

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

COGÊNCIA NORMATIVA:

Competência parlamentar na geração e controle de Despesas Obrigatórias de
Caráter Continuado e de Gastos Tributários

Brasília

2008

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

COGÊNCIA NORMATIVA:

Competência parlamentar na geração e controle de Despesas Obrigatórias de
Caráter Continuado e de Gastos Tributários

Dissertação apresentada como requisito parcial
para conclusão do Programa de Mestrado em
Direito do Centro Universitário de Brasília

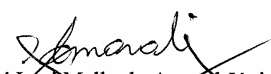
Orientador: Prof. Dr. José Levi Mello do
Amaral Júnior

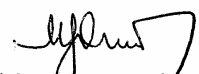
Brasília


2008


PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS
ATA NÚMERO 14 DA SESSÃO DE APRESENTAÇÃO E DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO
MESTRANDO EBER ZOEHLER SANTA HELENA

Aos quinze dias do mês de agosto de dois mil e oito, às 17h, na sala 3020 bloco III, do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, em sessão pública, reuniu-se a Banca Examinadora designada pelo Coordenador do Programa de Mestrado em Direito Dr. Marcelo Dias Varella, sendo a banca composta pelos professores, Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior (Presidente da Banca), Dr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (membro externo), Dr. Vander Gontijo (membro externo) e Dr. Carlos Bastide Horbach (membro interno), para julgamento da Dissertação de Mestrado apresentada pelo aluno Eber Zoehler Santa Helena, sob o título: “*Cogência Normativa: competência parlamentar na geração e controle das despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários*”. Abertos os trabalhos deu-se a palavra para o mestrando para que no prazo de até trinta minutos expusesse seu trabalho, o que foi feito. Os professores componentes da banca fizeram suas observações no prazo regulamentar de até trinta minutos cada. Concluída a argüição de cada professor, o mestrando dispôs de igual período de tempo para responder. Uma vez esgotado o prazo deferido para o mestrando, o Presidente suspendeu a sessão para que fosse efetivado o julgamento. Reabertos os trabalhos, o Presidente deu conhecimento dos resultados do julgamento, tendo a banca examinadora atribuído a menção: *aprovado*. Declarou, ainda, o Presidente, que o título de Mestre em Direito será conferido com a entrega de duas (2) vias da versão definitiva da dissertação, no prazo de até trinta (30) dias após a data da defesa. Agradecendo a presença de todos, deu o Presidente por encerrada a sessão, sendo lavrada a presente ata que vai assinada pelo Presidente da banca examinadora e demais membros.


José Levi Mello do Amaral Júnior
Doutor - Universidade de São Paulo - USP
Prof. do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Presidente da Banca


Manoel Gonçalves Ferreira Filho
Titular - Universidade de São Paulo - USP
Prof. da Universidade de São Paulo - USP
Membro externo


Carlos Bastide Horbach
Doutor - Universidade de São Paulo - USP
Prof. do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Membro Interno


Vander Gontijo
PhD - Universidade da Flórida
Prof. do Centro de Formação, Treinamento e Aperf. - CEFOR
Membro externo

Mestrado/políticas públicas/dissertação/ata 14 - Eber

Às minhas estrelas-guia, Lucia e Maria Helena,

e aos meus motivos de viver:

Judith, Breno e Vivian.

“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
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
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 Investimento Públicos
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

RESUMO

O presente estudo objetiva a identificação, no âmbito da formulação de políticas públicas pelo Congresso Nacional, dos mecanismos de criação, *ex vis legis*, de gastos obrigatórios de caráter continuado, inclusive gastos tributários decorrentes de renúncias de receitas, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, compulsado com os mecanismos de controle *ex ante*, pois impossíveis *ex post*. Tais gastos, criados por legislação permanente, representam cerca de 9/10 dos gastos primários do Governo federal, com destaque para os benefícios previdenciários/assistenciais e com pessoal, que representam mais de 1/2 das receitas correntes líquidas da União. Eles não são submetidos à avaliação periódica de oportunidade e conveniência que o processo orçamentário anual exige das despesas discricionárias, sendo meramente confirmados por esse. Conhecer seus mecanismos de geração e controle mostra-se fundamental para a eficiência do gasto público, paradigma da boa governança no serviço público e do equilíbrio das finanças públicas, concretizado parcialmente pelo regime da responsabilidade fiscal. O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas deve evoluir de simples fator de exclusão da participação parlamentar na formulação de políticas públicas para instrumento de controle dessas políticas. O modelo de controle pontual dos gastos obrigatórios continuados trazido pela LRF não vêm sendo cumprido, inclusive pelo Poder Executivo, por distante de nossa realidade político-administrativa, problema também vivenciado no ordenamento estrangeiro. Propõe-se o uso de limites fixados nas leis de diretrizes orçamentárias, margem de expansão de despesas obrigatórias, consignados nas leis orçamentárias, a exemplo do já existente nos gastos com pessoal da União.

PALAVRAS-CHAVE: FINANÇAS PÚBLICAS; PROCESSO LEGISLATIVO; DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS; GASTOS TRIBUTÁRIOS; COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA

ABSTRACT

The present study aims to identify, in the extent of the formulation of public policies by the National Congress, the creation procedures, *ex vis legis*, of mandatory expenditures with continuous character, including tax expenditures, according to the Fiscal Responsibility Law-LRF, compared with the control procedures *ex ante*, because it is impossible to do it *ex post*. Such expenditures, created by permanent legislation, represent about 9/10 of the federal Government's primary expenses, with emphasis on the social benefits and civil service, representing more than 1/2 of the current liquid income of the Union. They are not submitted to the periodic evaluation of opportunity and convenience that the annual budget procedure demands for the discretionary expenses, being merely confirmed by it. To know their procedures of generation and control shows to be fundamental for the efficiency of public spending, paradigm of good governance in the public service and of balance in the public finances, brought about partially by the regime of fiscal responsibility. The compatibility exam and budget and financial adequacy of the legislative propositions should develop from the simple exclusion of parliamentary participation in the formulation of public policies to instrumental of control of those policies. The punctual control model of continuous mandatory expenditures introduced by LRF has not been accomplished, including by the Executive, for being distant from our political-administrative reality. Problems like that have been observed in foreign jurisdiction. It is proposed the use of limits in the laws of budgetary laws, mandatory expenditures expansion margin, reflected in the budget laws, as existing in expenses with federal personnel.

KEY WORDS: PUBLIC FINANCES; LEGISLATIVE PROCESS, MANDATORY EXPENDITURES; TAXES EXPEDITURES, COMPATIBILITY EXAM AND BUDGET AND FINANCIAL ADEQUACY.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E CONTROLE DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS	22
2 COGÊNCIA NORMATIVA E GASTO PÚBLICO – CUSTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
2.1 O REGIME DA RESPONSABILIDADE FISCAL	32
2.2 CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS	41
2.3 DIFERENÇAS ENTRE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS	44
2.4 NATUREZA JURÍDICA DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS	53
2.5 COMO IDENTIFICAR UMA DESPESA OBRIGATÓRIA CONTINUADA	64
2.6 COGÊNCIA NORMATIVA - FATOR TEMPORAL	72
2.7 DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS EM LEIS TEMPORÁRIAS – RABILONGOS ORÇAMENTÁRIOS	76
3 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO POLÍTICO DE ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	84
4 O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA COMO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	95
4.1 DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS E O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	110
4.2 LEIS AUTORIZATIVAS E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	122
5 CONTROLE PARLAMENTAR DA CRIAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL	136
5.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL NO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL	137
5.2 MECANISMOS DE CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL	142
5.3 REGULAÇÃO PELAS LDOs DA GERAÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL NA ESFERA FEDERAL	154
5.4 O CONTROLE DOS LIMITES FIXADOS PELO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO À LUZ DO STF	157
5.5 USO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS NA CRIAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL	163
6 GASTOS TRIBUTÁRIOS E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA	168
6.1 RELEVÂNCIA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS	169
6.2 QUESTÕES CONCEITUAIS ACERCA DE GASTOS TRIBUTÁRIOS E RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS	171
6.3 GASTOS TRIBUTÁRIOS, LEGITIMIDADE E EFICÁCIA.	175
6.4 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL QUANTO À RENÚNCIA DE RECEITAS	177
6.5 O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS	179
7 IMPOSIÇÃO, PELA UNIÃO, DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS E TRIBUTÁRIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	183
8 DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS	188
9 MECANISMOS DE CONTROLE NA CRIAÇÃO DE GASTOS OBRIGATÓRIOS NO DIREITO ESTRANGEIRO	193
9.1 ESTADOS UNIDOS	195
9.2 FRANÇA	202
9.3 ALEMANHA	204
9.4 COMUNIDADE EUROPÉIA	208
10 ÓRGÃOS DE CONTROLE DA GERAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS	212
11 APRIMORAMENTOS NO PROCESSO DE CONTROLE DA GERAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS	216
11.1 MODELO DE CONTROLE ANTECIPADO NA GERAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS	224
11.2 MODELO DE CONTROLE TERMINAL NA GERAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS CONTINUADAS E GASTOS TRIBUTÁRIOS	236

1 ANEXO V DA LEI Nº 11.514 – 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.	262
2 CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A DISCRIMINAÇÃO, NA PROGRAMAÇÃO DE TRABALHO, DO CÓDIGO IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO PREVISTO NO ART. 8º, § 4º, DESTA LEI. - LEI Nº 11.514, DE 13 DE AGOSTO DE 2007, INCISO I DO ANEXO II DAS INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO PLO-2008.	266
3 ANEXO V DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DA UNIÃO PARA 2008	269
4 ANEXO IV - METAS FISCAIS - IV. 12 – DEMONSTRATIVO DA MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO	273
5 NORMA INTERNA DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO – CD SOBRE EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	275
6 NORMA INTERNA DA CFT ESTABELECEndo PROCEDIMENTOS PARA SUMULAÇÃO APROVADA EM 08.05.2008	277
7 PROJETOS DE LEI COM NATUREZA AUTORIZATIVA E PARECERES DE ADEQUAÇÃO DA CFT	279
8 MINUTA DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL	282