



Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP
Pós-Graduação em Direito Constitucional

**Descumprimento do disposto no art. 14 da Lei
Complementar nº 101, de 2000**

PAULO RICARDO VIDI

BRASÍLIA - DF
2012



Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP
Pós-Graduação em Direito Constitucional

**Descumprimento do disposto no art. 14 da Lei
Complementar nº 101, de 2000.**

PAULO RICARDO VIDI

**Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa
de Pós-Graduação do Instituto Brasiliense de
Direito Público - IDP como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em Direito
Constitucional.**

Orientador: Prof. M. Sc. Paulo F. R. Paiva

BRASÍLIA - DF
2012

Vidi, Paulo Ricardo.

Descumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000. / Paulo Ricardo Vidi. – Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2012. 47f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Pós-Graduação em Direito Constitucional, Área de Concentração “Processo Legislativo e Finanças Públicas”, 2012.

1. Responsabilidade Fiscal. 2. Concessão de isenção ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. 3. Análise do Processo Legislativo. 4. Consequências. Direito Tributário e Financeiro Constitucional. 5. Tributação I. Descumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Catálogo na fonte. Bibliotecária: ? - CRB ?

**Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP
Pós-Graduação em Direito Constitucional**

**Descumprimento do disposto no art. 14 da Lei
Complementar nº 101, de 2000.**

PAULO RICARDO VIDI

Orientador: Prof. M. Sc. Paulo F. R. Paiva

Banca Examinadora:

Integrante: Prof. Orientador Paulo Paiva

Integrante: Prof. IDP

Integrante: Prof. IDP

Dedico este trabalho ao Exército Brasileiro por ter possibilitado o contato com o IDP, Instituto formado por pessoas - alunos, professores e demais profissionais – que tanto contribuíram para o meu crescimento, como profissional e ser humano.

Aos meus familiares, pois sem eles nada vale a pena.

Obrigado por tudo.

“Nunca deixe que digam que não vale a pena acreditar no sonho que se tem!”

Trecho da música “Mais Uma Vez”, do Grupo Brasiliense Legião Urbana.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso procura levantar alguns questionamentos a respeito de eventual descumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresentando como se dão as repercussões nos casos em que ocorre o citado descumprimento. Como se dá o Processo legislativo naquilo que se refere à concessão de isenção ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita? Como se dá a análise das proposições legislativas nas diversas comissões, especialmente a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, bem como os tipos de inconstitucionalidade, formal e material? Os casos de vício formal, relacionados com o procedimento a ser cumprido no Processo Legislativo. A estimativa de impacto orçamentário-financeiro reveste-se de grande importância na seara das Finanças Públicas, tanto é assim que restou estabelecida em artigo próprio na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste sentido, convém lembrar que a LRF foi criada para normatizar as Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Então LRF foi prudente ao dispor que as infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo as seguintes normas: o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. Fica a dúvida em relação à possibilidade de haver limitação à dispositivo constitucional através da edição de Lei Complementar, isto porque nos casos em que for respeitada a competência para legislar prevista na Constituição Federal poderá haver uma limitação ao exercício desta competência, só que em sede de legislação complementar, como pode ocorrer nos casos que se enquadrem no disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Resta saber se todos os atores envolvidos na gestão fiscal, sejam integrantes dos três poderes, nas três esferas, de alguma forma ficaram efetivamente aquinhoados com algum tipo de infração em caso de descumprimento da LRF.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal. Concessão de isenção ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Análise do Processo Legislativo. Consequências. Direito Tributário e Financeiro Constitucional.

ABSTRACT

This book raises some questions about whether noncompliance with the provisions of art. 14 of Complementary Law N° 101 of 2000, so-called Fiscal Responsibility Law. How is the legislative procedure in what regards the grant of exemption or extension of incentive or benefit to tax which arises waiver of revenue? How is the analysis of legislative proposals in various committees, especially the Committee on Finance and Taxation of the House of Representatives, and the types of unconstitutionality, formal and material? The cases of procedural defect relating to the procedure to be completed in the Legislative Process. The estimated budgetary-financial impact is of great importance in the mobilization of public finance, so much so that remained established in a separate article in the Fiscal Responsibility Law. In this sense, it must be remembered that the LRF was created to standardize the Public Finance focused on accountability in fiscal management. So SRT was prudent to provide that violations of the provisions of this Complementary Law shall be punished according to the following standards: Decree-Law N° 2848/1940, Law N° 1079/1950, Decree Law N° 201/1967, Law N° 8429/1992, and other rules of the relevant legislation. It is no doubt about the possibility of limiting the constitutional provision by the issue of Complementary Law, because this is where respected the competence to legislate in the Federal Constitution provided may be a limitation to exercise that power, but in place of complementary legislation, as may occur in cases falling within the provisions of art. 14 of the Fiscal Responsibility Law. The question is whether all those involved in fiscal management, are members of the three powers in the three spheres somehow were effectively endowed with some kind of offense in the event of noncompliance with the LRF.

Keywords: Fiscal Responsibility. Grant of exemption or extension of incentive or benefit of a tax nature. Analysis of the Legislative Process. Consequences. Tax and Financial Constitutional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. Repercussões a eventual descumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000	13
1.1. Omissão no Processo Legislativo.....	14
1.2. Limites ao Poder Legislativo.....	16
2. O iterprocedimento Legislativo	20
3. Procedimentos relacionados com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro prevista na Lei Complementar nº 101/2000	23
4. A Lei de Improbidade Administrativa	28
4.1. Alguns exemplos de estimativa de impacto.....	29
4.2. Os procedimentos das comissões do Congresso Nacional.....	33
5. O Papel do Poder Judiciário neste contexto	36
6. O descumprimento da LRF em sentido estrito	38
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS	48

INTRUDUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade levantar alguns questionamentos a respeito de eventual descumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apresentando como se dão as repercussões nos casos em que ocorre o citado descumprimento.

Antes de adentrar ao tema central deste artigo faz-se necessário compreender, ainda que de forma breve, como se dá o Processo legislativo, particularmente naquilo que se refere à concessão de isenção ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Serão apresentados conceitos relacionados ao Processo Legislativo, com destaque para a análise das proposições legislativas nas diversas comissões, especialmente a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, bem como os tipos de inconstitucionalidade, formal e material.

Os casos de vício formal, relacionados com o procedimento a ser cumprido no Processo Legislativo, ganharão maior atenção desta pesquisa, pois vão desde a iniciativa da proposição legislativa, com os diversos aspectos a serem cumpridos pelo proponente, até a sua promulgação, passando pelos trabalhos realizados pelas diversas comissões do Congresso Nacional.

Interessa nesta pesquisa especificamente o descumprimento de requisito estabelecido na LRF, em seu art. 14, que dispõe sobre 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.

A estimativa de impacto orçamentário-financeiro reveste-se de grande importância na seara das Finanças Públicas, tanto é assim que restou estabelecida em artigo próprio na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste sentido, convém lembrar que a LRF foi criada para normatizar as Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

A LRF, quando foi editada, em 4 de maio de 2000, visou, desde o princípio, criar mecanismos para a uma gestão fiscal responsável, que estivesse de acordo com o texto constitucional.

Cabe lembrar que, naquela época, o tema da gestão das finanças públicas não criava obrigações aos gestores públicos. Desta forma, eram comuns os atos de improbidade administrativa e o chamado déficit público, que culminaram com a edição da LRF.

Não se pode afastar o interesse político, havido na ocasião, em atender ao chamamento das ruas por medidas que freassem estas condutas descabidas.

A Exposição de Motivos da LRF assim estabelecia: *“Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia”*.

Esta Lei veio então para criar obrigações aos gestores públicos, mas não só a estes, pois criou obrigações inseridas no Processo Legislativo, como a obrigação de fazer acompanhar cada proposição legislativa da respectiva estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, visando atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, quando da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

A LRF visa, ainda, dispor sobre um regime de gestão fiscal responsável para as três esferas de governo e para cada um dos seus Poderes. Especial atenção será dirigida ao Poder Legislativo, diretamente ligado ao escopo deste artigo, pois, como será apresentado, ao legislador foi estabelecida uma quota de responsabilidade, em que deveriam ser cumpridas determinadas obrigações com a finalidade de harmonizar a edição de atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nas três esferas: União, Estados e Distrito-Federal e Municípios.

Ainda, como lembrança, como os atos do Poder Legislativo são em essência atos de cunho político, neste campo, era comum, na época da edição da LRF, a prática de promessas eleitoreiras que não tinham o correspondente lastro orçamentário, o que, em muitas das vezes, acabava por comprometer a gestão das finanças públicas do sucessor. Mais do que isto, dentro do Poder Legislativo, a

concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorria renúncia de receita era realizada sem o devido aprofundamento, o que, não raras vezes, podia inviabilizar a Lei Orçamentária.

A sociedade, de modo geral, contemplava estas práticas sob duas óticas distintas: a privada, na qual as finanças eram conduzidas de maneira austera, deixando-se pouca margem a desvios, enquanto a pública era tratada como se houvesse disponibilidade infinita, mesmo que se visualizassem os prejuízos advindos de práticas de gestão irresponsáveis.

Então LRF foi prudente ao dispor que as infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo as seguintes normas:

- o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940;
- a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;
- o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967;
- a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e
- demais normas da legislação pertinente.

Fica a dúvida em relação à possibilidade de haver limitação à dispositivo constitucional através da edição de Lei Complementar, isto porque nos casos em que for respeitada a competência para legislar prevista na Constituição Federal poderá haver uma limitação ao exercício desta competência, só que em sede de legislação complementar, como pode ocorrer nos casos que se enquadrem no disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como será apresentado mais adiante.

Resta saber se todos os atores envolvidos na gestão fiscal, sejam integrantes dos três poderes, nas três esferas, de alguma forma ficaram efetivamente aquinhoados com algum tipo de infração em caso de descumprimento da LRF.

1. Repercussões a eventual descumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000

Antes de tratar das repercussões especificamente do eventual descumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, urge compreender, ainda que de forma sucinta, como se dá o Processo legislativo, o iter procedimental relacionado com as proposições legislativas que visem a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, bem como visualizar como se dá o controle por parte dos Poderes Executivo e Judiciário.

Há diversas normas que regulam a produção de atos normativos, a saber: a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998; o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002; e o Manual de Redação da Presidência da República, entre outras.

Nos citados atos normativos há a intenção de fazer com que não haja inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular. A clareza e a exatidão formal possibilitam a interpretação do conteúdo do ato normativo, de modo que seja retirada do seu texto, na medida do possível, a melhor leitura, aquela que reflita o mais próximo da intenção do legislador.

No entanto, apesar da vigência destas normas, deve-se ter em conta que a elaboração de atos normativos é resultado de um Processo Legislativo, e que seu texto final será apresentado sob a forma escrita.

Assim, ao mesmo tempo em que se configuram em fonte de desejável certeza de suas disposições, são incapazes de encerrar todo o leque de possibilidades de interpretação, inerentes a todo conteúdo escrito, o que demandará um processo de interpretação para abstrair o seu real significado.

Desta forma, o Processo Legislativo regular mostra-se incapaz de resumir em seus dispositivos toda a sorte de possibilidades que irão se formar na fase posterior a sua conclusão.

Como assevera o citado Manual, a intenção do Legislador é deixar cada vez menos espaço para que a utilização de fórmulas obscuras ou criptográficas, muitas vezes motivadas por razões políticas ou de outra ordem, venha a contrariar princípios básicos estabelecidos pelo Legislador.

O processo de elaboração dos atos normativos apresenta dificuldades de duas ordens: a primeira, relacionada com a forma do ato em si, com as suas partes

preliminares, normativa e final, com suas epígrafes, ementas, preâmbulos, cláusulas etc.; e a segunda, relacionada com o procedimento ou o processo legislativo.

Visando delimitar a atuação do intérprete, o Estado Democrático buscou submeter todas as relações ao regime de lei. O modelo democrático preconiza que as decisões fundamentais relacionadas com a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo.

Árdua é a missão do legislador, pois além do difícil mister de ter que fazer conciliar os mais variados vetores interessados na aprovação de determinada norma legal, deve estar imbuído do dever de ter que corrigir eventuais lacunas ou defeitos identificados na legislação em vigor, como se pode comprovar através da leitura do Capítulo IV do Manual de Redação da Presidência da República¹:

A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois, num dever de legislar.

1.1. Omissão no Processo Legislativo

Outro aspecto que surge, com certa freqüência, após a aprovação de determinado ato normativo está relacionado com a omissão legislativa. Na tentativa de solucionar o problema foram instituídos mecanismos especiais destinados ao controle judicial da omissão legislativa, tais como o mandado de injunção (Constituição, art. 5º, LXXI) e a ação direta de controle da omissão (Constituição, art. 103, § 2º).

A existência destes mecanismos revela que o próprio sistema constitucional passou a reconhecer a existência de pretensão à edição de um ato normativo. O descumprimento do disposto no art. 14 da LRF, que criou a obrigação de que a proposição legislativa deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, visando atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, quando da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

¹Manual de redação da Presidência da República / Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. – 2. ed. rev. e atual. – Brasília: Presidência da República, 2002. 140 p.

Com isto, as exigências que recaem sobre o Legislador acabam por interferir no Processo Legislativo, muitas vezes fazendo que etapas deste processo sejam apressadas, baseadas em estudos incompletos e sem o devido aprofundamento de questões diretamente relacionadas com o objeto da norma legal. Esta formulação, muitas vezes irrefletida, dos atos normativos, acaba ocasionando as suas maiores deficiências: a incompletude, a incompatibilidade com a legislação vigente, incongruência, inconstitucionalidade etc.

Da análise dos aspectos relacionados com o processo legislativo, que em tese poderia esgotar todo o leque de possibilidades que surgirão somente no momento da aplicação da norma a cada caso concreto, verifica-se a quase sempre presente figura da lacuna.

São diversos os aspectos relacionados com o Processo Legislativo em si, não sendo possível restringir a delimitação da situação problema que originou a formulação da norma somente a aspectos estritamente jurídicos.

Ao elaborar determinada norma, há que se verificar os aspectos doutrinários e, se possível, comparar com a jurisprudência. O Legislador fica obrigado a buscar uma variada gama de informações sobre a matéria que deve ser regulada por determinado ato normativo.

Muitas vezes a proposta de elaboração de determinado ato normativo impõe ao Legislador o dever de analisar possíveis repercussões de ordem econômica, social e política do ato. Tais tentativas de antecipar o processo que será realizado pelo intérprete são importantes para que sejam estreitadas as margens a lacunas.

O processo legislativo constitucional federal é, sem dúvida, um alicerce no equilíbrio e na separação de poderes da república brasileira. A opção do constituinte originário em estipular determinações peculiares, atrelando determinadas características de matéria à natureza do agente legiferante mostra a preocupação em definir os papéis e atribuições pertinentes a cada um dos poderes.

Cumprir então saber quais são os eventuais limites à alteração, mediante Projeto de Lei, pelo Poder Legislativo, nestas matérias e em que medida, se for o caso, de modo a não ferir o disposto na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

1.2. Limites ao Poder Legislativo

A Iniciativa pode ser definida como o poder de propor a edição de uma norma jurídica. Tal poder pode ser exercido de forma individual ou coletiva, por qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e pelos próprios cidadãos.

O processo legislativo é resultado de um procedimento, dividido em atos concatenados e consecutivos. O primeiro deflagra o processo de elaboração de norma jurídica, que é a iniciativa, já definida.

De acordo com a Constituição Federal, a iniciativa pode ser comum, reservada, privativa de órgãos do Judiciário, privativa do Ministério Público, Privativa da Câmara dos Deputados, do Senado e do Tribunal de Contas da União e privativa do Presidente da República. Ou, em suma, concorrente, reservada ou vinculada.

O direito de iniciativa do Congressista é exercido perante sua Casa Legislativa; o do Presidente da República, do STF, dos Tribunais Superiores e dos cidadãos, perante a Câmara dos Deputados.

Cabe lembrar que os Projetos de Lei orçamentária têm sua tramitação iniciada e são apreciados por ambas as Casas em sessão conjunta.

A Proposta de Emenda à Constituição de iniciativa das Assembléias Legislativas pode ser iniciada no Senado.

Com relação à iniciativa popular dos Estados, o art. 27, § 4º, da Constituição Federal estabeleceu que caberia à lei ordinária disciplinar sobre o tema. Para os municípios foi atribuída à lei orgânica, com base no disposto no art. 29, XI, da Constituição Federal.

O poder de iniciativa pode ser exercido individual ou coletivamente. Assim, quando o Presidente envia ao Congresso Projeto de Lei ou proposta de emenda à Constituição, ele o faz individualmente.

Por outro lado, Senadores ou Deputados, ao darem início a um projeto de lei podem fazê-lo individual ou coletivamente. Entretanto, para iniciarem a tramitação de uma PEC, obrigatoriamente terão que fazê-lo coletivamente.

Quanto à Iniciativa de Leis, pode-se afirmar que o tema de grande importância e já foi amiúde debatido no âmbito do Supremo tribunal Federal. Para

que se tenha uma noção de como o assunto tem sido tratado naquela Corte, cumpre lembrar o seguinte julgado de relatoria do Ministro Celso de Mello:

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. (MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-4-1997, Plenário, DJ de 7-12-2006.)

O pronunciamento em relação à disciplina jurídica do processo de elaboração das leis, que foi interpretado como de matriz essencialmente constitucional, em face de residirem no texto da Constituição os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, evidencia a importância do tema. Nesse contexto, grandes questionamentos surgiram em decorrência da disposição constitucional sobre o processo legislativo.

Assim, o STF superou o entendimento editado na súmula 5, de 1963, quando decidiu que a sanção presidencial não supre o vício de iniciativa privativa do mesmo Chefe do Poder Executivo. A conclusão foi alcançada em face tanto da tutela da disciplina constitucional quanto da preservação da tutela política almejada em favor dos titulares desta iniciativa reservada. Nesse sentido:

A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.) No mesmo sentido: AI 348.800, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-10-2009, DJE de 20-10-2009; ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 21-8-2009; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-1999, Plenário, DJ de 7-5-1999; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-2001, Plenário, DJ de 25-5-2001. (neste sentido, ADIs ns. 700, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 24.08.01, e 1.438, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 08.11.02)

Portanto, com este julgado firmou-se o entendimento de que não mais subsistia o preconizado na Súmula nº 5/STF, estabelecendo que a sanção do Projeto de Lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação

do poder de iniciativa. A violação da citada reserva de iniciativa viola o princípio da separação dos poderes.

(...) a Lei Republicana confere ao chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas a e c do inciso II do art. 61). Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea b do inciso II do art. 96. (...) (CF. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Sydney Sanches, entre outras). (ADI 3.061, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 5-4-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.) No mesmo sentido: ADI 645, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 11-11-1996, Plenário, DJ de 13-12-1996; ADI 1.470, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 14-12-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006.

No mesmo sentido, o STF entendeu como inviável a proposição de emendas que impliquem aumento de despesas a Projetos de Lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, confirmando o princípio da separação dos poderes.

Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (...) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. (ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-4-2004, Plenário, DJ de 18-6-2004.) No mesmo sentido: ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 21-8-2009.

Mesma situação do julgado anterior, em que é reconhecido o vício de inconstitucionalidade formal a proposta de emenda que resulte em aumento de despesas.

Qualquer emenda a projeto originário do Poder Executivo que implique em aumento de despesa incorre em vício de inconstitucionalidade formal particularmente em razão de que o juízo de conveniência e oportunidade cabe ao Chefe do Executivo, que terá que respeitar os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Com respeito à dotação orçamentária prevista no art. 169 na Constituição Federal, assim se pronunciou a Corte:

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 CF: (...). (ADI 541, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 10-5-2007, Plenário, DJ de 6-9-2007.)

Claramente pode ser percebida a interpretação dada ao texto constitucional no sentido de confirmar a necessidade de haver prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesas e aos acréscimos dela decorrentes, tal como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. O iter procedimento Legislativo

Para Calil², um ato legislativo até ser criado é precedido por uma série de atos, os quais, reunidos constituem o seu iter formativo.

Este complexo de atos autônomos representa o que se convencionou chamar de processo legislativo. Essa limitação ao exercício da função legislativa manifesta-se sob o prisma material e formal.

O autor aponta ainda que se denomina requisito de forma do ato legislativo as regras referentes à iniciativa de elaboração (subjetivo) e as fases constitutiva e complementar (objetivo)³. Os legisladores não podem aprovar leis de qualquer maneira, mas apenas respeitando a vontade constitucional.

Desta forma, ainda que o congressista pretenda ter a iniciativa de proposição legislativa que não esteja inserida no rol daquelas constitucionalmente estabelecidas, deverá apresentar tal proposta à autoridade ou órgão competente.

Os vícios formais⁴ traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final⁵.

Particularmente o vício de iniciativa carrega em si a violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que, ao não respeitar a iniciativa constitucionalmente estabelecida, o proponente acaba por invadir, indevidamente, a seara de outro ente, desconsiderando os ditames constitucionais.

O legislador constitucional optou por estabelecer que o controle de constitucionalidade não seja empregado para interferir no processo legislativo a ponto de obstar a tramitação da proposição legislativa.

² SIMÃO NETO, CALIL. *A Proteção constitucional das minorias parlamentares*. São Paulo: SRS, 2009, p. 54.

³ SIMÃO NETO, CALIL. *O papel da Casa Iniciadora quanto às emendas da Casa Revisora: a inconstitucionalidade formal da Lei de Improbidade Administrativa*. In Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 18, abril-junho, 2010, nº 71. São Paulo: Ed RT, 2010.

⁴ Para MENDES, os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei. (MENDES, GILMAR FERREIRA. *Constitucionalidade e Inconstitucionalidade, defesa da constituição, tipos de inconstitucionalidade*.)

⁵ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito constitucional*, cit., p. 738. Cf. Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, cit., v. 2, p. 302-303; Gustavo Zagrebelski, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 33-38; Franco Pierandrei, Corte Costituzionale, in *Enciclopedia del Diritto*, Varese: Giuffrè, 1962, v. 10, p. 904-905.

Assim, caso haja violação de qualquer preceito formal, a argüição de inconstitucionalidade, via judicial, somente poderá ocorrer após a conversão em lei ou mesmo após a proposta de emenda constitucional vir a ser aprovada.

A ação direta de inconstitucionalidade mostra-se como o instrumento utilizado para declarar inconstitucionais as leis, total ou parcialmente, que firmam a Constituição.

O Supremo Tribunal Federal pode concluir que determinada lei pode ser revogada por contrariar dispositivo constitucional, bem como reconhecer a sua insubsistência como direito federal ou constatar a vigência enquanto direito federal.

O Estado Democrático de Direito tem como um dos seus principais sustentáculos a separação dos poderes. Este Estado que se constrói com base na lei e nas garantias que seus cidadãos, todos eles sem exceção e igualmente, estão submetidos às disposições legais. Porém, dada evolução político-social, a complexidade da dinâmica do moderno Estado de Direito, as leis precisam também se submeter a um conjunto de regras para que tenham sua validade efetiva.

Dessa maneira, a teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja.

Importante destacar que a iniciativa das leis respeita procedimentos pré-estabelecidos que devem ser respeitados. É certo que a Constituição Federal disciplina o processo de elaboração das leis, pois dispõe, ao sentir do legislador originário, os princípios que devem reger procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.

Há diversas competências definidas no texto constitucional, porém cabe destacar apenas aquelas relacionadas com os atos normativos de competência do Presidente da República.

Neste caso, a competência, como foi apresentado, é originária do STF.

O STF compreende que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, a saber:

Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só

poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em **numerus clausus**, no Art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes." (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)

Ainda, em relação à competência constitucionalmente estabelecida, cabe mencionar os ensinamentos de Canotilho⁶:

A força normativa da Constituição é incompatível com a existência de competências não escritas salvo nos casos de a própria Constituição autorizar o legislador a alargar o leque de competências normativo constitucionalmente especificado. No plano metódico, deve também afastar-se a invocação de 'poderes implícitos', de 'poderes resultantes' ou de 'poderes inerentes' como formas autônomas de competência. É admissível, porém, uma complementação de competências constitucionais através do manejo de instrumentos metódicos de interpretação (sobretudo de interpretação sistemática ou teleológica). Por esta via, chegar-se-á a duas hipóteses de competência complementares implícitas: (1) competências implícitas complementares, enquadráveis no programa normativoconstitucional de uma competência explícita e justificáveis porque não se trata tanto de alargar competências mas de aprofundar competências (ex.: quem tem competência para tomar uma decisão deve, em princípio, ter competência para a preparação e formação de decisão); (2) competências implícitas complementares, necessárias para preencher lacunas constitucionais patentes através da leitura sistemática e analógica de preceitos constitucionais.

⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra: Almedina, p. 543

3. Procedimentos relacionados com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro prevista na Lei Complementar nº 101/2000⁷

Dentro do processo legislativo brasileiro, há que se considerar a possibilidade da existência de vícios materiais e formais. Estes últimos correspondem a uma série de condicionantes que vão desde a iniciativa até a promulgação, passando por aspectos mais técnicos, entre eles o cumprimento de requisitos de natureza tributária, com destaque para o preconizado na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Coube à Lei de Responsabilidade Fiscal dispor sobre 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, da seguinte forma:

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;

⁷Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Antes de se chegar a qualquer conclusão a respeito de uma possível responsabilidade por parte dos envolvidos no processo legislativo ou mesmo por parte do agente administrativo, faz-se necessário delimitar o que vem a ser conceituado como responsabilidade.

O ensinamento de Kelsen mostra-se adequado para melhor explicar como se dá esta dinâmica entre o dever jurídico, cujo descumprimento implica em uma sanção. Kelsen⁸ assim definiu: “*um indivíduo é juridicamente obrigado a uma determinada conduta quando uma oposta conduta sua é tornada pressuposto para um acto coercitivo (como sanção)*”.

O termo “responsabilidade” é de grande espectro, pois é empregado tanto na esfera administrativa, como na esfera penal, entre outras. Este termo é empregado no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, associado ao conceito de Gestão Fiscal, que 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 (§ 1º do Art. 1º da LRF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal também apresenta os seus requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos (Art. 11 caput e Parágrafo único da LRF).

Percebe-se que foram associados ao termo responsabilidade outros ligados à Gestão, como: “*previsão e arrecadação*”. Previsão está relacionada com ações futuras e incertas, que integram um plano abstrato da gestão orçamentária. Já

⁸ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Coimbra: Armênio Amado, 1976, 4ª Edição, p. 177.

a arrecadação contempla valores que efetivamente foram incorporados às contas públicas.

Martins⁹ ensina que “a LRF cumpre os desígnios constitucionais, na medida em que, harmonizando o universo de competência legislativa, empresta coerência ao sistema normativo das pessoas políticas responsáveis pela gestão de recursos públicos”.

Da definição de Ives Gandra Martins podem ser retirados alguns desdobramentos, entre eles:

- a LRF como desdobramento da Constituição. A LRF está calcada em valores constitucionais, (...);

- trata-se de uma Lei que harmoniza a competência legislativa. A LRF trata de matéria de competência legislativa, principalmente por estabelecer procedimentos, que se tornam partes essenciais no processo legislativo, como, por exemplo, a necessidade de apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro;

- a LRF, ao ter um caráter de codificação, de concentração de matérias relacionadas tanto à gestão, como ao processo legislativo destinado às proposições legislativas, não só facilita o trabalho do gestor/legislador, como impõe a estes obrigações e deveres a cumprir;

- a LRF encontra-se intimamente ligada ao aspecto da gestão de recursos públicos, que são invariavelmente limitados e devem ser empregados de forma a se obter a máxima eficiência. Além disso, a gestão de recursos públicos impõe ao gestor público a obrigação de não extrapolar os limites orçamentários.

O Poder Público conta com uma série de instrumentos para planejar a gestão dos seus recursos disponíveis. São exemplos destes instrumentos: O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual etc.

⁹Martins, Ives Gandra (Org.); Nascimento, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2009. 4ª Ed, 658 p., pag. 15.

O Estado organiza e disciplina a gestão dos recursos públicos, geralmente de acordo com as prioridades estabelecidas para o cumprimento dos planos de Governo.

Tais planos governamentais devem ser atingidos sem que se comprometa a capacidade do próprio Estado, gerando déficits, particularmente aqueles que venham a se tornar reiterados.

O déficit surge quando há um desequilíbrio no orçamento, que surge quando os gastos públicos superam as receitas públicas. Assim, a reiteração de déficits guarda uma relação direta com os objetivos primordiais da LRF.

O disposto no art. 14 da LRF é bastante esclarecedor, pois trata de uma série de aspectos já apresentados. O caput deste artigo assim dispõe; “*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*”.

Martins¹⁰ ensina que “*exprime a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para a sua instituição*”.

Não se pode olvidar que o descumprimento do disposto na LRF, particularmente em seu art. 14, importará na incidência do previsto na Lei nº 8.429/1992¹¹.

Para Martins¹², “*a concessão de incentivos e benefícios fiscais deve ter, doravante, amparo na LRF*”.

¹⁰ Martins, Ives Gandra (Org.); Nascimento, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2009. 4ª Ed, 658 p., pag. 100.

¹¹ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

¹² Martins, Ives Gandra (Org.); Nascimento, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2009. 4ª Ed, 658 p., pag. 105.

O dirigente que assim não agir estará sujeito à perda da função pública, suspensão dos direitos políticos a pagamento de multa. Incorrerá, pois em ato de improbidade administrativa capitulada na legislação que rege a matéria”.

4. A Lei de Improbidade Administrativa

Esta legislação citada está estabelecida na Lei nº 8.429/1992 (LIA), *in verbis*: “Art. 10 (...) VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie”.

A LIA estabelece sanções de natureza administrativa (perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público), civil (indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário, multa civil) e política (suspensão dos direitos políticos).

A LIA não trata de sanções penais. Um ato de improbidade administrativa em si não constitui um ilícito penal, mas pode corresponder também a um crime definido em Lei.

A própria LIA admite a possibilidade de aplicação de medidas sancionatórias, sem prejuízo da ação penal correspondente.

Deve-se atentar para o fato de que o enquadramento na Lei nº 8.429/1992 não exime o autor de determinada conduta lesiva às finanças públicas da correspondente responsabilidade criminal.

Em outras palavras, o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Neste sentido, cabe lembrar que se torna impossível a comprovação de ações de improbidade administrativa desprovidas da intenção de lesar o bem público, ou seja, a LIA alcança o administrador desonesto, jamais o inábil.

Há casos de denúncias do Ministério Público em face de possíveis desvios ou irregularidades em procedimentos administrativos, em que não se comprova a auferição de vantagem econômica por parte dos agentes públicos denunciados, configurando-se verdadeira inépcia na denúncia. Com destaque, exige-se a presença de dolo ou má-fé para que se chegue a configurar o ato de improbidade administrativa.

Sob o ponto de vista do levantamento da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, há uma dificuldade enorme imposta tanto ao gestor público, como ao legislador, pois mensurar as renúncias fiscais não se constitui em tarefa das mais fáceis. Pelo contrário, como há casos em que o proponente deixa de apresentar tal estimativa e em outros apresenta apenas um cálculo superficial, com um dado final.

Há casos em que o mister de realizar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro torna-se praticamente impossível sem que antes sejam fornecidos pelos entes federativos os montantes que deixarão de ser arrecadados.

Assim, dentro dos diversos passos do processo legislativo, cresce de importância de se proceder a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, prevista no caput do Art. 14 da LRF.

4.1. Alguns exemplos de estimativa de impacto

Há diversos exemplos de proposições legislativas em que o disposto no art. 14 da LRF ora é cumprido, ora é descumprido.

Partindo do exemplo da Medida Provisória nº 540 de 2011, ainda no âmbito do Poder Executivo, coube a atenção especial daquele Poder em relação ao preconizado na LRF, verbis:

9. No que se refere ao impacto na arrecadação, estima-se perda de receita da ordem de R\$ 6.957,00 para o período de 2011 e 2012 assim distribuídos:

I – R\$ 1.693,00 em 2011; e

II – R\$ 5.264,00 milhões em 2012.

10. Quanto à observância da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que a perda de receita será compensada com as receitas provenientes do saldo da arrecadação obtido por meio do Decreto nº 7.458, de 7 de abril de 2011.

...

12. No que se refere ao impacto na arrecadação, estima-se perda de receita da ordem de R\$ 253 milhões (duzentos e cinquenta e três milhões de reais) para 2011 e R\$ 7.607 milhões (sete bilhões trezentos e oitenta e sete milhões de reais) para 2012, não gerando impacto na arrecadação de 2013.

...

23. No que se refere ao impacto na arrecadação, estima-se perda de receita da ordem de R\$ 214 milhões (duzentos e catorze milhões de reais) para o ano de 2011 e R\$ 1.430 milhões (um bilhão quatrocentos e trinta milhões de reais) para o ano de 2012.

24. Quanto à observância da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que perda de receita será compensada com as receitas provenientes do saldo da arrecadação obtido por meio do Decreto nº 7.458, de 7 de abril de 2011.

...

27. No que se refere ao impacto na arrecadação, estima-se perda de receita da ordem de R\$ 25,3 milhões (vinte e cinco milhões, trezentos mil reais) para ano o ano 2011, R\$ 79,42 (setenta e nove milhões, quatrocentos e vinte mil reais) para o ano de 2012 e R\$ 82,99 milhões (oitenta e dois milhões, novecentos e noventa mil reais) para o ano de 2013.

28. Quanto à observância da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe informar que perda de receita será compensada com as receitas provenientes do saldo da arrecadação obtido por meio do Decreto nº 7.458, de 7 de abril de 2011. Para os anos de 2012 e 2013, a renúncia fiscal será considerada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, de forma a não afetar as metas de resultados fiscais, previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para os referidos anos.

Especial atenção merecem as proposições oriundas do Poder Executivo, como é o caso das Medidas Provisórias, que geralmente cumprem os requisitos, apresentando a estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Há, também, os casos em que apenas faz-se a menção à LRF, como é o caso da Medida Provisória nº 413/2008, em que não é cumprida a exigência do art. 14 da LRF, sendo apenas citada, da seguinte forma:

11. Em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe esclarecer que a renúncia de receitas em cada exercício financeiro resultante das medidas propostas serão consideradas de forma a não afetar o cumprimento da meta fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, mediante ajustes na programação orçamentária e financeira. Para 2008, 2009 e 2010, o efeito destas medidas sobre a arrecadação será considerado quando da elaboração do projeto de lei orçamentária anual, nos seguintes valores:

a) a depreciação acelerada de que trata o art. 1º ensejará renúncia temporária do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL estimada em R\$ 12,32 milhões em 2008, R\$ 24,64 milhões em 2009 e R\$ 36,96 milhões em 2010;

b) o disposto no art. 5º, embora gere renúncia temporária, não possibilita mensuração adequada, uma vez que se desconhece antecipadamente a quantidade de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos para utilização em obras de infra-estrutura que será alocada pelos agentes econômicos;

c) a aplicação das alíquotas ad rem do Imposto de Importação previstas no art. 2º, tem caráter regulatório, o que impossibilita a quantificação de arrecadação adicional de sua instituição.

Percebe-se que esta forma de realizar algo próximo daquilo que poderia ser considerado como uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro,

apresentada pela MPV nº 413/2008, não impediu a sua conversão em Lei, no caso a Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008¹³.

O caso da Medida Provisória nº 436/2008, em que sequer se faz menção à qualquer dispositivo da LRF, não serviu de obstáculo a sua aprovação e, conseqüentemente, a sua conversão em Lei, no caso a Lei nº 11.827, de 20 de novembro de 2008¹⁴.

A Medida Provisória nº 510/2010 menciona a renúncia fiscal e não a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como preconiza a LRF, verbis: “8. A renúncia fiscal estimada é de R\$ 12,8 milhões por ano, e será considerada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, de forma a não afetar as metas de resultados fiscais, previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Tal procedimento apresentado pela MPV nº 510/2010 não impediu a sua aprovação e, conseqüentemente, a sua conversão em Lei, no caso a Lei nº 12.402, de 2 de maio de 2011¹⁵.

A Medida Provisória nº 517/2010 menciona a estimativa de impacto prevista no art. 14 da LRF, da seguinte forma:

26. Por fim, **em cumprimento do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, o impacto das presentes medidas para o ano-calendário de 2011 deverá ser absorvido pela estimativa de acréscimo de receita de dois bilhões e oitocentos e três milhões de reais, advinda das alterações de alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF, incidente sobre as operações de câmbio realizadas por

¹³ Lei nº 11.727/2008, que Dispõe sobre medidas tributárias destinadas a estimular os investimentos e a modernização do setor de turismo, a reforçar o sistema de proteção tarifária brasileiro, a estabelecer a incidência de forma concentrada da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins na produção e comercialização de álcool; altera as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 7.689, de 15 de dezembro de 1988, 7.070, de 20 de dezembro de 1982, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 8.213, de 24 de julho de 1991, 7.856, de 24 de outubro de 1989, e a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

¹⁴ Lei nº 11.827, de 20 de novembro de 2008, que altera as Leis nos 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 11.727, de 23 de junho de 2008, relativamente à incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, incidentes no mercado interno e na importação, sobre produtos dos Capítulos 21 e 22 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - Tipi, aprovada pelo Decreto no 6.006, de 28 de dezembro de 2006, a Lei no 10.451, de 10 de maio de 2002, a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 11.774, de 17 de setembro de 2008

¹⁵ Lei nº 12.402, de 2 de maio de 2011, que Regula o cumprimento de obrigações tributárias por consórcios que realizarem contratações de pessoas jurídicas e físicas; acresce dispositivos à Lei no 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação; altera as Leis nos 12.249, de 11 de junho de 2010, e 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e o Decreto-Lei no 1.593, de 21 de dezembro de 1977; e dá outras providências.

investidor estrangeiro para ingresso de recursos destinados aos mercados financeiro e de capitais, promovidas pelos Decretos nº 7.323, de 4 de outubro de 2010, e nº 7.330, de 18 de outubro de 2010.

Esta MPV não apresenta uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tal como preconiza a LRF, apenas dispõe que o impacto gerado pelas medidas propostas “*deverá ser absorvido pela estimativa de acréscimo de receita de dois bilhões e oitocentos e três milhões de reais, advinda das alterações de alíquotas*”.

Não obstante o cumprimento parcial aos ditames da LRF, pois se deixou de apresentar a correspondente estimativa, tal MPV acabou por ser convertida na Lei nº 12.431, de 27 de junho de 2011¹⁶.

De volta à seara do processo legislativo, cabe lembrar que o Chefe do Poder Executivo encaminha mensagem à Câmara dos Deputados, enviando o Projeto de Lei ou de Medida Provisória, solicitando que a tramitação com o prazo de 45 dias naquela Câmara dos Deputados e com prazo de 45 dias no Senado Federal. O Presidente da República encaminha o Projeto de Lei para a Câmara dos Deputados, pois os projetos de lei iniciam a sua tramitação na Câmara.

Depois de aprovado o projeto na Câmara dos Deputados, este é encaminhado para o Senado Federal a fim de ser revisado. Caso seja rejeitado na Câmara, será arquivado, mesmo sem ter sido examinado pelo Senado.

O prazo do Senado só começa a contar depois de sua leitura no seu plenário. Antes dessa leitura, como para os demais projetos e as propostas de emenda à Constituição que vêm da Câmara, o material vai para o Protocolo Legislativo para preparar o processo todo.

Uma vez lido o projeto em plenário, o Presidente do Senado o despacha para uma ou mais comissões. Caso o projeto seja distribuído a mais de uma comissão, a Secretaria-Geral da Mesa prepara tantas autuações do projeto quantas

¹⁶ Lei nº 12.431, de 27 de junho de 2011, que Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nos 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências.

forem as comissões de despacho, porque o prazo para dar parecer corre concomitante.

As comissões têm 25 dias para emitir seus pareceres. O relator tem a metade deste prazo para apresentar seu relatório.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados as comissões têm poder de emitir parecer, que terá caráter terminativo, na forma dos artigos 53 e 54 do RICD, verbis:

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;

...

Art. 54. Será terminativo o parecer: I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004) II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição.

Apesar de haver previsão de requisitos formais a serem cumpridos por parte do autor da proposição, as Comissões emitem os seus pareceres com base em critérios técnicos, jurídicos e políticos, inclusive. Em outras palavras, ainda que não tenham sido cumpridas todas as exigências técnicas ou jurídicas, mesmo aquelas estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000, a proposição poderá ser aprovada nas comissões.

Ganha relevância o aspecto político do processo legislativo, afinal trata-se da realização de procedimentos que devem respeitar a critérios legais e procedimentais previstos no RICD, visto que a existência de requisitos objetivos, entre eles a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, não serve de obstáculo ao seguimento das proposições rumo à aprovação.

4.2. Os procedimentos das comissões do Congresso

Quanto aos procedimentos das comissões, merece destaque o trabalho desenvolvido na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), responsável por examinar os aspectos financeiro e orçamentário, 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.

No âmbito CFT deve-se respeitar o preconizado na Norma Interna daquela Comissão, com destaque para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, que será procedida 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.

Dentre as normas internas da CFT, aprovadas na 12ª Reunião Ordinária, de 29 de maio de 1996, merece destaque o § 2º do art. 1º, que assim estabelece:

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.

Dentre as diversas normas relacionadas com o processo legislativo, cabe mencionar, especificamente em relação ao cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que a CFT, considerando as reiteradas decisões sobre o assunto, aprovou da Súmula CFT nº 1/08, com a seguinte redação:

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.

Desta forma, à luz dos citados dispositivos, caberia, após a aprovação de parecer da CFT, em caráter terminativo, indicando que a proposição deixou de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação, para encaminhar, depois de encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e respectivos pareceres, para a publicação e remetidos à Mesa até a sessão subsequente, para serem anunciados na Ordem do Dia.

Dentro de cinco sessões da citada publicação, poderá ser apresentado o recurso de que trata o art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal. Durante a fluência do prazo recursal, o avulso da Ordem do Dia de cada sessão deverá consignar a data final para interposição do recurso.

Fluído o prazo sem interposição de recurso, ou improvido este, a matéria será enviada à redação final ou arquivada, conforme o caso.

A obrigação de apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro também encontra respaldo na Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001, que assim estabelece:

Art. 66. A lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovada ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar no 101, de 2000.

Parágrafo único. Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira as mesmas exigências referidas no caput, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.

Não resta muita dúvida de que trata-se de um trabalho bastante árduo a missão de realizar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro de proposição.

De acordo com o disposto no Art. 67 da Lei nº 9.995/2000, o proponente poderá ter que considerar, na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária, os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições que sejam objeto de Projeto de Lei ou de Medida Provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional.

Em que pesem possíveis posicionamentos em contrário, considerados todos os obstáculos normativos existentes, sejam eles legais ou procedimentais, previstos na esfera da Lei de Responsabilidade Fiscal ou mesmo no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como foi apresentado, há diversos casos em que ocorre o descumprimento de tais dispositivos sem que estas “inconsistências” resultem no arquivamento das proposições.

Dentre as proposições apresentadas, destacam-se as Medidas Provisórias, que têm apresentado maior rigor formal, ao apresentarem, ainda que de forma sucinta, um esboço daquilo que possa ser considerado como estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tal como preconiza a LRF.

Comumente os Projetos de Lei, apresentados pelos congressistas, deixam de lado o aspecto técnico-jurídico, para defenderem a aprovação das suas proposições legislativas com base em aspectos ou considerações exclusivamente de cunho político, fugindo totalmente da intenção da LRF.

5. O Papel do Poder Judiciário neste contexto

Cabe então indagar sobre qual a repercussão em relação ao descumprimento do disposto no art. 14 da LRF. Neste sentido, importa saber o posicionamento do Poder Judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, em relação ao descumprimento do disposto na LRF, particularmente em sede de Recurso Extraordinário, como nos seguintes julgados:

- RE 545830, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 03/06/2011, publicado em DJe-119 DIVULG 21/06/2011 PUBLIC 22/06/2011;
- RE 551766, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 11/02/2011, publicado em DJe-044 DIVULG 04/03/2011 PUBLIC 09/03/2011;
- RE 552686, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 11/02/2011, publicado em DJe-044 DIVULG 04/03/2011 PUBLIC 09/03/2011;
- RE 547478, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 29/03/2010, publicado em DJe-063 DIVULG 09/04/2010 PUBLIC 12/04/2010;

Nestes julgados foi asseverado que “o exame do cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente a existência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação da renúncia de receita, demandariam a prévia análise da referida legislação infraconstitucional, bem como o exame de fatos e provas, o que não se situa na competência desta Corte em sede de recurso extraordinário”.

Percebe-se que o descumprimento dos requisitos estabelecidos pelo no Art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, particularmente em face da inexistência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro não têm sido considerados em sede de Recurso Extraordinário, visto que demandariam reexame de fatos e de provas.

É lícito indagar se este entendimento poderia apresentar resultado diverso, pois a análise referente ao descumprimento de requisito formal, o que se revela através da existência de um vício formal em face do descumprimento de exigências previstas na LRF.

Tais requisitos formais deveriam ter sido cumpridos por parte dos autores de cada uma das proposições, o que resultaria na incidência do preconizado na letra ‘c’ do inciso III do Art. 102 da Constituição Federal, que desta forma assevera:

“julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição”.

Desta forma, caberia ao STF julgar a validade de determinada Lei ou Medida Provisória que fosse contestada em face do descumprimento de disposição constitucional, expressamente a proteção ao patrimônio público, o que definitivamente não tem ocorrido.

6. O descumprimento da LRF em sentido estrito

Deve-se observar que o Art. 73¹⁷ da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as infrações aos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas conforme o previsto nas seguintes normas:

- o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940;
- a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;
- o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967;
- a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e
- demais normas da legislação pertinente.

Antes de se adentrar na questão relativa ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em face das supracitadas normas, deve-se atentar para a distinção entre agente público e agente político, pois os últimos encontram-se diretamente relacionados com o processo legislativo.

A Reclamação nº 2138-DF/2007 excluiu da abrangência da LIA os agentes políticos, passíveis de cometer as condutas correspondentes aos crimes de responsabilidade, verbis:

Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da CF. (...) Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). (...) Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o STF, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. Reclamação julgada procedente.” (Rcl 2.138, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 13-6-2007, Plenário, DJE de 18-4-2008.) No mesmo sentido: RE 579.799-AgR, Rel.

¹⁷ Lei Complementar nº 101/2000: Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

Min. Eros Grau, julgamento em 2-12-2008, Segunda Turma, DJE de 19-12-2008.

O Art. 37, § 4º, da Constituição Federal assim estabelece:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O Art. 2º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), dispõe que:

reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função.

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece sanções de natureza administrativa (perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público), civil (indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário, multa civil) e política (suspensão dos direitos políticos). Não trata de sanções penais.

Torna-se impossível a comprovação de ações de improbidade administrativa desprovidas da intenção de lesar o bem público, ou seja, a LIA alcança o administrador desonesto, jamais o inábil.

Neste sentido, cabe mencionar o julgado na Ação Penal (AP) nº 409/2010, que assim leciona:

(...) a probidade administrativa é o mais importante conteúdo do princípio da moralidade pública. Donde o modo particularmente severo como a Constituição reage à violação dela, probidade administrativa, (...). É certo que esse regramento constitucional não tem a força de transformar em ilícitos penais práticas que eventualmente ofendam o cumprimento de deveres simplesmente administrativos. Daí por que a incidência da norma penal referida pelo Ministério Público está a depender da presença de um claro elemento subjetivo – a vontade livre e consciente (dolo) – de lesar o interesse público. Pois é assim que se garante a distinção, a meu sentir necessária, entre atos próprios do cotidiano político-administrativo (controlados, portanto, administrativa e judicialmente nas instâncias competentes) e atos que revelam o cometimento de ilícitos penais. E de outra forma não pode ser, sob pena de se transferir para a esfera penal a resolução de questões que envolvam a ineficiência, a incompetência gerencial e a responsabilidade político-administrativa. Questões que se resolvem no âmbito das ações de improbidade administrativa, portanto. (AP 409, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 13-5-2010, Plenário, DJE de 1º-7-2010.)

Assim, sob a ótica da Lei de Improbidade Administrativa, ainda que haja descumprimento do previsto no art. 14 da LRF, deixando-se de apresentar a

estimativa de impacto orçamentário-financeiro, o Agente Público não será punido em face de tal prática, visto que dificilmente haverá a comprovação de dolo por parte do proponente, sendo ele integrante da Administração, pois, caso se trate de integrante do Poder Legislativo, não será aplicável a LIA, conforme foi apresentado pela Ação Penal 409/2010.

De outra banda, quanto aos agentes políticos deve-se atentar para o Art. 102 da Constituição Federal, que assim estabelece:

Art. 102 Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

...

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999).

Para Celso Antônio bandeira de Mello¹⁸, agentes políticos são “os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos cargos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado”.

Não se poderá argüir o enquadramento no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, em face do descumprimento do disposto no art. 14 da LRF, visto que o elemento subjetivo, o dolo, é elemento constituinte dos tipos descritos nestas normas legais.

O simples fato de descumprir dispositivo constante da LRF não se mostra suficientemente robusto a ponto de sustentar a abertura da ação penal correspondente. O fato de haver uma proposição legislativa que deixe de apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro não implica necessariamente na auferição de vantagem econômica para o seu autor.

Há casos de denúncias do Ministério Público (MP) em face de possíveis desvios ou irregularidades em procedimentos administrativos, em que não se comprova a auferição de vantagem econômica por parte dos agentes públicos denunciados, configurando-se verdadeira inépcia na denúncia.

¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, pag. 230.

Em relação ao descumprimento de preceitos legais cometidos por agentes políticos, resta, então, o disposto tanto na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, como no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores.

Neste contexto, o crime de responsabilidade encontra respaldo tanto no texto constitucional, como na Lei nº 1.079/1950 e no Decreto-Lei nº 201/1967, sendo estabelecidos por tais diplomas legais os contornos objetivos e subjetivos.

Cada um dos Três Poderes conta com a presença de agentes políticos, particularmente aqueles que se encontram relacionados com o Processo legislativo, a saber:

- no Poder Executivo: o Presidente da República (art. 52, I, e art. 85 da CF), os Governadores de Estado e os Prefeitos Municipais;
- no Poder Legislativo: os Presidentes de Câmara de Vereadores, os Membros de Tribunais de Contas da União e Membros de Tribunais de Contas Estaduais e Municipais;
- no Poder Judiciário: os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os Membros dos Tribunais Superiores.

Destaque-se que os Parlamentares não se enquadram no conceito de crime de responsabilidade, conforme posicionamento do STF na Questão de Ordem na Petição nº 3923, verbis:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. NATUREZA JURÍDICA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO POSTERIORMENTE ELEITO DEPUTADO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. PROCESSO EM FASE DE EXECUÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM. Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de bis in idem; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. 2) Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas

britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo. Trata-se de *contraditio in terminis*. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, **não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar.** 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para o prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem. (Pet-QO 3923, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno)

Assim, por mais evidente que seja o descumprimento do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há que se aludir a prática de conduta típica, seja penal, administrativa, político-administrativa ou de responsabilidade.

Mesmo não se pode afirmar em relação às proposições apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Estadual ou Municipal, que conta com a iniciativa para apresentar proposições e encontra-se passível de responder pela prática de crime de responsabilidade.

Caberia, ainda, indagar se pode ser aludido algum tipo de inconstitucionalidade no fato de haver limitação à iniciativa prevista no texto constitucional através da edição de Lei Complementar, tal como ocorre em relação os Congressistas, que têm a iniciativa de suas proposições limitada pelo cumprimento de requisito formal estabelecido no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Ora, para buscar uma hipótese de solução, ainda que apresentada de forma sucinta, para tal questionamento faz-se necessário voltar ao próprio texto constitucional para verificar o disposto no § 6º do art. 150 da Constituição Federal, que assim estabelece:

Art. 150.....

.....

§ 6.º **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 concedido 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, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

.....

NORMAS GERAIS

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

Desta forma, como toda a elaboração de lei – específica, como estabelece o § 6º do art. 150 da Constituição Federal - deve obedecer a critérios formais e materiais, para o caso de lei que vise concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, conforme dispõe o art. 14 da LRF, o proponente deverá providenciar que a proposição seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

A Constituição Federal, em seu Capítulo referente às Finanças Públicas, estabelece que caberá à Lei Complementar dispor sobre as Finanças Públicas, o que veio a ocorrer com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, não por acaso chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pelo menos sob o ponto de vista formal a LRF foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-MC, Rel. p/ o ac. Min. Ayres Britto, *in verbis*:

Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. LC 101, de 4-5-2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). MP 1.980-22/2000. (...) LC 101/2000. Vício formal. Inexistência. (...) Por abranger assuntos de natureza diversa, pode-se regulamentar o art. 163 da Constituição por meio de mais de uma lei complementar. (ADI 2.238-MC, Rel. p/ o ac. Min. Ayres Britto, julgamento em 9-8-2007, Plenário, DJE de 12-9-2008.)

Não se trata de limitação a uma iniciativa constitucionalmente estabelecida, mas tão somente da imposição de condicionantes formais relacionados à gestão responsável da máquina pública, que deveriam ser cumpridos por todos os atores envolvidos no Processo Legislativo, como pode ser comprovado no seguinte Recurso Extraordinário:

O Poder Público detém a faculdade de instituir benefícios fiscais, desde que observados determinados requisitos ou condições já definidos no texto constitucional e em legislação complementar. Precedentes do STF. É dever da administração pública perseguir a satisfação da finalidade legal. (...) Dever jurídico da administração pública de atingir, da maneira mais eficaz possível, o interesse público identificado na norma. Princípio da razoabilidade. Hipótese que carece de congruência lógica exigir-se o comprometimento da administração estadual em conceder benefício fiscal presumido, quando a requerente encontra-se inadimplente com suas obrigações tributárias. Violação ao princípio da publicidade não configurada. Negativa de celebração de 'protocolo individual'. Incontroversa existência de autuações fiscais por prática de infrações à legislação tributária estadual. Interesse preponderante da administração pública. (RE 403.205, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 28-3-2006, Segunda Turma, DJ de 19-5-2006.)

Destaque-se que bem asseverou o citado RE que “*o Poder Público detém a faculdade de instituir benefícios fiscais, desde que observados determinados requisitos ou condições já definidos no texto constitucional e em legislação complementar*”.

Parece ser este o caso da exigência prevista no art. 14 da LRF, que se encontra colimado com as disposições constitucionais que tratam da matéria, particularmente o § 6º do art. 150 e o inciso I do art. 163.

Em que pese a discussão quanto à aplicabilidade da LRF em relação aos Estados-membros e ao Distrito Federal, bem como aos Municípios, em âmbito federal há que se reconhecer a importância e a legitimidade do dispositivo insculpido no art. 14 da LRF.

Após apresentados todos estes aspectos relacionados ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, particularmente no que se refere à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, vistas as possibilidades de punição decorrente de infração à LRF, que recaem sobre todos os atores envolvidos no Processo Legislativo, exceto sobre os Congressistas, e, ainda, verificada vulnerabilidade no devido controle, por parte do Supremo Tribunal Federal, resta apontar como solução para o problema a via da alteração dos dispositivos legais relacionados à matéria via Projeto de Lei ou Projeto de Lei Complementar.

Neste caso poderia haver a alteração de qualquer uma das normas especificadas na própria LRF através de Projeto de Lei: no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; na a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e nas demais normas da legislação pertinente.

Caso o Legislador optasse por alterar a Lei Responsabilidade Fiscal haveria a necessidade de elaborar o Projeto de Lei Complementar.

CONCLUSÃO

Como foi apresentado, a Lei de Responsabilidade Fiscal guarda estreita relação com o Processo Legislativo. Seria correto se imaginar que a todos os atores envolvidos neste processo restaria algum tipo de repercussão ante a um eventual descumprimento do disposto no art. 14 da LRF.

O Art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as infrações aos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas conforme o previsto nas seguintes normas: o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

De forma bastante resumida, basta acompanhar as conclusões a seguir para se perceber a grave lacuna que há em relação ao legislador:

Com base no Princípio da Legalidade, em que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (Art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal), não havendo tipo penal que defina como típica a conduta relacionada ao descumprimento de dispositivos da LRF, não há que se suscitar a responsabilidade penal nos termos do Decreto-Lei nº 2.848/1940, o Código Penal.

Quanto à Lei nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa, só se pune a prática de ato de improbidade com dolo, não havendo previsão legal para a modalidade culposa. Há, neste caso, a impossibilidade jurídica de aventar o enquadramento de eventual descumprimento de preceito estabelecido na LRF que tenha sido praticado evidenciando a presença de um claro elemento subjetivo – a vontade livre e consciente (dolo) – de lesar o interesse público.

Restam, então, a Lei nº 1.079/1950 e o Decreto-Lei nº 201/1967, que versam sobre os crimes de responsabilidade de alguns agentes políticos.

No passo daquilo que foi apresentado, os crimes de responsabilidade referem-se a condutas praticadas apenas pelos agentes políticos, incluídos os Chefes do Poder Executivo, nas três esferas, e excetuados os parlamentares.

Neste passo, o descumprimento do requisito estabelecido na LRF de apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro importará em consequências para os Chefes do Poder Executivo, jamais para os parlamentares.

É correto concluir que a falta de previsão de alguma infração ao legislador acaba justificando a ocorrência de tantos Projetos de Lei e de outras proposições legislativas apresentados por parlamentares em claro descompasso com a LRF, pois o descumprimento de tais procedimentos, em especial na falta do levantamento da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em nada resultará.

Em síntese, assim podem ser apresentados os procedimentos relacionados à estimativa de impacto orçamentário-financeiro das proposições legislativas:

a) Não basta que o autor respeite a iniciativa para propor a matéria, de acordo com a competência constitucionalmente estabelecida, deverá, ainda, atentar para questões relativas aos trabalhos das Comissões, particularmente aqueles realizados na Comissão de Finanças e Tributação – CFT, quando o assunto estiver relacionado com a Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) Neste caso, o acompanhamento dos trabalhos das comissões ganhará importância, visto que além do crivo técnico, sob a ótica de aspectos objetivos relacionados tanto ao procedimento, como a questões ligadas ao cumprimento de exigências normativas, haverá outro tipo de julgamento, o político, que poderá não levar em consideração os primeiros;

c) Assim, como foi apresentado, mesmo que não tenham sido respeitados aspectos técnicos, desde que a proposição conte com o apoio político, haverá a aprovação da proposição no âmbito das comissões, dando prosseguimento à tramitação da proposição no Congresso Nacional;

d) Como os agentes políticos do Poder Executivo estão sujeitos a alguma punição em face do descumprimento de dispositivo da LRF, geralmente, as proposições legislativas destes agentes são acompanhadas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, como se assinalou nas diversas Medidas Provisórias apresentadas;

e) O mesmo não se pode afirmar em relação aos congressistas, que, por não serem objeto de qualquer punição, descumprem com frequência as disposições da LRF. O Legislador, especialmente aquele que toma a iniciativa de apresentar proposições legislativas que, por força do art. 14 da LRF, tenham que apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, goza de uma verdadeira “imunidade formal”, condição dada com exclusividade ao Parlamentar, pois os casos de descumprimento da LRF restam impunes;

Assim, Processo Legislativo, que se desenvolve no âmbito do Poder Legislativo, atende não só a critérios técnico-jurídicos, mas também a critérios políticos, que corroboram a edição de proposições legislativas em total descaso com a LRF, sem que o descumprimento das suas disposições resulte em qualquer tipo de punição ao legislador.

Cabe à parte prejudicada suscitar o descumprimento da LRF junto ao Poder Judiciário, especialmente junto ao Supremo Tribunal Federal. Nos julgados do Ministro Dias Toffoli, tem-se concluído que “o exame do cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente a existência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação da renúncia de receita, demandariam a prévia análise da referida legislação infraconstitucional, bem como o exame de fatos e provas, o que não se situa na competência desta Corte em sede de recurso extraordinário”.

Este posicionamento do STF demonstra opção política, que poderia ser suplantada. Com a devida vênia, caberia ao STF analisar se foram cumpridos os requisitos formais exigidos à edição da Lei em questão, pois a análise de descumprimento dos requisitos estabelecidos pelo artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, notadamente a existência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro pode ser feita mesmo sem que seja analisado o conteúdo fático-probatório, bastando para isso, o exame da exposição de motivos, pois nela são apresentados, pelo proponente, os argumentos, a justificação e a correspondente estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Quanto ao legislador, espera-se uma postura mais comprometida com a gestão fiscal transparente e responsável, com a edição e Lei que cubra esta lacuna referente à falta de responsabilização ao próprio legislador.

Ao apresentar tal lacuna na LRF, espera-se que se abra o debate sobre o assunto, possibilitando a resolução do problema a partir de propostas que venham a ser apresentadas, afinal mostra-se inviável um sistema, o Processo Legislativo, que estabelece mecanismos de controle, a LRF, em que um dos proponentes, o Legislador/Parlamentar, fique imune a qualquer tipo de sanção em caso de descumprimento de requisito formal. Ainda, poderia o Poder Judiciário reconhecer a existência de vício formal, adotando as medidas cabíveis.

REFERÊNCIAS

ADI 541, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 10-5-2007, Plenário, DJ de 6-9-2007.

ADI 980, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 6-3-2008, Plenário, DJE de 1º-8-2008.

ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-4-2004, Plenário, DJ de 18-6-2004.

ADI 2.238-MC, Rel. p/ o ac. Min. Ayres Britto, julgamento em 9-8-2007, Plenário, DJE de 12-9-2008.

ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.

ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.

AP 409, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 13-5-2010, Plenário, DJE de 1º-7-2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. D.O.U. de 31.12.1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 8 Nov 11

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. D.O.U. de 12.4.1950. Disponível em: <F:\IDP_Constitucional\TCC\Leg citada no TCC\L1079_1950_Cr Resp.mht>. Acesso em: 8 Nov 11.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. D.O.U. de 27.2.1967 e retificado no DOU de 14.3.1967. Disponível em: <F:\IDP_Constitucional\TCC\Leg citada no TCC\Dec-Lei Nr 201_1967_resp Pref e Vereadores.mht>. Acesso em: 8 Nov 11.

BRASIL. a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. D.O.U. de 3.6.1992. Disponível em: <F:\IDP_Constitucional\TCC\Leg citada no TCC\L8429_92_LIA.mht>. Acesso em: 8 Nov 11.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. D.O.U. de 5.5.2000. Disponível em: < F:\IDP_Constitucional\TCC\Leg citada no TCC\Lei Complementar Nr 101_2000_Resp Fiscal.mht>. Acesso 8 Nov 11.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*, cit., p. 738. Cf.

MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-4-1997, Plenário, DJ de 7-12-2006.

Mandado de Injunção nº 780-0 DF. JULG-19/10/2010 UF-DF MIN-RICARDO LEWANDOWSKI. DJe-200 DIVULG 21/10/2010 PUBLIC 22/10/2010.

MARTINS, Ives Gandra (Org.); NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2009. 4ª Ed, 658 p.

MENDES, GILMAR FERREIRA. *Constitucionalidade e Inconstitucionalidade, defesa da constituição, tipos de inconstitucionalidade – Leitura complementar de aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, 2011.*

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, cit., v. 2, p. 302-303;

Pet-QO 3923, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno.

Rcl 2.138, Rel. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 13-6-2007, Plenário, DJE de 18-4-2008.

RE 403.205, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 28-3-2006, Segunda Turma, DJ de 19-5-2006.

RE 545830, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 03/06/2011, publicado em DJe-119 DIVULG 21/06/2011 PUBLIC 22/06/2011.

RE 547478, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 29/03/2010, publicado em DJe-063 DIVULG 09/04/2010 PUBLIC 12/04/2010.

RE 551766, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 11/02/2011, publicado em DJe-044 DIVULG 04/03/2011 PUBLIC 09/03/2011.

RE 552686, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 11/02/2011, publicado em DJe-044 DIVULG 04/03/2011 PUBLIC 09/03/2011.

SIMÃO NETO, Calil. *A Proteção constitucional das minorias parlamentares*. São Paulo: SRS, 2009

SIMÃO NETO, Calil. *O papel da Casa Iniciadora quanto às emendas da Casa Revisora: a inconstitucionalidade formal da Lei de Improbidade Administrativa*. In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 18, abril-junho, 2010, nº 71. São Paulo: Ed RT, 2010

Súmula nº 5 do Supremo Tribunal Federal. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 13/12/1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=5.NUME.NAOS.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 8 Nov 11.