



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ESTUDO TÉCNICO Nº 2 / 2008

**Simulação das decisões
reiteradas no exame de
compatibilidade e adequação
orçamentário-financeira pela
Comissão de Finanças e
Tributação**

Eber Zoehler Santa Helena

Mar/2008

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e-mail: eber.helena@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ESTUDO TÉCNICO Nº 2 , DE 2008

Sumulação das decisões reiteradas no exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira pela Comissão de Finanças e Tributação

1. INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico, solicitado pelo Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, Deputado Pedro Eugênio, destina-se a analisar a viabilidade da adoção por esse órgão técnico da Câmara dos Deputados do mecanismo de sumular decisões reiteradamente adotadas quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira.

2. EVOLUÇÃO DO EXAME DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Comissão de Finanças e Tributação possui dentre suas atribuições, nos termos do art. 53, II, c/c o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, a de proceder ao exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual-PPA, a lei de diretrizes orçamentárias-LDO e o orçamento anual-LOA, das proposições em tramitação na Casa.

O art. 54, II, do RICD atribui-lhe caráter terminativo em face da relevância do tema, significando que a incompatibilidade ou inadequação da proposição acarreta seu arquivamento, salvo recurso ao Plenário.

Ressalte-se que tal modalidade de parecer terminativo encontra sua origem em dispositivos presentes em nossas Constituições, que vedam o acréscimo de despesas públicas por meio de emendas parlamentares a projetos de iniciativa do Presidente da República, a exemplo do art. 60 da Constituição de 1967 ¹ e do atual art. 63 ², exceto naqueles próprios do processo orçamentário.

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. 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.

Controle de tal natureza encontra paralelo em inúmeros ordenamentos do direito comparado, a exemplo do exame de “*Recevabilité financière dans la procédure législative*” da Assembléia Nacional francesa, realizado pela Commission de Finances, de L’Économie Générale et du Plan, nos termos de o art. 145 de seu Regulamento interno e com fundamento no art. 40 da Constituição francesa.³

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).

Seus arts. 14 a 17, 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. Assim, não só o parlamentar hoje vê-se tolhido em suas iniciativas que redundem em risco para o equilíbrio fiscal, como também o administrador deve se sujeitar a essas restrições, sob pena de incorrer em infração às normas estatuídas na Lei nº 10.028, de 2000, Lei de Crimes Fiscais.

Nosso regime de controle do equilíbrio fiscal inspirou-se no modelo norte-americano do *Pay-as-you-go (PAYGO)*, introduzido naquele ordenamento por iniciativa do Congresso dos EUA ao aprovar o *Budget Enforcement Act (BEA)* de 1990, que alterou a Seção 252 do *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985*. O BEA de 1990 trouxe para a o processo legislativo ordinário exigências semelhantes ao processo orçamentário dos *sequestrations*, contingenciamento.

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

Nesse contexto, tem-se o exame de adequação e compatibilidade orçamentário-financeira da legislação permanente, previsto no art. 53, II, do RICD. O RICD fixa em seu art. 32, X, “h”, a atribuição da CFT de examinar sob os aspectos financeiros e orçamentários públicos quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à

³ « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l’aggravation d’une charge publique.* »

sua compatibilidade ou adequação não só com as normas próprias do processo orçamentário, PPA, LDO e LOA, mas deve levar em consideração as inúmeras normas configuradoras do estado financeiro brasileiro, sob as esferas constitucional, legal e regimental.

2. PECULIARIDADES DO EXAME DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados possui peculiaridades que o distinguem dos demais procedimentos presentes no processo legislativo.

Identificam-se diferenças na apreciação de proposições legislativas sob a ótica do mérito e sob a de sua compatibilidade e adequação orçamentário-financeira.

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

Todavia, se a proposição implicar direta ou indiretamente 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 admissibilidade em termos dos meios para a realização dos fins contemplados na proposição.

De conformidade com o art. 139, II, “b”, do RICD, apenas a proposição que “*envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos*” será distribuída à CFT por despacho do Presidente da Casa, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária. Incluem-se no rol de proposições sujeitas ao exame as emendas apresentadas tanto nas Comissões como no Plenário da Câmara (art. 121 do RICD).

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

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.

A análise de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira realizada na Câmara dos Deputados consiste em verificar a conformidade da

proposição legislativa com as leis do ciclo orçamentário previsto no art. 165 da Constituição Federal e com as normas pertinentes a elas e à despesa e receita públicas. Essa análise decorre da necessidade de observância do princípio de equilíbrio orçamentário acolhido pelo art. 167, II, III e V, da Carta Magna, pelo art. 7º, § 1º, da Lei nº 4.320/64 e pela LRF.

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, no caso de matérias que tramitem em caráter conclusivo pelas Comissões, art. 24 do RICD.

O exame de compatibilidade verifica a conformidade da proposição legislativa com o PPA, a LDO e com o orçamento anual, assim como com as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas, em especial com a LRF. 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 incompatibilidade ou inadequação orçamentária ou financeira pode eventualmente ser saneada por meio de emenda, quando passível de tal medida. Se a emenda saneadora for aprovada pela CFT e incorporada em substitutivo, a matéria prosseguirá em seu curso normal. Mas, se for apresentada em Plenário, terá prioridade na votação (RICD, art. 145, § 1º), quando, em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua adequação financeira e orçamentária.

Desde 1996 vige a Norma Interna da CFT, portanto editada quatro anos antes da edição da LRF, 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”* (§ 2º, art. 1º, da NI-CFT).

3. SUMULAÇÃO DE DECISÕES REITERADAS DA CFT

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

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

Nesse sentido, restritas as possibilidades de pareceres se mostram, em regra, há de se verificar se a proposição se conforma ou não com as regras do ciclo orçamentário, por natureza essencialmente descritivas e de pouca função avaliatória, restringindo assim o grau de discricionariedade.

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

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

A CCJC deve apreciar, nos termos do art. 53, II, do RICD, também em caráter terminativo, os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, das proposições em tramitação na Casa.

Para tal exame, a CCJC aprovou em 1994, sob a Presidência de Deputado José Thomaz Nonô, quatro súmulas, tendo sido uma revogada posteriormente.

As **súmulas da CCJC** dispõem sobre :

1. **Projetos Autorizativos:** Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional. -

1.1. Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno

1.2. Precedentes: PLs nº 2084/89, 892/89, 2294/91, 3167-A/92, 1132-B/91

1.3. O Ofício nº 163/90 – CCJR declarou a prejudicialidade de 112 projetos de lei que autorizavam o Poder Executivo a tomar determinada providência, e 37 projetos de lei que dispunham sobre a criação de estabelecimento de ensino. O Ofício nº 155/91 – CCJR declarou a prejudicialidade de 37 projetos de lei que autorizavam o Poder Executivo a tomar determinada providência, e 28 projetos de lei que dispunham sobre a criação ou transformação de estabelecimento de ensino.

1.4. Justificação: (Ata da 23ª Reunião Ordinária, realizada em 07/11/90,

1.4.1. Pareceres: "*O fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua inconstitucionalidade, por falta de legítima iniciativa.*" (PL nº 2084/89)

"No caso concreto, entre as atribuições pertinentes ao Poder Executivo está o de promover o ensino nos três graus. A conveniência e a disponibilidade de recursos, após estudos de viabilidade determinam a construção de uma escola de nível superior ou não, de universidades ou escolas isoladas.

Não sei onde encontrar fundamento legal para sua apresentação, pois mesmo aprovado, não cria uma obrigação, pois fica na dependência de ser, a universidade idealizada, passível de implantação quando houver dotação orçamentária própria e suficiente para tal. Autorizar o que já está autorizado pela Constituição é redundância. (...)

Numa hipótese de haver aprovação deste projeto, qual a sanção que sofreria o Executivo pelo seu não cumprimento? Nenhuma." (PL nº 1.892/89)

2. Projeto de lei que declara de utilidade pública associação, sociedade, entidade, fundação ou instituição é inconstitucional e injurídico.

2.1. Fundamento: art. 84, II da Constituição Federal; Lei nº 91, de 28/08/1935, regulamentada pelo Decreto nº 50.517, de 02/05/1961; Decreto nº 60.931, de 04/07/1967; Lei nº 6.639, de 08/05/1979; Lei nº 5.726, de 29/10/1971 (art. 3º) e § 1º e inciso II, do art. 164 do Regimento Interno.

2.2. Precedentes: PLs nº 215-A/91, 1466-A/91, 5457/89, 2973/92, 3224/92, 8345/86, 4071/93, 4072/93, 4182/89, 5261/90,

2.3. Justificação:

2.3.1. Pareceres: *"A declaração de utilidade pública é ato regrado, regulado pela Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, regulamentada pelo Decreto nº 50.517, de 02/05/61, ambos em vigor. Pela lei nº 91, é de competência do Presidente da República, via Ministério da Justiça, tal declaração. E isso deve ser assim, uma vez que ao Presidente da República, como Chefe do Poder Executivo, compete "exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal" (cf. art. 84, II da CF/88)". (Projeto de Lei nº 215-A/91).*

"Chegamos então à quase paradoxal conclusão de que o Congresso pode mudar a Lei nº 91/35, se quiser, pode até revogá-la, mas não pode descumpri-la, desobedecê-la, sem invadir a competência privativa do Executivo. Isso seria injurídico, estaria contrário ao Direito, como um todo, no nosso ordenamento jurídico atual." (PL nº 215-A/91)

"Seria, ademais, inconstitucional, não por uma forma de projeto de lei, nem pelo seu objeto, - uma vez que o Congresso PODE legislar sobre declaração de utilidade pública - mas por estar usando a lei para fazer em lugar do Executivo, a própria declaração, o que se constituiria um detournement de pouvoir, o que seria ilegal, como excesso de poder, e não, - evidentemente! - como desvio de finalidade." (PL nº 215-A/91).

3. Projeto de lei que institui dia nacional de determinada classe profissional é injurídico.

3.1. Fundamento: § 2º do art. 215 da Constituição Federal, § 1º e inciso II, do art. 164 do Regimento Interno.

3.2. Precedentes: PL n.º 2398/89, 5273/90, 3023/89,4747/90, 1153/91, 1160/88 e 1153/91,1670-A/91 e 2027-A/91.

3.3. Justificação: “O Plenário da Câmara dos Deputados e este órgão técnico firmaram entendimento no sentido da desnecessidade de lei para instituir dia nacional de determinada classe profissional.” (PL nº 2398/89)

“A Comissão de Constituição e Justiça tem entendimento firmado que projetos de tal ordem não tem quaisquer sustentação jurídica, não criam direitos nem obrigações, razão porque, por jurisprudência já assentada, o presente projeto é eivado do vício de injuridicidade.” (PL nº 5273/90)

Nesse sentido, verifica-se que a questão relativa a projetos de lei que autorizam o Poder Executivo a adotar determinada ação pode ou não ser considerada inconstitucional pelo exame da CCJC. Se a matéria for de iniciativa privativa do Presidente da República, presume-se inconstitucional em razão da súmula nº 1 da CCJC. Entretanto, se não o for, poderá ser considerada constitucional.

Quanto ao exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira há de ser verificar preliminarmente se a autorização contida no PL incorre na redução de receitas ou aumento na despesa da União se o Poder Executivo vier a efetivamente dar eficácia à norma ali posta. Se assim o fizer, então, incidirá o disposto no art. 126 da LDO/2008, Lei , que, nos mesmos termos de suas anteriores, art. 122 da LDO/2007, exige estimação e compensação desses custos ainda que eventuais:

*Art. 126. Os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou **autorizem** diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2008 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2008 a 2010, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.(grifamos)*

3. CONCLUSÕES

Como pode se verificar, são poucas as situações reguladas pelas súmulas no âmbito da CCJC, já que o rol de súmulas não foi atualizado desde 1994. A nosso ver, a relativa inação legislativa da CCJC nesse sentido não retira a utilidade da sumulação, mas insta os senhores parlamentares da CFT a discutirem previa e exaustivamente a conveniência e oportunidade da adoção desse mecanismo de normalização, racionalização e dinamização das decisões legislativas da Comissão.

A adoção do instituto da sumulação de decisões reiteradas por parte da CFT aumentaria a previsibilidade nas deliberações desse órgão técnico

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

legislativo, reduziria o dissenso parlamentar e aceleraria o processo de apreciação das matérias em tramitação na Comissão.

Para a formulação e apresentação das minutas de súmulas à consideração do Plenário da Comissão, sugere-se a constituição de grupo de trabalho parlamentar com vistas à fixação tanto dos procedimentos para apreciação da matéria como levantamento das decisões reiteradas passíveis de apresentação na forma de propostas de súmulas ao Plenário da Comissão.

Brasília, 01 de abril de 2008.

Eber Zoehler Santa Helena
consultor