



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

2002 / 01.05.2002

Exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas

CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS PARA PRESERVAÇÃO DA OBJETIVIDADE NO EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

MAIO/2009

Eber Zoehler Santa Helena

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>
e-mail: conof@camara.gov.br

I – OBJETIVO

Atender solicitação do Deputado Vignatti, Presidente da Comissão de Finanças e Tributação – CFT, referente a estudo de alternativas para critérios e procedimentos com vistas à preservação da objetividade no exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas.

II – ANÁLISE

II.1. HISTORICIDADE E RELEVÂNCIA DO CONTROLE FISCAL NO PROCESSO LEGISLATIVO

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira encontra sua origem em foros constitucionais, que historicamente vedavam o acréscimo de despesas públicas por meio de projetos de lei de autoria parlamentar, atribuindo iniciativa reservada, exclusiva, em matéria financeira, ao Presidente da República, a exemplo do art. 60 da Constituição de 1967¹, do art. 65 na Emenda 1/69². Tal restrição, atual art. 63³, vê-se reduzida à vedação de emendas parlamentares que aumentem despesa em projetos de iniciativa privativa, tanto do Presidente da República, exceto naquelas próprias do processo orçamentário (art. 166 da Constituição), bem como dos provenientes dos demais Poderes e Ministério Público.

O controle do impacto financeiro e orçamentário de proposições e emendas que aumentem a despesa ou reduzam a receita é parte inerente ao processo legislativo nas democracias contemporâneas. Nossa art. 63 da Constituição tem seu paralelo no art. 40 da Constituição francesa⁴, que

¹ Constituição de 1967 - Art 60 - É da competência exclusiva do Presidente da República a Iniciativa das leis que:

I - disponham sobre matéria financeira;

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV - disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios.

Parágrafo único - Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

a) nos projetos oriundos da competência exclusiva do Presidente da República;

b) naqueles relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

² Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

³ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

⁴ Article 92

1 Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées à tout moment aux propositions, rapports et amendements par le Gouvernement ou par tout député.

2 Pour les propositions ou rapports, l'irrecevabilité est appréciée par le bureau de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan. Celui-ci peut également, à tout moment, opposer de sa propre initiative cette irrecevabilité.

fundamenta o exame de “*Recevabilité financière dans la procédure législative*” da Assembléia Nacional francesa, a câmara de representantes francesa, e de seu Senado, pois, lá, a câmara alta realiza exame de admissibilidade financeira.

Observe-se que na admissibilidade financeira francesa o parecer é emitido pelo Presidente da Comissão de Finanças, conforme art. 92⁵ do Regimento Interno da Assembléia Nacional, com recurso para o Conselho Constitucional, corte constitucional francesa. A arguição de incompatibilidade financeira pode ser apresentada em qualquer momento da tramitação da proposição, tanto nas comissões como no Plenário, em primeira ou segunda discussão.

Se podemos considerar que esse controle constitucional na criação da despesa, restrito à iniciativa parlamentar, demonstra certo preconceito em relação à ação legislativa proveniente dos parlamentos, inquinada de irresponsável quando da geração de gastos públicos, o mesmo não ocorre com o denominado regime de responsabilidade fiscal instaurado pela Lei Complementar nº 101, de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), cujas exigências em termos de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, fixadas em especial nos arts. 14 e 17, não fazem qualquer distinção quanto à autoria da iniciativa.

Os arts. 14 a 17 da LRF introduziram em nosso ordenamento o controle da geração de gastos tributários (renúncias fiscais, art. 14) e de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17), oriundas de leis, medidas provisórias e atos normativos, submetendo à sistemática de estimativa e compensação tanto o legislador, independente do Poder iniciante, como o administrador (art. 16). Devem esses demonstrar previamente ao ato seu impacto orçamentário-financeiro e sua neutralidade fiscal.

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

Ainda que se façam críticas ao modelo de compensação adotado pela LRF, tópico e de difícil concretização, por exigí-la no próprio texto legislativo, só o fato de atribuir a todos os Poderes a responsabilização pela boa

³ La procédure législative est suspendue en l'état jusqu'à la décision du bureau de la Commission des finances qui entend l'auteur de la proposition ou du rapport et peut demander à entendre le Gouvernement en ses observations.

⁴ Pour les amendements, l'irrecevabilité est appréciée dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 98.

⁵ Sont opposables, dans les mêmes conditions, les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances

⁵ Art. 98 *S'il apparaît évident que l'adoption d'un amendement aurait les conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution, le Président en refuse le dépôt. En cas de doute, le Président décide, après avoir consulté le président ou le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan ou un membre du bureau désigné à cet effet ; à défaut d'avis, le Président peut saisir le Bureau de l'Assemblée*

governança significou um avanço na busca do equilíbrio nas contas públicas.

Assim, o regime da responsabilidade fiscal obriga a todos os Poderes e agentes públicos quanto ao dever de demonstrar a neutralidade fiscal na imposição de obrigações para o Erário, ainda que se possa argumentar ser o Poder Executivo beneficiário de prerrogativas constitucionais que desequilibram tal isonomia em matéria financeira.

II.2. EVOLUÇÃO DO EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Nesse contexto insere-se o exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária públicas da legislação permanente, instrumento por excelência de compatibilização entre os processos legislativo ordinário e o orçamentário. Tal exame tem sido tarefa histórica da “Comissão de Finanças”, e, hoje, “Tributação”.

A forma como hoje se apresenta esse exame foi criada pela Resolução nº 17, de 1989, resultado do Projeto de Resolução nº 54, de 1989, instituindo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) ainda vigente. Essa tarefa, historicamente, foi atribuída à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, atribuição ímpar no âmbito do Congresso Nacional, porquanto jamais existente no Senado Federal.

O RICD de 1915 já continha a atribuição da Comissão de Finanças para o exame de todas as proposições que criassem despesa ou reduzissem receitas pública, não somente emendas ao orçamento, mas a qualquer forma de emenda.⁶

No processo de redemocratização pós Estado Novo, a Resolução nº 10/1947, RICD à época, em seu art. 33, §§ 5º e 6º⁷, previa a intervenção da Comissão de Finanças em todas as proposições, que de alguma forma alterassem ou pudessem vir a alterar a despesa ou receita públicas. Já em seu art. 90, § 6º⁸, ao tratar da proposta orçamentária, convertida em projeto de lei pela Comissão de Finanças no processo orçamentário bicameral

⁶ Art. 174 Tanto na 2ª como na 3ª discussão de qualquer projeto as emendas ou artigos additivos creando ou aumentando despesa ou reduzindo a receita publica, não poderão ser admitidos ao debate e à votação sem prévio parecer da Comissão de Finanças que poderá apresentar sub-emenda.

⁷ Art. 33. As Comissões permanentes tem por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião. (...)

§ 5º. À Comissão de Finanças compete:

II – manifestar-se sobre toda e qualquer proposições, inclusive aquelas que, privativamente, competem a outras Comissões, desde que concorram ou possam concorrer, para aumentar, ou diminuir, a despesa, ou a receita pública.

§ 6º Às proposições referidas nos itens anteriores não serão submetidas a discussão e à votação, ainda quando em caso de urgência, sem audiência da Comissão de Finanças.

⁸ Art. 90 (...) § 6º Na última discussão, não será admitida emenda de que resulte aumento de despesa, ou diminuição de receita, salvo o restabelecimento de medida contida na proposta do Poder Executivo, ou a consignação de verba para despesa já determinada em Lei. O art. 104, § 14, determinava que toda e qualquer emenda que alterasse a receita ou a despesa, será sempre submetida ao parecer da Comissão de Finanças

vigente, vedava a admissão de emendas que aumentassem a despesa ou diminuíssem a receita, exceto se a consignação da verba fosse para despesa já determinada em lei, ou seja, se reconhecia a existência de despesas obrigatórias geradas fora do processo orçamentário, as denominadas despesas fixas. Conceito esse que, infelizmente, foi perdido ao se redigir a Lei nº 4.320/1964, que se omite de tratar dessa relevante modalidade de gasto público.

A Constituição de 1967 já possuía em seu art. 66 o princípio do equilíbrio das finanças públicas, não só o orçamentário formal, mas estendia (art. 66, § 1º) o equilíbrio a toda a proposição que “*crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista*”. O mesmo dispositivo já previa formas embrionárias dos sistemas de compensação sistêmica (contingenciamento) e tópico (na própria norma), que só vieram a ser albergados pelo ordenamento muito depois na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seus arts. 9º, 14 e 17. Assim, a compensação sistêmica do contingenciamento e tópica já era prevista no art. 66, §§ 2º e 3º, diga-se, logo revogados pela EC nº 1 de 1969.⁹

A Resolução nº 30, de 1972, predecessora da atual Resolução 17/1989, em seu art. 27, § 7º¹⁰, já continha no rol de competências da Comissão de Finanças, precursora da atual CFT, o exame das proposições que importassem em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas e, quanto ao aspecto financeiro, quaisquer proposições, exceto as que se referissem à abertura de créditos adicionais, pois essas eram atribuições da Comissão Mista de Orçamento, nos termos da Emenda

⁹ Art 66 - o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.

§ 1º - O disposto neste artigo não se aplica:

a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica;

b) às despesas que, nos termos desta Constituição, podem correr à conta de créditos extraordinários.

§ 2º - Juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da receita, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista.

§ 3º - Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de deficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário,

§ 4º - A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinqüenta por cento das respectivas receitas correntes.

¹⁰ Art. 27. A competência das comissões permanentes é a definida nos parágrafos deste artigo. (...)

§ 7º. À Comissão de Finanças compete opinar sobre: (...)

e) proposições que importem em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas;

f) quanto ao aspecto financeiro, quaisquer proposições, exceto as que se referirem à abertura de créditos adicionais.

Constitucional de 1969¹¹. Nesse momento, deu-se a dissociação institucional entre o processo legislativo ordinário e o orçamentário.

No art. 140 da Resolução 30/1972¹² identifica-se claramente o embrião do exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, exceto pela remissão às normas orçamentárias pré-ordenadoras do Plano Plurianual e lei de diretrizes orçamentárias, inexistentes no regime constitucional de 1967/69, ainda que tivéssemos os orçamentos plurianuais e mesmo dotações plurianuais. Note-se que as proposições meramente autorizativas igualmente sujeitavam-se ao exame. Pelo art. 71, § 3º, da Resolução n. 30/72, as proposições eram primeiro admitidas pela Comissão de Constituição e Justiça e, quando coubesse à Comissão de Finanças se pronunciar, essa era ouvida por último, ou seja, mais próximo do efetivo impacto do gasto.

No atual Regimento Interno da Câmara, art. 32, X, “h”¹³, é atribuição da CFT o exame dos aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Já o art. 53, II, do RICD atribui natureza terminativa ao parecer de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.¹⁴

O RICD distingue dois tipos de análise pelos colegiados parlamentares: quanto a seu mérito e sua admissibilidade. Os órgãos técnicos dividem-se em dois grupos:

¹¹ Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º Organizar-se-á comissão mista de senadores e deputados para examinar o projeto de lei orçamentária e sobre elle emitir parecer.

§ 2º Somente na comissão mista poderão ser oferecidas emendas.

¹² Art. 140. As emendas a projetos que autorizem, criem ou aumentem a despesa pública somente poderão ser apresentadas nas comissões até o encerramento da discussão dos respectivos pareceres.

§ 1º Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de órgão, fundo, projeto ou programas, ou as que vierem a modificar o seu montante, natureza e objetivo, salvo as que se refiram aos projetos que criem cargos nos quadros das Secretarias dos Tribunais Federais, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, se assinadas pela metade, no mínimo, dos membros da Câmara.

§ 2º A decisão das Comissões sobre as emendas referidas neste artigo é conclusiva, salvo se a terça parte dos membros da Câmara requerer ao Presidente a vinda a Plenário da emenda aprovada ou rejeitada, não se admitindo, neste caso, discussão da respectiva matéria.

¹³ Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...) X - Comissão de Finanças e Tributação: (...)

h) aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual;

¹⁴ 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;

1. Comissões cuja competência se restringe à apreciação das proposições quanto ao exame de mérito; e

2. Comissões incumbidas de analisar os aspectos de admissibilidade e, quando for o caso, apreciar também o mérito da matéria.

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

O art. 54 do RICD¹⁵ fixa o caráter terminativo do parecer emitido pela CFT no tocante à incompatibilidade ou inadequação, significando que a incompatibilidade ou inadequação da proposição acarreta seu arquivamento, salvo recurso ao Plenário da Casa.

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

As emendas apresentadas em Plenário, na forma do art. 120 do RICD¹⁶, também devem receber parecer terminativo da CFT, da CCJC ou da Comissão Especial, facultada a delegação prevista no art. 121, parágrafo único, do RICD.¹⁷

¹⁵ Art. 54. Será terminativo o parecer: (...)

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

¹⁶ Art. 120. As emendas de Plenário serão apresentadas:

I - durante a discussão em apreciação preliminar, turno único ou primeiro turno: por qualquer Deputado ou Comissão;

II - durante a discussão em segundo turno:

a) por Comissão, se aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) desde que subscritas por um décimo dos membros da Casa, ou Líderes que representem este número;

III - à redação final, até o início da sua votação, observado o quorum previsto nas alíneas a e b do inciso anterior.

§ 1º Na apreciação preliminar só poderão ser apresentadas emendas que tiverem por fim escoimar a proposição dos vícios argüidos pelas Comissões referidas nos incisos I a III do art. 54.

¹⁷ Art. 121. As emendas de Plenário serão publicadas e distribuídas, uma a uma, às Comissões, de acordo com a matéria de sua competência.

Parágrafo único. O exame do mérito, da adequação financeira ou orçamentária e dos aspectos jurídicos e legislativos das emendas poderá ser feito, por delegação dos respectivos colegiados técnicos, mediante parecer apresentado diretamente em Plenário, sempre que possível pelos mesmos Relatores da proposição principal junto às Comissões que opinaram sobre a matéria.

Desde 1996 vige a Norma Interna da CFT – NICFT/96, que dispõe sujeitar-se ao exame qualquer proposição que implicar aumento ou diminuição da receita ou da despesa da União ou que repercutir, de qualquer modo, sobre os respectivos orçamentos, sua forma ou seu conteúdo, conforme seu art. 1º, § 2º, dispositivo fundado no art. 139, II, “b”, do RICD¹⁸. Esse dispositivo determina que apenas a proposição que envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos será distribuída à CFT por despacho do Presidente, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária. Decorre desse dispositivo que todas as proposições distribuídas à CFT são objeto de pronunciamento preliminar sobre sua implicação ou não em aumento de despesa ou diminuição de receita da União. Incluem-se no rol de proposições sujeitas ao exame, as emendas apresentadas tanto nas Comissões como no Plenário da Câmara, nos termos do art. 121 do RICD.¹⁹

A NICFT/96, norma que disciplina temas relevantes do exame de compatibilidade e adequação, foi aprovada quatro anos antes da edição da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. Assim, por exemplo, ela não distingue, como o fazem as LDOs, o impacto de despesas obrigatórias continuadas de outra qualquer despesa, havendo comprometimento do Tesouro, há de ser demonstrada a existência de recursos orçamentários para suportá-lo.

A NICFT/96 foi compatibilizada com a LRF pela edição da Súmula CFT nº 1/2008, em 28.10.2008, que dispõe:

“Súmula 01 - É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.”

Não se pode esquecer que a CCJR e a CFT também se pronunciam quanto ao mérito de proposições, nos casos em que a matéria a elas distribuída se relacione diretamente com seus campos temáticos. Nesses casos, elas se pronunciam quanto ao mérito. Conforme a NICFT/96, não há pronunciamento quanto ao mérito pela CFT se a proposição for considerada preliminarmente inadequada ou imcompatível.²⁰

¹⁸ Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas: (...)

II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a proposição será distribuída: (...)

b) quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária;

¹⁹ Art. 121. As emendas de Plenário serão publicadas e distribuídas, uma a uma, às Comissões, de acordo com a matéria de sua competência.

Parágrafo único. O exame do mérito, da adequação financeira ou orçamentária e dos aspectos jurídicos e legislativos das emendas poderá ser feito, por delegação dos respectivos colegiados técnicos, mediante parecer apresentado diretamente em Plenário, sempre que possível pelos mesmos Relatores da proposição principal junto às Comissões que opinaram sobre a matéria.

²⁰ Art. 10 Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.

O processo legislativo das medidas provisórias é regulado pela Resolução nº 1, de 2002-CN, norma suplementar ao Regimento Interno do Congresso Nacional. Seu art. 5º determina o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira no prazo de 14 dias pela Comissão Mista *ad hoc*. No caso de créditos extraordinários veiculados por medidas provisórias, o art. 167, § 3º, da Constituição²¹, atribui seu exame de adequação e mérito à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

Trata-se da única comissão parlamentar permanente do Poder Legislativo federal com expressa previsão constitucional presente no art. 166. O art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN²² determina a elaboração de Nota Técnica pela Consultoria de Orçamentos da Casa a que pertencer o Relator, como subsídio, para esse e a CMO, em sua análise da compatibilidade e adequação das medidas propugnadas na MP, fazendo parte do processado, para consulta dos interessados.

II.3. NATUREZA E PECULIARIDADES DO EXAME DE ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Havendo tal multiplicidade de fontes geradoras de gastos ou renúncias de receitas, fica evidente a necessidade da criação de mecanismos de regramento em sua inserção no ordenamento, sob pena de constantes crises de financiamento público. Nesse sentido, as últimas LDOs têm insistido na atribuição da atividade de controle da geração de despesas obrigatórias continuadas a órgãos especializados que tenham afinidade com essa tarefa, típica de legislador negativo, a exemplo do art. 121 da LDO/2009.²³

Observe-se que quaisquer proposições legislativas encontram-se submetidas ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, desde que submetidas ao processo legislativo ordinário regulado pela RICD. Nesse rol encontram-se as proposições sob a forma de decreto legislativo, leis complementares ou ordinárias, desde que tenham “indício” de impacto financeiro e orçamentário, conforme despacho presidencial fundado

²¹ Art. 167. (...) § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

²² Art. 19 O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de medida provisória”.

²³ Art. 121. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

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

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

no exame inicial pertinente à distribuição realizada pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Excetuam-se do exame somente as propostas de emenda constitucional, pelo fato do equilíbrio fiscal não se constituir em cláusula pétrea, não estando dentre aquelas condições fixadas no art. 60, § 4º, da Constituição²⁴. As demais proposições, e justamente por serem ainda normas de *lege ferenda*, estão submetidas à exigência, prévia à sua inserção no ordenamento jurídico, de demonstrar sua neutralidade fiscal.

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

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

Todavia, se a proposição implicar direta ou indiretamente no equilíbrio fiscal público, resultante da redução de suas receitas ou aumento de suas despesas, presunção *juris tantum* firmada pela Presidência da Casa quando da distribuição para a Comissão de Finanças e Tributação, deverá ser verificado o pressuposto de sua adequação em termos dos meios para a realização dos fins contemplados na proposição.

Reconheça-se quão difícil é a tarefa do legislador negativo presente no exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira da legislação permanente em tramitação pois, ainda que se extraia relevante mérito da proposição, por si só tal não gera os recursos necessários para viabilizá-la no universo limitado dos recursos públicos, onde pleitos dos mais variados matizes concorrem por suas fontes de financiamento.

Deve o relator de adequação abstrair os fins almejados pela proposição e voltar-se exclusivamente aos meios orçamentários e financeiros veiculados pela futura norma para sua concretização. Essa dificuldade se faz presente diuturnamente quando dos trabalhos de elaboração e apreciação de pareceres de compatibilidade e adequação, ao na busca da separação entre os fins e os meios, tarefa ingrata, mas inafastável, na busca permanente do equilíbrio fiscal.

24 Art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais

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

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

O exame de compatibilidade verifica a conformidade da proposição legislativa com as leis do ciclo orçamentário, previstas no art. 165 da Constituição Federal ²⁵: o PPA, a LDO e com o orçamento anual, assim como com as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas, em especial com a LRF que é por ela conceituado no art. 16, § 1º, II. ²⁶. Essa análise decorre da necessidade de observância do princípio de equilíbrio orçamentário acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (incisos II, III e V) ²⁷,

²⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

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

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

26 Art. 16. ... § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

²⁷ Art. 167. São vedados: (...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

pelo art. 7º, § 1º da Lei nº 4.320/64²⁸ e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e especialmente pelas leis de diretrizes orçamentárias que fixam as metas fiscais e os instrumentos legais para atingi-las.

Já a adequação se dá em relação à existência dos recursos orçamentários exigidos pela proposição, verificado por seu impacto orçamentário-financeiro oriundo dos compromissos e obrigações gerados pelas disposições legais e sua forma de compensação. A adequação orçamentária e financeira, conceituada no art. 16, § 1º, I, da LRF.²⁹, diz respeito ao denominado “espaço orçamentário”, de caráter quantitativo e qualitativo ao mesmo tempo, ou seja, a dotação deve ser suficiente e estar vinculada, ou não vedada, à despesa pretendida pela proposição. Não basta ser suficiente, deve se conformar à destinação dada às obrigações originadas na proposição sob exame. Assim, verificado seu impacto orçamentário-financeiro oriundo dos compromissos e obrigações gerados pelas disposições legais, ainda que autorizativos, deve-se identificar a existência dos recursos orçamentários exigidos pela proposição que lhe assegurem a necessária neutralidade fiscal.

II.4. APRIMORAMENTOS NOS CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS QUE RESGUARDEM A OBJETIVIDADE DO EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO

Três questões restam irresolutas no âmbito do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas: a apresentação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, a compensação do impacto estimado e a uniformidade de critérios para o exame.

A ausência da lei complementar sobre finanças públicas prevista no art. 165, § 9º, tem permitido às LDOs disciplinarem, e experimentarem, inúmeras alternativas de superação de impasses orçamentários e financeiros, desde há muito ultrapassando os estritos limites fixados pelo art. 165 da Constituição, cuja temática na atualidade é reconhecida como exemplificativa. Assuntos vinculados de uma forma ou outra ao processo orçamentário, inclusive o exame de compatibilidade e adequação

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

²⁸ Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: (...) § 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

²⁹ I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

orçamentário-financeira, foram disciplinados pelas LDOs muito antes da LRF, como pode ser visto no art. 40 da LDO/95, Lei 9082/95.

As LDOs tem se mostrado como janelas de oportunidade para aperfeiçoamentos do exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira tanto em termos de fixação de critérios para o exame de adequação como para abertura de alternativas para a tão almejada operacionalidade da sistemática de estimativa/compensação do impacto orçamentário-financeiro fixado pela LRF.

A experiência prática tem demonstrado que raramente os requisitos fixados pela LRF tem sido observados durante o processo legislativo. Parcas as proposições que contém sua estimativa de impacto orçamentário e financeira. As últimas LDOs tem aprimorado a questão no sentido da exigência da autoria dessa estimativa ser elaborada ou homologada por órgão da União, art. 120, § 3º da LDO/2009. Ainda há necessidade de estender a obrigação hoje já prevista nas LDOs da apresentação de estimativa por órgãos dos demais Poderes e MP, quando solicitados pela Comissão de Finanças e Tributação, a exemplo do já previsto para o Poder Executivo, art. 120, § 1º, da LDO/2009.³⁰

Se inexiste estimativa, quiçá , sendo os projetos aprovados sob forte pressão política e, em regra, sem observar as condições estatuídas pela LRF. Quando tentado fazer-se como exigido pelo art. 14 da LRF, renúncia de receita, que contém condições de compensação semelhantes ao art. 17, a emenda de adequação, aprovada pela CFT, compensando desoneração com aumento de alíquota de receita permanente, PL nº 1.650, de 2007, simplesmente é considerada inconstitucional, sem qualquer motivação justificante. Os mecanismos de compensação definitivamente não são cumpridos, tanto pelo Poder Executivo e demais Poderes constituídos como para as proposições de iniciativa parlamentar.

Tentativas de desenvolvimento de alternativas em termos de compensação tem sido, até o presente, infrutíferas, a exemplo da reserva para compensação prevista no art. 13 da LDO/2009³¹, motivo de voto presidencial.

³⁰ Art. 120. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2009 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2009 a 2011, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerá os subsídios técnicos para realizá-la.

§ 2º O Poder Executivo atribuirá a órgão de sua estrutura administrativa a responsabilidade pelo cumprimento do disposto neste artigo, no âmbito desse Poder.

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão da União.

³¹ Art. 13 (...) § 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e respectiva Lei consignarão recursos, no montante mínimo de 0,1% (um décimo por cento) da receita corrente líquida, destinados à constituição de reserva para atender a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, considerada como despesa primária para efeito da apuração do resultado fiscal.

Alternativa plausível à compensação tópica no próprio texto legal apresenta-se a formação de fundo para compensação ao longo do exercício, a exemplo da programação consignada, por iniciativa da CFT, na lei orçamentária de 2009, Lei nº 11.897, de 30.12.2008, na Reserva de Contingência, constituída por crédito específico para a compensação de desonerações de receitas, também denominadas renúncias de receitas ou gastos tributários, nos seguintes termos: 90.000 – Reserva de Contingência – 0999.0E61.0001 - Reserva para Compensação de Projetos de Lei que fixem Desonerações de Receitas sujeitos a deliberações de Órgão Colegiado do Poder Legislativo, durante o Exame de Compatibilidade Orçamentário-Financeira – NA. Ao crédito mencionado está consignada dotação de R\$ 94 milhões. A regulamentação de seu uso ainda encontra-se carente de normatização, já tendo sido apresentado à consideração da Presidência da CFT minuta de norma interna do órgão.

Outro item passível de aperfeiçoamento no exame de adequação diz respeito ao próprio processo de apreciação pela CFT, que poderia ser otimizado, visto tratar-se de juízo de admissibilidade, prévio e terminativo, como fixado pelo RICD.

Como já analisado, o exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeiro possui natureza essencialmente técnica e discricionariedade extremamente restrita, muito mais do que sua assemelhada admissibilidade constitucional, limitada a verificar a existência de ofensa às cláusulas pétreas ínsitas no art. 60, § 3º, da Constituição. Os estritos horizontes legislativos financeiros, parcós em princípios e pródigos em regras específicas, deixam exíguo espaço para interpretações de cunho finalístico.

Nesse sentido, poder-se-ia adotar modelo assemelhado ao já exigido pela Resolução nº 1/2002-CN para as medidas provisórias em seu art. 19, como já mencionado, com a edição de ato da Presidência da CFT determinando o envio, em meio eletrônico, de cópia da minuta do parecer elaborado para a Secretaria da CFT para fins de subsídio à Presidência e aos membros da CFT.

A matéria financeira, por sua natureza vinculante e universo temporal e espacial exaurientes, limites nas forças do Erário ou da sociedade como um todo circunscritos por exercícios financeiros, em regra submete-se a processos legislativos expeditos e altamente técnicos. Talvez, por essa razão identifique-se no trato da matéria procedimentos distintos dos adotados para outros temas, veja-se o processo orçamentário ou as inúmeras restrições constitucionais em tema tributário.

Nesse contexto, a adoção, no âmbito do processo legislativo federal, de procedimento específico para o exame de compatibilidade e adequação

§ 4º A reserva constituída nos termos do § 3º deste artigo será considerada como compensação, durante o exercício financeiro de 2009, pelo órgão técnico legislativo responsável pelo exame de adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, conforme critérios previamente fixados por esse órgão, que comunicará ao Poder Executivo as proposições que vierem a ser consideradas adequadas orçamentária e financeiramente, para fins de abertura do crédito adicional correspondente.

orçamentária e financeira não mostra-se estranho ao escopo almejado, ou seja, objetividade nas decisões tomadas.

Iniciativas legislativas voltadas para tratamento adequado do exame aqui analisado podem ser identificadas no âmbito desta Casa. Nesse sentido, tramita na Câmara proposição, PRC 245/2002³², que altera o RICD ao criar o art. 32B, constituindo, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, “*Subcomissão Permanente de Adequação Financeira e Orçamentária, composta de 11 (onze) membros, competente para o exame prévio das proposições recebidas pela Mesa da Câmara dos Deputados que envolvam os aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual*”. Da decisão da Subcomissão caberia recurso ao Plenário da Comissão, que se pronunciaria terminativamente sobre o assunto, nos termos do art. 54 do RICD. Observamos que o projeto ainda excepciona as decisões da Subcomissão da vedação do art. 29 do RICD³³, atribuindo dessa forma poder decisório à Subcomissão.

Finalizando, mencione-se a possibilidade da apresentação de emendas ao PLDO/2010 pela CFT aprimorando inúmeros dispositivos do texto legal que tratam de temas sujeitos ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, em especial relativos à renúncia de receitas e despesas com pessoal.

Exemplo paradigmático dá-se com a carência de disciplinamento pelas LDOs da concessão para agentes públicos de vantagens com caráter indenizatório, modalidade de gasto com pessoal de grande relevância e sem controle padronizado na administração federal.

Dentre essas mencione-se a extensão da periodização já existente de renúncias e vinculações de receitas a sua alterações, conforme art. 93, § 2º, da LDO/2009.³⁴

III – CONCLUSÃO

³² “Art. 32-B. A Comissão de Finanças e Tributação constituirá Subcomissão Permanente de Adequação Financeira e Orçamentária, composta de 11 (onze) membros, competente para o exame prévio das proposições recebidas pela Mesa da Câmara dos Deputados que envolvam os aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, sem prejuízo do que prevê o inciso II do art. 53. Parágrafo único. Da decisão da Subcomissão Permanente de Adequação Financeira e Orçamentária poderá o Autor, no prazo de 5 (cinco) sessões da respectiva publicação, recorrer ao Plenário da Comissão, que se pronunciará terminativamente sobre o assunto, nos termos do art. 54.”

³³ Art. 29 As Comissões Permanentes poderão constituir, dentre seus próprios componentes, sem poder decisório: (...)

³⁴ Art. 93 § 2º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias editadas no exercício de 2009, que concedam renúncia de receitas da União ou vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, devem viger por, no máximo, 5 (cinco) anos.

Das considerações apresentadas, relativas ao pleito formulado pelo Presidente da Comissão de Finanças e Tributação, depreende-se que, dentre os possíveis aprimoramentos ao processo de exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, com vistas a assegurar sua objetividade e operacionalidade, identifica-se a:

1. regulamentação dos procedimentos para apropriação da reserva para compensação de desonerações de receitas decorrentes de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, hoje existente na Lei Orçamentária para 2009;
2. edição de ato da Presidência da CFT determinando o envio, em meio eletrônico, de cópia da minuta do parecer elaborado para a Secretaria da CFT para fins de subsídio à Presidência e aos membros da Comissão;
3. atribuição de competência à Subcomissão da CFT para exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira das proposições em tramitação na Casa, com recurso para o Plenário da Comissão; e
4. apresentação de emendas ao PLDO/2010 aprimorando inúmeros dispositivos do texto legal que tratam de temas sujeitos ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira, em especial, sob o prisma material, relativos à renúncia de receitas e despesas com pessoal, ou a procedimentos, a exemplo da extensão da obrigação, hoje já prevista nas LDOs somente para o Poder Executivo (art. 120, § 1º, da LDO/2009), da apresentação de estimativa por órgãos dos demais Poderes e MP, quando solicitados pela Comissão de Finanças e Tributação.

Brasília, 19 de maio de 2009.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA
Consultor de orçamento e fiscalização financeira
Coordenação de Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira