



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 218, DE 2004**

**(Da Sra. Yeda Crusius)**

Altera disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer novos parâmetros nas relações institucionais entre os Poderes Legislativo e Executivo em matéria orçamentária.

**DESPACHO:**

APENSE-SE A(O) PLP-87/2003

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

**PUBLICAÇÃO INICIAL**

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar visa a alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para disciplinar as relações institucionais entre os Poderes Legislativo e Executivo no que diz respeito ao orçamento, ao contingenciamento de dotações orçamentárias no âmbito do ajuste da programação orçamentária às disponibilidades de caixa ao longo do exercício financeiro.

Art. 2º Dê-se ao art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a seguinte redação:

“Art. 8º .....

§ 1º A programação das ações de governo estabelecida na lei orçamentária é, em princípio, de execução obrigatória, ressalvado o disposto nos arts. 9º e 9º-A desta Lei. **NR**

§ 2º As receitas orçamentárias, a qualquer título, legalmente vinculadas a finalidade específica serão destinadas exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, admitindo-se, em casos excepcionais, a postergação da aplicação de no máximo 10% (dez por cento) destes recursos até o exercício seguinte daquele em que ocorrer o ingresso. **NR**

Art. 3º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 9º-A As decisões quanto às limitações de empenho, para contingenciamento parcial ou total de dotações orçamentárias, a que se refere o art. 9º desta Lei, serão apreciadas, em caráter terminativo, pela comissão mista permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal.

§ 1º O Poder Executivo instruirá os atos normativos que determinaram os procedimentos a que se refere o *caput* deste artigo, em seu encaminhamento à comissão mista permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal, com a justificativa das razões de natureza econômica e financeira, técnica e operacional ou jurídica que impediram a execução do orçamento nos termos da lei orçamentária.

§ 2º Será formada uma subcomissão integrada por membros de todos os partidos políticos, no âmbito da comissão mista permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal, para se pronunciar sobre o atendimento dos requisitos previstos no § 1º deste artigo no contingenciamento das dotações orçamentárias, aprovadas no contexto da lei orçamentária.

§ 3º A subcomissão a que se refere o § 2º deste artigo terá representação de todos os partidos políticos, na comissão mista permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal, cuja composição e indicação será estabelecida por ato da presidência da referida comissão, aprovado pela maioria de seus membros.

§ 4º A comissão mista permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal tem o prazo de 30 (trinta) dias para deliberar sobre a matéria, incluindo-se nele os trabalhos da subcomissão a que se refere os §§ 2º e 3º deste artigo, findo os quais, não havendo deliberação, a matéria será considerada aprovada.

§ 5º As decisões, a que se refere o § 4º deste artigo, na comissão mista permanente de que trata o art. 166 da Constituição Federal prevalecerão nos casos de divergências, desde que não se coloque em risco as metas fiscais fixadas na lei de diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro.

§ 6º A não-execução da programação orçamentária nos termos deste artigo, bem como do art. 9º desta Lei, implica crime de responsabilidade.”

Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão procedimentos similares aos previstos nesta Lei.

Art. 5º Esta lei complementar entra em vigor a partir do exercício seguinte ao de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Esta Lei Complementar visa a alterar certos dispositivos da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, 04/05/2002), com o objetivo de aprimorar sua eficiência e representatividade. O Estado brasileiro avançou de forma significativa ao prover instrumentos importantes de controle de gastos aos Executivos federal, estadual e municipal. Entretanto, este avanço se fez às expensas de controles sobre a discricionariedade dos Executivos na implementação dos orçamentos aprovados, especialmente no que concerne ao contingenciamento de verbas. Tal situação terminou por dotar nossos Executivos com poderes excessivos, com consequências danosas ao equilíbrio entre os poderes, à legitimidade democrática e à eficiência econômica.

O processo orçamentário brasileiro é fortemente hierárquico, onde o Executivo dispõe um orçamento sobre o qual o Congresso pouco pode opinar ou mesmo reformular. A centralização do orçamento em comissão única, a exigência da contrapartida de indicação de receitas para a inclusão de novos gastos no orçamento, assim como a compatibilidade obrigatória entre o orçamento anual, a

lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual impõem severas limitações ao papel revisional do Congresso.

Demais, a tamanhos poderes de agenda conferidos ao Executivo são acrescentados os poderes constitucionais de abertura de créditos suplementares e especiais, conforme os arts. 167 e 168 de nossa Constituição. Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal confere ao Executivo o poder de contingenciar despesas, reduzindo seus gastos de forma unilateral e pouco transparente. Assim o Executivo tem poderes significativos na aprovação de um orçamento o qual ele tem grande autoridade para não cumprir.

Ora, esta situação apresenta sérios problemas do ponto de vista da eficiência econômica e da representatividade política. Em primeiro lugar os agentes econômicos terminam por verificar que o orçamento se torna peça ritual e fictícia, cuja execução torna-se pouco crível, tornado-se fator de incerteza e desinformação para a elaboração de estratégias de investimentos e aplicação de recursos.

Em outras palavras, o alto grau de discricionariedade do Executivo pode ser importante para o controle de sua base parlamentar, e para a imposição de políticas de austeridade de gastos públicos, mas sem dúvida é fator negativo para a confiabilidade das estimativas de gastos governamentais, com consequências debilitadoras para o cálculo de expectativas dos agentes econômicos. Os recentes prêmios Nobéis de economia, Kydland e Prescott, publicaram artigo já longo, intitulado “Rules rather than discretion” (Antes regras do que o arbítrio), em que analisaram o problema da inconsistência temporal da discricionariedade sem regras, onde a possibilidade de ganhos imediatos por meio de ações arbitrárias torna-se o obstáculo para cooperação e ganhos futuros.

Em segundo lugar, a excessiva autonomia do Executivo na implementação de gastos traduz-se na pouca confiabilidade de suas relações políticas, não somente em relação ao Legislativo, mas também com respeito ao eleitor. Com efeito, lidamos hoje em dia com um Executivo quase ditatorial em seus poderes de execução orçamentária, que pode renegar seus compromissos específicos de política sem a menor justificativa ou explicação posterior. Para o eleitor, isto significa a impossibilidade de acreditar que propostas políticas serão cumpridas.

A possibilidade de renegar unilateralmente promessas é uma violação grave do princípio representativo. Obviamente não podemos esperar que instâncias representativas atendam mecanicamente os ditames do eleitorado. Problemas de informação e mecanismos de deliberação podem levar a reformulações de preferências e pontos de vista, em si legítimas, desde que

explicitadas e justificadas publicamente. Edmund Burke já havia deixado claro, em finais do século dezoito, que o mandato imperativo não fazia parte das instituições do governo representativo moderno.

Entretanto, o que vemos atualmente, no Brasil, é o uso indiscriminado de escusas baseadas em argumentos fiscais para a evasão da responsabilidade política sobre decisões de cortes gastos, sem nenhuma legitimidade em procedimentos decisórios aceitos por todas as partes. Tal estado de coisas tem consequências fortes sobre a credibilidade e legitimidade geral das instituições públicas.

Para o Legislativo, existem, entretanto, efeitos específicos que não são menos danosos. Tamanha liberdade de execução por parte do executivo possibilita a recusa seletiva de gastos já autorizados, com bases em critérios supostamente impessoais de controle dos gastos públicos. Mais uma vez nos deparamos com o problema da unilateralidade. Seus efeitos, no âmbito do Legislativo, se compõem: em primeiro lugar, o governo tem poderosos instrumentos em suas mãos para penalizar, de forma injustificada, partidos de oposição, ou mesmo bases rebeldes no governo, sem a obrigação de prover razões; em segundo lugar, a liberdade do Executivo em relação ao Legislativo desmoraliza este poder perante o eleitorado, que confirma as expectativas de inefetividade das instâncias representativas em verberar suas demandas e necessidades perante o governo, uma vez que não existe nenhuma garantia de que estas, se ouvidas, serão atendidas.

Com efeito torna-se mais racional para o eleitor e cidadão concentrar esforços em influenciar e monitorar o Executivo, de vez que o Legislativo se vê desprovido de instrumentos eficazes de controle. Desta forma, caímos no círculo vicioso das democracias delegativas, tão bem analisado por Guillermo O'Donnell, onde o eleitorado escolhe seus governantes, sem a menor garantia de que programas políticos serão executados. A democracia torna-se neste caso um mero mecanismo autorizativo, de validade bastante restrita.

Esta lei ora proposta visa a exatamente limitar os aspectos arbitrários da execução orçamentária por parte dos Executivos em nosso país. A execução orçamentária torna-se obrigatória, limitando-se a capacidade de postergação de despesas e de contingenciamento por parte do executor do orçamento.

No que respeita ao Executivo federal, os pedidos de contingenciamento, serão apreciados em caráter terminativo pela Comissão Mista. Desta forma damos maior transparência e publicidade nas reformulações orçamentárias, dando voz ao Congresso, hoje na desconfortável posição de co-

responsável por um orçamento sobre cuja a execução ele não tem nenhum controle. Desta forma os contingenciamentos passarão a exigir uma justificativa pública e fundamentada em razões , que poderão ser aceitas ou não pelo Congresso. O velho Stuart Mill dizia que governo representativo é o governo por discussão, baseado no exame aberto de argumentos apresentados de forma a persuadir o público receptor.

A proposta em tela não se constitui em inovação arbitrária. Ao contrário, ela se baseia na experiência acumulada de países prósperos e de democracias consolidadas que não temem em conferir ao Legislativo papel ativo e digno na elaboração e execução orçamentária. A lei americana de contingenciamento de 1974, obriga o Executivo enviar ao Congresso mensagem em caráter de urgência, expondo as razões e pedindo autorização para as limitações de gastos propostas. Mesmo em países de Executivos fortes, como na Inglaterra, o Legislativo tem oportunidade de questionar decisões governamentais de forma ampla e abrangente. No parlamento inglês, a Public Records Comissão tem poder de questionar publicamente decisões de governo, o qual deve responder por escrito às suas objeções. O Secretário do Tesouro Nacional Joaquim Levy, ressaltou a importância da "*estabilidade do vínculo orçamentário como fundamental para o desenvolvimento de uma nação*".

A separação de poderes implica a possibilidade de independência por parte do Legislativo, com respeito às decisões do Executivo. Poder questionar e reformular políticas de governo é nossa prerrogativa, garantida constitucionalmente. Precisamos encontrar formas legais para exercer de forma mais eficaz esta prerrogativa. O projeto ora apresentado é uma contribuição importante neste sentido.

Estas são as razões, pelas quais submeto a elevada consideração de meus pares o presente Projeto de Lei Complementar.

Sala das Sessões, em 18 de novembro de 2004.

**Deputada Yeda Crusius**

**PSDB/RS**

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

.....  
**TÍTULO VI  
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO**  
.....

.....  
**CAPÍTULO II  
DAS FINANÇAS PÚBLICAS**  
.....

.....  
**Seção II  
Dos Orçamentos**  
.....

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam 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:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

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.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

*\* Inciso IV com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003.*

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições



financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

*\* Inciso X acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.*

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

*\* Inciso XI acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998.*

§ 1º 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.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

*\* § 4º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/1993.*

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º

.....

## **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

.....

### **CAPÍTULO II DO PLANEJAMENTO**

.....

#### **Seção IV Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas**

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 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.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

*\* A eficácia deste parágrafo está suspensa por força de medida liminar concedida na ADIn nº 2.238-5, de 22/02/2001.*

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

.....  
 .....

|                         |
|-------------------------|
| <b>FIM DO DOCUMENTO</b> |
|-------------------------|