

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2007 (Do Sr. Cláudio Diaz)

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.

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 alterar certos dispositivos da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 de executivos na execução 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 disruptivas 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 excusas 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 como 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 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 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 ao Executivo enviar 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 Commission tem poder de questionar publicamente decisões de governo, o qual deve responder por escrito às suas objeções. O ex-Secretário do Tesouro Nacional e atual Secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, Joaquim Levy, já ressaltava a importância da "*estabilidade do vínculo orçamentário 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. Acredito que o projeto que ora apresento é uma contribuição importante neste sentido.

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

Sala das Sessões, em de de 2007 .

Deputado Cláudio Diaz
PSDB/RS