



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

N.º 364-A, DE 2006

(Do Sr. Odair Cunha)

Dá nova redação aos arts.7º e 42º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, garantindo aos Poderes Legislativo e Judiciário maior autonomia na gestão dos respectivos orçamentos; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pela inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. CARLITO MERSS).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD);

E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica concedida autonomia aos Poderes Legislativo e Judiciário, na gestão dos respectivos créditos suplementares, cuja abertura tiver sido autorizada na lei orçamentária, em conformidade com o que dispõe o art. 7º da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, na redação dada por esta Lei.

Art. 2º O art. 7º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para abrir créditos suplementares, no âmbito dos respectivos orçamentos, até determinado montante, obedecidas as disposições do artigo 43.

§ 1º-A A Lei do Orçamento poderá conter autorização ao Poderes Executivo para realizar operações de crédito por antecipação da receita, para atender a eventuais insuficiências de caixa, observado o disposto no art. 38 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

.....”

Art. 3º O art. 42 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei, em conformidade com o que estabelece o art. 165 da Constituição Federal, observado o disposto no art. 7º desta Lei.

§ 1º Os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais serão acompanhados de exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e que indiquem as conseqüências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução das atividades, projetos, operações especiais e respectivas metas.

§ 2º Os créditos suplementares e especiais, observado o que dispõe o caput deste artigo, serão abertos, por meio de ato próprio, respectivamente no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

§ 3º As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária serão submetidas pelo órgão responsável pelo orçamento às respectivas autoridades competentes de cada, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações sobre execução das atividades, projetos, operações especiais e metas.

Art. 4º Esta lei entra em vigor no exercício seguinte ao de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei complementar pretende alterar parcialmente a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ainda em vigor, já que foi recepcionada pela Constituição Federal como lei complementar, como é de amplo conhecimento nesta Casa Legislativa.

A proposição, em sintonia com os novos tempos, procura assegurar objetivamente o princípio constitucional de independência dos Poderes, especialmente em matéria orçamentária e financeira, de particular importância para o bom funcionamento dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Cabe esclarecer que a matéria de que trata o presente projeto de lei complementar encontra-se plenamente respaldada no texto constitucional, sobretudo no que diz respeito ao art. 165 da Constituição, que, como sabemos, reserva ao Poder Executivo a iniciativa de leis que tratam do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais.

No caso, estamos tratando apenas de disciplinar a abertura dos créditos adicionais a partir da lei autorizativa destes créditos, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, seja no próprio texto da lei orçamentária, nos casos de créditos suplementares, ou de lei específica, nos casos dos créditos especiais.

Estamos certos, como já adiantamos, de que a medida aqui proposta traz uma grande contribuição ao aperfeiçoamento das relações institucionais entre os Poderes, em especial no que se refere à autonomia na gestão

dos recursos orçamentários em cada caso, com a vantagem adicional de não colocar em risco o equilíbrio necessário das contas públicas nas três esferas políticas de governo.

Pelas razões expostas, contamos com o imprescindível apoio dos nobres Parlamentares a esta nossa iniciativa, que estamos convictos encontrará eco nesta Casa.

Sala das Sessões, em 30 de maio de 2006.

DEPUTADO ODAIR CUNHA

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. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

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.

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

TÍTULO I DA LEI DE ORÇAMENTO

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43;

** A expressão "obedecidas as disposições do art. 43" foi vetada pelo Presidente e mantida pelo Congresso Nacional.*

II - realizar, em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de deficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o art. 2º, § 1º, III e IV, obedecerá a forma do Anexo nº 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4º, e 13, serão identificados por números de código decimal, na forma dos Anexos ns. 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa conforme estabelece o Anexo nº 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta Lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

TÍTULO V DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

- I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

** Este artigo e seus parágrafos foram vetados pelo Presidente e mantidos pelo Congresso Nacional.*

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000

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

CAPÍTULO VII DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Seção IV Das Operações de Crédito

Subseção III Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do caput.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Subseção IV **Das Operações com o Banco Central do Brasil**

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, in fine, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinarar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

1. RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei Complementar nº **364, de 2006**, de autoria do Deputado ODAIR CUNHA, tem por objetivo, segundo a justificção que o acompanha, assegurar objetivamente o princípio constitucional de independência dos Poderes, especialmente em matéria orçamentária e financeira, o que seria de particular importância para o bom funcionamento dos Poderes Legislativo e Judiciário.

A alteração proposta modifica a redação do art. 7º da Lei nº 4.320/64, contendo indicação para que a Lei orçamentária Anual – LOA traga prévia autorização para abertura de crédito suplementar direcionada a cada um dos três poderes, que, de maneira independente, exerceriam esse poder.

Inclui-se na nova redação que se quer dar ao art. 42, em seu §2º, a indicação de que por ato próprio cada Poder da União poder-se-iam abrir novos créditos em seu orçamento respectivo.

Esses são os pontos relevantes.

2. VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, em vigor neste exercício, nos termos do regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação – CFT, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996.

O Projeto de Lei Complementar sob análise tem por escopo alterar a Lei nº 4.320/64 recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com sendo a lei complementar prevista em seu art. 165, §9º, II. Nesse sentido, cumpre analisar as novas disposições propostas à luz dos dispositivos constitucionais e sua harmonia com o disposto nas demais leis complementares de direito financeiro em seus princípios.

Inicialmente, destaca-se o art. 99 da Constituição Federal que dá ao Poder Executivo a função de consolidação da proposta orçamentária e, ainda, visualiza-se a necessidade dos demais poderes obedecerem ao limite constante na LDO para seu orçamento, inclusas as dotações que vierem a ser abertas por crédito adicional. Desse modo, o dever de harmonização das diversas demandas que recaem sobre o orçamento da União é prerrogativa de um único órgão central de planejamento e orçamento, pertencente ao Poder Executivo, com atribuições constantes da lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

Ademais, como consequência de exposto, a Constituição Federal, em seu art. 84, XXIII, conferiu competência privativa ao Presidente da República para “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento prevista nesta Constituição”; o que inclui os projetos de lei que alteram o orçamento, chamados créditos adicionais.

Verificado esse aspecto constitucional, desde logo se vê frustrada a pretensão de se conferir por meio de lei complementar a prerrogativa de se suplementar o respectivo orçamento por meio de ato próprio. Na realidade, é salutar que a consolidação e harmonização passe sempre por órgão técnico especializado que respalde as modificações da peça orçamentária.

É necessário ressaltar que o simples fato de haver um órgão consolidador central e de ser competência privativa do Presidente da República o envio do crédito adicional não implica subordinação de um Poder da República ao outro. Em verdade, as propostas de crédito enviadas pelos demais poderes ao executivo são automaticamente aceitas e enviadas ao Congresso Nacional, desde que preenchidos os critérios constantes da LDO e desde que as demandas estejam dentro da ordenança da LRF quanto aos eventuais contingenciamentos e atendimento das despesas obrigatórias ou imprescindíveis. Essas últimas não podem ser fonte de corte para suplementação em créditos suplementares; sob pena de criação de impasse futuro na execução dessas despesas; o que é papel técnico do órgão central de planejamento e orçamento não deixar ocorrer.

Pelo exposto, voto pela inadequação orçamentária e financeira do PLP nº 364, de 2006.

Sala da Comissão, em 26 de abril de 2007

Deputado CARLITO MERSS
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, unanimemente, pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 364/2006, nos termos do parecer do relator, Deputado Carlito Merss.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Virgílio Guimarães, Presidente; Eduardo Cunha, Antonio Palocci e Pedro Eugênio, Vice-Presidentes; Acélio Casagrande, Arnaldo Madeira, Carlos Melles, Fábio Ramalho, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Filipe Pereira, João Dado, João Magalhães, José Pimentel, Júlio Cesar, Luciana Genro, Luiz Carlos Hauly, Luiz Carreira, Luiz Fernando Faria, Manoel Junior, Pedro Novais, Rocha Loures, Silvio Costa, Silvio Torres, Vignatti, Bilac Pinto, Bruno Araújo, Carlito Merss, Colbert Martins, João Bittar, Mário Heringer, Milton Monti e Nelson Bornier.

Sala da Comissão, em 9 de maio de 2007.

Deputado VIRGÍLIO GUIMARÃES
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
