

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 248, DE 2023

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que "Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", para tornar impositiva a execução das emendas apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

Autores: Deputados LAURA CARNEIRO E RICARDO AYRES

Relator: Deputado MÁRIO NEGROMONTE JR.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) em análise, de autoria da Sra. Deputada Laura Carneiro e do Sr. Deputado Ricardo Ayres, altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que "Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", para tornar impositiva a execução das emendas apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

Nesse sentido, o projeto propõe acrescentar à Lei nº 4.320/1964 o seguinte art. 61-A:

“Art. 61-A No âmbito da União, a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, aprovadas nos termos do art. 166, § 2º, da Constituição Federal, é de natureza impositiva,



aplicando-se o limite e os critérios estabelecidos nos §§ 12 e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O disposto no caput pode ser adotado no âmbito do orçamento de Estados, Distrito Federal e Municípios, se assim dispuser a respectiva Constituição ou Lei Orgânica.”

Segundo a justificativa, o PLP tem o propósito de regulamentar o processo de execução das emendas de Comissão, que passariam a ser equiparadas às emendas impositivas individuais e de bancada estadual. De acordo com os autores, o dever de execução de programações incluídas por emendas foi viabilizado por Emendas Constitucionais (EC) e/ou das leis de diretrizes orçamentárias (LDO). Lembra que a Constituição Federal (CF) atribui de forma expressa a regulação do tema à lei complementar - o que ocorre ao menos quanto ao disposto no inciso III do § 9º do art. 165¹; e § 11 do art. 166², ambos da CF.

Diante do caráter técnico e operacional do tema, e da necessidade de unidade temática do ordenamento relativo à elaboração e execução do orçamento, os autores propõem que a atribuição do caráter impositivo (dever de execução) às programações incluídas por comissões seja promovida diretamente na Lei nº 4.320, de 1964.

Considerando-se ainda que a Lei nº 4.320, de 1964, é de abrangência nacional, faz-se referência expressa quanto à sua aplicação apenas ao orçamento federal. Observam neste sentido que, “por alterar relações entre Poderes na execução do orçamento, nem sequer poderia uma lei nacional impor essa alteração aos demais entes”.

O projeto foi distribuído às Comissões de Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 do RICD). Após a análise pelas Comissões, a proposição será objeto de análise pelo Plenário e

¹ Art. 165, § 9º Cabe à lei complementar: (...)

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

² Art. 166, § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.



seu regime de tramitação é prioridade, conforme o art. 24, inciso I e art. 151, inciso II, ambos do RICD.

Por se tratar de Projeto de Lei Complementar, as emendas serão apresentadas em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o PLP, pretende-se garantir que as programações decorrentes de emendas de comissão sejam de natureza “impositiva”, com uma garantia de execução de tais programações semelhante àquela aplicável às emendas individuais e de bancada estadual.

A propósito do tema, deve-se observar que, após a EC nº 100, de 2019, o § 10 do art. 165 da Constituição passou a considerar o dever de execução como um atributo genérico aplicável a todas as programações finalísticas que constam da lei orçamentária, e não apenas às programações incluídas/acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual (CF, art. 166, §§11 e 12). De fato, o § 10 do art. 165 da CF assim dispõe:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Assim, já se encontra definido na Constituição um dever geral de execução quanto à entrega de bens e serviços atinentes ao programa de



trabalho de todas as programações que constam da lei orçamentária. A diferença fundamental em relação ao regime das emendas impositivas decorre da aplicação do critério do contingenciamento proporcional, garantia que se encontra explicitada apenas às emendas impositivas, nos termos do § 18 do art. 166 da CF.

Em relação à compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos



Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Quanto ao mérito, consideramos que a proposição é oportuna, pois busca tornar impositiva a execução das emendas de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, assegurando maior estabilidade e previsibilidade quanto à alocação de recursos para as ações governamentais custeadas com essas emendas, e evitando seu uso como instrumento de coerção do Poder Executivo nas ações dos parlamentares.

Contudo, consideramos que a proposta carece de alguns aperfeiçoamentos, que fazemos a seguir em Substitutivo anexo. Na Lei nº 4.320/1964, consideramos que, topologicamente, a inclusão desse dispositivo em seguida ao art. 61, que trata sobre a necessidade de se extrair uma nota de empenho para cada empenho realizado, não parece ser o local mais adequado. Por conta disso, ao analisarmos a referida lei, recomenda-se a inclusão do artigo após o art. 70, que é o último artigo do Capítulo III (da despesa), e antes do título VII (dos fundos especiais). Logo, alteramos a numeração do artigo de 61-A para 70-A.

Acrescentamos uma remissão expressa ao inciso III, do 9º, do art. 165, da CF, que serve de fundamento para a sua inclusão na Lei nº 4.320/1964, por meio da inclusão de um novo capítulo (Capítulo IV – Dos critérios para execução equitativa e da limitação das programações de caráter obrigatório), dentro do Título VI (Da execução do orçamento). Alteramos também a expressão “é de natureza impositiva” para “é obrigatória”, de forma idêntica ao que está disposto no §§ 11 do art. 166 da CF, que trata das emendas parlamentares individuais ao projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Adicionalmente, consideramos que a introdução do parágrafo único ao art. 61-A é desnecessária. Mesmo não existindo nenhum dispositivo na Lei nº 4.320/1964 nesse sentido, não existe qualquer óbice para que as



Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas do DF e dos Municípios incluem dispositivos que implementem as emendas impositivas para as comissões permanentes das suas respectivas casas do Poder Legislativo, uma vez que o disposto nos §§ 9º a 20 do art. 166 da CF não são de aplicação obrigatória pelos demais entes federativos. Além disso, a inclusão do parágrafo único ao art. 61-A pode levar a uma situação de injuridicidade, uma vez que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas do DF e dos Municípios não podem se fundamentar na Lei nº 4.320/1964, que possui status de lei complementar, para a inclusão de dispositivos que estabeleçam as emendas impositivas para as comissões permanentes das suas respectivas casas do Poder Legislativo. Logo, suprimimos o dispositivo.

Em face do exposto, voto pela **não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 248, de 2023, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 248, de 2023, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado MÁRIO NEGROMONTE JR.
Relator

2024-12773



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 248, DE 2023

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que "Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", para tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“TÍTULO VI

DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Capítulo IV

Dos critérios para execução equitativa e da limitação das programações de caráter obrigatório

Art. 70-A. No âmbito da União, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, aprovadas nos termos do art. 166, § 2º, da Constituição Federal, observado o limite e os critérios estabelecidos nos §§ 12 e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

.....” (NR).



Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos a partir do exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado MÁRIO NEGROMONTE JR.
Relator

2024-12773



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD246153533900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Mário Negromonte Jr.

