

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 1996

(Apensos: PLP nº 166, de 1997; PLP nº 32, de 1999; PLP nº 88, de 1999; PLP nº 144, DE 2000; PLP nº 102, DE 2003; e PLP nº 99, de 2011)

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Autora: COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTO PÚBLICO E FISCALIZAÇÃO

Relator: Deputado DÉCIO LIMA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar em exame, de autoria da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, tem por objetivo estatuir normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para esse fim, o projeto estabelece normas visando regulamentar, quanto ao sistema orçamentário, o planejamento, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, as classificações orçamentárias e os fundos; quanto à execução orçamentária, o projeto trata das retificações orçamentárias e da execução da receita e da despesa; quanto ao controle e avaliação, o projeto disciplina a contabilidade governamental e a fiscalização financeira, contábil e orçamentária. Por último, o projeto revoga a Lei nº

4.320/64, recepcionada pela Constituição de 1988 como norma regulamentadora do seu art. 165, §9º, I.

De acordo com a justificação apresentada, projeto de lei complementar em exame destina-se a regulamentar as finanças públicas e a criação de um referencial normativo para a retomada do processo de planejamento do país, que deve assumir o caráter de longo prazo, aperfeiçoando o processo de estimação da receita e de discriminação da despesa. Esclarece ainda a justificação que a matéria é apenas parcialmente regulada pela Lei nº 4.320/64 e por dispositivos incluídos anualmente na lei de diretrizes orçamentárias. Seriam pontos a destacar no projeto o novo papel a ser assumido pela referida lei de diretrizes orçamentárias, a idéia de um orçamento anual transparente, a fixação de um novo calendário orçamentário e maior regionalização dos gastos, entre outros.

Foram apensados ao de nº 135/96 outros seis projetos de lei complementar, a saber:

- PLP nº 166, de 1997, de autoria do Dep. MENDONÇA FILHO, que dispõe sobre a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 165, § 9º, inciso I da Constituição Federal;

- PLP nº 32, de 1999, de autoria do Dep. ARNALDO MADEIRA, que altera o art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1994 e dá outras providências;

- PLP nº 88, de 1999, de autoria do Dep. VIRGILIO GUIMARÃES, que regula o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, estatui normas gerais para elaboração e organização dos planos, orçamentos e demonstrações contábeis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências;

- PLP nº 144, de 2000, de autoria do Dep. AUGUSTO FRANCO, que estatui normas de direito financeiro para o controle da execução do orçamento da União e dá outras providências;

- PLP nº 102, de 2003, de autoria do Dep. EDUARDO PAES, que institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos

orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

- PLP nº 99, de 2011, autoria do Dep. PAULO RUBEM SANTIAGO, que estabelece regras para o cumprimento do disposto no art. 165, § 7º, da Constituição Federal.

Os projetos de nºs 136/96 e 166/97 foram encaminhados inicialmente à Comissão de Finanças e Tributação, que concluiu pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, e, no mérito, pela aprovação do primeiro, na forma de um substitutivo, e rejeição do segundo. Já o PLP nº 32/99 foi examinado, em processo originalmente autônomo, pela Comissão de Finanças e Tributação, que também concluiu pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública e, no mérito, pela aprovação do projeto, também na forma de um substitutivo. Os demais projetos constantes do presente processo não chegaram a ser examinados no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, tendo sido apensados ao presente processo quando este já se encontrava em trâmite na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, aguardando parecer.

Este o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a este órgão técnico se pronunciar sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e redação das proposições em referência, assim como dos substitutivos aprovados na Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do art. 32, inciso IV, alínea “a”, do Regimento Interno.

O processo sob exame já havia sido objeto de competente análise pelo relator que nos antecedeu nesta tarefa ainda durante a legislatura passada, o então Deputado Geraldo Pudim, que apresentou seu parecer a esta Comissão em 2008, não tendo o mesmo sido apreciado pelo colegiado naquela oportunidade. Rendendo nossas homenagens ao bom

trabalho já realizado, adotamos, praticamente na íntegra, o conteúdo do voto então apresentado, ao qual acrescentamos apenas as devidas referências ao único projeto apensado em data posterior àquela manifestação, o de nº 99/2011.

Os pressupostos formais de constitucionalidade estão, em linhas gerais, atendidos pelas proposições em análise. A matéria nelas tratada é pertinente à competência legislativa da União, a quem cabe editar normas gerais sobre direito financeiro, de acordo com o previsto no art. 24, I, e § 1º, do texto constitucional. Não havendo reserva de iniciativa sobre o tema, revela-se legítima tanto a autoria da comissão mista, que elaborou o PLP 135/96, quanto a dos deputados que apresentaram individualmente os demais projetos. Notam-se, entretanto, certos problemas pontuais em alguns deles que precisam ser sanados. O art. 133 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação ao PLP nº 135/96, ao prever a criação de um conselho normativo no Poder Executivo destinado a uniformizar os procedimentos de contabilidade governamental, acaba por afrontar a iniciativa legislativa privativa do presidente da República prevista na alínea 'e' do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. O mesmo problema se verifica no art. 24 do PLP nº 102, de 2003, que cria o Conselho de Dirigentes de Controle Interno.

Ainda na seara das questões formais de constitucionalidade, e já atingindo também os aspectos de juridicidade, observamos que no PLP nº 135/96 seus artigos 158, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172 e 175 tratam de matéria estranha ao campo da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, dispendo sobre controle interno e externo da administração pública. A questão do controle da administração não se inscreve entre os fins colimados pela legislação complementar fundada no mencionado art. 165, § 9º - que deve se restringir ao estabelecimento de normas quanto à gestão financeira e patrimonial -, ela na verdade integra o campo normativo da legislação complementar fundada em outra disposição constitucional - a do art. 163, que já rendeu inclusive uma lei própria e específica, a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O mesmo problema alcança os artigos 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 177 e 178 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação ao PLP nº 135/96, bem como os artigos 153, 157, 158 e 159 do PLP nº 88, 1999. As normas atinentes ao controle interno e externo da administração pública não

são abrangidas pela exigência do art. 165, §9º, II, da Constituição, o que impede que sejam tratadas no bojo na lei complementar ora examinada.

Quanto ao PLP nº 144/2000, nota-se também inconstitucionalidade formal no art. 1º, que trata de instituir novas atribuições ao Tribunal de Contas da União. A espécie normativa adequada para dispor sobre a Corte de Contas não é a lei complementar, mas lei ordinária, não havendo exigência expressa, na Constituição, de legislação de tipo complementar para reger a matéria. Como os artigos 2º e 3º do projeto dependem diretamente do art. 1º e não podem ser aproveitados isoladamente, a inconstitucionalidade acaba por fulminar a proposição em sua integralidade.

No que tange ao PLP nº 102/03, os capítulos referentes aos controles interno e externo (arts. 10 a 17) também parecem extrapolar os objetivos da lei complementar exigida pelo art. 165, §9º, II, da Constituição, ao fixar normas ora destinadas ao sistema de controle interno, ora ao tribunal de contas, as quais devem ser estabelecidas por meio de lei ordinária. Além disso, tais normas não se inserem no escopo do exigido pelo aludido dispositivo constitucional, que se refere a normas de gestão financeira e patrimonial. Ainda quanto ao PLP nº 102/03, nota-se vício formal no art. 25, que pretende alterar dispositivos da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), que é uma lei ordinária, não havendo previsão constitucional de lei complementar para a disciplina do assunto.

No tocante aos aspectos materiais de constitucionalidade, há também alguns pontos nos projetos sob exame que precisam ser destacados e corrigidos. Nota-se que o art. 2º do PLP de nº 135/96, assim como o do substitutivo que lhe foi proposto pela Comissão de Finanças e Tributação, invade seara normativa própria da Constituição Federal ao vedar a edição de medida provisória sobre o tema ali tratado - direito financeiro -, instituindo uma restrição ao poder de edição desses atos normativos com força de lei pelo presidente da República que não encontra amparo no texto constitucional.

Também o art. 16 do PLP nº 135/96 constitui flagrante desrespeito à Constituição, mais precisamente ao § 5º de seu art. 166, que dá ao presidente da República o poder de enviar ao Congresso Nacional proposta de modificação do projeto de lei do plano plurianual enquanto não tiver sido iniciada a votação na Comissão Mista da parte do projeto a ser modificada. O

legislador infraconstitucional não está autorizado a restringir essa faculdade presidencial por meio da fixação de outro limite temporal (o da fase de emendas na comissão, como previsto no mencionado art. 16). Também os artigos 25 e 58 do mesmo projeto exibem problemas semelhantes, só que em face, respectivamente, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária. Idêntico vício atinge os artigos 17, 26 e 57 do substitutivo ao projeto aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação, e também o art. 55 do PLP nº 88, de 1999.

O art. 179 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação ao PLP nº 135/96 também se revela flagrantemente inconstitucional ao pretender excluir qualquer tipo de vínculo entre as entidades de fiscalização de profissões liberais e a administração pública. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou sobre essa questão no julgamento da ADIn 1.717-6, que questionava a constitucionalidade de uma disposição de teor assemelhado contida na Lei nº 9649/98. A decisão do Tribunal foi no sentido de se dever reconhecer a essas entidades natureza jurídica de *autarquias especiais*, sujeitas, portanto, como os demais órgãos e entes vinculados à administração pública, aos sistemas de controle externo.

No que se refere ao PLP nº 88, 1999, entendemos que o art. 58, §1º, é inconstitucional, pois traz normas atinentes ao processo legislativo, intentando criar mecanismo de sobrestamento de pauta que não pode ser feito em sede de projeto de lei complementar. Trata-se de matéria que somente poderia ser veiculada no texto constitucional, a exemplo do que é feito em relação às medidas provisórias. O § 2º do mesmo artigo também se revela inconstitucional ao estabelecer hipótese obrigatória de convocação extraordinária do Congresso Nacional.

Quanto aos aspectos de juridicidade e técnica legislativa, notamos, primeiramente, a necessidade de se suprimir o art. 183 do PLP 135/96, que se refere a exercício financeiro já encerrado (1998). Também parece necessário modificar o art. 184 do PLP 135/96, que contém cláusula de revogação genérica, hoje repelida pela Lei Complementar nº 95/98. A mesma modificação deve ser feita no art. 187 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação ao projeto, assim como no art. 6º do PLP nº 166/97.

Tudo isso posto, concluímos nosso voto no sentido:

- da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com as emendas em anexo, dos Projetos de Lei Complementar de nºs 135, de 1996; 166, de 1997; 88, de 1999; 102, de 2003; e do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação ao PLP nº 135, de 1996;
- da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei Complementar de nºs 32, de 1999 e 99, de 2011; e do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação ao PLP nº 32, 1999;
- da inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 144, de 2000.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 1996

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

EMENDA Nº

Suprimam-se os arts. 2º, 16, 25, 58, 158, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 175 e 183 do projeto em epígrafe, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 1996

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

EMENDA Nº

redação: Dê-se ao art. 184 do projeto em epígrafe a seguinte

“Art. 184. Revoga-se a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.”

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 1996,

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

SUBEMENDA Nº

Suprimam-se os arts. 2º, 17, 26, 57, 133, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 177, 178 e 179 do substitutivo em epígrafe, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 1996,

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

SUBEMENDA Nº

redação: Dê-se ao art. 187 do substitutivo em epígrafe a seguinte

“Art. 187. Revoga-se a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.”

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 166, DE 1997

Dispõe sobre a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 165, § 9º, inciso I da Constituição Federal.

EMENDA Nº

Suprima-se o art. 6º do projeto em epígrafe.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 88, DE 1999**

Regula o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, estatui normas gerais para elaboração e organização dos planos, orçamentos e demonstrações contábeis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

EMENDA Nº

Suprimam-se os arts. 55; 58, §§ 1º e 2º; 153; 157; 158 e 159 do projeto em epígrafe, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 102, DE 2003

Institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

EMENDA Nº

Suprimam-se os arts. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 24 e 25 do projeto em epígrafe, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado DÉCIO LIMA
Relator