fixadas em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros. Reconheça-se que muitas das discricionárias sejam de difícil compressão, a exemplo do custeio da máquina burocrática, como serviços essenciais, água, energia, segurança e outros. Ainda assim, essa distinção é fundamental no processo de fixação e acompanhamento do resultado primário, parâmetro utilizado por nosso ordenamento para as metas fiscais fixadas pelas LDOs.

Como já mencionado, os gastos públicos são também classificados em financeiros, em sua maioria amortização e encargos da dívida, juros e financiamentos, e não-financeiros, os denominados gastos primários, dentre os quais se destacam os dispêndios com pessoal, benefícios previdenciários e assistenciais, custeio da administração e investimentos. O resultado primário é encontrado da equação entre receitas primárias e despesas primárias.

A LRF tornou obrigatório o estabelecimento de meta de resultado primário, a ser alcançado durante a execução do orçamento, e instituiu processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal, art. 9º, por meio da reavaliação bimestral das projeções de receitas e despesas e limitação de empenho, no denominado contingenciamento, instrumento de controle orçamentário que reduz temporária ou definitivamente o montante das autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual.

A limitação de empenho não pode ser aplicada a todas as ações governamentais. As despesas obrigatórias constituem valores que devem ser executados, não podendo ser reduzidos, mesmo no caso de ser necessária a redução geral de despesas como meio de se alcançar o resultado primário fixado na LDO. Além das ações que constituem obrigação legal ou constitucional da União, o § 2º do art. 9º da LRF exclui da aplicação daquele ajustamento as despesas que forem ressalvadas na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, para fiscalizar a correta aplicação do processo de limitação de empenho, que abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, tornou-se necessário identificar quais ações constituem obrigação constitucional ou legal da União. Então, como distinguirmos nos dias atuais aquelas despesas obrigatórias vinculativas daquelas variáveis ou discricionárias? Como visto, na esfera federal, desde a Lei 9.995/2000, LDO/2001, em observância ao art. 17 da LRF, as leis de diretrizes orçamentárias contêm anexo que indicam o rol de despesas obrigatórias por força constitucional ou legal, incluindo outras não passíveis de contingenciamento, ainda que em sua origem discricionária.

No sentido de aperfeiçoar o mecanismo de controle das despesas obrigatórias continuadas sugere-se a adoção de novo indicador de resultado primário (RP) para identificar não só as despesas já constituídas – RP-0 financeiras, RP-1 primárias obrigatórias ou RP-2 primárias discricionárias, RP-3 primárias que não afetam o resultado fiscal (investimentos do PPI) –, mas também aquelas dotações destinadas a reservas constituídas para gastos obrigatórios que ainda estão por ser aprovados.

Assim, no caso dos gastos com cargos a serem criados no exercício de 2009 ou reestruturação de carreiras no mesmo exercício, as dotações correspondentes aos limites existentes no Anexo V da LOA/2009 seriam alocados na programação dos órgãos com o RP-5 – reserva para gastos obrigatórios. Tal discriminação já na própria programação evitaria de se criar subtítulos próprios como os atualmente propostos pela LDO/2008 em seu art. 12, XVI, hoje restrito ao Poder Executivo, cuja prática seria estendida a todos os Poderes.[156]

A identificação precisa das dotações para futuros gastos obrigatórios permitiria melhor acompanhamento da apropriação desses mesmos gastos, com a entrada em vigor de sua legislação ao longo do exercício financeiro, visto que essas dotações já fariam parte da programação de trabalho a ser afetada pela legislação.

12.1 Modelo de controle antecipado na geração de despesas obrigatórias continuadas

Na busca do preconizado equilíbrio das contas públicas, a LRF estabelece critérios e mecanismos para prevenir riscos e corrigir desvios, criando mecanismos para garantir que qualquer novo gasto permanente, seja como despesa obrigatória continuada ou gasto tributário,

[156] XVI – à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, inclusive decorrente de revisão geral dos servidores públicos civis e dos militares das Forças Armadas, à criação de cargos, empregos e funções ou à alteração de estrutura de carreiras, que, no caso do Poder Executivo, constará do orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

deva ser neutro sob o prisma fiscal. Para tanto, determina a necessária compatibilidade da geração do novo gasto com os instrumentos de planejamento expressos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Papel fundamental ao regime de responsabilidade fiscal foi atribuído às LDOs. A começar pela fixação das metas fiscais anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos. O conteúdo do Anexo de Metas Fiscais está descrito no art. 4º, §§ 1º, 2º e 4º, que também determina, em seu inciso V, a inclusão do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.[157]

A LDO/2009 apresenta o Anexo IV.12 a título de Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, que figura como anexo a este estudo (Anexo 4). A apresentação da margem de expansão das despesas de caráter continuado pela LDO, despesas estas definidas no artigo 17 da LRF, não exaure o controle pretendido pela LRF com a criação do instrumento das metas fiscais anuais fixadas pelas LDOs, como fica claro no art. 5º da LRF[158].

Dessa forma, existe um vínculo entre o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias Continuadas presente nas LDOs e nos PLOAs. O Demonstrativo da LDO deve constar da programação de trabalho constante da lei orçamentária anual, ou seja, as despesas nele previstas devem já ter seu "espaço orçamentário" assegurado nas dotações consignadas aos créditos orçamentários.

O princípio basilar estatuído pela LRF e reafirmado pelas subsequentes LDOs está na fixação de metas fiscais e a verificação permanente de sua fiel observância pelos agentes públicos. Nessa sistemática, a LDO/2009 elege inicialmente, art. 2º, a meta fiscal a ser atingida, para o exercício de 3,8% do PIB.[159]

---

[157] Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
I – disporá também sobre:
a) equilíbrio entre receitas e despesas;
§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
§ 2º O Anexo conterá, ainda:
(...)
V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

[158] Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta lei complementar:
I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;
II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

[159] Art. 2º A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente

Fixada a meta fiscal, passa a LDO/2009 a disciplinar, a exemplo das LDOs anteriores, como deverá ser controlada a criação de despesas obrigatórias continuadas para não afetarem essas metas, devem assim demonstrar, já em sua fase de elaboração legislativa, preventivamente, sua neutralidade fiscal ao conterem sua estimativa de impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação. Observe-se que as disposições tanto se aplicam para crescimento da despesa como para diminuição da receita, para normas cogentes tanto quanto autorizativas.[160]

A LDO/2009, por determinação do art. 4º, § 2º, V, da LRF, contém o "Anexo IV – Metas Fiscais – IV. 12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado" (Anexo 4 deste estudo). Como pode ser facilmente identificado, o demonstrativo apresentado é vago e impreciso. Partindo de uma receita permanente já executada no exercício anterior à qual se atribui um crescimento, dito permanente, como aquele "proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF)" acrescido do "crescimento real da atividade econômica, dado que se refere à elevação da grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplica uma alíquota para se obter o montante a ser arrecadado, assim como os efeitos da legislação sobre a arrecadação total." Esse último elemento na composição da variação da denominada "receita permanente" não foi previsto na LRF, mas vem sendo aplicado pelo governo federal desde 2002. Assim, para estimar o aumento de receita, foi levado em consideração para 2009 o aumento resultante da variação real do Produto Interno Bruto (PIB), estimado em 5,0% para o período de 2008, o crescimento do volume de importações,

a 3,80% (três inteiros e oitenta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto (PIB), sendo 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta lei.

[160] Art. 120. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2009 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2009 a 2011, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.
§ 1º O Poder Executivo encaminhará, quando solicitado pelo presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.
§ 2º O Poder Executivo atribuirá a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, no âmbito desse Poder.
Art. 121. 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 no art. 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, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta lei.

de 14,49%, e outras variáveis que não são mencionadas com a justificativa de terem "menor impacto no conjunto das receitas". Fatores esses flagrantemente conjunturais, utilizados para justificar o financiamento de despesas permanentes.

O uso da margem de expansão já é realizado há várias LDOs para compensação de despesas obrigatórias continuadas, como pode ser aquilatado pelo art. 18, § 3º, da LDO/2009 que prevê a margem como fonte para compensação de despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União.[161]

A margem de expansão vem sendo exaustivamente utilizada como fonte para compensação pelo Poder Executivo em medidas provisórias, conforme pode se verificar a seguir, a título de exemplo são listadas as MPs mais recentes que dela fizeram uso:

> *MPV nº 416, de 23/1/2008 – Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), e dá outras providências.*
>
> *EM nº 00007 – MJ/MP/MDS/SG-PR – de 23/1/2008 – (...) 12. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cumpre ressaltar que as despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.*
>
> *MPV nº 411, de 28/12/2007 – Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.*

[161] Art. 18. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão, como parâmetro para as despesas classificadas nos grupos de natureza de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, em 2009, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2008, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de junho de 2008.
§ 3º A compensação de que trata o art. 17, § 2°, da Lei Complementar nº 101, de 2000, quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, poderá ser realizada a partir do aproveitamento da margem de expansão prevista no art. 4º, § 2º, inciso V, da mesma lei complementar, desde que observados:
I – o limite das respectivas dotações constantes da Lei Orçamentária de 2009 e de créditos adicionais;
II – os limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da citada lei complementar; e
III – o anexo previsto no art. 84 desta lei.

EMI nº 74/2007/MEC/SG-PR/MTE/MDS/MF/MP/MJ/SEDH-PR – 28/12/2007 – (...) 20. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cumpre ressaltar que as despesas decorrentes desta proposta de medida provisória serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, bem como estão consignadas nos projetos de lei do Plano Plurianual 2008 – 2011 e de Lei Orçamentária Anual de 2008. As estimativas físico-financeiras do Programa constam do anexo desta exposição de motivos.

MPV nº 384, de 20/8/2007 – Cria o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), e dá outras providências. – Convertida na Lei nº 11.530, de 2007.

EMI nº 00139 – MJ/MP/MDS/SR-PR/C.CIVIL-PR – 20/8/2007 – (...) 17. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cumpre ressaltar que as despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

MPF nº 373, de 24/5/2007 – Dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios. – Convertida na Lei nº 11.520, de 2007.

EMI nº 00016 – MPS/MP/MF/MS/MDS/SEDH/C.Civil – 22/5/2007 – (...) 16. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), as despesas decorrentes do pagamento da

> *Pensão Vitalícia serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006.*

Como pode ser visto, a margem para expansão das despesas obrigatórias continuadas efetivamente já serve de fonte para compensação, nos termos do art. 17 da LRF. Assim, oferece-se uma compensação, ainda que não especificada nos demonstrativos da margem de expansão aprovada na LDO/2008, melhor do que simplesmente mencionar o impacto orçamentário-financeiro total do aumento do salário mínimo em 2008 sobre as despesas da União estimado em R$ 5,303 bilhões, como o faz a MP 412, sem qualquer menção à compensação para esse impacto (vide EMI nº 0003 /MTE/MF/MP/MPS, de 28/2/2008).

Wéder de Oliveira elabora crítica à inação política na determinação do uso da margem de expansão como instrumento de compensação para despesas obrigatórias continuadas no seguintes termos:

> *Em seis anos de vigência da LRF, o processo formal de apresentação da margem de expansão, no âmbito federal, se sofisticou, mas ainda está longe de alcançar a finalidade para a qual foi instituída: constituir limite para a geração de novas despesas obrigatórias. Tomando como parâmetro o que vem ocorrendo no âmbito da União, pode-se afirmar que o controle da geração de despesas obrigatórias de caráter continuado instituído na Lei de Responsabilidade Fiscal, é absolutamente ineficaz, nenhuma medida de compensação, seja pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, foi inserida no ato normativo que criou a despesa. Somente a reforma do texto da LRF poderá conduzir a alguma mudança efetiva, em âmbito nacional, nesse processo de controle de geração de despesas obrigatórias de caráter continuado. (OLIVEIRA, 2007, p. 81)*

Fica a questão: por que as proposições parlamentares também não podem se utilizar dessa margem para, após realizada a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do projeto de lei,

poderem encontrar seu espaço orçamentário e pretenderem ter sua inclusão no ordenamento pátrio?

Ressalte-se que imensa maioria das proposições legislativas são iniciadas por parlamentares, ou seja, a falta de instrumento hábil à compensação do impacto orçamentário e financeiro das proposições mostra-se inconstitucional quando suprime o exercício legiferante do Poder Legislativo, sem ser fundada em disposição constitucional ou sem ofertar mecanismos alternativos.

A sistemática proposta, de já na LDO serem eleitas as proposições que terão dotações consignadas na proposta orçamentária para 2009, tornando-as neutras sob o prisma fiscal, nada mais seria do que aplicar a mesma sistemática hoje adotada para mais de 81% das despesas obrigatórias continuadas, representadas pelos gastos com pessoal e benefícios previdenciários, aqueles corrigidos em razão do valor do salário mínimo, e que são compensados por meios indiretos, que não o oferecimento imediato na proposição de cancelamento compensatório. Aplicar-se-ia o art. 17, § 1º, primeira parte, já considerando-as na fixação das metas fiscais, por constarem da margem de expansão e terem sido consideradas na proposta orçamentária.

Verifica-se que o texto do Anexo IV – Metas Fiscais – IV. 12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – mostra-se extremamente vago e indefinido não só quanto às receitas como quanto às despesas obrigatórias continuadas que poderão se apropriar da dita "margem de expansão" delas. Entender-se que a margem só pode contemplar despesas já criadas é dar sentido que retira qualquer eficácia da norma, algo inaceitável sob o prisma hermenêutico. O que o legislador não restringiu, não cabe ao intérprete fazê-lo.

Estudos têm recomendado o uso do demonstrativo para novas despesas obrigatórias, o que vem sendo considerado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pelo menos admitida sua discussão ao agraciar esse pensamento com prêmios em seus Concursos de Monografias, anualmente realizado, e que contemplou duas recentes monografias voltadas para a LRF e o uso da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias, primeiro lugar no IX Prêmio e em segundo no XII Prêmio.

Wéder de Oliveira propõe a Margem de Expansão como uma reserva para proposições legislativas que tenham impacto e que por ela seriam absorvidas, propondo inclusive todo um procedimento legislativo para a verificação e compensação, como se identifica:

> *Assim, se uma nova lei (ou medida provisória) criando despesas obrigatórias for aprovada, o governo, não*

dispondo de fundos de reserva, terá que deixar de executar despesas discricionárias para poder cumprir a nova obrigação legal. Mas esse é o procedimento que sempre foi utilizado para lidar com a elevação das despesas obrigatórias num ambiente de arrecadação estável e endividamento limitado (cortar despesas discricionárias), e, portanto, se utilizada a margem de expansão desse modo, o status quo ante *terá sido mantido pela LRF.*

Não há controle sobre a utilização da margem de expansão. Desse modo, ela não seria efetiva nem mesmo como limite para o montante agregado do impacto financeiro-orçamentário das inúmeras proposições das quais podem derivar aumento de despesas obrigatórias a serem executadas no exercício financeiro ao qual se refere (vide o Anexo II). É possível que estejam sendo apreciadas no Congresso, e gestadas no Poder Executivo, simultaneamente, inúmeras medidas provisórias e projetos de lei relacionados a despesas obrigatórias (e também a renúncia de receitas, que repercute sobre a margem de expansão) cujos autores indicam como fonte de compensação a margem de expansão. (...)

Pode-se denominar o montante remanescente de "Disponibilidade Real de Recursos – Final". Esse seria o montante de recursos disponível para fazer face a aumentos de despesas obrigatórias de caráter continuado derivados de propostas a serem aprovadas pelo Congresso, ou de medida provisórias, a ser estabelecido em anexo da LDO.

A margem de expansão constituiria uma reserva no orçamento (tal como a reserva de contingência), em programação específica, que seria deduzida à medida que fosse sendo necessária a alocação de recursos para ações novas (ou já existentes), em decorrência de legislações aprovadas no decorrer do ano.

Poderia ser alocada parte dessas reserva diretamente às Casas do Poder Legislativo, aos Tribunais do Poder Judiciários, ao Ministério Público, e ao Tribunal de

Contas, que têm autonomia para elaborar e executar seus orçamentos, em consonância com os parâmetros fixado na LDO, para aumentos de despesas obrigatórias derivados da edição de atos administrativos normativos desses órgãos, com efeitos apenas no seu próprio âmbito. (...)

Todos os anos, quando da apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da margem de expansão pelo Congresso Nacional será o momento apropriado para avaliar quais propostas de alteração legislativa relacionadas a despesas obrigatórias e à legislação tributária devem ser aprovadas. (OLIVEIRA, 2005, p. 45, 56 e 64)

Afirma Nilson Assis quanto ao uso da Margem de Expansão como reserva de recursos:

A ideia original da LRF, contudo, não objetivava apenas limitar a expansão de despesas já existentes. A intenção era permitir que a lei de diretrizes orçamentárias definisse limites e condições para que novas despesas fossem criadas. Esses limites seriam então materializados em uma margem de expansão apresentada em um demonstrativo no Anexo de Metas Fiscais, como determinado no inciso V, do § 2º, do art. 4º da LRF.

Sendo assim, conclui-se que a margem de expansão tem por objetivo dar transparência à previsão de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado e permitir a comprovação do atendimento da primeira das condições de validade dos atos que venham a gerar despesas dessa natureza: não afetar as metas fiscais. O termo "margem de expansão" é bastante adequado para caracterizar uma espécie de provisão, que se deve considerar ao se estabelecer metas de despesas e resultados, para fazer face às expectativas de aumento de despesa. (...)

A terminologia "saldo", na verdade, vem reforçar a ideia da Margem de Expansão utilizada equivocadamente como mecanismo de compensação, discutida na subseção 4.4. Se já há previsão de quaisquer

despesas obrigatórias de caráter continuado, derivadas de legislação em tramitação no Congresso ou nas Câmaras e Assembleias Legislativas ou outros atos administrativos normativos, essas despesas já deveriam estar incluídas antes do resultado da Margem de Expansão. (...)

Durante o processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias já se estimam aumentos para algumas despesas que, se já conhecidas, devem ser deduzidas da margem de expansão, ainda que dependam de aprovação pelo Legislativo. Dos demonstrativos apresentados nos anexos a partir da LDO/2001 podem ser evidenciados os aumentos relativos a novas despesas com pessoal e crescimento vegetativo de gastos sociais.

Entretanto, se o conhecimento do impacto financeiro-orçamentário constitui a razão para deduzi-los, devem-se deduzir da "Disponibilidade Real de Recursos Final" quaisquer valores que derivem de legislações, ainda a serem aprovadas, mas cuja estimativa de impacto financeiro-orçamentário já seja conhecida (ODOCC). (ASSIS, 2007, p. 31, 43 e 53)

Como visto anteriormente, o uso da Margem pelos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público já vem sendo adotada pelas LDOs, a exemplo do art. 18, § 3º, da LDO/2009. Todavia, o Poder Legislativo, entendido em sua atividade finalística, legiferante, ainda não teve oportunidade de igualmente fazer uso da Margem para suas proposições, o que poderá ocorrer durante o processo da apreciação do PLDO/2009, com a consignação de proposições específicas no Anexo IV.12.

A fixação pela LDO da possibilidade de constituição de reserva para futura compensação com despesas obrigatórias continuadas não tem se mostrado viável, haja vista disposição nesse sentido existente no art. 14 da LDO/2008[162] e que não foi observada quando da aprovação da lei orçamentária para 2008, Lei nº 11.647, de

[162] 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:
(...)

24/3/2008, pois lá inexiste tal reserva no órgão 90.000 (Reserva de Contingência).[163]

Resta a questão: a quem compete fixar as prioridades? A resposta, entendemos, pode ser dada por duas alternativas: pelo controle antecipado ou terminal. Por "controle antecipado", leia-se "durante o processo legislativo ordinário", papel hoje já desempenhado pela Comissão de Finanças e Tributação na Câmara dos Deputados, à qual poderia ser acrescentada outra comissão do Senado Federal, desde que regimentalmente lhes fosse feita tal atribuição, a exemplo da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). A compensação, nesse caso, seria oriunda de reserva de recursos fixados já na lei orçamentária, opção que sofre resistências como visto anteriormente. A outra alternativa, terminal, seria a conjugação do controle da geração de despesas obrigatórias continuadas com o controle do processo orçamentário, agora no âmbito do Congresso Nacional, a partir de parecer de sua Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão constitucionalmente designado para o exame da peça orçamentária, nos termos de seu art. 166[164].

Mas, e se a proposição não for aprovada durante o exercício financeiro em que foi criada a reserva de recursos? Ora, inúmeras são as dotações que não são executadas, visto que nossa lei orçamentária é autorizativa. Nosso parâmetro deve ser o Anexo V das leis orçamentárias, que já desempenha a função de reserva para proposições que aumentem os gastos com pessoal. O mecanismo criado pelas LDOs para os gastos com pessoal tem se mostrado razoável e viável, sendo aprimorado a cada nova LDO. Porque não ocorreria o mesmo para as proposições com outra finalidade, mas com objeto de mesma natureza, também despesas obrigatórias continuadas?

Como demonstrado, o regime da responsabilidade fiscal, instaurado pela LRF a partir de 2000, trouxe a consolidação do papel a ser desempenhado pelas leis de diretrizes orçamentárias na gestão das finanças públicas nas três esferas da Federação, em especial na fixação de metas fiscais e controle das despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários, cuja sistemática foi estabelecida pela LRF

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

[163] Como pode ser verificado no endereço: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ orcamento/OR2008/red_final/Vol4/90_reserv_conting.pdf

[164] Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de senadores e deputados:
I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República;

em seus arts. 14 e 17. As LDOs apresentam-se como instrumento de participação responsável do Poder Legislativo nessa gestão.

O PLDO/2009, por determinação do art. 4º, § 2º, V, da LRF, contém o "Anexo IV – Metas Fiscais – IV. 12 – Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado". Esse Anexo está passível de alteração por emendas parlamentares, consideradas emendas de texto, e, portanto, isentas de limites, nos termos da Resolução nº 1/2006-CN, art. 142[165].

No Demonstrativo da Margem de Expansão podem ser acrescentadas proposições que já tenham sua estimativa de impacto orçamentário e financeiro para fins de sua inclusão obrigatória já na proposta orçamentária para 2009, tornando a proposição adequada em termos orçamentários e financeiros por sua neutralidade fiscal, em decorrência de já ter sido considerado seu impacto nas metas fiscais para 2009 e dois exercícios subsequentes.

Haveria de ser acrescido dispositivo no próprio texto do PLDO/2009 determinando a necessária inclusão na proposta orçamentária para 2009 das proposições que venham a ser consignadas no Anexo IV.12 da LDO/2009. Alternativamente, se não acolhida a primeira opção, determinar-se-ia a consignação na lei orçamentária de reserva para expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado a ser destinada exclusivamente à cobertura de despesas geradas pelas proposições que venham a ser aprovadas no exercício de 2009.

Deve-se ter em consideração, contudo, que a utilização do "saldo da margem de expansão" para provisionar recursos necessários à cobertura de aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, gerado pela proposição legislativa incluída no Anexo, acarretará diminuição de recursos disponíveis para cobertura de aumentos de despesas discricionárias (investimentos e custeio), pois a sobra de receitas permanentes evidenciadas naquele Anexo não se destina apenas a custear despesas obrigatórias.

Para solucionar o uso desses recursos disponíveis poderia ser facultado ao Poder Executivo remanejar as dotações, via crédito adicional aberto por decreto, caso não viessem essas proposições a serem aprovadas pelo Congresso Nacional até julho do exercício seguinte.

Não se pode olvidar de alertar para a necessidade de o Congresso Nacional instituir procedimento específico de controle da utilização dessa reserva, lembrando-se que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições em tramitação

[165] Art. 142. Ficam excluídas dos limites de que tratam os arts. 44, § 1º, 47, § 1º e 49, *caput*, as emendas exclusivamente destinadas à receita, ao texto da lei, ao cancelamento parcial ou total de dotação, à renúncia de receitas e aos relatórios preliminares.

no Congresso Nacional não se apresenta como matéria estranha à Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização Financeira (CMO), como prevê o art. 2º, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN[166].

Alvissareira apresenta-se a recente adoção pelo Congresso Nacional, no PLDO/2009, da compensação sistêmica aqui propugnada. Na redação aprovada foi incluído no art. 13 dois novos parágrafos[167] determinando a consignação de reserva, na proposta orçamentária e em sua respectiva lei, para apropriação ao longo da execução orçamentária de 2009. Tais recursos seriam a compensação de projetos de lei que viessem a ser aprovados no exercício de 2009. Assim, estaria assegurada sua neutralidade fiscal, nos termos do art. 17 da LRF.

Lamentavelmente, o dispositivo foi motivo de veto presidencial na Lei 11.768/08, LDO/2009, sob argumentos de já existir um demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias e de que haveria discriminação quanto aos projetos de lei oriundos do Executivo.[168] Quanto à afirmação da existência do demonstrativo esse mostra-se, até o presente, como inadequado à compensação, já quanto à destinação dos recursos exclusivamente a projetos de parlamentares, nada no dispositivo sustenta tal assertiva. As Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentaram os seguintes esclarecimentos aos vetos:

> *Após a LRF, o Poder Legislativo ficou praticamente impossibilitado de editar leis que aumentem des-*

[166] Art. 2º, § 2º – A CMO poderá, para fins de observância do disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, observados os Regimentos Internos de cada Casa, antes da votação nos respectivos plenários, ser ouvida acerca da estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei e medidas provisórias em tramitação.

[167] Art. 13, § 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.
§ 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.

[168] 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. (Mensagem nº 614, de 14/8/2008).

pesas 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 4/20082, segundo a qual o mecanismo de compensação tópica, específica e atual não vem sendo cumprida. O Poder Executivo tem-se utilizando de estratagemas para realizar compensações meramente formais.

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.*
>
> *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. *(CONGRESSO NACIONAL, 2008)*

Assim, o modelo de compensação sistêmica e setorializada, hoje adotado para os gastos com pessoal, como descrito exaustivamente neste estudo, e que julgamos mais apropriado a nossa cultura político-legislativa, deve esperar mais por um exercício para ser novamente tentado.

A adoção de reserva de recursos para compensação das proposições criando despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários permitiria dar racionalidade ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira realizado pela CFT, permitindo a manutenção, de forma coerente, da dicotomia hoje existente entre processo legislativo e orçamentário.

A consequência da adoção de tal reserva seria a concreta migração do demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias de receitas das leis de diretrizes orçamentárias para a lei orçamentária. Tal deslocamento tem por paradigma as autorizações para aumentos com gastos com pessoal. No caso, ainda que o art. 169 determinasse que as autorizações constassem das LDOs enquanto as dotações permaneceriam na lei orçamentária, as LDOs as "delegaram" às leis orçamentárias. Tal normativo, ainda que passível de arguição de sua inconstitucionalidade em uma leitura estrita do texto constitucional, obteve sucesso por agregar em uma só peça legislativa as duas condicionantes, autorização e dotação. O que se propõe é que esse modelo

de autorização e dotação se estenda a outras formas de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários.

Na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2009, Lei nº 11.897, de 30/12/2008, foi aprovada, na Reserva de Contingência, dotação específica para a compensação de renúncias de receitas ou gastos tributários nos seguintes termos: 90.000 – Reserva de Contingência – 0999.0E61.0001 – Reserva para Compensação de Projetos de Lei que Fixem Desonerações de Receitas Sujeitos a Deliberações de Órgão Colegiado do Poder Legislativo, Durante o Exame de Compatibilidade Orçamentário-Financeira, com dotação de R$ 94 milhões.

Há de se reconhecer ser o valor consignado para compensação diminuto em face das proposições que tramitam pelas Casas do Congresso Nacional. Todavia, representa um início, marco de uma incipiente conexão entre os processos legislativo ordinário e o processo orçamentário. Resta assegurar critérios razoáveis para partilha desses recursos quando de sua decisão de alocação pela Comissão de Finanças e Tributação, norma ainda não disciplinada. Como norte preliminar são apresentadas considerações em Estudo Técnico da COFF/CD nº 14/2008, de 9/12/2008. No estudo, a título inicial, são propostos critérios como:

> *Para que o requerimento seja acolhido deve a proposição atender os seguintes requisitos:*
>
> *Tratar-se de proposição que tenha por objeto desoneração de receita, com a consequente redução de receita da União;*
>
> *Não apresentar vício de iniciativa, ou seja, não incidir nas matérias privativas do presidente da República e dos demais Poderes e Ministério Público;*
>
> *Já ter sido apreciada por todas as comissões permanentes temáticas da Casa, incluindo-se as do Senado em caso de iniciativa de senador, com deliberação pela aprovação em todas elas;*
>
> *Mostrar-se compatível com as normas do ciclo orçamentário Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais normas financeiras pertinentes;*

Apresentar a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro elaborado ou homologado por órgão técnico da União, como fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

O impacto orçamentário-financeiro não poderá ser superior a 25% da dotação total constante da Reserva para Compensação consignada na lei orçamentária anual correspondente. (SANTA HELENA, 2008, p. 10)

12.2 Modelo de controle terminal na geração de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários

O regime da compensação pontual e específica da LRF, verificável caso a caso, com a imediata compensação pela redução de despesas permanentes ou aumento de receitas permanentes, apresenta-se aparentemente o mais coerente e eficaz. Todavia, esse modelo não vem sendo observado, inclusive pelo próprio Poder Executivo, em tese, guardião do Tesouro. Tal modelo tem-se mostrado de difícil implementação pelas naturais resistências dos beneficiados pelo *status quo*, dificultando a redução de despesas vinculadas ou aumento de receitas no mesmo diploma legal. O ônus político de se dar a compensação na própria norma concessiva do aumento de gasto obrigatório mostrou-se por demais elevado para ser praticado. A práxis parlamentar definitivamente não recepcionou esse procedimento.

Como alternativa ao mecanismo de controle da criação de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários previstos na LRF, arts. 14 e 17, de natureza antecipatória e de admissibilidade e ao exame de adequação orçamentária e financeira hoje atribuído à CFT, poder-se-ia adotar um exame congressual híbrido inserto no processo orçamentário, algo como um processo legislativo orçamentário-ordinário. Seria atribuído à comissão mista permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), o papel de "última barreira" antes do envio à sanção do Poder Executivo.

Dessa forma, ambas as Casas apreciariam a admissibilidade em termos constitucionais e o mérito das proposições a ela sujeitas e ao término do processo legislativo, antes do envio à sanção presidencial, nos termos do art. 66 da Constituição, seria verificado pela CMO a adequação da proposição em termos orçamentários e financeiros quanto à sua neutralidade fiscal, fontes de financiamento e outras

condicionantes que seriam, com o tempo desenvolvidas, agora já no âmbito congressual.

O exame se circunscreveria a verificar a existência ou não de recursos suficientes para a implementação das medidas propugnadas pela proposição. Para tanto, como hoje ocorre na CFT, deveria vir a proposição manejada com a estimativa de seu impacto em termos orçamentários e financeiros, sendo atualizada na CMO, se esta assim entendesse necessário, como já feito pela CFT. No caso de renúncias de receitas verificar-se-ia sua compensação com o acréscimo de outras receitas.

Verificada a inexistência de neutralidade fiscal, haveria algo como uma suspensão do processo legislativo ou uma *vacatio legis*, enquanto não encontrado o "espaço orçamentário" para a nova despesa ou não realizada compensação da renúncia de receita, o que se pode dar pela exclusão da receita prevista na LDO e correspondente proposta orçamentária, como já analisado no Capítulo 7 deste estudo.

No último caso, fica a questão: a quem se atribuiria a competência para tal verificação, ao Legislativo ou ao Executivo? Poderia ser o Legislativo, se pensado em termos de transparência, ou o Executivo, se avaliado pelas informações técnicas disponíveis.

A CMO, única comissão congressual temática permanente com foro constitucional, tem no art. 166 da Constituição sua origem e competência. Essa comissão tem sua criação original da Emenda nº 1, de 1969 e propiciou rito célere à tramitação das peças legislativas próprias do processo orçamentário, PPA, LDO e LOA, bem como de seus créditos adicionais. O que se visualiza é a possibilidade desse mesmo órgão técnico realizar o exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeiro das proposições que já tenham sido aprovadas por ambas as Casas em seu processo bicameral. Assim, criar-se-ia uma condição suspensiva para envio à sanção presidencial da demonstração da existência dos necessários recursos orçamentários.

Com a adoção desse procedimento, ao fim do processo legislativo, não haveria interferência no exame de mérito, pois esse não se confunde com a compatibilidade e adequação da mesma proposição como suas condicionantes financeiras. Assim, pode-se ter uma proposição que tenha elevado grau de mérito, mas não tenha disponibilidade orçamentária ou contrarie momentaneamente dispositivos da legislação financeira, em sua maioria de natureza temporária, e que possa vir a ser compatível com a posterior alteração dessas normas financeiras.

Somente após incluídos os gastos novos ou excluída a receita da lei orçamentária anual é que teriam as normas poder cogente de obrigar

o Estado. A lei só se aperfeiçoaria com a autorização para o gasto na lei orçamentária. Tal mecanismo já existe para gastos com pessoal, art. 169 da Constituição, que exige, para a aprovação do aumento com pessoal, a prévia autorização na LDO e a correspondente dotação na lei orçamentária, cujo Anexo V é o detentor das autorizações para gastos do exercício subsequente e vinculante das dotações consignadas na programação de trabalho da lei orçamentária. Tal hiato orçamentário já vem sendo imposto em inúmeros projetos de lei de alteração de carreiras ou criação de cargos, que possuem dispositivos suspendendo a eficácia da norma enquanto não autorizada expressamente pela LDO e inexistir a respectiva dotação orçamentária.

Exemplo de dispositivo legal dessa natureza pode-se identificar na Lei nº 11.416, de 15/12/2006, que dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União, que em seu art. 31 prevê: "A eficácia do disposto nesta Lei fica condicionada ao atendimento do § 1º do art. 169 da Constituição Federal e das normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000." O aumento concedido naquela lei aos servidores do Poder Judiciário federal foi parcelado em etapas graduais semestrais, desde junho de 2006 a dezembro de 2008.

A jurisprudência que vem sendo fixada pelo Superior Tribunal de Justiça, da obrigatoriedade do provimento dos cargos constantes dos editais de concursos públicos, como mencionado no Capítulo 6 deste estudo, só reforça para a necessidade do provisionamento dos recursos necessários aos futuros provimentos decorrentes da criação dos cargos, já quando da edição da lei.

Assim, não é mais apenas problema administrativo a execução de certos serviços e a entrega de determinadas prestações, senão que se transformou o orçamento no plano final de distribuição dos escassos recursos financeiros e fator de justiça social. Dessa forma, o controle na geração e adimplemento das obrigações estatais é, sim, função de todos os Poderes e parcela necessária do exercício das funções legislativa, administrativa e judiciária.

Como ressalta Giovani Bigolin (2004), a exigibilidade de direitos, em especial aqueles considerados fundamentais de segunda geração, direitos sociais positivos, encontra limites nas forças do Erário, conforme a reserva do possível. Em lapidar aresto, o min. Celso de Mello (RE 436.996-AgR, rel., *DJ* de 3/2/2006) reconhece residir, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas. Revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas

pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

Portanto, se o processo orçamentário deve observar, além das vinculações de receitas, pelo lado da despesa, os compromissos assumidos pelo Estado por intermédio da legislação ordinária, como relações estatutárias e contratuais com seus servidores, a assunção de obrigações no âmbito do sistema financeiro (juros e amortização) ou decorrentes de decisões judiciais (precatórios), dentre outros, o processo legislativo deve também observar as reais possibilidades financeiras do Erário.

Poder-se-ia argumentar que o orçamento mostra um corte no momento presente sujeito às mudanças econômico-sociais conjunturais que possam vir a alterar-lhe sua capacidade de fazer frente aos compromissos antes assumidos. Realmente, tal objeção tem fundamento, mas também a legislação dita permanente também sujeita está a alterações por normas supervenientes. Por mais obrigatória e continuada que seja a obrigação criada pela norma permanente, essa não se torna um cláusula pétrea por ter sido inserida no ordenamento em caráter definitivo, mas não perpétuo, sempre estará sujeita a mudanças em razão de conveniências de natureza políticas ou econômicas.

A inversão da lógica presente nas políticas públicas de primeiro verificar-se a necessidade da ação para depois identificar-se sua fonte de financiamento é perversa para o conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado. O ente público deve satisfazer as demandas sociais baseado em critérios, e uma dessas condicionantes são, indubitavelmente, as possibilidades do Tesouro, e, em última instância a capacidade da sociedade como um todo de mantê-las. O orçamento traduz essas possibilidades, ainda que momentaneamente, em termos de um foro para discutir quais e em quanto devem ser tais políticas satisfeitas. O "concurso de credores" que se apresentam com seus títulos hábeis, expressos em termos de normas legais ou contratuais, dizem respeito ao grau de discricionariedade com deverão ser satisfeitas, as primeiras tendo precedência sobre as segundas.

Por força do subsistema constitucional-orçamentário impresso no contexto pós-1988, o processo de apreciação dos projetos de lei relativos ao PPA, à LDO e à LOA difere do processo legislativo de apreciação das demais leis. Além de conter prazos definidos para sua apresentação e apreciação, exige um conjunto de restrições es-

peciais a que se submete o processamento de emendas e a aprovação da lei orçamentária.

A competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), fixada constitucionalmente, da apreciação das matérias orçamentárias e financeiras é excludente em relação às demais comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às quais somente é permitido apresentar emendas.

A CMO não pode apreciar outra matéria diferente daquela prevista na Constituição em *numerus clausus*. Não tem, assim, possibilidade de alterar leis que criam despesas obrigatórias continuadas, ou de leis que alterem a receita, mesmo quando estas contrariem os limites orçamentários. Apesar de prevista no art. 165, § 2º, da Constituição[169] a atribuição às leis de diretrizes orçamentárias de apreciarem as alterações da legislação tributária, nunca essa atribuição foi exercida em sua plenitude, restringindo-se a disciplinar a apreciação das estimativas de receitas na própria lei orçamentária. Portanto, ainda que o constituinte de 1988 tentasse trazer para o processo orçamentário a questão tributária – a exemplo do processo orçamentário francês ou italiano, com suas leis de finanças anuais, onde se alteram alíquotas, alteram-se fatos geradores e outros elementos da tributação – a prática do processo legislativo brasileiro não acolheu tal disciplinamento.

Não existe qualquer sistematização entre os projetos que tramitam nas comissões temáticas das Casas do Congresso e os projetos de leis orçamentárias, ainda que a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados proceda ao exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária dos projetos de legislação permanente com impacto orçamentário-financeiro. Tal processo, como visto anteriormente, ainda vê-se incipiente e carente de maior aprimoramento quanto à sua eficácia por sofrer de hiato temporal entre seu exame e sua sanção. Dá-se em regra no início do processo legislativo, logo após o exame de mérito das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Ademais, o processo não se funda em disposição constitucional vigente.

Tal hiato, temporal e normativo, dificulta a implantação do modelo de controle dos gastos obrigatórios de caráter continuado e de gastos tributários ínsito nos arts. 14 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000. O processamento separado dos temas financeiro-orçamentários, de iniciativa privativa

[169] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

do Executivo, impede que os autores parlamentares, ou dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, tenham oportunidade de oferecer despesas ou receitas como compensação ao acréscimo de gasto, ou renúncia à receita, pretendidos nos projetos de lei de sua iniciativa, além de dificultar o exame do real impacto da proposição, ainda sujeita a mudanças conjunturais antes de seu envio à sanção presidencial. Resulta disso que todos os demais Poderes, sem exceção, ficam ao sabor do interesse do Executivo e não de um real controle do equilíbrio fiscal entre obrigações e recursos para satisfazê-los, esse sim, interesse da sociedade com um todo.

Há de ser resgatado o princípio do equilíbrio de longo prazo das finanças públicas presente no art. 66 da Constituição de 1967, debatido no Capítulo 4 deste estudo, que exigia a demonstração das fontes de financiamento logo no nascedouro das obrigações legais. Princípio esse, lamentavelmente, abandonado quando da imposição da autoritária EC nº 1/1969. Tal medida vê-se condizente com os rumos tomados à época: amordaçamento do Legislativo e Judiciário, em nome de uma agilidade na administração, que nem sempre se mostra a mais fiscalmente responsável, como demonstrado em várias passagens deste estudo. As Casas Legislativas, ainda que se possa argumentar pela falta de suficientes conhecimentos técnicos, espelham os anseios e dilemas da sociedade, como nenhum outro Poder constituído.

Para tentar-se suplantar o impasse aqui exposto devem ser perquiridas alternativas legislativas, as quais, a nosso ver, devem passar obrigatoriamente pelo foro constitucional em razão do processo legislativo bicameral ser nele fixado de forma expressa.

O caráter terminativo concedido ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira poderia ser atribuído não mais a uma comissão temática permanente de uma das Casas, como no presente desempenhado pela Comissão de Finanças e Tributação, mas delegado, por disposição constitucional expressa, à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização, ou outro órgão congressual que viesse a ser criado. A vantagem de atribuir-se à CMO essa tarefa, entendemos, tributa-se à possibilidade de conciliar nela os dois processos legislativos: ordinário e orçamentário.

Todavia, poderia ser levantado o inconveniente do excesso de poderes concentrados em um só órgão legislativo parcial como uma comissão técnica, ainda que congressual. Poder-se-ia arguir que só os soberanos Plenários de cada uma das Casas ou do Congresso Nacional devem possuir tal poder terminativo. Dessa forma, ao se prever o exame de adequação da legislação proposta, sempre deve haver a faculdade de recorrer-se ao Plenário.

A ideia de proposição legislativa tramitar somente por comissões não é inovadora. Os regimentos de ambas as Casas do Congresso Nacional já preveem tal possibilidade ao permitirem a tramitação de proposições em caráter conclusivo, na denominação regimental na Câmara dos Deputados ou terminativo no Senado, ou seja, sem irem aos Plenários da Casas, desde que assim o sejam distribuídas, a exemplo do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados[170]. Tal apreciação é autorizada pela Constituição em seu art. 58, § 2º, I[171].

Propõe-se a constitucionalização do regime de responsabilidade fiscal pela introdução de parágrafo no art. 167, a exemplo do art. 66 da Constituição de 1967. O novo dispositivo determinaria que todo projeto de lei ou medida provisória que crie ou aumente despesa ou reduza receita da União somente será editado se apresentada sua estimativa de impacto orçamentário e financeiro e correspondente compensação, ressalvados aqueles aprovados pelo Congresso Nacional por maioria absoluta. Nesse sentido, de *lege ferenda*, propõe-se alteração do texto constitucional dando nova redação aos arts. 66, 166 e 167 da Constituição Federal, determinando a adequação orçamentária e financeira de todo projeto de lei ou medida provisória que crie ou aumente despesa ou reduza receita da União. A seguir propõe-se texto a título prospectivo:

[170] 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 excetuados 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;

[171] Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
(...)
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – Dê-se a seguinte redação ao § 5º do art. 62:

> *§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais e adequação orçamentária e financeira, nos termos do § 5º do art. 167.*

II – Inclua-se parágrafo no art. 66 com a redação que se segue:

> *Art. 66. .....*
>
> *§ 8º O projeto de lei não será enviado à Presidência da República, nos termos do* caput *deste artigo, antes de a comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, verificar sua adequação orçamentária e financeira, nos termos do § 5º do art. 167, com recurso para o Congresso Nacional.*

III – Inclua-se inciso no § 1º do art. 166, com a redação que se segue:

> *Art. 166. .....*
>
> *§ 1º .....*
>
> *III – verificar a adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei e medidas provisórias, nos termos do § 5º do art. 167.*

IV – Inclua-se parágrafo no art. 167 com a redação que se segue:

Art. 167. .....

§ 5º Todo projeto de lei ou medida provisória que crie ou aumente despesa ou reduza receita da União somente será editado se apresentada sua estimativa de impacto orçamentário e financeiro e correspondente compensação, ressalvados aqueles aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A minuta proposta de emenda à Constituição dá nova redação aos arts. 62, 66, 166 e 167 da Constituição Federal, determinando a adequação orçamentária e financeira de todo projeto de lei ou medida provisória que crie ou aumente despesa ou reduza receita da União.

Para o exame da observância do princípio constitucionalizado da responsabilidade fiscal, propõe-se que a comissão mista permanente prevista no art. 166 da Constituição, Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização Financeira (CMO), órgão técnico do Congresso Nacional que hoje já tem a atribuição de apreciar as matérias orçamentário-financeiras previstas no art. 166, passe também a verificar a adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas.

A matéria seria apreciada, somente em grau de recurso, pelo Plenário do Congresso Nacional em sessão conjunta. Hoje esse exame conclusivo na esfera congressual já é realizado por proposições legislativas com caráter orçamentário-financeiro, a exemplo dos Avisos do Tribunal de Contas da União, que são apreciados exclusivamente pela CMO, salvo recurso ao Plenário do Congresso Nacional, nos termos do art. 123 da Resolução CN nº 1/2006[172]. Se não aprovado pela CMO o projeto de lei não seria enviado à Presidência da República, ou seja, ficaria suspensa sua tramitação no aguardo dos recursos necessários a sua perfectibilização. Observe-se, o projeto de lei não seria rejeitado ou aprovado, seria sim suspenso em sua tramitação. Já a medida provisória teria sua eficácia suspensa, reguladas as relações jurídicas por meio de decreto legislativo, como hoje já previsto no art. 62, § 3º, da Constituição[173].

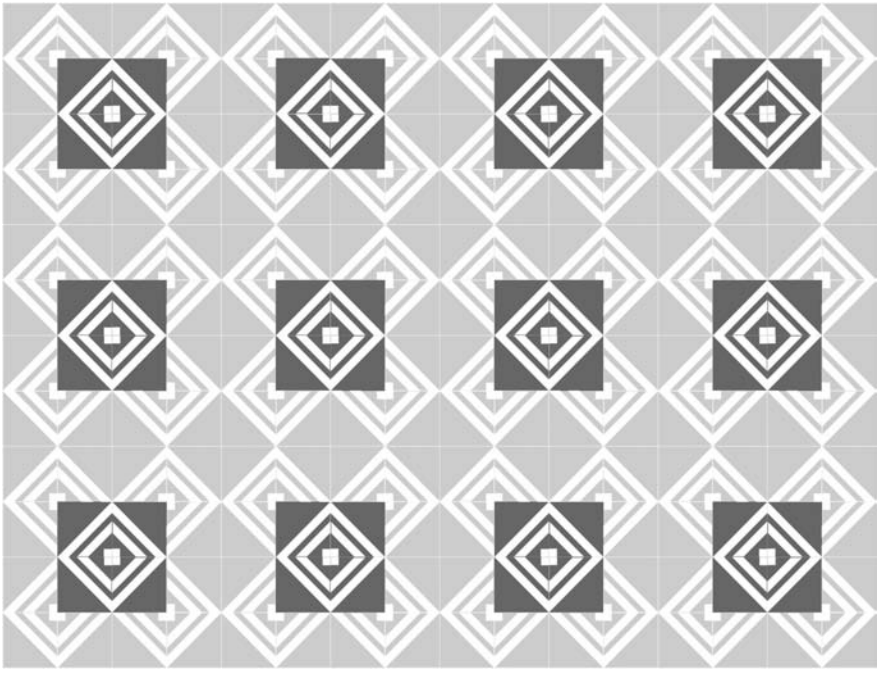
A adoção desse modelo híbrido de processo legislativo, bicameral em seu mérito e congressual quanto à adequação orçamentária

[172] Art. 123. O parecer da CMO sobre relatório que tratar de informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, *b*, terá caráter terminativo, salvo recurso ao Plenário do Congresso Nacional.

[173] § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12, perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

e financeira, reconheça-se, mostra-se de certa forma exógena à nossa tradição legislativa bicameral; todavia, introduziria um sistema eficaz, espera-se, de controle das finanças públicas nas três esferas da Federação, com sua repetição nas Constituições estaduais, onde inclusive não há necessidade da esfera congressual por ser o Legislativo unicameral.

Conclusões



A elevação do Brasil no *rating* ao grau de grupo de investimento pela agência de classificação Standard & Poor's, seguido por outras agências, fato inusitado em nossa História, diz algo acerca da disciplina fiscal instaurada pelo regime de responsabilidade fiscal disciplinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Resta consolidar esse modelo de gestão das finanças públicas brasileiras com sua constitucionalização e aprimoramento da prática legislativa e administrativa na observância dos procedimentos e limites lá fixados. Aprimorar também significa reformar aquilo cuja experiência demonstrou ser inaplicável à nossa realidade, a exemplo da exigência de compensação específica e pontual como a fixada nos arts. 14 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Condições econômicas conjunturais, favoráveis ou não, podem apresentar-se estimuladoras de soluções fáceis e indutoras da tentação de relaxar-se a disciplina fiscal, sob os mais variados argumentos, como da desnecessidade de superávits elevados em razão do crescimento acelerado ou, pelo contrário, necessidade do aumento desmesurado nos gastos públicos para estímulo da atividade econômica. Tal assertiva ficou demonstrada pela recente aprovação na Câmara dos Deputados do PLP nº 132/2007. A proposição, de iniciativa do Poder Executivo, sob pressão de governadores e prefeitos, ao alterar o art. 23, § 3º, da LRF, restringiu as punições para o desrespeito dos limites com pessoal aos órgãos e entidades e não mais ao ente federativo, habilitando Estados e Municípios que extrapolem os limites da LRF a receberem transferências voluntárias da União e a realizarem operações de crédito com aval da União.

O tema do controle de despesas obrigatórias continuadas e de gastos tributários é extremamente sensível, tanto para o Estado, pela magnitude dos números e consequente repercussão nas contas públicas, quanto para os agentes públicos envolvidos, sejam políticos ou administrativos, por sua repercussão política e financeira. O Estado contemporâneo, instrumento da justiça distributiva e inigualável provedor de bens e serviços para a sociedade, é instado permanentemente a aumentar suas obrigações e prestações de serviços, em especial o Estado brasileiro fundado na Constituição de 1988 com seu extenso catálogo de direitos, negativos ou positivos, fundamentais ou sociais, individuais, coletivos ou difusos.

A concretização desses inúmeros direitos tem um custo, o custo das políticas públicas para eles voltadas, representando dispêndios estatais a serem, de alguma forma, financiados pela mesma sociedade, de forma direta, via despesas orçamentárias, ou indiretas, via renúncias de receitas. O aumento crescente desses gastos tem sido até o presente compensados pela proporcional evolução da carga tributária, modelo em esgotamento. O instrumento de instituição desses direitos subjetivos públicos, nas mais variadas áreas, como saúde, previdência, assistência social e outras, se dá, em regra, por intermédio de normas legais portadoras de determinações cogentes para o Estado. O impacto dessas normas cogentes há de ser previamente estimado e compensado, sob pena de retornarmos a priscas eras quando o equilíbrio fiscal se fazia no momento do pagamento ou pelo efeito inflacionário ou, ainda, obrigações eram escamoteadas para serem posteriormente reconhecidas, agora com incomensuráveis encargos para o ente público nos famosos "esqueletos financeiros".

A Constituição de 1988 trouxe em seu corpo a ideia da coparticipação de responsabilidades e prerrogativas entre os Poderes constituídos, verdadeira poliarquia, onde o princípio da responsabilidade, seja ela política ou fiscal, significa o alicerce do equilíbrio institucional, base do estado de direito.

Como visto, gastos com pessoal e benefícios previdenciários e assistenciais compõem a imensa maioria dessa categoria privilegiada de dispêndios que, após criada, dificilmente vê-se questionada ou, quase nunca, extinta. Benefícios esses que, por sua evidente natureza alimentar e social, aliada a sua amplitude financeira, têm profundo impacto nas políticas públicas, não só por seu custo, como por seu retorno eleitoral, fator considerável em uma democracia representativa. No caso de gastos com pessoal, os interessados confundem-se com os próprios controladores, por serem, em regra, oriundos dos mesmos órgãos detentores das dotações que servirão para financiar o

gasto. Gasto esse expresso em prestações de natureza alimentar, portanto preferenciais e de caráter existencial, que, criado, repercutirá por décadas, talvez séculos, comprometendo gerações.

O uso de medidas provisórias para criação de cargos ou reestruturação de carreiras, cujas medidas exigem necessário planejamento antecedente às alterações no perfil da administração de recursos humanos, mostra-se inadequado em virtude da natureza extraordinária e caráter imediato dessas normas anômalas, onde pouco se discute e tudo se acorda, face a peculiar premência que deveria qualificá-las, mas que, raramente as caracteriza.

Outra faceta distorcida da geração de gastos obrigatórios ou tributários aparece quando a União, pela edição de legislação federal, agrega obrigações ou promove a renúncia de receitas dos entes subnacionais, sem qualquer estimativa ou compensação para essas esferas, erodindo os esforços fiscais desses entes. Urge fixarem-se limites constitucionais à geração de tais encargos heterônomos, à semelhança da vedação constitucional às desonerações fiscais heterônomas estatuída em seu art. 151, III.

Condenável o desvirtuamento do instituto das despesas obrigatórias continuadas pela criação artificial de despesas obrigatórias, como considerar investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), essencialmente investimentos discricionários, exclusivamente para subtrair-se a controles aplicáveis às transferências voluntárias.

À pergunta posta, se possível o controle prévio das despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários, responde-se que sim, desde que haja vontade política, não só para implementá-lo, mas também para mantê-lo. A cultura e técnica de controle desses gastos ainda se mostra incipiente em face das complexidades apresentadas por um modelo em implantação, para o qual os órgãos de todos os Poderes constituídos ainda não se qualificaram plenamente. Todavia, exemplos promissores podem ser arrolados como o do exame prévio do Conselho Nacional de Justiça das proposições do Poder Judiciário ou do Conselho Nacional do Ministério Público, das proposições do Ministério Público da União. Fiscalmente injustificada a resistência apresentada pelos órgãos superiores desses Poderes a esse controle.

A atribuição de competências a órgãos específicos nos Poderes constituídos de exame e controle na formulação de proposições contendo despesas obrigatórias continuadas aprimorará os instrumentos alocativos da legislação permanente desde seu início. Tal medida, apesar de presente nas últimas três LDOs não foi devidamente concretizada. A especialização se justifica pela singularidade

do exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeiro. Exame esse de sutil diferenciação em relação ao exame do mérito da proposição, inúmeras vezes com ela confundida, equívoco em que incidem mesmo experientes técnicos, quiçá políticos sujeitos a permanente tensão alocativa oriunda dos inúmeros legítimos interesses expressos pela sociedade no Parlamento.

Propõe-se, como medida de planejamento e controle das despesas obrigatórias continuadas a instituição do Conselho de Gestão Fiscal, órgão suprapoderes e de natureza técnica, como previsto no art. 67 da LRF e nunca instituído. Criar-se-ia um foro para exame e avaliação dos inúmeros pleitos sociais de forma sistemática e técnica, sem afastar a apreciação posterior pelas Casas do Congresso Nacional da conveniência e oportunidade das medidas propugnadas, além do disciplinamento das lacunas hoje existentes na aplicação do regime de responsabilidade fiscal advindo da LRF.

Premente se faz a materialização efetiva da sistemática de controle introduzida pela LRF em seus arts. 15 a 17. Os mecanismos de controle dos gastos com pessoal previstos no art. 169 da Constituição, secundados pelos arts. 18 a 23 da LRF, com as necessárias adaptações que as flexíveis LDOs podem veicular. Nesse sentido, há de ser reconhecer a evolução no controle dos gastos obrigatórios e tributários proporcionado pelas disposições constantes das LDOs federais, em permanente aprimoramento.

A experiência forânea de controle de gastos obrigatórios e tributários inspirou nosso modelo, em especial a norte-americana, todavia, lá igualmente verifica-se resistência à sua prática e quão difícil se apresenta sua manutenção, haja vista a crescente dissociação entre os recursos e os gastos estatais naquelas paragens.

O sistema de controle de gastos com pessoal adotado pelo art. 169 da Constituição, e expandido pela LRF para todas as despesas obrigatórias e tributárias, vem sendo aprimorado pelas subsequentes leis de diretrizes orçamentárias. A migração do controle das autorizações da LDO, como fixado pela Constituição, para as leis orçamentárias, mostrou-se eficaz e paradigmático a outros gastos obrigatórios. O modelo de controle sistêmico, mas centralizado, como o dos gastos com pessoal pode ser multiplicado em outras áreas de gasto como benefícios previdenciários e assistenciais ou gastos tributários. O primeiro pelo uso da margem de expansão das despesas obrigatórias continuadas presentes nas LDOs, o segundo pelo demonstrativo de isenções de receitas administradas e previdenciárias constantes igualmente das LDOs.

A migração do controle tópico e individualizado, de estimativa e compensação na própria norma geradora de despesas obrigatórias continuadas e gastos tributários, para mecanismos setoriais e sistêmicos, a exemplo do atual controle de gastos com pessoal, entendemos, facilitará a compensação do aumento de despesas veiculadas pelas normas. A concentração das alterações de legislação em uma só peça, a exemplo dos gastos com pessoal, permitiria o controle não só da norma em si, mas das políticas públicas adotadas para determinado setor ou modalidade de gasto, como, por exemplo, alterações nos benefícios previdenciários e assistenciais ou subsídios tributários ou financeiros para determinados setores econômicos.

Alternativamente, há a possibilidade de consignar-se nas leis orçamentárias reserva para posterior apropriação ao longo do exercício a título de compensação pelas proposições veiculadoras de despesas obrigatórias continuadas ou gastos tributários.

A tentativa de materialização de modelo de compensação sistêmico pelo Congresso Nacional, pela inclusão de dispositivo na LDO/2009 de determinação para a constituição de reserva de recursos na proposta e na respectiva lei orçamentária para ser apropriado, como forma de compensação, pelos projetos de lei que criem despesa obrigatória continuada ou gastos tributários no exercício de 2009, mostrou-se infrutífera em nível de LDO, pelo veto presidencial ao dispositivo. Todavia, foram acolhidos pelo Executivo na LDO/2009 aperfeiçoamentos no tocante ao controle dos gastos com pessoal como a fixação de dotação orçamentária mínima, correspondente a, no mínimo, metade da autorização para alteração nos gastos com pessoal para o exercício, impedindo a autorização de "janelas de gasto com pessoal" na lei orçamentária no exercício de sua criação. Tal critério busca evitar que o impacto real ao longo dos exercícios subsequentes seja subestimado quando de sua autorização. Outra medida coerente é a atribuição exclusiva a órgãos públicos da União da competência para estimar o impacto orçamentário e financeiro de proposições que criem gastos ou reduzam receitas da União.

Alvissareira mostra-se a sanção na lei orçamentária para o exercício financeiro de 2009, Lei nº 11.897, de 30/12/2008, na Reserva de Contingência (90.000.0999.0E61.0001), de dotação específica para a compensação de projetos de lei que fixem desonerações de receitas sujeitos a deliberação de órgão colegiado do Poder Legislativo, durante o exame de compatibilidade orçamentário-financeira, com dotação de R$ 94 milhões. Ainda que se reconheça ser o valor muito aquém do necessário, representa um marco de incipiente conexão entre os processos legislativo ordinário e o processo orçamentário.

Resta assegurar critérios razoáveis para partilha desses recursos quando de sua decisão de alocação pela Comissão de Finanças e Tributação, norma ainda não editada.

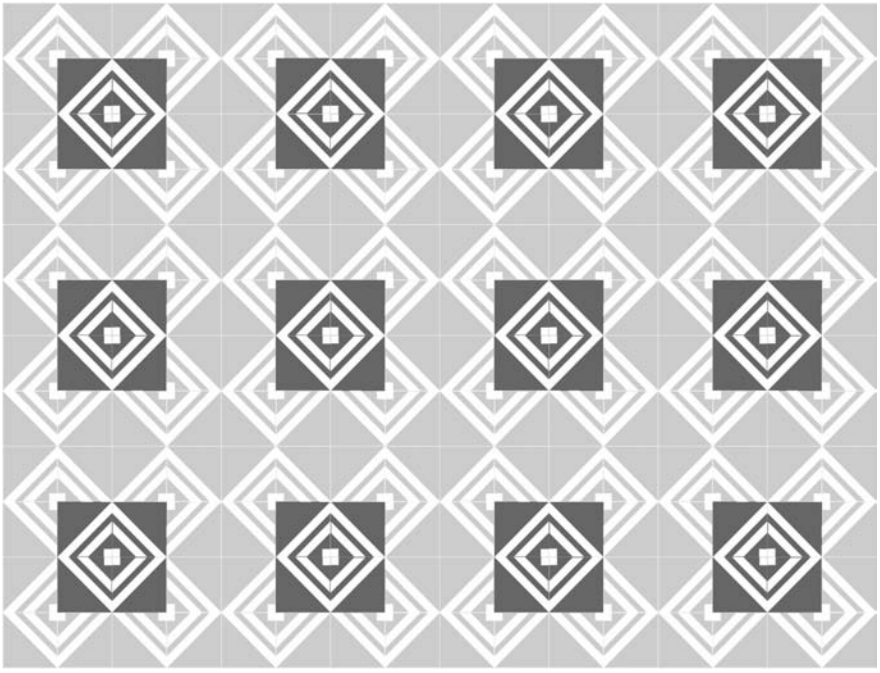
Finalmente, há de ser constitucionalizado em definitivo o regime de responsabilidade fiscal, já expresso de forma parcial nos arts. 169 e 195, § 5º, do texto constitucional, por meio de inserção em seu próprio corpo de disposição que exija disciplina fiscal quando do processo legislativo, tanto no ordinário, dos projetos de lei, como no extraordinário, das medidas provisórias. A inspiração para sua constitucionalização de forma ampla pode ser haurida do art. 66 da Constituição de 1967, princípio lamentavelmente abandonado pela autoritária Emenda Constitucional de 1969.

Para dar-se materialidade ao princípio da responsabilidade fiscal, agora alçado ao nível constitucional, há de se aproximar o processo legislativo orçamentário do legislativo ordinário, até interpenetrá-los em um liame fiscal. Essa aproximação estimularia o exame pelo Poder Legislativo da formulação de políticas públicas de longo prazo, evoluindo de sua atual participação de mero agente marginal da apropriação de recursos por meio de emendas orçamentárias, que, em regra, contemplam despesas discricionárias, ocasionais e pontuais. Tal *desideratum* poderá ser alcançado por um exame de adequação orçamentário-financeiro realizado antecipadamente, com a constituição de reservas para compensação ao longo do exercício já na lei orçamentária, ou, ao final do processo legislativo, por comissão parlamentar mista de orçamento ou outra especificamente constituída para tal tarefa.

O caráter terminativo concedido ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira poderia ser atribuído não mais a uma comissão temática permanente das Casas, como no presente desempenhado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, mas delegado, por disposição constitucional expressa, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), órgão congressual que já tem por competência apreciar todas as leis do ciclo orçamentário. A alteração do texto constitucional, concedendo nova redação aos arts. 62, 66, 166 e 167, permitiria à CMO verificar a observância da exigência da disciplina fiscal, enquanto não compensado o impacto do projeto de lei ou medida provisória, não seria editada a norma correspondente e sustada a eficácia de medida provisória irregularmente editada. Essa exigência poderia ser levantada se assim deliberasse a maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, que apreciaria a matéria em decorrência de recurso interposto por interessado.

Como analisado neste estudo, o equilíbrio fiscal de longo prazo passa necessariamente pelo aprimoramento do processo legislativo no sentido da aproximação de seus procedimentos geradores de despesas obrigatórias continuadas e de gastos tributários com o processo orçamentário.

Referências



AGUIAR, Afonso G. de. *Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005.

AMARAL, Gardel; GERÔNIMO, Miguel. *O processo legislativo na Câmara dos Deputados*. Brasília: Ed. do Autor, 2001.

AMARAL JÚNIOR, José Levi M. do. *Medida provisória e a sua conversão em lei*: a Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2004.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Tradução, introdução e notas Mario da Gama Kury. Brasília: EdUnB, 1992.

ASCENSÃO, José O. *O Direito*: introdução e teoria geral, uma perspectiva luso-brasileira. 7. ed. Coimbra: Ed. Almedina, 1993.

ASSIS, Nilson Rodrigues de. *Demonstrativo das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado*: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo. Brasília: ESAF, 2007.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo : Ed. Rev. dos Tribunais, 1985.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

_____. *A Constituição de 1891*. Brasília: Centro de Ensino a Distância, 1987.

BARBALHO, João U. *Constituição Federal brasileira*: comentários por João U. Barbalho Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação. 1992.

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de sua normas*: limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 2006

BASTOS, Marcelo Lessa. *Considerações sobre o veto presidencial aos projetos de lei*. Disponível em: <http://www.fdc.br/artigos/veto.htm#_ftn15>. Acesso em: 13 fev. 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Daliari (org.). *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BIGOLIN, Giovani. A reserva do possível como limite à eficácia e efetividade dos direitos sociais. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 01, jan. 2004. Artigo publicado em 30-6-2004. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao001/giovani_bigolin. htm>. Acesso em 27 jan. 2009.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. *ICMS:* gastos tributários e receita potencial. Brasília: ESAF, 2003. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/premio_tn/viiipremio/sistemas/mhafdpviiiptn/mh_pemio_tosi.pdf >. Acesso em 27 jan. 2009.

BOUVIER, M.; ESCLASSAM, M.C.; LASSALE J. P. *Finances Publique*. 7. ed. Paris: L.G.D.J., 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anuário Estatístico do Processo Legislativo*: Ano 1 (2005). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/eve/anuario/index.html>. Acesso em 10 mai. 2006.

_____. Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania. *Súmula de Jurisprudência 1*: projetos autorizativos, 1994 Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/ccjc/sumulas/s1>. Acesso em: 15 abr. 2008.

_____. Comissão de Finanças e Tributação. *Parecer ao PLP 60/2003*. 13/5/2004 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/218489.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2008.

BRASIL. Ministério Público. Conselho Nacional. *CNMP*: relatório de atividades de 2007 – Anexo VI. 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/documentos/relatorios/arquivos-dos-relatorios-de-atividade/relatorios-de-atividades-de-2007/relatorio_2007_anexo_I-VI.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2009.

BRASIL. Presidência da República. *PLN 1/2008*: Exposição de Motivos – PR n. 52/2008/MP. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2008/EXPOSI%C7%C3O%20DE%20MOTIVOS/52.htm>. Acesso em: 18 abr. 2008.

BRASIL. Receita Federal. *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária:* 2009 (gastos tributários).

Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/benstributarios/2009/dgt2009.pdf>. Acesso em: ago. de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048-1-DF*: voto do ministro. Celso de Melo. 2008 Disponível em: <http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adi4048CM.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2008.

BUCCI, Maria Paula Daliari. O conceito de política pública em direito. In: _____. *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A Lei do Orçamento na Teoria da Lei. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra:* Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, Coimbra, v. 2, p. 543-583, 1979.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Manual de direito tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Parecer Preliminar à Proposta Orçamentária para 2006:* (PL n. 40/2005). p. 18. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2006/rel_preliminar/rel_preliminar/ParPre.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2009.

_____. *Relatório da receita:* PLN 30/2007. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2008/ciclos/rel_receita/01_rel_da_receita_corr.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2009.

_____. *Relatório da receita*: Projeto de Lei n. 38, de 2008-CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2009/receita/relatorio.pdf>. Acesso em: 11 out. 2008.

CONGRESSO NACIONAL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. *Análise-geral do projeto de lei orçamentária para 2009* (PL n. 38/2008) e de aspectos relevantes para a atuação do Congresso Nacional na apreciação da proposta. Nota Técnica Conjunta CO-NORF/COFF n. 14/2008. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/ or2009/proposta/ntc/NTC_Consolidada.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2008.

_____. *Subsídios à apreciação dos vetos presidenciais à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009:* (Lei n. 11.768, de 14-8-2008). Nota Técnica Conjunta n. 3/2008. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/NT-Conjunta-Vetos-entregue%20na%20CMO.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2009.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito.*16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. *Mandatory spending:* using budget triggers to constrain growth. Report to Congress, January 2006. Disponível em: <http://www.gao.gov/highlights/d06276high.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6.ed. São Paulo: Saraiva., 2007.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FRANÇA. Assemblée Nationale. Commission des finances, de l'économie générale et du plan, *Rapport d'information sur larecevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale*. Paris: Assemblée Nationale, 2006. (Documents d'information/Assemblée nationale; 65).

_____. Conseil Economique et Social. Prélèvements obligatoires: compréhension, efficacité économique et justice sociale. *Rapports du CES de la Republique Française*, n. 22, 2005.E.

FRANCO NETO, J. M. B. Sistema orçamentário. In: Seminário Nacional sobre Orçamento Público, 4., 1978. *Transferência de Técnicas Orçamentárias para a América Latina:* anais. Brasília: Comissão de Coordenação e Implementação de Técnicas Financeiras (COCITEF), 1978.

FROMONT, Michel. La réforme du fédéralisme allemand de 2006. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n. 70, p. 227-248, abr./jun. 2007.

GONTIJO, Vander. *O exame de adequação orçamentária e financeira*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/orcamento brasil/orcamentouniao/adequacao/exame_adequacao.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2007.

_____. *Fim de mandato e eleições:* exigências fiscais. Estudo Técnico COFF/CD, n. 8, 2008. Disponível em: <http://www2.camara.

gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo110.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2008.

GRAU, Eros R. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Rev. Tribunais, 1978.

GREGGIANIN, Eugênio. *Reforma orçamentária:* efetividade do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA). 2007 Disponível em: <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/artigo300.pdf>. Acesso em: 4 out. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. *Carga tributária atinge o índice de 36,08% em 2007, crescendo mais de 1 ponto percentual*. Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/img/_publicacao/6221/119.doc?PHPSESSID=69ac875bd22c752b976653b46893f6f1>. Acesso em: 20 abr. 2008.

JOYCE, Philip G. Congressional budget reform: the unanticipated implications for federal policy. *Making Public Administration Review*, v. 56, n. 4, Jul./Aug. 1996.

KEITH, Robert. *Pay-as-you-go*: procedures for budget enforcement CRS Report for Congress. 2007. Disponível em: <http://open.crs.cdt.org/document/RL34300>. Acesso em: 26 mar. 2008.

KOPITS, George. *Fiscal responsibility framework*: comments on the finance ministry proposal. Disponível em: <http://english.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfile&resourcename=Dev_and_Finance_FINAL>. Acesso em: 26 mar. 2008.

LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Trad. Jose Zamit. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LAHERA, Eugenio. *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2004. p. 11. (Serie Políticas Sociales; n. 95).

LANDO, Amir. *Relatório geral do processo orçamentário para 2001*: parecer preliminar parte-B, itens 21.4 e 21.5. 2001. Disponível em:<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/loa/LOA2001/Orc_2001/ParecerPre2001.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2007.

LEE JR., Robert D.; JOHNSON, Ronald. *Public budgeting systems*. 6th. ed. Gaithersburg: Aspen Publ., 1998.

MAUFORT, Laurence. *The difference between compulsory and non-compulsory expenditure in the European Union*. European Navigator. Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 2008. Disponível em: <http://www.ena.lu/?doc=24717&lang=02>. Acesso em: 30 jan. 2008.

MAZZA-ARZABE, Patrícia. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Daliari. *Políticas públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

MELO, Marcus. Emendas parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Maria de Fátima Junho. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. 271 p.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Rev. Tribunais, 1967. Tomo 3: (art. 34-112).

MITCHELL, William; RANDY, Simmons. *Para além da política*: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia. São Paulo: Topbooks, 2004.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 25. ed. São Paulo: Rev. Tribunais, 2000.

NÓBREGA, Marcos. *Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias*. São Paulo: Ed. J. de Oliveira, 2002.

NUNES, Selene Peres. *A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF*: a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Brasília : ESAF, 2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Budget practices and procedures*: database – phase II, 2007. disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/46/39466131.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2008.

_____. CCNM/SIGMA/PUMA. Improving policy instruments-through impact assessment. *Sigma Paper*, n. 31, 12Sept.2001. Disponível em: <http://appli1.oecd.org/o2001doc.nsf/linkto/ccnm-sigma-puma(2001)1>. Acesso em: 27 jan. 2009.

OLIVEIRA, Wéder. *Intertemporal budgetary balance*: a compared analysis of the mandatory spending and tax expenditures controls in the United States and in Brazil. December 2003. (George Washington University Institute of Brazilian Business and Public Administration Issues, 16. Minerva Program). Disponível em: <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall2003/Final% 20papers/Weder_Oliveira.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2007.

_____. Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal. In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária (Esaf). *IX Prêmio Tesouro Nacional*: coletânea de monografias. Brasília : Esaf, 2005. 80 p. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/IXPremio/conteudo_mono_pr9_tema4.html>. Acesso em: 30 jan. 2007.

_____. *Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal*: análise dos mitos, da força normativa e das evidências de melhorias nas finanças públicas. Brasília: W. Oliveira, 2007.

PUREZA, Maria Emília. *Renúncia de receitas tributárias*: o enfoque orçamentário das inconsistências conceituais. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2005. (Estudo Técnico, n. 05/2007). Disponível em:<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/Estudo052007.pdf>. Acesso em: 27 out. 2007.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Justiça como equidade*: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

RIPERT, Georges. *Aspectos jurídicos do capitalismo moderno*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1947.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro. *El presupuesto del Estado*: introducción al derecho presupuestario. Madrid: Thecnos, 1970.

SAMBOSUKE, Sérgio T. Controle de constitucionalidade em matéria financeiro-orçamentária. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 8, n. 31, maio/ago. 2007.

SANCHES, Osvaldo M. *Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n. 387, de 31 de agosto e 2007*. (Nota Técnica, n. 27/2007). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/MP%20387-2007%20-%20Nota%20Tecnica%20no%2027%20-Sanches.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 159, p. 37-45, jul./set. 2003.

_____. Controle dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 8, n. 28, jan/abr 2006.

_____. *Proposta de critérios para apropriação da reserva para compensação, que venha a ser consignada na programação da lei orçamentária para 2009, por proposições em exame pela Comissão de Finanças e Tributação*. Dez. 2008. (Estudo Técnico,

n. 14/2008). Disponível em: <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008/ET%2014%20%202008%20CRITERIOS%20PARA%20USO%20DA%20RESERVA%20DE%20COMPENSACaO.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2009.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega; CARNEIRO, André Correa de Sá. *Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Vestcon, 2006.

SANTOS, Marisa F. dos. *Os direitos sociais e a interpretação da legislação previdenciária*. Disponível em: <http://www.trf4.gov.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/modulo3_caderno1.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2007.

SANTOS, Vanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SCHICK, Allen. The role of fiscal rules in budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 3, n. 3, p. 7-34, 2003.

SCHREINER, Hermann J.; LINN, Susanne. *The German bundes tag functions and procedures*. Rheinbreitbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt-NDV, 2006.

SOUZA, Saulo Santos de. *Ambiente institucional e resultados fiscais*: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: ESAF, 2006. 67 p. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIPremio/lrf/1lrfXIPTN1premio_lrf.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2009.

SURREY, Stanley S.; MC DANIEL, Paul R. *Tax expenditures*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1985.

TORRES, Ricardo Lobo. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. Justiça distributiva: social, política e fiscal. *Revista de Direito Renovar*, n. 1, p. 99-116, jan./abr., 1995.

VEIGA, Fernando. *Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado*: nota técnica n. 26 apresentada à Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. Brasília: 2002. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/ldo>. Acesso em:12 mar. 2007.

VELLOSO, Raul. Hora e a vez dos gastos obrigatórios. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 jan. 2006. Disponível em: <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2006/1/26/noticia.245999>. Acesso em: 30 jan. 2009.

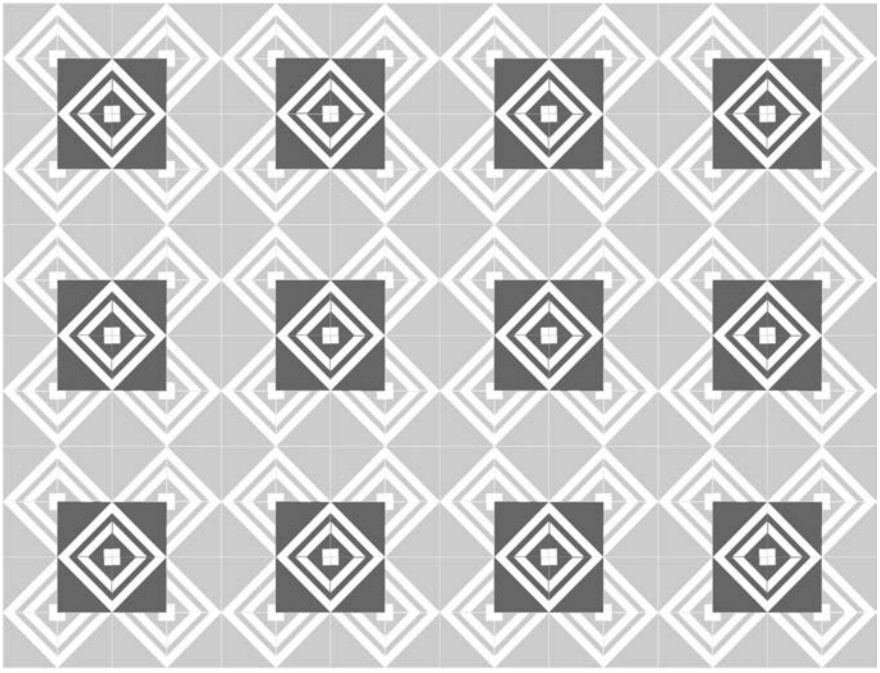
VIANA, Arízio de. *Orçamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1950.

WEBB, Steven B. *Fiscal responsibility laws for subnational discipline*: the Latin American experience. 17 May 2004. (World Bank Policy Research Working Paper; n. 3309). Disponível em:<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/07/23/000090341200407231523 47/Rendered/PDF/wps3309.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2009.

WILGES, Ilmo J. *Finanças públicas*: orçamento e direito financeiro para cursos e concursos. Porto Alegre: AGE, 2006.

XAVIER, Alberto. *Direito tributário internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

Anexos



1. ANEXO V DA LEI Nº 11.768 – LDO/2009
DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO, NOS TERMOS DO ART. 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

I) DESPESAS QUE CONSTITUEM OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS OU LEGAIS DA UNIÃO:

1. Alimentação Escolar (Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/8/2001);
2. Auxílio à Família na Condição de Pobreza Extrema, com Crianças de Idade entre 0 a 6 anos, para Melhoria das Condições de Saúde e Combate às Carências Nutricionais (Lei nº 10.836, de 9/1/2004);
3. Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
4. Atenção à Saúde da População nos Municípios Não-Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Não-Habilitados em Gestão Plena/Avançada (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
5. Atendimento Assistencial Básico nos Municípios Brasileiros (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
6. Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei nº 9.313, de 13/11/1996);
7. Benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

8. Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador (Medida Provisória nº 2.164-41, de 24/8/2001);
9. Contribuição à Previdência Privada;
10. Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI (Lei Complementar nº 61, de 26/12/1989);
11. Dinheiro Direto na Escola (Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/8/2001);
12. Equalização de Preços e Taxas no Âmbito das Operações Oficiais de Crédito e Encargos Financeiros da União;
13. Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES (art. 239, § 1º, da Constituição);
14. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006);
15. Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) – (Lei nº 9.096, de 19/9/1995);
16. Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006);
17. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB, para a Saúde da Família – SUS (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
18. Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB, para Assistência Farmacêutica Básica (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
19. Incentivo Financeiro aos Municípios e ao Distrito Federal Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica para Ações de Vigilância Sanitária (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
20. Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios Certificados para a Epidemiologia e Controle das Doenças (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
21. Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro, incidentes a partir da vigência da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991;
22. Pagamento do Benefício Abono Salarial (Lei nº 7.998, de 11/1/1990);
23. Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa – LOAS (Lei nº 8.742, de 7/12/1993);

24. Pagamento de Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Portadora de Deficiência – LOAS (Lei nº 8.742, de 7/12/1993);
25. Pagamento do Seguro-Desemprego (Lei nº 7.998, de 11/1/1990);
26. Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal (Lei nº 10.779, de 25/11/2003);
27. Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico (Lei nº 10.208, de 23/3/2001);
28. Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 9/1/2004);
29. Pessoal e Encargos Sociais;
30. Sentenças judiciais transitadas em julgado, inclusive as consideradas de pequeno valor;
31. Serviço da dívida;
32. Transferências a Estados e Distrito Federal da Cota-Parte do Salário-Educação (art. 212, § 5º, da Constituição);
33. Transferências constitucionais ou legais por repartição de receita;
34. Transferências da receita de concursos de prognósticos (Lei nº 9.615, de 24/3/1998 – Lei Pelé);
35. Auxílio-Alimentação (art. 22 da Lei nº 8.460, de 17/9/1992);
36. Auxílio-Transporte (Medida Provisória nº 2.165-36, de 23/8/2001);
37. Subvenção econômica aos consumidores finais do sistema elétrico nacional interligado (Lei nº 10.604, de 17/12/2002);
38. Subsídio ao gás natural utilizado para geração de energia termelétrica (Lei nº 10.604, de 17/12/2002);
39. Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.700, de 9/7/2003);
40. Complemento da atualização monetária dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei Complementar nº 110, de 29/6/2001);
41. Manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira a esse ente para execução de serviços públicos de saúde e educação (Lei nº 10.633, de 27/12/2002);
42. Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Médio e Alto Risco Sanitário Inseridos na Programação Pactuada de Vigilância Sanitária (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);

43. Incentivo Financeiro para a Expansão e a Consolidação da Estratégia de Saúde da Família nos Municípios com População Superior a 100 mil habitantes (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
44. Incentivo Financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
45. Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Idade (Lei nº 6.179, de 11/12/1974);
46. Pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Invalidez (Lei nº 6.179, de 11/12/1974);
47. Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo (Lei nº 10.608, de 20/12/02);
48. Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (de volta pra casa) (Lei nº 10.708, de 31/07/2003);
49. Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais (Lei nº 8.142, de 28/12/1990);
50. Bolsa-Educação Especial paga aos dependentes diretos dos trabalhadores vítimas do acidente ocorrido na Base de Alcântara (Lei nº 10.821, de 18/12/2003);
51. Pagamento de Benefícios de Legislação Especial;
52. Apoio ao Transporte Escolar (Lei nº 10.880, de 9/6/2004);
53. Educação de Jovens e Adultos (Lei nº 10.880, de 9/6/2004);
54. Despesas relativas à aplicação das receitas da cobrança pelo uso de recursos hídricos, à que se refere os incisos I, III e V do art. 12 da Lei nº 9.433, de 8/1/1997 (Lei nº 10.881, de 9/6/2004);
55. Auxílio-Alimentação ao Pessoal Ativo Militar dos Extintos Territórios (Lei nº 10.486, de 4/7/2002);
56. Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação das Exportações (art. 91 do ADCT);
57. Indenização a Anistiados Políticos (Lei nº 10.559, de 13/11/2002);
58. Pagamento de Pensão às Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Lei nº 11.520, de 18/9/2007);

59. Ressarcimento às Empresas Brasileiras de Navegação (Leis nºs 9.432, de 8/1/1997, 10.893, de 13/7/2004, e 11.482, de 31/5/2007);
60. Assistência Pré-Escolar (Lei nº 8.069, de 13/7/1990, e Decreto nº 977, de 10/9/1993);
61. Assistência médica e odontológica a servidores, ativos e inativos, e dependentes (Lei nº 8.112, de 11/12/1990, e Decreto nº 4.978, de 3/2/2004);
62. Financiamentos no âmbito dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FNE e do Centro-Oeste – FCO (Lei nº 7.827, de 27/9/1989); e
63. Assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão carente (art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição).

II) DEMAIS DESPESAS RESSALVADAS, CONFORME O ART. 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:

1. Despesas relativas à aquisição e distribuição de alimentos destinados ao combate à fome no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
2. Despesas com as ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, excetuadas as subfunções Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Normatização e Fiscalização, Comunicação Social, Defesa Civil e Atenção Básica, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia;
3. Despesas com as ações vinculadas às subfunções Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do Conhecimento no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA e da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ; e
4. Despesas do programa Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro.
5. (Vetado)
6. Contribuições a organismos internacionais
7. (Vetado)

2. LEI Nº 11.768, DE 14 DE AGOSTO DE 2008, INCISO I DO ANEXO III DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PLOA-2009.

I – CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A DISCRIMINAÇÃO, NA PROGRAMAÇÃO DE TRABALHO, DO CÓDIGO IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO PREVISTO NO ART. 7º, § 4º, DESTA LEI

I. Introdução

O art. 7º, § 4º, da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 – LDO-2009, exige, para todas as categorias de programação da despesa, a inclusão de código identificador de resultado primário, a fim de facilitar a apuração do mesmo, assim discriminados:

I – financeira – 0;

II – primária obrigatória, quando conste na Seção "I" do Anexo V da LDO-2009 – 1;

III – primária discricionária, assim consideradas aquelas não incluídas na Seção "I" do Anexo V do LDO-2009 – 2;

IV – primária discricionária relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI – 3; e

V – do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário – 4.

Da mesma forma que a despesa, a LDO também exige para a receita classificação específica para a determinação de sua natureza primária ou não primária (financeira). Nesse caso, para cada natureza de receita é vinculado código identificador "P" ou "F", conforme sua natureza primária ou não primária (financeira), respectivamente, de acordo com a alínea "a" do inciso III do art. 9º da LDO-2009.

Assim sendo, são apresentados a seguir os critérios para classificação, tanto das receitas, quanto das despesas, utilizados no PLO-2009.

II. Receitas

As receitas do governo federal podem ser divididas entre primárias e não primárias (financeiras). O primeiro grupo refere-se predominantemente a receitas correntes e é composto daquelas que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das unidades orçamentárias (fon-

te 50, excluída a arrecadada pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS), das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias.

Já as receitas não primárias (financeiras) são aquelas que não contribuem para o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União (juros recebidos, por exemplo), das privatizações e outras mais. As fontes de recursos relativas a essas receitas encontram-se discriminadas no Anexo I.

III. Despesas

Do mesmo modo que as receitas, as despesas também podem ser classificadas em primárias e não primárias (financeiras).

Consideram-se como despesas financeiras, com código identificador "0" (inciso I do § 4º do art. 7º), aquelas que não pressionam o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam um direito ou extinguem uma obrigação, ambas de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. Essas despesas correspondem principalmente a:

– pagamento de juros e amortização de dívidas;

– concessão de empréstimos e financiamentos;

– aquisição de títulos de crédito;

– aquisição de títulos representativos de capital já integralizado; e

– para fins de programação orçamentária, as reservas de contingência, com exceção do montante de no mínimo 1% da Receita Corrente Líquida – RCL, considerado primário, conforme determinado pelo art. 13 da LDO-2009.

No PLO-2009, as referidas despesas são representadas pelos grupos de despesa "2" e "6", referentes, respectivamente, a pagamento de juros e amortização de dívidas e às reservas de contingência (à exceção de sua parcela primária). Nos GND's

"1", "3", "4" e "5", pelas despesas elencadas no Anexo II desse relatório.

As despesas que não se enquadrem no conceito do parágrafo anterior são denominadas despesas primárias, responsáveis por financiar a oferta de serviços públicos à sociedade. A elas é atribuída código identificador "1", "2" ou "3" conforme, respectivamente, sua natureza obrigatória, discricionária ou destinada a financiar o Projeto-Piloto de Investimento – PPI.

As despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução. Para maior transparência e análise orçamentária, as despesas obrigatórias são classificadas com código identificador "1" e estão listadas no Anexo III.

As despesas discricionárias, por sua vez, são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, e são efetivamente as que concorrem para produção de bens e serviços públicos. Tais despesas se referem às que não sejam financeiras, obrigatórias ou pertencentes ao PPI. Essas despesas são classificadas com código identificador "2" e correspondem a todas as outras não mencionadas nos Anexos II a IV.

O montante das despesas constantes do Projeto-Piloto de Investimento Públicos – PPI, embora discricionárias, pode ser deduzido da meta de resultado primário do governo central, daí a importância de diferenciá-lo do conjunto das outras despesas discricionárias, a partir do código identificador "3". O PPI é constituído por uma carteira de projetos cuja principal característica é a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro, para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao custo do endividamento deles decorrente. As ações pertencentes ao PPI no PLO-2009 e classificadas com código identificador "3" são listadas no Anexo IV.

ANEXO II – DESPESAS FINANCEIRAS DE PESSOAL E OCC

DESPESAS FINANCEIRAS DE PESSOAL E OCC

R$ 1,00

Órgão / Ação		GND	PLO – 2009
Pessoal e Encargos Sociais - Diversos Órgãos			**12.166.600.808**
09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	1	11.775.487.914
20AK	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente da criação e/ou Provimento de Cargos ou Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações	1	391.112.894
22000	**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**		**2.300.000.000**
2130	Formação de Estoques Públicos – PGPM	5	2.300.000.000
25000	**Ministério da Fazenda**		**625.333.838**
0023	Cobertura do Resíduo resultante de Contratos firmados com o Sistema Financeiro da Habitação	3	321.227.816
0463	Remuneração dos Serviços prestados por Seguradoras	3	37.014
0465	Cobertura do Déficit do Seguro Habitacional	3	138.803.475
0467	Cobertura de Sinistros do Seguro de Crédito FUNDHAB	3	45.000.000
0617	Remuneração de Agentes Financeiros pela Administração do FCVS, do Seguro de Crédito e do Seguro Habitacional	3	120.265.533
38000	**Ministério do Trabalho e Emprego**		**11.122.678.702**
0158	Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES	5	11.122.678.702
42000	**Ministério da Cultura**		**84.904.972**
006A	Estímulo ao Setor Audiovisual mediante Participação em Empresas e Projetos – Fundo Setorial do Audiovisual	5	84.904.972
53000	**Ministério da Integração Nacional**		**7.428.038.614**
0029	Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste	5	1.485.607.658
0030	Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste	5	2.228.411.649
0031	Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste	5	2.228.411.649
0534	Financiamento aos Setores Produtivos da Região Norte	5	1.485.607.658
71000	**Encargos Financeiros da União**		**20.490.668**
00CF	Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior: Fundo Soberano do Brasil – FSB	5	1.000.000

003J	Exercício do Direito de Preferência na Subscrição de Ações em Futuros Aumentos de Capital em Empresas nas quais a União Participe como Acionista Minoritária (Lei nº 6.404, de 1976)	5	2.576.860
0605	Ressarcimento ao Gestor do Fundo Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491, de 1997)	3	16.186.808
0809	Ressarcimento ao Gestor do Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal - FAD (Lei nº 9.069, de 1995)	3	727.000
74000	**Operações Oficiais de Crédito**		**18.713.734.994**
0A37	Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas	5	269.200.686
0A81	Financiamento para a Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)	5	880.000.000
0A83	Financiamento no Âmbito do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS (Lei nº 10.735, de 2003)	5	500.000.000
0A84	Financiamento para Promoção das Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)	5	1.300.000.000
0B85	Concessão de Financiamento a Empreendedores Culturais (Lei nº 8.313 de 1991)	5	15.000.000
0012	Financiamento para Custeio, Investimento, Colheita e Pré-Comercialização de Café	5	2.672.897.118
0021	Financiamento para Modernização da Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios	5	130.062.538
006C	Financiamento ao Setor Audiovisual - Fundo Setorial do Audiovisual - (Lei nº 11.437, de 2006)	5	2.953.911
0061	Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos - Fundo de Terras	5	447.260.000
0118	Financiamento de Embarcações para a Marinha Mercante	5	2.694.690.260
0343	Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES (MP nº 2.192, de 2001)	5	3.447.464.769
0353	Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no Âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (MP nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001)	5	986.475.535
0354	Concessão de Empréstimos para Liquidação de Operadoras de Planos Privados de Assistência à Saúde (Lei nº 9.961, de 2000)	5	11.351.600
0355	Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no Âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (MP nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001)	5	1.479.713.302
0379	Financiamento na Área de Bens de Consumo	5	308.000.000
0384	Financiamento na Área de Insumos Básicos	5	643.340.000
0410	Financiamento de Projetos de Pesquisa	5	120.000.000
0411	Financiamento a Pequenas e Médias Empresas	5	20.000.000
0427	Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	5	1.225.000.000
0454	Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional	5	21.889.355

0461	Concessão de Empréstimos para Liquidação de Sociedades Seguradoras, de Capitalização e Entidades de Previdência Complementar Aberta (Lei nº 10.190, de 2001 – Art. 3)	5	2.847.600
0505	Financiamento a Projetos de Desenvolvimento de Tecnologias nas Telecomunicações	5	25.000.000
0569	Financiamento Complementar de Incentivo à Produção Naval e da Marinha Mercante	5	225.956.734
0579	Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito	5	1.277.868.284
09HX	Financiamento de Embarcações Pesqueiras (Profrota Pesqueira)	5	6.763.302
Total			**52.461.782.596**

3. ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA UNIÃO PARA 2008

AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS em R$ 1,00

I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES, BEM COMO ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO				
3.1.1.1.1.1 DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES (QUANTIDADE)	PROVIMENTO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO		
		QUANTIDADE	DESPESA	
			NO EXERCÍCIO DE 2008	ANUALIZADA
1. Poder Legislativo:	**179**	**1.417**	**53.419.063**	**161.088.085**
1.1. Câmara dos Deputados	-	364	23.512.505	47.025.009
1.1.1. Cargos e funções vagos	-	364	23.512.505	47.025.009
1.2. Senado Federal	-	573	12.500.000	50.000.000
1.2.1. Cargos e funções vagos	-	573	12.500.000	50.000.000
1.3. Tribunal de Contas da União	179	480	17.406.558	64.063.076
1.3.1. Cargos e funções vagos	-	301	17.190.321	58.298.217
1.3.2. PL nº 7.541, de 2006	179	179	216.237	5.764.859
2. Poder Judiciário:	**19.415**	**12.604**	**323.589.895**	**965.958.355**
2.1. Supremo Tribunal Federal	**262**	**329**	**10.334.167**	**20.668.334**
2.1.1. Cargos e funções vagos	-	67	862.699	1.725.398
2.1.2. Lei nº 11.617, de 2007	262	262	9.471.468	18.942.936
2.2. Conselho Nacional de Justiça	**126**	**126**	**4.869.430**	**9.738.860**
2.2.1. Lei nº 11.618, de 2007	126	126	4.869.430	9.738.860
2.3. Superior Tribunal de Justiça	**320**	**459**	**11.108.451**	**32.212.979**
2.3.1. Cargos e funções vagos	-	139	5.279.746	12.359.608
2.3.2. PL nº 1.581, de 2007	320	320	5.828.705	19.853.371
2.4. Justiça Federal	**8.548**	**3.989**	**104.712.917**	**326.082.334**
2.4.1. Cargos e funções vagos	-	1.879	39.668.183	164.176.373
2.4.2. PL nº 5.829, de 2005	8.510	2.072	63.935.263	159.501.304
2.4.3. PL nº 4.564, de 2004	38	38	1.109.471	2.404.657
2.5. Superior Tribunal Militar	**-**	**33**	**1.153.424**	**2.306.848**
2.5.1. Cargos e funções vagos	-	33	1.153.424	2.306.848
2.6. Justiça Eleitoral	**174**	**3.487**	**100.928.033**	**218.303.307**
2.6.1. Cargos e funções vagos		3.313	96.380.000	209.207.242

2.6.2. PL nº 4.533, de 2004	174	174	4.548.033	9.096.065
2.7. Justiça do Trabalho	**7.316**	**3.380**	**61.024.388**	**238.809.353**
2.7.01. Cargos e funções vagos	-	531	11.371.423	42.017.761
2.7.02. PL nº 4.942, de 2001	240	240	5.113.660	19.480.123
2.7.03. PL nº 6.600, de 2002	2	2	41.679	158.771
2.7.04. PL nº 6.778, de 2002	130	130	1.299.846	4.951.669
2.7.05. PL nº 2.334, de 2003	58	58	575.311	2.191.604
2.7.06. PL nº 2.549, de 2003	9	9	55.783	212.500
2.7.07. PL nº 2.550, de 2003	1.005	1.005	12.036.738	53.495.276
2.7.08. PL nº 5.357, de 2005	28	30	426.974	1.626.526
2.7.09. PL nº 5.471, de 2005	141	141	10.313.511	39.288.583
2.7.10. PL nº 552, de 2007	539	539	8.337.324	31.760.441
2.7.11. PL nº 1.353, de 2007	147	147	2.656.654	10.120.332
2.7.12. PL nº 1.354, de 2007	98	98	1.590.661	6.059.508
2.7.13. PL nº 1.355, de 2007	11	11	131.509	500.972
2.7.14. PL nº 1.651, de 2007	334	334	5.240.736	19.964.208
2.7.15. PL nº 1.652, de 2007	12	12	239.414	912.031
2.7.16. PL nº 1.653, de 2007	93	93	1.593.165	6.069.048
2.7.17. PL nº 4.858, de 2005 *	962	–	-	-
2.7.18. PL nº 5.238, de 2005 *	1.351	-	-	-
2.7.19. PL nº 7.508, de 2006 *	215	-	-	-
2.7.20. PL nº 971, de 2007 *	1.023	-	-	-
2.7.21. PL nº 972, de 2007 *	918	-	-	-
2.8. Justiça do Distrito Federal e Territórios	**2.669**	**801**	**29.459.085**	**117.836.340**
2.8.1. PL nº 3.248, de 2004	2.669	801	29.459.085	117.836.340
3. Ministério Público da União	**-**	**2.295**	**55.657.041**	**205.778.144**
3.1. Provimento de Cargos e funções vagos	-	2.295	55.657.041	205.778.144
4. Poder Executivo, sendo:	**13.375**	**40.032**	**515.862.706**	**2.165.628.023**
4.1. Criação e provimento de cargos e funções	7.501	28.586	317.399.781	1.758.524.586

4.1.1. Auditoria e Fiscalização, até 2.700 vagas				
4.1.2. Gestão e Diplomacia, até 3.888 vagas				
4.1.3. Jurídica, até 1.850 vagas				
4.1.4. Defesa e Segurança Pública, até 5.485 vagas				
4.1.5. Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, até 1.527 vagas			317.399.781	1.758.524.586
4.1.6. Seguridade Social, Educação e Esportes, até 10.375 vagas				
4.1.7. Regulação do Mercado, dos Serviços Públicos e do Sistema Financeiro, até 1.041 vagas				
4.1.8. Indústria e Comércio, Infraestrutura, Agricultura e Reforma Agrária, até 1.720 vagas				
4.2. Substituição de pessoal terceirizado **	5.874	11.446	198.462.925	407.103.437
4.2.1. Gestão e Diplomacia, até 89 vagas				
4.2.2. Defesa e Segurança Pública, até 144 vagas				
4.2.3. Cultura, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, até 2.237 vagas			198.462.925	407.103.437
4.2.4. Seguridade Social, Educação e Esportes, até 8.031 vagas				
4.2.5. Indústria e Comércio, Infraestrutura, Agricultura e Reforma Agrária, até 945 vagas				
TOTAL DO ITEM I	**32.969**	**56.348**	**948.528.705**	**3.498.452.607**

* Referem-se a projetos de leis de ratificação da criação de cargos e funções comissionadas efetivada por ato administrativo, cujas despesas já vêm compondo a folha de pagamento dos Tribunais Regionais do Trabalho ao longo dos últimos anos, não implicando em acréscimos de despesa.
** Os recursos orçamentários para o provimento de cargos efetivos mediante a substituição de pessoal terceirizado não configuram ação especifica e serão oriundos de remanejamento de "Outras Despesas Correntes e Capital" para "Pessoal e Encargos Sociais", à medida que essas substituições forem sendo efetivadas.

AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS em R$ 1,00

II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO		
DISCRIMINAÇÃO	DESPESA	
	NO EXERCÍCIO DE 2008	3.1.1.1.1.1.1.1.1
1. Poder Legislativo	**1.414.410**	**1.414.410**
1.1. Tribunal de Contas da União: Revisão dos subsídios de ministros e auditores do Tribunal de Contas da União e de procuradores do Ministério Público junto ao TCU, em decorrência da aprovação dos Projetos de Lei nº 7.297 e 7.298, de 2006, e em observância ao disposto nos § 3º e 4º do art. 73 e art. 130 da Constituição Federal, com efeitos financeiros a partir de 2008.	1.414.410	1.414.410
2. Poder Judiciário	**129.427.632**	**129.427.632**
2.1. Revisão do subsídio de ministro do Supremo Tribunal Federal de que trata a Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005, bem como os efeitos dessa alteração no Poder Judiciário da União – Exercício de 2008, sendo:	126.312.239	126.312.239
2.1.1. Supremo Tribunal Federal	563.025	563.025
2.1.2. Conselho Nacional de Justiça	100.511	100.511
2.1.3. Superior Tribunal de Justiça	1.253.257	1.253.257
2.1.4. Justiça Federal	26.338.714	26.338.714
2.1.5. Justiça Militar	2.083.778	2.083.778
2.1.6. Justiça Eleitoral	10.596.804	10.596.804
2.1.7. Justiça do Trabalho	80.826.353	80.826.353
2.1.8. Justiça do DF e Territórios	4.549.797	4.549.797
2.2. Conselho Nacional de Justiça: Pagamento de retribuição pecuniária aos membros do Conselho Nacional de Justiça e aos juízes auxiliares de que trata o Projeto de Lei nº 7.560, de 2007, com efeitos financeiros a partir de 2008.	3.115.393	3.115.393
3. Ministério Público da União	**53.432.332**	**53.432.332**
3.1. Remuneração dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público, de que trata o Projeto de Lei nº 940, de 2007, com efeitos financeiros a partir de 2008.	1.083.700	1.083.700
3.2. Alteração do subsídio do procurador-geral da República, referido no art. 37, XI, e art. 39, § 4º, combinado com o art. 127, § 2º, e art. 128, § 5º, I, *c*, da Constituição, relativo ao exercício de 2008.	52.348.632	52.348.632
4. Poder Executivo:	**3.461.367.490**	**7.408.734.980**
4.1. Reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo, inclusive servidores integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, instituído pela Lei nº 11.357, de 2006, e militares das Forças Armadas.	3.461.367.490	7.408.734.980
TOTAL DO ITEM II	**3.645.641.864**	**7.593.009.354**
TOTAL GERAL	**4.594.170.569**	**11.091.461.961**

4. ANEXO IV – METAS FISCAIS – IV. 12 – DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

(Art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

A estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é um requisito introduzido pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para assegurar que não haverá a criação de nova despesa sem fontes consistentes de financiamento, entendidas essas como aumento permanente de receita ou redução de outra despesa de caráter continuado.

O aumento permanente de receita é definido como aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF). A presente estimativa considera como ampliação da base de cálculo o crescimento real da atividade econômica, dado que se refere à elevação da grandeza econômica ou numérica sobre a qual se aplica uma alíquota para se obter o montante a ser arrecadado, assim como os efeitos da legislação sobre a arrecadação total.

Desse modo, para estimar o aumento de receita, considerou-se o aumento resultante da variação real do Produto Interno Bruto (PIB), estimado em 5,0% para o período em pauta, o crescimento do volume de importações, de 14,49%, e outras variáveis com menor impacto no conjunto das receitas.

Por sua vez, considera-se como 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 (*caput* do art. 17 da LRF).

Contabilizou-se também o aumento das despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2009. Tal aumento foi provocado basicamente pela correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2007 no valor de 5,42%, o qual eleva as despesas com os benefícios previdenciários, seguro-desemprego, renda mensal vitalícia, abono salarial e benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em cerca de R$ 5,6 bilhões, bem como o crescimento vegetativo dessas despesas, responsável pela ampliação em R$ 7,6 bilhões. Além disso, levou-se em consideração as reestruturações

de Pessoal já aprovadas que terão impacto no exercício de 2009, no montante de R$ 1,7 bilhão.

Dessa maneira, o saldo da margem de expansão é estimado em, aproximadamente, R$ 7,0 bilhões, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Discriminação	2009
1. Arrecadação – efeitos quantidade e legislação	28.813
2. Transferências Constitucionais	6.893
3. Saldo (1-2)	21.920
4. Saldo já utilizado	14.905
4.1. Impacto do aumento real do salário mínimo	5.589
4.2. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	7.589
4.3. Reestruturações de Pessoal já aprovadas	1.727
5. Margem de Expansão (3-4)	7.015

5. NORMA INTERNA DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

NORMA INTERNA

Estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.

I – DOS PROCEDIMENTOS GERAIS

Art. 1º O exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, de que trata o art. 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se fará através da análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.

§ 1º Para efeitos desta norma entende-se como:

a. compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor e

b. adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.

§ 2º Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo.

§ 3º A análise de que trata o *caput* deste artigo estende-se:

I – quanto ao plano plurianual, ao do período em curso, bem como, em seu último ano, ao aprovado para o período seguinte;

II – quanto às diretrizes orçamentárias, à lei que disciplina o orçamento em execução e, se já tiver sido promulgada, à que normatiza o exercício financeiro subsequente;

III – quanto ao orçamento anual, ao que estiver em execução, suas alterações e, quando for o caso, sua projeção para exercícios futuros.

Art. 2º É incompatível ou inadequada a proposição que conflite com qualquer dos instrumentos ou normas referidos no artigo anterior, observadas as questões de hierarquia e reserva legal.

§ 1º Nos casos em que houver adequação com a lei orçamentária anual, entender-se-á que a proposição é compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 4º.

§ 2º A previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou amplie incentivo, isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame.

II – DOS PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS

Art. 3º É compatível com o Plano Plurianual a proposição que não conflita com qualquer de suas diretrizes, objetivos e metas.

Parágrafo único. A proposição de que decorre investimento que necessite mais de um ano para sua realização só será compatível se a ação estiver prevista no plano plurianual.

Art. 4º É compatível com a lei de diretrizes orçamentárias a proposição que não conflita com suas disposições, inclusive metas e prioridades.

Parágrafo único. A proposição de que decorre aumento de despesa com pessoal só será compatível se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias, e dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa e aos acréscimos dela decorrentes.

Art. 5º É compatível com o orçamento anual a proposição que não conflite com a legislação orçamentária, observado o disposto no art. 8º e as demais disposições desta norma interna.

Art. 6º É inadequada orçamentária e financeiramente a proposição que cria ou prevê a criação de fundos com recursos da União.

Parágrafo único. Ressalvam-se do disposto no *caput* deste artigo, observadas as demais disposições desta norma interna e desde que a proposição contenha regras precisas sobre a gestão, funcionamento e controle do fundo, os casos em que:

I – o fundo a ser criado seja de relevante interesse econômico ou social para o país e,

II – as atribuições previstas para o fundo não puderem ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública.

III – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 7º Nos casos em que a competência da comissão limitar-se ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira não caberá emenda de mérito nem apresentação de substitutivo.

Art. 8º Será considerada incompatível a proposição que aumente despesa em matéria de iniciativa exclusiva do presidente da República.

Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

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.

Art. 11 Esta norma interna entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 1996.

Deputado AUGUSTO VIVEIROS
Deputado DELFIM NETTO
Presidente

Aprovada na 12ª Reunião Ordinária, de 29/5/96.

6. NORMA INTERNA DA CFT ESTABELECENDO PROCEDIMENTOS PARA SUMULAÇÃO APROVADA EM 8/5/2008

NORMA INTERNA

Estabelece procedimentos para a sumulação de decisões reiteradas da Comissão de Finanças e Tributação.

Art. 1º A comissão editará, nos termos desta norma, súmulas decorrentes de decisões reiteradamente adotadas em seus pareceres de mérito e de exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária das proposições a ela submetidas e que tenham por objeto matéria semelhante.

Parágrafo único. Para efeitos desta norma entende-se como reiteradas as decisões no mesmo sentido adotadas pela maioria dos pareceres que tratem do mesmo assunto nas últimas duas sessões legislativas.

Art. 2º As súmulas terão caráter de orientação na elaboração dos pareceres a serem aprovados pela comissão, devendo ser expressamente justificada sua não observância em matérias semelhantes.

Art. 3º O projeto de súmula somente poderá ser apresentado por membro efetivo ou suplente em exercício na comissão.

Art. 4º O presidente da comissão designará relator, que apresentará seu parecer em vinte sessões após sua designação, nos termos do art. 52, III c/c o art. 52, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Art. 5º Os pareceres relativos a projetos de súmula serão apreciados pelo plenário da comissão e aprovados por maioria simples em turno único, nos termos do art. 56, § 2º do RICD.

Art. 6º A súmula poderá ser revogada desde que observado o rito fixado nesta norma.

Art. 7º Esta norma interna entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 7 de maio de 2008.

Deputado PEDRO EUGÊNIO
Presidente

7. PROJETOS DE LEI COM NATUREZA AUTORIZATIVA E PARECERES DE ADEQUAÇÃO DA CFT

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 158/04 – do Sr. Zequinha Marinho – que "autoriza o Poder Executivo a criar o Polo de Desenvolvimento do Araguaia e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento Integrado do Araguaia".
RELATOR: deputado PEDRO NOVAIS
PARECER: pela inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 1.895-B/03 – do Sr. Zonta – que "autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Florestal Trabalho e Renda em todo o Território Nacional, ajustado ao Programa Fome Zero, do governo federal".
RELATOR: deputado FÁBIO RAMALHO
PARECER: pela inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 6.291-B/02 – do Sr. Chico da Princesa – que "fica o Poder Executivo autorizado a criar o Fundo de Reserva contra riscos e danos causados por poluição genética ambiental, riscos a saúde humana causados por organismos vivos geneticamente modificados, os chamados alimentos transgênicos, às contaminações químicas e por agrotóxicos".
RELATOR: deputado FÁBIO RAMALHO
PARECER: pela inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 3.521/04 – do Senado Federal (PLS nº 516/03) – que "autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Cariri (UFCARIRI)".
RELATOR: deputado JOSÉ PIMENTEL
PARECER: pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 5.781-B/05 – do Senado Federal (PLS nº 16/05) – que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Vale do Rio Doce, na cidade de Governador Valadares, no Estado de Minas Gerais".
RELATOR: deputado CARLOS WILLIAN

PARECER: pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 4.550-A/04 – do Sr. Carlos Nader – que "autoriza o Poder Executivo a implantar aparelhos com sistema de raio x para inspecionar todos os objetos, bolsas e sacolas que entrarem nas penitenciárias e dá outras providências". (Apensados: PL's nºs 5.457/05, 5.904/05 e 7.034/06).
RELATOR: deputado JOÃO DADO
PARECER: pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto, dos PL's nºs 5.457/05 e 5.904/05, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 7.034/06, apensado.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 111/03 – do Sr. Carlos Alberto Rosado – que "autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento da Chapada do Apodi e institui o Programa Especial de Desenvolvimento da Chapada do Apodi".
RELATOR: deputado MAX ROSENMANN
PARECER: pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto e da emenda da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional e, no mérito, pela aprovação do Projeto, da emenda da CAINDR, com emenda.
RESULTADO: rejeitado, unanimemente, o parecer. Designado relator-substituto o deputado Fernando Coruja, que proferiu o novo parecer pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto e da emenda da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. Em votação, aprovado, unanimemente, o novo parecer. O parecer do deputado Max Rosenmann passou a constituir voto em separado.

PROJETO DE LEI Nº 2.819/03 – do Sr. Carlos Mota – que "autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e dá outras providências". (Apensados: PL's nºs 3.614/04 e 4.300/04).
RELATOR: deputado ROBERTO BRANT

PARECER: pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto e do PL nº 3.614/04, apensado, e pela adequação financeira e orçamentária do PL nº 4.300/04, apensado.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 3.087-A/04 – do Sr. Luis Carlos Heinze – que "autoriza a equalização de taxas de juros nos financiamentos que especifica, inerentes às atividades desenvolvidas no âmbito da bovinocultura de corte, da bubalinocultura de corte, ou da equinocultura".
RELATOR: deputado FÉLIX MENDONÇA
PARECER: pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 1.126-A/99 – do Sr. Enio Bacci – que "autoriza auxílio-reclusão a presos provisórios." (Apensado: PL nº 2.687/00)
RELATOR: deputado JOÃO LEÃO
PARECER: pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto, do PL nº 2.687/00, apensado, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.
Altera a lei que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social para estender o auxílio reclusão aos dependentes do preso provisório o "desde que não receba remuneração da empresa, nem estiver em benefício de qualquer auxílio, abono ou aposentadoria".

PROJETO DE LEI Nº 657-B/03 – do Sr. Babá – que "autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal do Oeste do Estado do Pará e dá outras providências."
RELATOR: deputado ROBERTO BRANT
PARECER: pela inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.
Autoriza a criação de uma Universidade Federal no interior do Estado do Pará, com sede no Município de Santarém, voltada para o desenvolvimento econômico e sociocultural da região.

PROJETO DE LEI Nº 331/03 – do Poder Executivo – que "autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira."
RELATOR: deputado JOSÉ PIMENTEL
PARECER: pela adequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: Aprovado, unanimemente, o parecer.

Autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira, no valor de R$ 52.000,00, por haver sido submetido à condição de escravo e sofrido lesões corporais.

PROJETO DE LEI Nº 7.513-A/03 – do Senado Federal (PLS nº 278/01) – que "autoriza a criação do Fundo de Apoio à Cultura da Carnaúba, Funcarnaúba, e dá outras providências."
RELATOR: deputado JOÃO CORREIA
PARECER: pela inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: Aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 525-A/99 – do Sr. Léo Alcântara – que "autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo de Apoio à Microempresa, a ser administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), alterando a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997." (Apensados: PL's nºs 547/99, 4.875/01, 614/99, 1.157/99 e 1.666/99).
RELATOR: deputado JOSÉ PIMENTEL
PARECER: pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto, dos PL's nºs 547/99, 614/99, 1.157/99, 1.666/99, 4.875/01, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio.
RESULTADO: Aprovado, unanimemente, o parecer.

PROJETO DE LEI Nº 2.950-A/97 – do Sr. Abelardo Lupion – que "altera o art. 16 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 – Código Civil, para incluir os institutos de pesquisa dentre as pessoas jurídicas de direito privado, regular a sua constituição pela União, com a finalidade de promover a pesquisa científica, e autorizar o Poder Executivo a transformar a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em Instituto de Pesquisa."
RELATOR: deputado PAUDERNEY AVELINO
PARECER: pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária.
RESULTADO: Aprovado, unanimemente, o parecer.

8. PREVISÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS 2009 – CONSOLIDAÇÃO POR TIPO DE TRIBUTO E MODALIDADE DE GASTO

Lei n° 11.768, de 14 de agosto de 2008, inciso XI do anexo III das Informações Complementares ao PLOA-2009. XI – efeito, por região, decorrente de isenções e de quaisquer outros benefícios tributários, indicando, por tributo e por modalidade de benefício contido na legislação do tributo, a perda de receita que lhes possa ser atribuída, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 6º, da Constituição, considerando-se, separadamente, os valores referentes à renúncia fiscal do Regime Geral de Previdência Social;

Quadro VI - PREVISÃO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS 2009 CONSOLIDAÇÃO POR TIPO DE TRIBUTO E MODALIDADE DE GASTO

(A PREÇOS CORRENTES) R$ 1,00

Tributo	Previsão 2009 (R$)	Participação (%)		
		PIB	Receita Administrada	Total dos Gastos
I. Imposto sobre Importação	3.624.692.860	0,11	0,67	3,56
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (Inclusive Bagagem)	2.256.801.567	0,07	0,42	2,21
2. Áreas de Livre Comércio	6.080.254	0,00	0,00	0,01
3. Máquinas e Equipamentos – Aquisições do CNPq	169.288.000	0,01	0,03	0,17
4. Embarcações e Aeronaves	213.011.172	0,01	0,04	0,21
5. Empresas Montadoras	725.804.360	0,02	0,13	0,71
6. PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	ni	...	...	...
7. PATVD – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	ni	...	...	...
8. Evento Esportivo, Cultural e Científico	52.017.507	0,00	0,01	0,05
9. REPORTO	201.690.000	0,01	0,04	0,20
II. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	36.171.416.019	1,14	6,70	35,48
II.a) Pessoa Física	11.135.204.664	0,35	2,06	10,92
1. Rendimentos Isentos e Não Tributáveis	6.425.059.497	0,20	1,19	6,30
1.1 Indenização por recisão de contrato de trabalho	1.919.852.486	0,06	0,36	1,88
1.2 Declarantes com 65 anos ou mais	1.328.714.663	0,04	0,25	1,30
1.3 Pecúlio por morte ou invalidez	224.854.517	0,01	0,04	0,22

1.4 Aposentadoria p/ moléstia grave ou acidente de trabalho	2.041.003.739	0,06	0,38	2,00
1.5 Caderneta de poupança	910.634.093	0,03	0,17	0,89
1.6 Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura	0	0,00	0,00	0,00
2. Deduções do Rendimento Tributável	4.411.355.019	0,14	0,82	4,33
2.1 Despesas Médicas	3.103.810.898	0,10	0,57	3,04
2.2 Despesas com Educação	1.307.544.122	0,04	0,24	1,28
3. Deduções do Imposto Devido	298.790.148	0,01	0,06	0,29
3.1 Programa Nacional de Apoio à Cultura	3.861.619	0,00	0,00	0,00
3.2 Atividade Audiovisual	974.710	0,00	0,00	0,00
3.3 Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente	48.041.044	0,00	0,01	0,05
3.4 Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico	221.405.999	0,01	0,04	0,22
3.5 Incentivo ao Desporto	24.506.775	0,00	0,00	0,02
II.b) Pessoa Jurídica	24.885.551.078	0,78	4,61	24,41
1. Desenvolvimento Regional	5.061.111.146	0,16	0,94	4,96
1.1 SUDENE	2.493.859.905	0,08	0,46	0,45
1.2 SUDAM	2.567.251.241	0,08	0,48	0,52
2. Fundos de Investimentos	519.765.897	0,02	0,10	0,51
2.1 FINOR	455.760.437	0,01	0,08	0,45
2.2 FINAM	60.569.686	0,00	0,01	0,06
2.3 FUNRES	3.435.773	0,00	0,00	0,00
3. Desenvolvimento de Empreedimentos Turísticos	0	0,00	0,00	0,00
4. Programa de Alimentação do Trabalhador	489.991.852	0,02	0,09	0,48
5. Programa Nac. de Apoio à Cultura e Atividade Audiovisual	1.153.803.880	0,04	0,21	1,13
5.1 Apoio à Cultura	1.034.205.735	0,03	0,19	1,01
a) Dedução do IR Devido	913.668.555	0,03	0,17	0,90
b) Dedução como Despesa Operacional	120.537.180	0,00	0,02	0,12
5.2 Atividade Audiovisual	119.598.144	0,00	0,02	0,12
a) Dedução do IR Devido	63.644.643	0,00	0,01	0,06
b) Dedução como Despesa Operacional	55.953.501	0,00	0,01	0,05
6. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente	213.321.293	0,01	0,04	0,21
7. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	7.760.874.357	0,24	1,44	7,61
8. PDTI/PDTA	1.743.896	0,00	0,00	0,00
9. Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	12.157.550	0,00	0,00	0,01
10. Doações a Entidades Civis sem fins Lucrativos	109.492.365	0,00	0,02	0,11
11. Horário Eleitoral Gratuito	669.304.806	0,02	0,12	0,66
12. Assistência Médica, Odont. e Farmacêutica a Empregados	2.328.723.397	0,07	0,43	2,28

13. Benefícios Previdênciários a Empregados e Fundo de Aposentadoria Individual – FAPI	1.881.044.358	0,06	0,35	1,84
14. Planos de Poupança e Investimento – PAIT	21.417.846	0,00	0,00	0,02
15. Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas	730.067.320	0,02	0,14	0,72
16. Entidades Sem Fins Lucrativos	3.313.030.689	0,10	0,61	3,25
16.1 Imunes	1.360.251.662	0,04	0,25	1,33
a) Educação	682.336.303	0,02	0,13	0,67
b) Assistência Social	677.915.359	0,02	0,13	0,66
16.2 Isentas	1.952.779.027	0,06	0,36	1,92
a) Associação Civil	486.052.344	0,02	0,09	0,48
b) Cultural	40.601.127	0,00	0,01	0,04
c) Previdência Privada Fechada	963.473.609	0,03	0,18	0,94
d) Filantrópica	332.781.280	0,01	0,06	0,33
e) Recreativa	73.272.189	0,00	0,01	0,07
f) Científica	49.608.137	0,00	0,01	0,05
g) Associações de Poupança e Empréstimo	6.990.341	0,00	0,00	0,01
17. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos.	226.457.865	0,01	0,04	0,22
18. PROUNI	149.024.165	0,00	0,03	0,15
19. Incentivo ao Desporto	179.218.397	0,01	0,03	0,18
20. PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	ni	...	...	...
21. Tecnologia de Informação – TI e Tecnologia da Informação e da Comunicação – TIC	65.000.000	0,00	0,01	0,06
II.c) Retido na Fonte	150.660.277	0,005	0,03	0,15
1. PDTI/PDTA	12.311.950	0,0004	0,00	0,01
2. Atividade Audiovisual	84.599.563	0,003	0,02	0,08
3. Associações de Poupança e Empréstimo	7.635.147	0,000	0,00	0,01
4. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos.	4.273.616	0,000	0,00	0,00
5. Promoção de Produtos e Serviços Brasileiros	41.840.000	0,001	0,01	0,04
6. Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura	0	0,000	0,00	0,000
III. Imposto sobre Produtos Industrializados	19.832.085.174	0,62	3,67	19,45
III.a) Operações Internas	17.030.143.347	0,53	3,15	16,70
1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental	10.562.111.201	0,33	1,96	10,36
2. Áreas de Livre Comércio	167.556.176	0,01	0,03	0,16
3. Embarcações	ni	...	...	...
4. PDTI/PDTA	303.917	0,00	0,00	0,00
5. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	1.476.707.063	0,05	0,27	1,45
6. Setor Automobilístico	1.357.256.700	0,04	0,25	1,33

6.1 Empreendimentos Industriais nas áreas de atuação da ADENE e ADA		0,00	0,00	0,00
6.2. Montadoras e Fabricantes de veículos automotores instalados nas regiões NO, NE e CO	1.057.321.000	0,03	0,20	1,04
7. Transporte Autônomo – Táxi	169.814.436	0,01	0,03	0,17
8. Automóveis para Portadores de Deficiência Física	27.445.674	0,00	0,01	0,03
9. Informática	3.268.811.198	0,10	0,61	3,21
10. Pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica de produtos				
11. PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	ni	...	...	...
12. PATVD – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	ni	...	...	...
13. REPORTO	ni	...	...	...
III. Vinculado à Importação	2.801.941.827	0,09	0,52	2,75
b) 1. Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental (inclusive bagagem)	2.444.288.939	0,08	0,45	2,40
		0,00	0,00	0,00
2. Áreas de Livre Comércio	4.944.102	0,00	0,00	0,00
3. Máquinas e Equipamentos – Aquisições do CNPq	88.289.000	0,00	0,02	0,09
4. Embarcações e Aeronaves	240.380.620	0,01	0,04	0,04
5. PDTI/PDTA	0	0,00	0,00	0,00
6. PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	n.i	...	...	...
7. PATVD – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	n.i	...	...	...
8. Evento Esportivo, Cultural e Científico	24.039.166	0,00	0,00	0,02
9. REPORTO	n.i	...	...	...
IV. Imposto sobre Operações Financeiras	1.144.431.702	0,04	0,21	1,12
1. PDTI/PDTA	0	0,00	0,00	0,00
2. Operações de crédito com fins habitacionais	773.756.466	0,02	0,14	0,76
3. Operações crédito recursos Fundos Constitucionais	321.798.176	0,01	0,01	0,32
4. Operações crédito aquisição automóveis destinados:	48.877.059	0,00	0,01	0,05
4.1 Transporte autonômo de passageiros – (TAXI)	48.877.059	0,00	0,01	0,04
4.2 Pessoas portadoras de deficiência física	8.287.574	0,00	0,00	0,00
5. Desenvolvimento Regional	ni	...	...	...
6. Seguro Rural	ni	...	...	...
V. Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	27.204.648	0,00	0,01	0,03
VI. Contribuição Social para o PIS-PASEP	5.651.385.134	0,18	1,05	5,54
1. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	2.444.414.291	0,08	0,45	2,40
2. Embarcações e Aeronaves	5.974.578	0,00	0,00	0,01

3. Medicamentos	883.364.653	0,03	0,16	0,87
4. Termoeletricidade	44.269.540	0,00	0,01	0,04
5. PROUNI	47.840.424	0,00	0,01	0,05
6. Agricultura e Agroindústria	1.215.699.675	0,04	0,23	1,19
7. Livros Técnicos e Científicos	26.088.523	0,00	0,00	0,03
8. Informática-Programa de Inclusão Digital "Computador para Todos"	239.665.581	0,01	0,04	0,03
9. Biodiesel	ni	...	...	...
10. Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na Zona Franca de Manaus	1.600.666	0,00	0,00	0,00
11. Extensão do RECAP aos Estaleiros	ni	...	...	...
12. Mercadorias - Zona Franca de Manaus	101.983.360	0,00	0,02	0,10
13. Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem - Zona Franca de Manaus	ni	...	...	...
14. Matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na Zona Franca de Manaus	ni	...	...	...
15. PADIS - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	ni	...	...	...
16. PATVD - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	ni	...	...	...
17. REID - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura	272.219.093	0,01	0,05	0,05
18. Petroquímica	85.230.653	0,00	0,02	0,08
19. Alíquotas Diferenciadas - ZFM	251.098.190	0,01	0,05	0,25
20. Evento Esportivo, Cultural e Científico	1.288.720	0,00	0,00	0,00
21. Produtos Químicos e Farmacêuticos	ni	...	...	...
22. Transporte Escolar	ni	...	...	...
23. REPORTO	30.647.189	0,00	0,01	0,03
24. Papel - Jornais e Periódicos	ni	...	...	...
VII. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	6.086.730.904	0,19	1,13	5,97
1. Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	4.678.504	0,00	0,00	0,00
2. Doações a Entidades Civis sem fins Lucrativos	42.135.175	0,00	0,01	0,04
3. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional	3.967.174.152	0,12	0,73	3,89
4. Pesquisa Tecnológica e Desenvolvimento de Inovação Tecnológica de Produtos.	87.146.185	0,00	0,02	0,09
5. Entidades Sem Fins Lucrativos	1.899.575.008	0,06	0,35	1,86
5.1 Imunes	785.184.098	0,02	0,15	0,77
a) Educação	393.868.009	0,01	0,07	0,39
b) Assistência Social	391.316.088	0,01	0,07	0,38
5.2 Assistência Social	1.114.390.910	0,03	0,21	1,09

a) Associação Civil	280.566.149	0,01	0,05	0,28
b) Cultural	23.436.369	0,00	0,00	0,02
c) Previdência Privada Fechada	547.364.822	0,02	0,10	0,54
d) Filantrópica	192.092.814	0,01	0,04	0,19
e) Recreativa	42.295.230	0,00	0,01	0,004
f) Científica	28.635.525	0,00	0,01	0,03
6. PROUNI	86.021.879	0,00	0,02	0,08
VIII. Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	29.418.538.714	0,92	5,45	28,85
1. Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional	10.055.628.408	0,32	1,86	9,86
2. Embarcações e Aeronaves	36.624.870	0,00	0,01	0,04
3. Medicamentos	4.174.652.815	0,13	0,77	4,09
4. Termoeletricidade	203.908.182	0,01	0,04	0,20
5. Entidades Sem Fins Lucrativos	4.721.036.612	0,15	0,87	4,63
5.1 Imunes	2.006.158.805	0,06	0,37	1,97
a) Educação	1.006.339.503	0,03	0,19	0,99
b) Assistência Social	999.819.302	0,03	0,19	0,98
5.2 Isentas	2.714.877.807	0,09	0,50	2,66
a) Associação Civil	716.851.312	0,02	0,13	0,70
b) Cultural	59.880.323	0,00	0,01	0,06
c) Previdência Privada Fechada	1.266.116.451	0,04	0,23	1,24
d) Filantrópica	490.800.427	0,02	0,09	0,48
e) Recreativa	108.065.037	0,00	0,02	0,11
f) Científica	73.164.256	0,00	0,01	0,07
6. PROUNI	219.787.374	0,01	0,04	0,22
7. Agricultura e Agroindústria	5.364.962.326	0,17	0,99	5,26
8. Livros Técnicos e Científicos	120.660.642	0,00	0,02	0,12
9. Informática – Programa de Inclusão Digital "Computador para Todos"	1.098.841.720	0,03	0,20	1,08
10. Biodiesel	ni	...	...	...
11. Bens Novos Destinados ao Ativo Imobilizado de PJ Importadora Estabelecida na Zona Franca de Manaus	7.338.886	0,00	0,00	0,01
12. Extensão do RECAP aos Estaleiros	ni	...	...	...
13. Mercadorias – Zona Franca de Manaus	471.847.502	0,01	0,09	0,46
14. Importação de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem – Zona Franca de Manaus	ni	...	...	...
15. Matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, produzidos na Zona Franca de Manaus	ni	...	...	...
16. PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	ni	...	...	...

17. PATVD – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	ni	...	...	...
18. REID – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura	1.248.228.309	0,04	0,23	1,22
19. Petroquímica	391.564.706	0,01	0,07	0,38
20. Alíquotas Diferenciadas – ZFM	1.156.372.945	0,04	0,21	1,13
21. Evento Esportivo, Cultural e Científico	5.920.607	0,00	0,00	0,01
22. Produtos Químicos e Farmacêuticos	ni	...	...	...
23. Transporte Escolar	ni	...	...	...
24. REPORTO	141.162.811	0,00	0,03	0,14
25. Papel – Jornais e Periódicos	ni	...	...	...
IX. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	11.628	0,00	0,00	0,00
1. PADIS – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores	ni	...	...	...
2. PATVD – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV digital	ni	...	...	...
3. Evento Esportivo, Cultural e Científico	11.628	0,00	0,00	0,00
Total	101.956.496.783	3,20	18,88	100,00
Receita Administrada - RFB	540.028.351.102	16,95	100,00	16,95
PIB	3.186.644.994.468			100,00

CÂMARA DOS DEPUTADOS

ISBN 978-85-736-5588-9

edições câmara