



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

# PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 109-A, DE 2003

(Do Sr. Carlos Alberto Rosado)

Altera a Lei nº 4.320/64, para proibir o contingenciamento de dotações orçamentárias nas condições que especifica; tendo pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela rejeição (relator: DEP. FLEURY); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. MOREIRA FRANCO).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO;  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54 RICD).

### **APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

II – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 48 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 48. ....

.....  
Parágrafo único. As dotações orçamentárias destinadas aos gastos nas áreas de saúde, saneamento, habitação, educação e assistência social somente poderão ser bloqueadas para empenho mediante autorização legislativa específica.”

**Art. 2º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Muitas vezes, circunstâncias alheias ao controle do governo obrigam o Poder Executivo a promover o famoso “contingenciamento” de dotações orçamentárias. Aqueles que, como nós, têm de lidar com as justas reivindicações dos segmentos mais desfavorecidos da sociedade brasileira sabem como é difícil constatar que todo o esforço no sentido de garantir recursos no Orçamento da União para o atendimento dessas necessidades torna-se subitamente inócuo, quando ocorre um contingenciamento, sobretudo porque a esmagadora maioria dos bloqueios incide justamente sobre as dotações destinadas às áreas sociais.

Nada temos contra o contingenciamento propriamente dito e até entendemos sua necessidade em momentos de crise financeira, mas não podemos concordar que justamente as áreas sociais, sempre mais carentes de recursos, sejam as mais atingidas pelo “aperto” das contas. Em nossa opinião, sempre que se fizer necessário impedir a elevação dos gastos por meio do contingenciamento, deve-se começá-lo por setores que não envolvam as necessidades básicas da população.

Para provar que não estamos sendo radicais em nossa proposta, podemos até admitir hipóteses em que as áreas sociais sejam atingidas pelo contingenciamento, nos casos críticos em que as dificuldades financeiras são tamanhas que os cortes em outras áreas não tenham surtido efeito. Nesses casos, no entanto, propomos que o Legislativo seja ouvido antes, a fim de definir o que e quanto deve ser bloqueado. Isso daria mais consistência política a um ato que, tradicionalmente, tem sido bastante discricionário.

Diante disso é que esperamos contar com o apoio dos nobres Colegas para ver aprovada a presente proposição.

Sala das Sessões, em 13 de novembro de 2003.

Deputado **Carlos Alberto Rosado**

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

**LEI N° 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 VI  
DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**

**CAPÍTULO I  
DA PROGRAMAÇÃO DA DESPESA**

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para efeito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

## **COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

### **I - RELATÓRIO**

A proposta em questão tem como finalidade coibir prática administrativa bastante comum em todas as esferas executivas da República, ao exigir que se consiga prévia autorização legislativa para o bloqueio de despesas nas áreas de saúde, saneamento, habitação, educação e assistência social. Trata-se do chamado “contingenciamento”, expediente em que se obtém, principalmente na área do Poder Executivo federal, os superávits primários que permitem ao país o atendimento de seus compromissos com organismos internacionais.

O autor alega que sua proposta não se destina a limitar de forma irrestrita a possibilidade de adoção da medida supracitada, alcançando exclusivamente as dotações vinculadas às áreas ditas “sociais” da administração pública, em verdade as mais sensíveis e afetadas por providências da espécie.

Por se tratar de matéria obrigatoriamente sujeita ao crivo do Plenário, somente naquele âmbito serão permitidas emendas ao projeto, nos termos dos arts. 119 e 120 do Regimento Interno.

### **II - VOTO DO RELATOR**

Em que pesem as boas intenções do nobre autor, não se vê como permitir que prospere sua proposta. A estrutura constitucional atinente ao orçamento, que deve ilustrar inclusive as decisões deste colegiado, confere à peça, salvo as exceções que a Carta expressamente enumera, caráter meramente autorizativo, permitindo que o administrador, a seu talante e de acordo com sua escala de prioridades, dose a execução orçamentária.

As exceções à regra, envolvendo dispêndios – e não apenas dotações – destinados à saúde e à educação, encontram-se contempladas na Carta. Outras garantias da espécie, sob pena de se subverter a lógica constitucional, não poderão ser previstas em lei complementar.

Registre-se que não se está, ao contrário do que possa parecer, invadindo seara de outro colegiado. Ocorre que o raciocínio do presente relatório funda-se em buscar na Constituição a fonte única de estabelecimento de

limites ao desenho orçamentário previsto na Carta, não para efeito de admissibilidade de um projeto como o de que ora se trata, mas para apreciação de seu mérito, porque sempre resultará em contra-senso, e na indesejada possibilidade de conflitos administrativos, a adoção de solução inversa, no sentido de tolher ainda mais o já excessivamente minguado poder discricionário atribuído à administração pública.

Com esses argumentos, vota-se pela rejeição integral do projeto.

Sala da Comissão, em 7 de julho de 2004.

**Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY**  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 109/2003, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Antonio Fleury.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Tarcisio Zimmermann - Presidente, Dra. Clair, Isaías Silvestre e Luciano Castro - Vice-Presidentes, Cláudio Magrão, Érico Ribeiro, Jovair Arantes, Leonardo Picciani, Luiz Antonio Fleury, Milton Cardias, Paulo Rocha, Vanessa Grazziotin, Vicentinho, Ann Pontes, Ariosto Holanda e Medeiros.

Sala da Comissão, em 1º de dezembro de 2004.

**Deputado TARCISIO ZIMMERMANN**  
Presidente

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **I - RELATÓRIO**

O presente Projeto de Lei Complementar nº 109, de 2003, de autoria do Deputado Carlos Alberto Rosado, vem a esta Comissão para análise da sua adequação orçamentária e financeira e do mérito.

O Projeto tem por objetivo impossibilitar o contingenciamento de dotações orçamentárias ligadas às áreas da saúde, saneamento, habitação, educação e assistência social, inviabilizando qualquer limitação de empenho e movimentação financeira sobre tais dotações, salvo no caso em que houver autorização legislativa específica.

Para tal, acrescenta-se ao art. 48 da Lei nº 4.320/64 um parágrafo único instituindo tal vedação.

Em sua justificativa o autor assevera que por circunstâncias alheias ao controle do governo obrigam o Poder Executivo a promover o contingenciamento de dotações orçamentárias atingindo muitas vezes os setores mais desfavorecidos da sociedade brasileira.

É o relatório.

### **II – 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, art. 32, X, "h" e 53, II) e de norma interna da Comissão, 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 matéria que se insere no universo das finanças públicas, alterando a Lei nº 4320/64, que tem *status* da Lei Complementar prevista no § 9º do art. 165 da CF.

Há de se observar que o conteúdo temático abordado no PLP está ligado também à ordenança constante no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – que impõe haver contingenciamento de dotações quando houver frustração de receitas ou reavaliação de despesas obrigatórias constantes do orçamento da União.

Cumpre ressaltar, de pronto, que o art. 48 da Lei nº 4.320/64 não trata de limitação de empenho, mas tão somente da compatibilização temporal dos ingressos de receita com o do dispêndio financeiro; a denominada Programação Financeira, que é hoje normatizada também na LRF em seu art. 8º. Nos dias atuais, tem-se aproveitado o mesmo decreto para instituir tanto a Programação Financeira, e como os limites de empenho, esse último denomina-se contingenciamento. Apesar disso, a natureza jurídica e o fator motivador do cronograma financeiro e do contingenciamento são distintos. Por isso, revela-se inapropriado, considerando a boa técnica legislativa, que se insira dispositivo estranho à temática do art. 48 no parágrafo único proposto.

Conclui-se também que a temática de exceção ao contingenciamento de despesas é inerente ao foco reservado para a Lei Complementar prevista no art. 163, inciso I, da Constituição Federal – CF - (Lei Complementar nº 101 de 2000, LRF) e não ao da Lei 4.320/64. Observa-se, portanto, que o dispositivo proposto está descolado do normativo que lhe seria próprio. Ademais, no âmbito da LRF, a matéria já está tratada e há nesse contexto uma descentralização para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, lei periódica, identifique as dotações que eventualmente se constituirão exceção ao contingenciamento.

O Orçamento Público tem periodicidade anual, entre outros motivos, por ser necessário se reverem as prioridades considerando as circunstâncias para cada ano específico. O dispositivo proposto cristaliza a irredutibilidade das dotações de várias áreas setoriais. Em que pese a importância de tais setores, não é de bom alvitre se cristalizar situações sujeitas à avaliação periódica. Ademais, de modo semelhante ao que já se discute anualmente no projeto seriam sempre objeto de deliberação para que seu bloqueio seja autorizado. Hoje, discute-se se as inclui como exceção ou não. Haveria apenas uma inversão de enfoque da mesma análise em toda discussão da LDO.

O exame quanto ao **mérito** da Proposição na Comissão de Finanças e Tributação fica **prejudicado**, conforme o disposto no art. 10 da Norma Interna da Comissão de finanças e Tributação – CFT.

Pelo exposto, voto pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 109, de 2003.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2006

Deputado **MOREIRA FRANCO**  
Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 109/03, nos termos do parecer do relator, Deputado Moreira Franco, contra os votos dos Deputados Pauderney Avelino e Antonio Cambraia.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Moreira Franco, Presidente; Pedro Novais, Vignatti e Luiz Carlos Hauly, Vice-Presidentes; Antonio Cambraia, Arnaldo Madeira, Carlos Willian, Eduardo Cunha, Félix Mendonça, Fernando Coruja, José Carlos Machado, José Pimentel, Max Rosenmann, Milton Barbosa, Pauderney Avelino, Reinhold Stephanes, Virgílio Guimarães, Vittorio Medioli, André Figueiredo, Eliseu Resende, Júlio Cesar, Luiz Carreira, Ricardo Berzoini e Sandra Rosado.

Sala da Comissão, em 8 de novembro de 2006.

**Deputado FÉLIX MENDONÇA**  
Presidente em exercício

**FIM DO DOCUMENTO**