

DIRETORIA LEGISLATIVA
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
Núcleo Temático IV: Agricultura e Desenvolvimento Agrário

Est 30 Exame de Adequação

O EXAME DE ADEQUAÇÃO

ORÇAMENTÁRIA E

FINANCEIRA

(VERSÃO PRELIMINAR)

Brasília, dezembro de 2001

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. DETERMINAÇÃO REGIMENTAL.....	4
3. A PROPOSIÇÃO SOB ANÁLISE: UMA CONTROVÉRSIA	5
4. A PROPOSIÇÃO SEM IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA OU FINANCEIRA	7
5. A ANÁLISE DO MÉRITO DA PROPOSIÇÃO.....	7
6. A PROPOSIÇÃO COMPATÍVEL.....	9
7. A PROPOSIÇÃO ADEQUADA.....	10
8. A PROPOSIÇÃO INCOMPATÍVEL OU INADEQUADA	10
8.1. Conflito com normas orçamentárias	10
8.2. Despesa de Investimento.....	13
8.3 Criação de Fundos.....	13
9. A LRF E A ANÁLISE DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA OU FINANCEIRA	13
10. A RENÚNCIA DE RECEITA.....	15
11. COMENTÁRIOS FINAIS E SUGESTÕES	17
a) Adequação e/ou compatibilidade orçamentária e/ou financeira:.....	17
b) A Constituição Federal e o exame de adequação.....	18
c) Emendas saneadoras	18
d) Criação de fundos	18
e) A previsão de despesa ou da renúncia de receitas.....	19
f) Tramitação na CFT.....	20
h) Redação do Parecer.....	20
ANEXO.....	21

O EXAME DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

VANDER GONTIJO^(*)

1. INTRODUÇÃO

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 orçamentárias previstas no art. 165 da Constituição Federal¹ e com as normas pertinentes a eles e à despesa e receita públicas. Essa análise decorre da necessidade de observância do princípio de equilíbrio orçamentário acolhido pelo art. 167, da Carta Magna (incisos II, III e V), pelo art. 7º, § 1º da Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Essa análise tem por finalidade preservar a programação de trabalho da União aprovada pelo Congresso Nacional e os compromissos relativos ao equilíbrio fiscal.

Este trabalho discorre sobre procedimentos, estrutura e conteúdo da referida análise. Ao final do trabalho, em razão novas referências e restrições impostas pela Lei Complementar nº 101, de 2000, (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) das sugerem-se algumas contribuições para uma eventual revisão da norma interna que regula essa matéria, a atual Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - CFT.

(*) Ph.D. Consultor de Orçamentos da Câmara dos Deputados. Ex-chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamentos e Gestão.

¹ Quais sejam: leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

2. DETERMINAÇÃO REGIMENTAL

O exame de compatibilidade determinado pelo inciso II, do art. 53, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)² é a análise que se faz sobre a conformidade da proposição legislativa com o plano plurianual (PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e com o orçamento anual (LOA) e com as normas³ pertinentes a eles e à receita e despesa públicas, nos termos do art. 1º da NI-CFT, *in verbis*:

“Art. 1º O exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, de que trata o *art.* 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se fará por meio da análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, com o orçamento anual e com as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.”

Essa análise é realizada no âmbito da CFT e o parecer aprovado é terminativo (art. 54, inciso II, do RICD):

Art. 54 Será terminativo o parecer:

....

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

Quando houver recurso contra parecer de adequação financeira e orçamentária da CFT, o Plenário deliberará, em apreciação preliminar, somente quanto ao objeto do recurso (art. 144, RICD):

Art. 144. Haverá apreciação preliminar em Plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de Comissão, emitido na forma do art. 54.

Vale salientar que a incompatibilidade ou inadequação orçamentária ou financeira pode ser saneada por meio de

² 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;

³ Por exemplo: Constituição Federal - CF, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação – NI-CFT, entre outras.

emenda. Se a emenda saneadora for aprovada pela CFT e incorporada em substitutivo, a matéria prosseguirá em seu curso normal⁴. Mas, se for apresentada em Plenário, terá prioridade na votação (RICD, art. 145, § 1º):

Art. 145. Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição somente quanto à sua constitucionalidade e juridicidade ou adequação financeira e orçamentária.

§ 1º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

3. A PROPOSIÇÃO SOB ANÁLISE

De acordo com o art. 53 do RICD, antes da deliberação do Plenário da Casa, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso.

Portanto, se for requerido o exame de mérito da CFT, o despacho da Mesa indicará o art. 53, inciso II, do RICD. Quando apenas o exame de adequação estiver em questão, o despacho da Mesa indicará apenas o art. 54, inciso II.

Já a NI-CFT, seguindo os termos do art. 32, inciso IX, alínea h, do RICD⁵, dispõe que se sujeita a essa análise qualquer

⁴ A redação do art. 146, do RICD ainda se refere a procedimento adotado no antigo processo legislativo (Ver Foschete, M, 1999).

⁵ Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

...

IX - 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;

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).

Essa seletividade, que aliás vem sendo a prática, está, também, em conformidade com o art. 139, inciso II, alínea b, do RICD. 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, *in verbis*:

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:

- a) às Comissões a cuja competência estiver relacionado o mérito da proposição;
- b) quando envolver aspectos financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação, para o exame da compatibilidade ou adequação orçamentária;"

Recorde-se que, de acordo com o art. 100 do RICD, a emenda também é uma proposição e, como tal, deve ser submetida à análise de adequação orçamentária ou financeira.

No caso de uma proposição receber emendas em Plenário, o exame da sua adequação financeira e orçamentária poderá ser feito mediante parecer apresentado diretamente naquele órgão máximo de deliberação (art. 121, parágrafo único do RICD):

"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."

Observe-se, então, que as proposições denominadas “Proposta de Fiscalização e Controle, indicação, recurso e parecer” deveriam ser, pelo art. 53 do RICD, submetidas à análise de adequação. Mas, pelo disposto nos arts. 32 e 139 do RICD, dificilmente passariam por esse trâmite, pois, pela sua natureza, não envolvem aspectos que afetam o orçamento público.

No caso das Medidas Provisórias, aguarda-se a promulgação do Projeto de Resolução nº 5, de 2001-CN, que deverá regular a apreciação das mesmas pelo Congresso Nacional. O texto dessa proposição prevê, além da análise de adequação orçamentária e financeira, a elaboração de Nota Técnica pela Consultoria de Orçamentos da Casa a que pertencer o Relator (art. 18).

4. A PROPOSIÇÃO SEM IMPLICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA OU FINANCEIRA

Quando a proposição não afetar a receita ou a despesa públicas não terá implicação orçamentária ou financeira. Neste caso, deve-se concluir no voto final do parecer do Relator que à CFT não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não (art. 9º da NI-CFT):

“Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir, no voto final, que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.”

Com essa conclusão, a proposição deverá ser submetida, se for o caso, ao exame de seu mérito.

5. A ANÁLISE DO MÉRITO DA PROPOSIÇÃO

Além do exame da compatibilidade e da adequação financeira, a CFT também examina o mérito das matérias incluídas em sua competência regimental (art. 32, inciso IX, do RICD):

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

...

VIII - Comissão de Finanças e Tributação:

- a) sistema financeiro nacional e entidades a ele vinculadas; mercado financeiro e de capitais; autorização para funcionamento das instituições financeiras; operações financeiras; crédito; bolsas de valores e de mercadorias; sistema de poupança; captação e garantia da poupança popular;*
- b) sistema financeiro da habitação;*
- c) sistema nacional de seguros privados e capitalização;*
- d) títulos e valores mobiliários;*
- e) regime jurídico do capital estrangeiro; remessa de lucros;*
- f) dívida pública interna e externa;*
- g) matérias financeiras e orçamentárias públicas, ressalvada a competência da Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal; normas gerais de direito financeiro; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*
- 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;*
- i) fixação da remuneração dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos membros da magistratura federal;*
- j) sistema tributário nacional e repartição das receitas tributárias; normas gerais de direito tributário; legislação referente a cada tributo;*
- l) tributação, arrecadação, fiscalização; parafiscalidade; empréstimos compulsórios; contribuições sociais; administração fiscal."*

Porém, o mérito não será examinado se a proposição for considerada incompatível ou inadequada pelo Relator e esse fato será registrado no seu voto (art. 10 da NI-CFT):

"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."

Observe-se que, quando a CFT for solicitada para apenas examinar a compatibilidade ou a adequação orçamentária e financeira, o exame de mérito e a elaboração de substitutivo não deverão ser realizados (art. 7º da NI-CFT):

"Art. 7º Nos casos em que a competência da Comissão limitar-se ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira não caberá exame de mérito nem apresentação de substitutivo".

No entanto, quando a CFT for solicitada para também analisar o mérito da proposição, isso será feito após a constatação de que a mesma está adequada ou compatível, ou não tiver implicação orçamentária ou financeira.

6. A PROPOSIÇÃO COMPATÍVEL

A proposição é compatível quando não conflitar com as normas do PPA (diretrizes, objetivos e metas), com as normas e disposições da LDO (inclusive metas e prioridades), e com a LOA (legislação orçamentária) e demais disposições legais em vigor (alínea a, § 1º, art. 1º; art. 3º, art. 4º, art. 5º, da NI-CFT).

Art. 1º ...

§ 1º Para efeitos desta Norma entende-se como:

compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor ...;

Art. 3º É compatível com (as normas do) o Plano Plurianual a proposição que não conflita com qualquer de suas diretrizes, objetivos e metas.

Art. 4º É compatível com a lei de diretrizes orçamentárias a proposição que não conflita com suas disposições, inclusive metas e prioridades.

Art. 5º É compatível com o orçamento anual a proposição que não conflite com a legislação orçamentária, observado o disposto no art. 8º e as demais disposições desta Norma Interna.

É, também, compatível a proposição de despesa em investimento prevista no PPA por um período superior a mais de um ano (parágrafo único do art. 3º da NI-CFT):

"Parágrafo único. A proposição de que decorre investimento que necessite mais de um ano para sua realização só será compatível se a ação estiver prevista no plano plurianual."

A compatibilidade também se verifica em relação à proposição de que decorre aumento de despesa com pessoal e houver autorização na LDO e dotação orçamentária suficiente para atender as projeções de despesa e aos acréscimos decorrentes (parágrafo único do art. 4º da NI-CFT):

“Parágrafo único. A proposição de que decorre aumento de despesa com pessoal só será compatível se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias, e dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa e aos acréscimos dela decorrentes.”

7. A PROPOSIÇÃO ADEQUADA

Quando estiver adaptada, ajustada ou abrangida pelo PPA, LDO e LOA (alínea b, § 1º, art. 1º da NI-CFT), a proposição poderá ser considerada adequada orçamentária ou financeiramente:

“§ 1º Para efeitos desta Norma entende-se como:

...

b) adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.”

Obviamente, nos casos em que houver adequação com a LOA, entender-se-á que a proposição é compatível com o PPA e com a LDO (§ 1º, art. 2º, da NI-CFT):

“§ 1º Nos casos em que houver adequação com a lei orçamentária anual, entender-se-á que a proposição é compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 4º.”

8. A PROPOSIÇÃO INCOMPATÍVEL OU INADEQUADA

8.1. Conflito com normas orçamentárias

A proposição deve ser considerada incompatível ou inadequada quando contiver dispositivo que conflita com o PPA, LDO e LOA ou com as normas pertinentes a esses instrumentos e à receita e à despesa públicas (art. 2º da NI-CFT):

“Art. 2º É incompatível ou inadequada a proposição que conflite com qualquer dos instrumentos ou normas referidos no artigo anterior⁶, observadas as questões de hierarquia e reserva legal.”

⁶ No art. 1º da NI-CFT são citados o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual.

O cumprimento do disposto nesse artigo tem gerado alguma discussão. A polêmica se resume em interpretar o que se entende por conflitar. Por exemplo, uma proposta que implica em alteração da receita ou da despesa conflita ou não com a Lei de Meios.

Ora, se as despesas para o exercício já estão fixadas na Lei Orçamentária e se a previsão de receitas foi apreciada, aprovada e incorporada na Lei Orçamentária, somente outra lei poderia alterar o que naquela se encontra disposto.

Acontece que a Constituição Federal dispõe que a Lei Orçamentária só pode ser alterada por meio de lei de crédito adicional, cuja iniciativa cabe apenas ao Poder Executivo.

Ou seja, a liberdade parlamentar nesse caso fica tolhida por dois motivos. O primeiro é devido à questão da capacidade constitucional da iniciativa da proposição. A proposta orçamentária, bem como suas propostas de alteração, pertence ao universo das atribuições Constitucionais do Poder Executivo:

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

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

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

A oportunidade que o parlamentar tem de propor alterações na proposta orçamentária ocorre durante a fase de sua apreciação pelo Congresso Nacional, pois nenhum aumento da despesa é permitido a não ser por meio de emendas:

“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;*

Os parágrafos 3º e 4º, do art. 166 da CF se referem especificamente às emendas parlamentares:

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
I – sem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:; e
III – sejam relacionadas:
a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.”)

O segundo motivo é o da ineficácia. Mesmo que a proposta parlamentar para inclusão de nova despesa no orçamento seja aprovada, sua inclusão no programa de trabalho do exercício e, conseqüente execução financeira dependerá da ocorrência de receita correspondente com comprometimento viável ou de compensação por meio de redução de despesas já fixadas. E isso só pode ser feito mediante projeto de lei de crédito adicional de iniciativa do Poder Executivo, como será visto adiante.

A outra posição, mais liberal, não aceita restrições à capacidade de proposição legislativa dos parlamentares.

Ressalte-se, ainda, que será considerada incompatível a proposição que aumentar despesa em matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República (Art. 8º, NI-CFT).

A Constituição Federal define essas matérias:

“Art. 61, § 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 de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;*
- 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, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da*

administração pública;
Militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos,
promoções, estabilidade,
f) remuneração, reforma e transferência para a reserva. "

8.2. Despesa de Investimento

Além disso, pela interpretação do parágrafo único do art. 3º da NI-CFT, a proposição também será considerada inadequada ou incompatível quando contiver dispositivo que proponha ação da qual resulte investimento e este necessitar de mais de um ano para sua execução e não estiver previsto no PPA.

"§ 2º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade."

8.3 Criação de Fundos

Finalmente, a proposição que contiver proposta de criação ou previsão de criação de fundos com recursos da União deverá, também, ser considerada inadequada, nos termos do art. 6º da NI-CFT, ou seja:

Art. 6º É inadequada orçamentária e financeiramente a proposição que cria ou prevê a criação de fundos com recursos da União.

9. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) E A ANÁLISE DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA OU FINANCEIRA

A LRF estabelece parâmetros e requisitos que devem ser observados na presença de ação que pode implicar aumento da despesa fixada na Lei Orçamentária e seus créditos adicionais. De acordo com seus termos, conclui-se que a análise de compatibilidade ou de adequação orçamentária ou financeira torna-se pré-requisito para que uma ação governamental possa ser executada.

Observe-se, entretanto, que o art. 16 expande o conceito de aumento de despesa sempre que houver possibilidade de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, *in verbis*:

*"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias".(grifo nosso)*

Nesse caso, a autoridade responsável pela ação governamental deve observar que:

"Art. 16

...

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;" (grifo nosso).

Na verdade, o disposto anteriormente é um detalhamento da condição imposta pelo art. 75 da Lei nº 10.266/2001 (LDO de 2002):

Art. 78. São vedados quaisquer procedimentos pelos ordenadores de despesa que viabilizem a execução de despesas sem comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária.

As ações que implicarem em despesa obrigatória de caráter continuado na esfera pública ficarão sujeitas à observância dos requisitos constantes do art. 17⁷, da LRF, entre os quais destacam-se:

1. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como demonstração da origem dos recursos para seu custeio, conforme os termos do § 1º, do art. 17:

⁷ "Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. "

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Note-se que essa exigência não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que tratam o inciso X do art. 37 da Constituição (§ 6º, art. 17, LRF).

2. Comprovação de que a despesa a ser criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e que o equilíbrio orçamentário será mantido, ou seja:

§ 2º Para efeito do atendimento do parágrafo anterior, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

10. A RENÚNCIA DE RECEITA

Do lado da receita, as restrições da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) são voltadas para garantir o equilíbrio fiscal e para não comprometer a receita prevista além do plano de trabalho constituído pelas despesas fixadas em lei. O art. 14, da citada lei, determina:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Portanto, quando isso não estiver sendo cumprido, a proposição deveria ser considerada inadequada e incompatível do ponto de vista orçamentário e financeiro.

11. COMENTÁRIOS FINAIS E SUGESTÕES

Os comentários e sugestões que se seguem têm por objetivo subsidiar uma eventual revisão da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação.

a) Adequação e/ou compatibilidade orçamentária e/ou financeira:

Observe-se que a referida Norma Interna define “compatibilidade” e “adequação” de tal forma que pode-se concluir que as duas análises devem ser efetuadas. *In verbis*:

“Art. 1º

§ 1º Para efeito desta Norma Interna entende-se como:

Compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais proposições legais em vigor e

Adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.”

A LRF também introduz uma distinção entre os termos “adequação” e “compatibilização”.

Assim, será compatível a despesa que se conformar com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias e não infringir qualquer de suas disposições (Inciso II, § 1º, art. 16, LRF):

§ 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.

Já a despesa derivada de proposição de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, para ser adequada com a LOA, deve ser objeto de dotação específica e suficiente, ou deverá estar 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. O art. 16, § 1º, inciso I, da LRF, dispõe, *in litteris et verbis* que:

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

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;

Portanto, sugere-se que os termos do dispositivo da Norma Interna seja atualizado com a redação dada pela LRF.

b) A Constituição Federal e o exame de adequação

A análise de constitucionalidade da proposição é, regimentalmente, uma atribuição da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Entretanto, no Título VI, "Da Tributação e do Orçamento" existem diversos dispositivos de relevância para o exame da adequação ou compatibilidade orçamentária ou financeira. Por exemplo:

Art. 167 São vedados

...

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa,

A sugestão nesse caso seria de incluí-los na Norma Interna.

c) Emendas saneadoras

A emenda saneadora está prevista no Regimento Interno e se destina a resolver certos casos de incompatibilidade ou de inadequação. É, entretanto, um instrumento pouco utilizado, talvez por não se encontrar de forma mais transparente no texto da Norma Interna. Sugere-se incluí-lo na Norma Interna.

d) Criação de fundos

A Norma Interna preconiza que a criação de fundos com recursos da União seria um caso de inadequação.

Porém, de acordo com o parágrafo único do art. 6º, quando a proposta de criação do fundo contiver regras precisas sobre sua gestão, funcionamento e controle e for ainda considerado de relevante interesse econômico ou social para o País e suas atribuições não puderem ser realizadas pela atual estrutura departamental da Administração Pública, o projeto de lei que o propõe poderá ser considerado adequado.

Ora, esse texto contém, em primeiro lugar, um julgamento de mérito que precede a análise da adequação ou da compatibilidade orçamentária ou financeira. Sugere-se, portanto, que antes desta, todo projeto que contiver proposta de criação de fundo, seja pré-examinado pela Consultoria Legislativa quanto à questão de relevância do fundo proposto.

Em segundo lugar, o parágrafo obriga o conhecimento da estrutura da Administração Pública em detalhes não disponíveis no Legislativo. Portanto, sugere-se, neste caso, que todo projeto que contiver proposta de criação de fundo, contenha parecer do Tribunal de Contas da União sobre a capacidade da estrutura departamental da Administração Pública de executar as funções do fundo proposto.

Sugere-se explicitar procedimentos claros a serem seguidos nesse caso.

e) A previsão de despesa ou da renúncia de receitas.

Várias proposições, a maioria com início de tramitação anterior à publicação da LRF, têm sido consideradas incompatíveis e inadequadas por descumprirem dispositivos da LRF, principalmente, quanto à ausência de demonstrativos de compensações de aumento da despesa ou de renúncia de receita. Sugere-se incluir essas exigências no texto da Norma Interna.

Deve-se, inclusive, propor um formulário padrão com os requisitos mínimos para as estimativas solicitadas. Isso certamente evitará perda de eficiência no processo legislativo e orientará a confecção de novas proposições adaptadas às novas exigências da LRF.

f) Tramitação na CFT

Sugere-se, também, deixar explícito na Norma Interna, os diversos casos possíveis de tramitação da proposição. Deve-se, inclusive, mencionar a participação das duas Consultorias e que na circunstância de o parecer ser pela adequação ou pela não implicação, não cabe à Consultoria de Orçamentos apoiar o Relator no exame de mérito, mas sim à Consultoria Legislativa.

h) Redação do Parecer

Quando a proposição em exame merecer também análise de mérito, sugere-se que o parecer sobre adequação e compatibilidade orçamentária e financeira conste separadamente do VOTO do RELATOR. Assim o VOTO teria duas partes. Uma versando apenas sobre a análise de compatibilidade e outra sobre a análise do mérito.

Brasília, dezembro de 2001

Vander Gontijo
Consultor de Orçamentos

OBS.: Ver Anexo.

ANEXO

SUGESTÕES PARA A REVISÃO DA NORMA INTERNA DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

1. Acrescente-se § ao art. 2º:

Art. 2º

...

§ A incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira pode ser saneada por meio de emenda.

2. No art. 1º, *caput*, onde se lê “através da”, leia-se “por meio da”.

3. Dê-se nova redação⁸ para o § 2º do art. 1º:

Art. 1º

...

§ 2º O exame de compatibilidade e de adequação orçamentária e financeira das proposições abrange a análise de suas implicações no aumento ou diminuição da receita ou despesa da União e sua repercussão sobre os orçamentos, sua forma ou seu conteúdo.

4. Acrescente-se § ao art. 2º, renumerando-se os demais⁹:

Art. 2º

...

§ Sujeita-se ao exame de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira as proposições referidas no art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁸ Observe-se que a Norma Interna é um dispositivo “interna corporis” da CFT.

⁹ Atentando-se para as alterações que decorrerem em razão de eventual aprovação do Projeto de Resolução nº 5, de 2001-CN.

5. No § 1º do art. 2º, onde se lê “adequação”, leia-se “adequação e compatibilidade” e onde se lê “compatível”, leia-se “compatível e adequada”¹⁰.

6. Dê-se nova redação ao art. 7º:

Art. 7º Nos casos em que a competência da Comissão limitar-se ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira caberá, se for o caso, apenas a apresentação de emenda saneadora, aplicando-se o disposto no § 1º do art. 145 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

7. Acrescente-se § ao art. 2º, renumerando-se os demais:

Art. 2º

...

§ 3º. O exame da adequação financeira e orçamentária de emenda de Plenário poderá ser feito, por delegação desta Comissão, mediante parecer apresentado diretamente em Plenário, sempre que possível pelo mesmo Relator da proposição principal junto a esta Comissão.

8. Acrescente-se os seguintes artigos:

Art. . A proposta de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, ressalvada a considerada irrelevante nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, será acompanhada de estimativa do impacto orçamentário, financeiro, inclusive no resultado primário, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, quando for o caso, bem como das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

¹⁰ **OBSERVAÇÃO:** A expressão “adequação e compatibilidade orçamentária e financeira” deve ser utilizada para guardar coerência com o disposto na LRF.

Art. O projeto de lei, a medida provisória ou o ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de execução de despesa obrigatória de caráter continuado, conforme definida no art. 17 da LRF, por um período superior a dois exercícios, deverá ser acompanhada de:

I – demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

II - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, assim como das premissas e metodologia de cálculo utilizadas; e da

III - comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o da LRF, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, observado os §§ 3º e 4º do art. 17 da LRF.

§ 1º O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa o acréscimo de valor em rubrica orçamentária ou a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

9. Acrescente-se o seguinte artigo:

Art. : A proposição que conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita será considerada inadequada e incompatível do ponto de vista orçamentário e financeiro se não estiver acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

10. Acrescente-se o seguinte artigo:

Art . É inadequada e incompatível orçamentária e financeiramente a proposição que propor a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.