

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 1996

(Apensados: PLP nº 166/1997, PLP nº 32/1999, PLP nº 88/1999, PLP nº 144/2000, PLP nº 102/2003 e PLP nº 99/2011)

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.

Autor: COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTO PÚBLICO E FISCALIZAÇÃO

Relator: Deputado GENINHO ZULIANI

I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em exame, de autoria da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, regulamenta o art. 165, §9º, da Constituição Federal, instituindo uma série de normas sobre o sistema orçamentário e sobre a gestão financeira e patrimonial, bem como sobre as condições para a instituição e o funcionamento de fundos.

De acordo com a justificação apresentada, seu objetivo seria, para além de regular as finanças públicas, criar um referencial normativo para a retomada do processo de planejamento do País, aperfeiçoando o processo de estimação da receita e de discriminação da despesa. Seriam pontos de destaque no projeto o novo papel a ser assumido pela lei de diretrizes orçamentárias, a ideia de um orçamento anual transparente, a fixação de um novo calendário orçamentário e a maior regionalização dos gastos, entre outros.

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

- PLP nº 166/97, de autoria do Deputado 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 32/99, de autoria do então Deputado Arnaldo Madeira, que altera o art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1994 e dá outras providências;
- PLP nº 88/99, de autoria do então Deputado Virgílio 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 144/00, de autoria do então Deputado Augusto Franco, que estatui normas de direito financeiro para o controle da execução do orçamento da União e dá outras providências;
- PLP nº 102/03, de autoria do então Deputado 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 99/11, autoria do então Deputado Paulo Rubem Santiago, que estabelece regras para o cumprimento do disposto no art. 165, § 7º, da Constituição Federal.

Os Projetos de Lei Complementar 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, foram apensados ao presente processo quando este já se encontrava em trâmite na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

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 dois 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 Deputado Décio Lima, relator que nos antecedeu na presente tarefa durante a sessão legislativa de 2015. Rendemos nossas homenagens ao bom trabalho por ele já realizado, reproduzindo, praticamente na íntegra, o voto então proferido.

As proposições em foco atendem, em suas linhas mais gerais, aos pressupostos formais de constitucionalidade. 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, da Constituição Federal. Não há reserva de iniciativa sobre o tema e a autoria parlamentar abriga-se na regra geral do *caput* do art. 61 da mesma Constituição. Em alguns pontos específicos dos projetos e do substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação ao PLP nº 135/96, contudo, notamos alguns problemas que não podemos deixar de registrar no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o caso, primeiramente, do art. 133 do substitutivo ao PLP nº 135/96, que prevê a criação de um órgão, um conselho normativo, no âmbito do Poder Executivo, o que invade nitidamente seara de competência típica daquele Poder, a teor do previsto na alínea 'e' do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. O mesmo problema se verifica no art. 24 do PLP nº 102/03, que cria um "Conselho de Dirigentes de Controle Interno".

Ainda no campo das questões formais de constitucionalidade, mas já atingindo também os aspectos de juridicidade, observamos que, no PLP nº 135/96, seus arts. 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, uma vez que dispõem 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 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O mesmo problema alcança os arts. 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 88/99. 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 para o Tribunal de Contas da União. A espécie normativa adequada para dispor sobre a Corte de Contas não é a lei complementar, mas lei ordinária, uma vez que não há exigência expressa, na Constituição, de legislação de tipo complementar para reger a matéria. Como os arts. 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.

No tocante aos aspectos materiais de constitucionalidade, há também alguns pontos nos projetos sob exame que merecem atenção. 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 88/99.

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 ADI 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 88/99, 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, incluídos os de técnica legislativa e redação contemplados na Lei Complementar nº 95/98, notamos, primeiramente, a necessidade de se suprimir o art. 183 do PLP nº 135/96, que se refere a exercício financeiro de 1988, já encerrado. É necessário também suprimir dos artigos 184, do PLP nº 135/96, e 187, do substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação ao projeto, bem como do art. 6º do PLP nº 166/97, as referências genéricas à revogação de leis que disponham em contrário, o que é repellido pela Lei Complementar nº 95/98.

Tudo isso posto, concluímos nosso voto no sentido:

a) da constitucionalidade e juridicidade, com as emendas em anexo, dos Projetos de Lei Complementar 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;

b) da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei Complementar nºs 32, de 1999 e 99, de 2011; e do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação ao PLP nº 32, 1999;

c) da inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 144, de 2000.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado GENINHO ZULIANI
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 SANEADORA DE INCONSTITUCIONALIDADE

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 2019.

Deputado GENINHO ZULIANI
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 SANEADORA DE INJURIDICIDADE

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

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado Geninho Zuliani
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 SANEADORA DE INCONSTITUCIONALIDADE

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 2019.

Deputado GENINHO ZULIANI
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 SANEADORA DE INJURIDICIDADE

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

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado GENINHO ZULIANI
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 SANEADORA DE INJURIDICIDADE

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

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado GENINHO ZULIANI
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 SANEADORA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Suprimam-se os artigos 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 2019.

Deputado GENINHO ZULIANI
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 SANEADORA DE INCONSTITUCIONALIDADE

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 2019.

Deputado GENINHO ZULIANI
Relator