

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 2003

Altera a redação do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2003, e dá outras providências.

Autor: Deputado REGINALDO GERMANO

Relator: Deputado GONZAGA MOTA

1.RELATÓRIO

O projeto em epígrafe altera o art. 9º da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para tornar impositiva a execução orçamentária da União.

Para tal *desideratum* o projeto determina logo no *caput* a execução integral pelo Poder Executivo, na forma de lei de diretrizes orçamentárias, vedando expressamente o contingenciamento de dotações orçamentárias.

Desde que haja prévia autorização legislativa, e obedecidos os parâmetros, critérios, prazos e procedimentos previstos na lei de diretrizes orçamentárias, serão promovidos:

- I- o remanejamento de dotação orçamentária, caso seja constatada a desnecessidade ou a inviabilidade técnico da execução do respectivo projeto ou atividade;
- II- a limitação temporária do empenho e movimentação financeira, caso seja verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;
- III- o cancelamento definitivo de dotação orçamentária, caso seja constatada a inviabilidade financeira da sua execução, inclusive por não-realização de receita prevista.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

2. VOTO DO RELATOR

O projeto em apreço vem a esta Comissão para ser apreciado em seu mérito e quanto a sua compatibilidade e adequação e financeira. O PLP 87/2003 altera significativamente o disciplinamento da compatibilização do orçado com sua execução presente na LRF, que em seu art. 9º prevê as

condições necessárias para a limitação de empenho e movimentação financeira. O dispositivo da LRF remete às leis de diretrizes orçamentárias a eleição de critérios para a materialização da tais restrições orçamentárias e financeiras.

Em âmbito federal, o preceito da LRF tem permitido às LDO crescente abrangência e permanente aprimoramento dos mecanismo de regramento da execução orçamentária e financeira dos orçamento fiscal e da seguridade social da União, aproximando a programação da despesa da realidade econômica-fiscal.

O caráter anual e renovável permite à LDO uma evolução permanente a exemplo da criação da categoria das despesas primárias obrigatórias, não passíveis de contingenciamento, ao lado das discricionárias, contidas em relação anexa ao texto da LDO e a todo ano atualizada pela evolução da legislação ordinária vinculante do gasto.

Inicialmente, há de se destacar que o projeto em seu art. 1º pretende tornar impositiva a execução orçamentária da União, todavia, a LRF por seu caráter de lei complementar e nacional incide sobre os ordenamentos subnacionais, tendo força normativa inclusive para os entes estaduais e municipais e não somente para a União.

Todavia, a maior alteração trazida pelo projeto quanto à sistemática de controle dos gastos públicos diz respeito à prévia autorização legislativa para:

1. a limitação temporária do empenho e movimentação financeira¹, se verificada sua necessidade em face da possível não realização das metas fiscais fixadas pela LDO; e
2. o cancelamento definitivo de dotação cuja execução foi inviabilizada pela não realização da receita prevista.

Hoje a limitação do empenho e movimentação se dá por decreto presidencial e por atos próprios de cada Poder, após comunicação dos montantes pelo Executivo. Assim, o controle do ato administrativo somente pode dar-se *ex post*, nos termos da regulação prevista nas LDO. Ademais, não há participação do Poder Legislativo no cancelamento das dotações, cujo ato se dá exclusivamente no âmbito administrativo dos Poderes ao encerrar-se o exercício financeiro.

O projeto propõe algo próximo aos mecanismos de restrições orçamentárias² presente no sistema orçamentário norte-americano denominados de *deferrals* e *rescissions* adotados respectivamente para postergação e cancelamentos

¹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

² *Defferreal e sequestration* dizem respeito à não execução da autorização orçamentária existente, o primeiro é a postergação do gasto e o segundo é o cancelamento dos recursos orçamentários, observa procedimentos previstos em lei e destina-se a impedir o aumento do déficit federal, tanto para apropriações discricionárias, originado pelo excesso de autorizações orçamentárias (que lá são, na maioria dos casos, plurianuais) em relação aos tetos fixados pela legislação para o exercício fiscal, ou para o aumento de gastos continuados,

definitivos das autorizações para despesa discricionárias, *discretionary appropriations*. O contingenciamento alhures denominado *impoundment control* exige prévia autorização legislativa para sua consecução, conforme o *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* de 1985, que alterou o *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974.

Nesse modelo, os deferrals são comunicados por projeto do Poder Executivo que o Congresso deve apreciar e, se for o caso, rejeitar. Enquanto isso não ocorrer continuam em vigor. Já os rescissions devem ser motivo de apreciação pelo Congresso no prazo de 45 dias, só entrando em vigor se aprovados no prazo, não havendo manifestação do Congresso são considerados como rejeitados.

Submeter ao crivo prévio do Poder Legislativo a postergação ou cancelamento das autorização orçamentárias concedidas por esse mesmo Poder significa submeter ao seu controle a execução orçamentária e financeira, hoje prerrogativa exclusiva da administração, em especial do Poder Executivo.

Tornar mandatária a lei orçamentária significa prever mecanismo de interferência do Poder Legislativo em sua concretização, que se dá por sua execução orçamentária e financeira. Tal intervenção deve se dar de forma que não retire da administração o necessário grau de agilidade e oportunidade, sob pena de retirarmos a eficácia da gestão pública. Assim, deve o

entitlements, ocasionados pela aprovação de nova legislação que os afete, sendo esses últimos denominados *pay-as-you-go sequester*.

Poder Legislativo pronunciar-se acerca da oportunidade e conveniência da realização ou não do gasto durante a própria execução, todavia sem transformar-se em entrave à racional e efetiva gestão dos recursos públicos.

Nesse diapasão, propomos o aprimoramento do projeto de alteração da LRF, em apreço nesta Comissão, apresentando substitutivo que contempla procedimentos próprios para a limitação ou até cancelamento das dotação orçamentárias.

A sistemática atual de limitar o empenho e movimentação financeira por decretos presidenciais na esfera federal e atos próprios dos demais Poderes alijam integralmente o Poder Legislativo do processo de compatibilização do orçado com o efetivamente realizado, acarretando o que muitos designam orçamento-ficção.

Propomos que os atos de limitação e cancelamento, de toda administração e não só do Executivo, sejam submetidos ao Poder Legislativo por intermédio de comunicação, após verificada sua necessidade pelo Executivo. A limitação terá plena e imediata eficácia, sendo afastada somente após deliberação contrária do Poder Legislativo, já o cancelamento deve ser apreciado pelo Legislativo até o findar da sessão legislativa.

No tocante ao detalhamento dos procedimentos, entendemos ser mais conveniente, nas três esferas da Federação, a manutenção no âmbito da LDO dos critérios de limitação ao empenho e movimentação financeira, regulando em

lei complementar somente as grandes linhas do procedimentos de limitação ou cancelamento das dotações orçamentárias.

Nos termos da letra h do inciso IX do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta o Comissão o exame dos “aspecto financeiro e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quando à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.”

Ainda que a matéria tratada no projeto em exame tenha óbvia repercussão indireta nos Orçamentos da União, não há de se falar em inadequação.. Por se tratar o PLP de norma abstrata, supra-ordenadora, direcionada ao próprio legislador ordinário, não poder ser considerada inadequada ou incompatível com os instrumentos de planejamento, mas opção política do legislador.

O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira tem por vértice as disposição previstas na LRF, secundadas por preceitos ínsitos nas leis de diretrizes orçamentárias, tendo inclusive as LDOs federais sido precursoras de tal exame e inspiradoras em grande medida dos mandamentos existentes na LRF. Portanto, impossível dizer-se que alteração na Própria LRF seja incompatível com ela mesma, seria conceder o poder de cláusula pétrea às disposições presentes na LRF sobre mecanismos de restrições orçamentárias e financeiras, o que, por certo, não encontra respaldada no texto constitucional.

Diante do exposto, somos pelo não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário públicos do Projeto, e, no mérito, pela aprovação do PLP nº 87, de 2003, nos termos do substitutivo apresentado.

Sala da Comissão, em abril de 2004.

Deputado **GONZAGA MOTA**

Relator