



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

# ESTUDO TÉCNICO Nº 3 / 2008

**Projetos de lei autorizativos e o  
exame de compatibilidade e  
adequação orçamentário-  
financeira pela Comissão de  
Finanças e Tributação**

*Eber Zoehler Santa Helena*

Abril/2008

Endereço na Internet:

<http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2008>

**e-mail:** [eber.helena@camara.gov.br](mailto: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 3 , DE 2008**

Projetos de lei autorizativos e o exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira pela Comissão de Finanças e Tributação

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>2</b>
<b>2. A CATEGORIA DE PROJETO DE LEI AUTORIZATIVO</b>	<b>2</b>
<b>3. LEIS AUTORIZATIVAS E O EQUILÍBRIO FISCAL</b>	<b>4</b>
<b>4. AS LEIS AUTORIZATIVAS E O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA</b>	<b>9</b>
<b>5. ORIGEM DO EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA</b>	<b>10</b>
<b>6. PECULIARIDADES DO EXAME DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA</b>	<b>12</b>
<b>7. SUMULAÇÃO DE DECISÕES REITERADAS DA CFT</b>	<b>13</b>
<b>8. CONCLUSÕES</b>	<b>14</b>
<b>9. PRECEDENTES</b>	<b>16</b>

## **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 as alternativas em termos de simulação de decisões por aquele órgão técnico da Câmara dos Deputados relativas a projetos de natureza autorizativa.

## **2. A CATEGORIA DE PROJETO DE LEI AUTORIZATIVO**

Este estudo busca apresentar possibilidades de formulação de verbetes, simulação, de decisões reiteradas adotadas pela Comissão de Finanças e Tributação-CFT referentes a projetos considerados “autorizativos”.

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



O elemento autorizativo ou imperativo da norma diz respeito a seu grau de exigibilidade de comportamento do destinatário da norma. A norma jurídica imperativa é aquela cujo conteúdo não pode ser prescindido pelos sujeitos a ela submetidos, de forma que sua regulação normativa tem completa validade independente da vontade do indivíduo a ela sujeito. Todavia, exceções à imperatividade devem ser perscrutadas com atenção, visto que a norma, em sua essência, tem natureza cogente, em especial tratando-se de normas de direito público, caso das disposições de direito financeiro de caráter normativo, que em regra são de ordem pública. Como exceção tem-se as disposições sobre a programação de receitas e despesas no ciclo orçamentário, que em regra tem caráter autorizativo, a não ser que outra norma, fora do processo orçamentário determine o contrário.

Assim, as receitas são estimadas e obrigatórias em virtude dos diplomas tributários e não dos orçamentários, não mais vigindo entre nós o princípio orçamentário da anualidade, que exigia a inclusão no orçamento para cobrança do tributo. Quando à despesa, as leis orçamentárias fixam seu limite máximo, não sua execução necessária, a não ser que outra lei fixe sua obrigatoriedade.

Para Maria Helena Diniz <sup>1</sup> a norma jurídica é imperativa porque prescreve as condutas devidas e os comportamentos proibidos e, por outro lado, é autorizante, uma vez que permite ao lesado, pela sua violação, exigir o seu cumprimento, a reparação do dano causado ou ainda a reposição das coisas ao estado anterior. Aqui o alvo da primeira acepção da condição autorizativa apresenta-se no indivíduo ou coletividade.

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

Cristiani Derani <sup>2</sup> pondera acerca da autorização política para efetivação de políticas públicas e sua exigibilidade por seus destinatários:

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

<sup>1</sup> Diniz, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 378.

<sup>2</sup> Derani, Cristiane. *Política Pública e a norma política*. IN: *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 132 e 136.



*de uma convenção social. O Estado só faz porque deve, e ele deve porque há uma norma que impõe aquilo que ele deva fazer. Esta norma existe como resultado de embates sociais que permitiram aquele resultado. Então, em última análise, o Estado faz aquilo que a sociedade quer que ele faça.*

(...)

*A norma política, inicialmente, deve prever a competência, isto é, quem faz a política, quem estaria autorizado. A autorização implica um comprometimento, quer dizer, se a norma atribui a esferas de poder ou órgãos governamentais o poder para realizar atos e alcançar objetivos, sua execução pode ser cobrada por aqueles a quem os benefícios da realização da norma se destinam, aqueles que sofrem os efeitos da realização ou não da norma jurídica terão o direito subjetivo de reclamar a ação dos sujeitos autorizados, porque a ação lhes diz respeito.*

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

Portanto, imaginar que a simples aposição em texto legislativo do termo “Fica autorizado o Poder Executivo a ...” suprimiria sua exigibilidade social é desconsiderar o próprio fim da norma legal, qual seja, a realização dos anseios sociais em termos de normatização das relações humanas ou de colmatação de necessidades individuais ou coletivas. O mero caráter autorizativo da norma não lhe retira sua eficácia social, apenas pode postergá-la sem reduzir sua exigibilidade, criando-se expectativas dentre os interessados em sua prestação pelo Estado. Certo desse efeito imanente às normas autorizativas, o legislador, tanto constitucional como o complementar, exige desses estatutos, ainda quando de sua formação, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e respectiva compensação, como será adiante identificado.

Ressalte-se que em ordenamentos forâneos, estimulado pela OCDE e exigido pela Comunidade Européia<sup>3</sup>, exige-se não só a mensuração do impacto orçamentário da norma em elaboração, mas também sua oportunidade econômica e seus impactos sociais ou ambientais.

### **3. LEIS AUTORIZATIVAS E O EQUILÍBRIO FISCAL**

Na área financeira, encontramos várias leis autorizativas no ciclo orçamentário, sendo seu exemplo mais significativo a lei orçamentária anual,

<sup>3</sup> CCNM/SIGMA/PUMA . Improving policy instruments through impact assessment. SIGMA PAPER: No. 31. 2001. Disponível em : [http://appli1.oecd.org/olis/2001doc.nsf/linkto/ccnm-sigma-puma\(2001\)1](http://appli1.oecd.org/olis/2001doc.nsf/linkto/ccnm-sigma-puma(2001)1). Acesso em 09.04.2008.

Vide exemplo de *assessment impact* de norma comunitária em :

<http://www.defra.gov.uk/fish/fishfarm/pdf/fishhealth-draftdirective.pdf>



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

ao menos naqueles créditos que contemplem dotações ditas discricionárias, hoje menos de 9% dos gastos primários consignados na lei orçamentária para 2008. Tais dotações destinam-se a programas de trabalho com ações não fixadas em lei permanente. Existindo leis anteriores que determinem o gasto público, esses créditos passam a ser de execução obrigatória, não passíveis de controle pela via do contingenciamento, mecanismo de constrangimento orçamentário-financeiro previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, Lei Complementar nº 101, de 2000.

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

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

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

*Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:*

*I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1o do art. 4o;*

*II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6o do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;*

Dessa forma, havendo norma legal fixadora da obrigatoriedade da ação de política pública, necessário se faz sua inclusão na lei orçamentária e em suas normas preordenadoras como LDO e PPA, ainda que essas mesmas leis também o sejam autorizativas naquilo não fixado previamente em lei permanente.

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



Assim, as LDOs fixam em vários dispositivos ordens para a observância estrita dessas metas fiscais, parâmetro da boa governança, próprio do regime da responsabilidade fiscal a que se submete o Estado brasileiro desde a edição da LRF, e cuja busca do equilíbrio fiscal remonta aos idos dos anos 80. Nesse sentido, Patrícia Mazza-Arzabe <sup>4</sup> aponta o papel da boa governança no processo de formulação de políticas públicas:

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

O princípio basilar estatuído pela LRF e reafirmado pelas subseqüentes LDOs, e que justifica o exame de compatibilidade e adequação orçamentário e financeiro realizado pela CFT, está na fixação de metas fiscais e sua observância. Para isso devem ser consideradas não só aquelas normas que direta e objetivamente afetam essas metas, mas também outras que possam vir a implicar em desequilíbrio no *status quo* financeiro das finanças públicas.

Nessa sistemática, a LDO/2008, Lei 11.514, de 13.08.2007, elege inicialmente, art. 2º, a meta fiscal a ser atingida, para o exercício de 3,8% do PIB, nos seguintes termos:

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

Fixada a meta fiscal, passa a LDO a disciplinar como deverá a observância de tais metas fiscais serem verificadas. Logo no art. 12 <sup>5</sup> ,

<sup>4</sup> Mazza-Arzabe, Patrícia. Dimensão jurídica das políticas públicas. IN: Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 59.

<sup>5</sup> Art. 12. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2008 conterá:  
I - resumo da política econômica do País, análise da conjuntura econômica e atualização das informações de que trata o § 4º do art. 4º da Lei Complementar no 101, de 2000, com indicação do cenário macroeconômico para 2008, e suas implicações sobre a Proposta Orçamentária de 2008; (...)

III - avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central, compreendendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, explicitando receitas e despesas, bem como indicando os resultados primário e nominal implícitos no Projeto de Lei Orçamentária de 2008,



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

determina que a lei orçamentária anual demonstre a observância das metas fiscais por ela fixadas.

O mesmo é exigido dos créditos adicionais pela LDO/2008 no art. 61.<sup>6</sup> Também as LDOs submetem os projetos de lei ou medidas provisórias que contenham gastos tributários, renúncias de receitas, ao regime de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e sua compensação, a exemplo do art. 98 da LDO/2008.<sup>7</sup>

Outro exemplo de norma legal autorizativa, por não gerar ela mesma diretamente direito público subjetivo a qualquer indivíduo, podem ser

---

na Lei Orçamentária de 2007 e em sua reprogramação, e os realizados em 2006, de modo a evidenciar:

a) a metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento; e

b) os parâmetros utilizados, informando, separadamente, as variáveis macroeconômicas de que trata o Anexo de Metas Fiscais referido no art. 4o, § 2o, inciso II, da Lei Complementar no 101, de 2000, em 2006 e suas projeções para 2007 e 2008;

IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas;

V - justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente, dos principais agregados da receita e da despesa;

VII - medidas adotadas pelo Poder Executivo, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, para redução e controle das despesas primárias correntes, obrigatórias e discricionárias, destacando-se, dentre essas, os gastos com diárias, passagens, locomoção e publicidade.

<sup>6</sup> Art. 61. Os projetos de lei relativos a créditos adicionais serão encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, também em meio magnético, de forma consolidada, de acordo com as áreas temáticas definidas no [art. 26 da Resolução nº 1, de 2006-CN](#), ajustadas a reformas administrativas supervenientes, preferencialmente na segunda quinzena de maio e na primeira de outubro, sem prejuízo do disposto no art. 64 desta Lei.

§ 12. Os projetos de lei relativos a créditos adicionais solicitados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, com indicação dos recursos compensatórios, exceto se destinados a pessoal e dívida, serão encaminhados ao Congresso Nacional no prazo de até 30 (trinta) dias, a contar da data do pedido, observados os prazos previstos neste artigo.

§ 13. Os projetos de lei de créditos adicionais destinados a despesas primárias deverão conter demonstrativo de que não afetam o resultado primário anual previsto no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, ou indicar as compensações necessárias, em nível de subtítulo.

<sup>7</sup> Art. 98. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar no 101, de 2000.

§ 1o Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial as mesmas exigências referidas no caput deste artigo, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.

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



considerados os projetos de lei que criam cargos ou funções públicas, gastos com pessoal, que *strictu sensu* não criam despesa obrigatória, pois essa só surgirá efetivamente quando do provimento do cargo pela nomeação de um servidor concursado ou de livre provimento.

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

Dessa forma, mesmo que autorizativos, os projetos de lei e medidas provisórias que aumentem gastos com pessoal, ou melhor, autorizem o aumento, ainda assim estão rigidamente submetidos ao regime de responsabilidade fiscal, não só pelo art. 169 da Constituição, como pela LRF e pela sistemática fixada nas LDOs, como o fixado no art. 87 da LDO/2008.<sup>8</sup>

Ao findar de suas disposições, a exemplo das anteriores, a LDO/2008, art. 125, exige no tocante ao equilíbrio fiscal que todas as normas legais, já em sua fase de elaboração legislativa, preventivamente, demonstrem sua neutralidade fiscal, sejam autorizativas ou não:

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

*§ 1º O Poder Executivo encaminhará, quando solicitado pelo Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a estimativa da*

<sup>8</sup> Art. 87. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, inclusive transformação de cargos, a que se refere o art. 84, § 2º, desta Lei, deverão ser acompanhados de:

I - declaração do proponente e do ordenador de despesas, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelecem os [arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#), que demonstre a existência de autorização e a observância dos limites de que trata o Anexo previsto no **caput** do art. 89 desta Lei;

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

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

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



*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.*

#### **4. AS LEIS AUTORIZATIVAS E O EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA**

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

*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.*

O universo legislativo de iniciativa privativa do Presidente da República é arrolado no art. 61 da Carta Política<sup>9</sup>, já a ressalva ali permitida diz respeito às emendas parlamentares no processo orçamentário.

---

<sup>9</sup> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;



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

A Norma Interna de 1996 da CFT, em caráter precursor ao regime de responsabilidade fiscal, já vedava, e veda, em tema de gasto tributário, renúncia de receita, que se utilize do mecanismo de postergar o impacto, algo semelhante a conceder autorização para algo a ser efetivado no futuro, da seguinte forma:

*Art. 2º É incompatível ou inadequada a proposição que conflite com qualquer dos instrumentos ou normas referidos no artigo anterior, observadas as questões de hierarquia e reserva legal. (...)*

*§ 2º A previsão de vigência em exercício futuro de norma que conceda ou amplie incentivo, isenção ou benefício de natureza tributária ou financeira não sana eventual incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira da proposição em exame.*

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

## **5. ORIGEM DO EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

A CFT 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 das proposições em tramitação na Casa com o plano plurianual-PPA, a lei de diretrizes orçamentárias-LDO e o orçamento anual-LOA, dentre outros diplomas legais como a LRF.

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

---

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



de 1967<sup>10</sup> e do atual art. 63, já mencionado, exceto naqueles próprios do processo orçamentário.

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 Comissão 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.<sup>11</sup>

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 n° 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 n° 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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> « *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.* »



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.

## **6. PECULIARIDADES DO EXAME DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

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).

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 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.

## **7. 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 efetivado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania-CCJC.

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

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

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

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

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

## **8. CONCLUSÕES**

Como demonstrado, o regime da responsabilidade fiscal, instaurado pela LRF a partir de 2000, exige dos projetos de lei, medidas provisórias, e mesmo



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

de atos normativos, ainda que tenham caráter autorizativo, a verificação dos pressupostos da manutenção do equilíbrio fiscal, conforme as metas fiscais fixadas nas LDOs.

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

Nesse sentido, propomos seja adotada pela CFT a seguinte súmula, com fundamento nos Precedentes em anexo:

**“Súmula 01 - É incompatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal e inadequada a proposição que, ainda que em caráter autorizativo, não apresente estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro e respectiva compensação.**

*Fundamento: Lei Complementar nº 101, de 2000, arts. 14 e 17 e correspondentes disposições das leis de diretrizes orçamentárias.*

*Precedentes: PLPs n.º 158/04 e 111/03; PLs n.º 1.895-B/03, 6.291-B/02, 3.521/04, 5.781-B/05, 4.550-A/04, 2.819/03, 3.087-A/04, 1.126-A/99, 657-B/03, 331/03, 7.513-A/03, 525-A/99 e 2.950-A/97.”*

Brasília, 15 de abril de 2008.

*Eber Zoehler Santa Helena*  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira



## 9. PRECEDENTES

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 158/04** - do Sr. Zequinha Marinho – que "autoriza o Poder Executivo a criar o Pólo de Desenvolvimento do Araguaia e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento Integrado do Araguaia".

RELATOR: Deputado **PEDRO NOVAIS**

PARECER: pela **inadequação** financeira e orçamentária.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

**PROJETO DE LEI Nº 1.895-B/03** - do Sr. Zonta - que "autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Florestal Trabalho e Renda em todo o Território Nacional, ajustado

ao Programa Fome Zero, do Governo Federal".

RELATOR: Deputado **FÁBIO RAMALHO**

PARECER: pela **inadequação** financeira e orçamentária.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

**PROJETO DE LEI Nº 6.291-B/02** - do Sr. Chico da Princesa - que "fica o Poder Executivo autorizado a criar o Fundo de Reserva contra riscos e danos causados por poluição genética ambiental, riscos a saúde humana causados por organismos vivos geneticamente modificados, os chamados alimentos transgênicos, às contaminações químicas e por agrotóxicos".

RELATOR: Deputado **FÁBIO RAMALHO**

PARECER: pela **inadequação** financeira e orçamentária.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

**PROJETO DE LEI Nº 3.521/04** - do Senado Federal (PLS nº 516/03) - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Universidade Federal do Cariri (UFCARIRI)".

RELATOR: Deputado **JOSÉ PIMENTEL**

PARECER: pela incompatibilidade e **inadequação** financeira e orçamentária.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

**PROJETO DE LEI Nº 5.781-B/05** - do Senado Federal (PLS nº 16/05) - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Vale do Rio Doce, na cidade de Governador Valadares, no Estado de Minas Gerais".

RELATOR: Deputado **CARLOS WILLIAN**

PARECER: pela incompatibilidade e **inadequação** financeira e orçamentária.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

**PROJETO DE LEI Nº 4.550-A/04** - do Sr. Carlos Nader - que "autoriza o Poder Executivo a implantar aparelhos com sistema de raio x para inspecionar todos os objetos, bolsas e sacolas que entrarem nas penitenciárias e dá outras providências". (Apensados: PL's nºs 5.457/05, 5.904/05 e 7.034/06)

RELATOR: Deputado **JOÃO DADO**

PARECER: pela **inadequação** financeira e orçamentária do Projeto, dos PL's nºs 5.457/05 e 5.904/05, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 7.034/06, apensado.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 111/03** - do Sr. Carlos Alberto Rosado - que "autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento da Chapada do Apodi e institui o Programa Especial de Desenvolvimento da Chapada do Apodi".

RELATOR: Deputado MAX ROSENMANN

PARECER: pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto e da emenda da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional e, no mérito, pela aprovação do Projeto, da emenda da CAINDR, com emenda.

RESULTADO: rejeitado, unanimemente, o parecer. Designado relator-substituto o Deputado Fernando Coruja, que proferiu o novo parecer pela incompatibilidade e **inadequação** financeira e orçamentária do Projeto e da emenda da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. Em votação, aprovado, unanimemente, o novo parecer. O parecer do Deputado Max Rosenmann passou a constituir voto em separado.

**PROJETO DE LEI Nº 2.819/03** - do Sr. Carlos Mota - que "autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e dá outras providências". (Apensados: PL's nºs 3.614/04 e 4.300/04)

RELATOR: Deputado ROBERTO BRANT

PARECER: pela **inadequação** financeira e orçamentária do Projeto e do PL nº 3.614/04, apensado, e pela adequação financeira e orçamentária do PL nº 4.300/04, apensado.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

**PROJETO DE LEI Nº 3.087-A/04** - do Sr. Luis Carlos Heinze - que "autoriza a equalização de taxas de juros nos financiamentos que especifica, inerentes às atividades desenvolvidas no âmbito da bovinocultura de corte, da bubalinocultura de corte, ou da eqüinocultura".

RELATOR: Deputado FÉLIX MENDONÇA



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

PARECER: pela incompatibilidade e **inadequação** financeira e orçamentária.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

**PROJETO DE LEI Nº 1.126-A/99** - do Sr. Enio Bacci - que "autoriza auxílio-reclusão a presos provisórios." (Apensado: PL nº 2.687/00)

RELATOR: Deputado JOÃO LEÃO

PARECER: pela **inadequação** financeira e orçamentária do Projeto, do PL nº 2.687/00, apensado, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

*Altera a lei que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social para estender o auxílio reclusão aos dependentes do preso provisório o "desde que não receba remuneração da empresa, nem estiver em benefício de qualquer auxílio, abono ou aposentadoria".*

**PROJETO DE LEI Nº 657-B/03** - do Sr. Babá - que "autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal do Oeste do Estado do Pará e dá outras providências."

RELATOR: Deputado ROBERTO BRANT

PARECER: pela **inadequação** financeira e orçamentária.

RESULTADO: aprovado, unanimemente, o parecer.

*Autoriza a criação de uma Universidade Federal no interior do Estado do Pará, com sede no Município de Santarém, voltada para o desenvolvimento econômico e socio-cultural da região.*

**PROJETO DE LEI Nº 331/03** - do Poder Executivo - que "autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira."

RELATOR: Deputado JOSÉ PIMENTEL

PARECER: pela adequação financeira e orçamentária.

Aprovado, unanimemente, o parecer.

*Autoriza a União a conceder indenização a José Pereira Ferreira, no valor de R\$ 52.000,00, por haver sido submetido à condição de escravo e sofrido lesões corporais.*

**PROJETO DE LEI Nº 7.513-A/03** - do Senado Federal - (PLS nº 278/01) - que "autoriza a criação do Fundo de Apoio à Cultura da Carnaúba, Funcarnaúba, e dá outras providências."

RELATOR: Deputado JOÃO CORREIA

PARECER: pela **inadequação** financeira e orçamentária.

RESULTADO: Aprovado, unanimemente, o parecer.



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

**PROJETO DE LEI Nº 525-A/99** - do Sr. Léo Alcântara - que "autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo de Apoio à Microempresa, a ser administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, alterando a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997." (Apensados: PL's nºs 547/99, 4.875/01, 614/99, 1.157/99 e 1.666/99)

RELATOR: Deputado JOSÉ PIMENTEL

PARECER: pela incompatibilidade e **inadequação** financeira e orçamentária do Projeto, dos PL's nºs 547/99, 614/99, 1.157/99, 1.666/99, 4.875/01, apensados, e do Substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio.

RESULTADO: Aprovado, unanimemente, o parecer.

**PROJETO DE LEI Nº 2.950-A/97** – do Sr. Abelardo Lupion - que "altera o art. 16 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil, para incluir os institutos de pesquisa dentre as pessoas jurídicas de direito privado, regular a sua constituição pela União, com a finalidade de promover a pesquisa científica, e autorizar o Poder Executivo a transformar a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA em Instituto de Pesquisa."

RELATOR: Deputado PAUDERNEY AVELINO

PARECER: pela incompatibilidade e **inadequação** financeira e orçamentária.

Aprovado, unanimemente, o parecer