

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 135, DE 1996

(Apenso: PLP N° 88, DE 1996; PLP N° 166, DE 1997;

PLP N° 32, DE 1999; PLP N° 88, DE 1999;

PLP N° 144, DE 2000; PLP N° 102, DE 2003)

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Autor: COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTO PÚBLICO E
FISCALIZAÇÃO

Relator: Deputado GERALDO PUDIM

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar em exame, de autoria da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, tem por objetivo estatuir normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse sentido, o projeto estabelece normas visando regulamentar, quanto ao sistema orçamentário, o planejamento, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, as classificações orçamentárias e os fundos; quanto à execução orçamentária, o projeto trata das retificações

64341D5C33

orçamentárias e da execução da receita e da despesa; quanto ao controle e avaliação, o projeto disciplina a contabilidade governamental e a fiscalização financeira, contábil e orçamentária. Por último, o projeto revoga a Lei nº 4.320/64, recepcionada pela Constituição de 1988 como norma regulamentadora do seu art. 165, §9º, I.

De acordo com a Justificação da comissão autora, o projeto de lei complementar em exame destina-se a regulamentar as finanças públicas, criando-se um referencial normativo para a retomada do processo de planejamento do país, que deve assumir o caráter de longo prazo, aperfeiçoando o processo de estimação da receita e de discriminação da despesa. Esclarece ainda a Justificação que a matéria é apenas parcialmente regulada pela Lei nº 4.320/64 e por dispositivos incluídos anualmente na lei de diretrizes orçamentárias. São pontos a destacar no projeto o novo papel a ser assumido pela referida lei de diretrizes orçamentárias, a idéia de um orçamento anual transparente, a fixação de um novo calendário orçamentário e maior regionalização dos gastos, entre outros.

Em apenso, encontram-se as seguintes proposições:

- PLP nº 88, de 1996, de autoria do ex-Dep. AGNELO QUEIROZ, que inclui os serviços de cartório na Lista de Serviços anexa à Lei Complementar nº 56, de 15 de dezembro de 1987;
- PLP nº 166, de 1997, de autoria do Dep. MENDONÇA FILHO, que dispõe sobre a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 165, § 9º, inciso I da Constituição Federal;
- PLP nº 32, de 1999, de autoria do Dep. ARNALDO MADEIRA, que altera o art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1994 e dá outras providências;

- PLP nº 88, de 1999, de autoria do Dep. VIRGILIO GUIMARÃES, que regula o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, estatui normas gerais para elaboração e organização dos planos, orçamentos e demonstrações contábeis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências;
- PLP nº 144, de 2000, de autoria do Dep. AUGUSTO FRANCO, que estatui normas de direito financeiro para o controle da execução do orçamento da União e dá outras providências;
- PLP nº 102, de 2003, de autoria do Dep. EDUARDO PAES, que institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

O projeto principal e o PLP nº 166, de 1997, foram encaminhados inicialmente à Comissão de Finanças e Tributação, a qual concluiu pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto a adequação financeira e orçamentária deste e do PLP nº 166, de 1997, apensado e, no mérito, pela aprovação deste, com substitutivo, e pela rejeição do referido PLP nº 166, de 1997, apensado.

Não há parecer de mérito oferecido aos PLP's nºs 88/96, 32/99, 88/99, 144/00 e 102/03.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996, de seus apensos e do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, a teor do art. 32, inc. IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A matéria em apreço é da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, I - CF), cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre normas gerais, com a sanção do Presidente da República (arts. 48 e 165, §9º – CF), sendo a iniciativa de comissão mista do Congresso legítima, em face da inexistência de iniciativa privativa de outro Poder.

Cumpre informar, inicialmente, que o PLP nº 88, de 1996, de autoria do ex-Dep. AGNELO QUEIROZ, encontra-se prejudicado, nos termos do art. 163, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em face da sanção presidencial dada à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que possui o mesmo objeto. Deixamos, assim, de analisar o referido projeto.

No tocante à constitucionalidade da proposição principal, o seu art. 2º, ao vedar a adoção de medida provisória, invade esfera própria da Constituição. De fato, se a Constituição determina, no art. 62, *caput*, que, no caso de relevância e urgência, caberá a adoção de medidas provisórias, com as restrições previstas em seu §1º, não poderá a legislação infraconstitucional ampliar tal elenco de restrições. Idêntico vício atinge o art. 2º do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação.

O art. 16 do PLP nº 135, de 1996, constitui flagrante desrespeito ao § 5º do art. 166 da Constituição Federal. Com efeito, esse dispositivo constitucional determina que o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação no projeto de lei do plano plurianual, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte



64341D5C33

cuja alteração é proposta. Ora, não pode o legislador infraconstitucional, por uma ficção, encolher prazo previsto no Diploma Maior. O art. 25 e o art. 58 exibem problemas semelhantes, só que em face, respectivamente, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária. Idêntico vício atinge os arts. 17, 26 e 57 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, assim como o art. 55 do PLP nº 88, de 1999.

Os arts. 158, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172 e 175 constituem matéria estranha ao que estabelece o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, pois tratam do controle interno e externo da Administração Pública. Com efeito, a questão do controle da Administração não se inscreve entre os fins colimados pela Lei Complementar prevista no dispositivo citado da Carta Magna, que deverá restringir-se a estabelecer normas quanto à gestão financeira e patrimonial, sem invadir o campo da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que encontra seu fundamento no art. 163 da Constituição. Idêntico vício atinge os arts. 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 177 e 178 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, bem como os arts. 153, 157, 158 e 159 do PLP nº 88, 1999. As normas atinentes ao controle interno e externo da Administração Pública não são abrangidas pela exigência do art. 165, §9º, II, da Constituição, o que impede que sejam tratadas na lei complementar ora examinada.

O art. 133 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação prevê a criação de conselho normativo, destinado a uniformizar os procedimentos de contabilidade governamental, o que é vedado pela alínea 'e' do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, tendo em vista ser o projeto oriundo do Poder Legislativo. A criação de tal órgão constituiria lesão ao princípio da separação dos poderes. Idêntico vício macula o art. 24 do PLP nº 102, de 2003, que cria o Conselho de Dirigentes de Controle Interno.

O art. 179 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação é inconstitucional, conforme já reconhecido, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal, que considera as entidades de fiscalização de

64341D5C33

profissões liberais como autarquias especiais e, portanto, sujeitas ao controle externo.

Nada a objetar quanto à constitucionalidade formal ou material dos PLP's nºs 166, de 1997, e 32, de 1999.

No que se refere ao PLP nº 88, 1999, entendemos que o art. 58, §1º, é inconstitucional, pois traz normas atinentes ao processo legislativo, intentando criar mecanismo de sobrerestamento de pauta, o que não pode ser feito em sede de projeto de lei complementar. Trata-se de matéria que somente poderia ser veiculada no Texto Constitucional, a exemplo do que é feito em relação às medidas provisórias. O §2º do mesmo artigo também é inconstitucional, ao estabelecer hipótese obrigatória de convocação extraordinária do Congresso Nacional.

O art. 1º do PLP nº 144, de 2000, trata de instituir atribuições ao Tribunal de Contas da União. Formalmente, é inconstitucional, pois a espécie normativa adequada para dispor sobre a Corte de Contas é a lei ordinária e não a lei complementar, em face da não exigência expressa dessa espécie pelos arts. 70 e seguintes da Constituição, que tratam do Tribunal de Contas. Como os arts. 2º e 3º do projeto dependem diretamente do art. 1º, não podem ser aproveitados isoladamente, resultando na inconstitucionalidade de todo o projeto.

No que tange ao PLP nº 102, de 2003, os capítulos referentes aos controles interno e externo (arts. 10 a 17) extrapolam os objetivos da lei complementar exigida pelo art. 165, §9º, II, da Constituição, ao fixar normas ora destinadas ao sistema de controle interno, ora ao tribunal de contas, as quais devem ser estabelecidas por meio de lei ordinária. Além disso, tais normas não se inserem no escopo do exigido pelo aludido dispositivo constitucional, que refere-se a normas de gestão financeira e patrimonial.

Ainda quanto ao PLP nº 102, de 2003, há vício formal no art. 25, que pretende alterar dispositivos da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), a qual é lei ordinária, por não haver exigência de lei

64341D5C33

complementar pela Carta Magna no que tange à regulamentação daquela Corte de Contas.

No que tange à juridicidade da proposição principal, faz-se necessário suprimir o art. 183 do projeto, que encontra-se superado, por mencionar exercício financeiro já encerrado (1998). Não há qualquer outro óbice quanto à juridicidade do projeto principal.

O substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação e os apensos estão em inteira conformidade com o ordenamento jurídico vigente, não sendo necessário proceder a alterações nos mesmos em razão do aludido critério.

No tocante à técnica legislativa, o art. 184 do projeto principal deve ser modificado, pois contém cláusula de revogação genérica, proscrita pela Lei Complementar nº 95, de 26/2/98, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/01, em seu art. 9º. A mesma modificação deve ser feita no art. 187 do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação, assim como no art. 6º do PLP nº 166, de 1997.

Não há qualquer restrição quanto à técnica legislativa empregada no texto dos demais projetos examinados por este Colegiado, estando os mesmos adequados quanto ao referido critério.

Em face do exposto, o nosso voto é:

- pela prejudicialidade do Projeto de Lei Complementar nº 88, de 1996;
- pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 32, de 1999;
- pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com as emendas em anexo, dos Projetos de Lei Complementar nºs 135, de 1996; 166, de 1997; 88,

64341D5C33

de 1999; 102, de 2003; e do substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação;

- pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 144, de 2000.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

64341D5C33



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 135, DE 1996

**(Apenso: PLP N° 88, DE 1996; PLP N° 166, DE 1997;
PLP N° 32, DE 1999; PLP N° 88, DE 1999;
PLP N° 144, DE 2000; PLP N°102, DE 2003)**

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

EMENDA N° 1

Suprimam-se os arts. 2º, 16, 25, 58, 158, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 175 e 183 do projeto em epígrafe, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM

64341D5C33

Relator

64341D5C33 | 

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 135, DE 1996

**(Apenso: PLP N° 88, DE 1996; PLP N° 166, DE 1997;
PLP N° 32, DE 1999; PLP N° 88, DE 1999;
PLP N° 144, DE 2000; PLP N°102, DE 2003)**

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

EMENDA N° 2

Dê-se ao art. 184 do projeto em epígrafe a seguinte redação:

“Art. 184. Revoga-se a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.”

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM

64341D5C33

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 1996, APROVADO NA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

EMENDA Nº 3

Suprimam-se os arts. 2º, 17, 26, 57, 133, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 177, 178 e 179 do substitutivo em epígrafe, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM

Relator

64341D5C33

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 1996, APROVADO NA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

EMENDA Nº 4

Dê-se ao art. 187 do substitutivo em epígrafe a seguinte redação:

“Art. 187. Revoga-se a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.”

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

64341D5C33

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 166, DE 1997 **(Apensado ao PLP nº 135, de 1996)**

Dispõe sobre a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 165, § 9º, inciso I da Constituição Federal.

EMENDA N° 5

Suprime-se o art. 6º do projeto em epígrafe.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

64341D5C33

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 88, DE 1999 (Apensado ao PLP nº 135, de 1996)

Regula o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, estatui normas gerais para elaboração e organização dos planos, orçamentos e demonstrações contábeis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

EMENDA Nº 6

Suprimam-se os arts. 55; 58, §§ 1º e 2º; 153; 157; 158 e 159 do projeto em epígrafe, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

64341D5C33

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 102, DE 2003 **(Apensado ao PLP nº 135, de 1996)**

Institui normas gerais de direito financeiro para o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

EMENDA N° 7

Suprimam-se os arts. 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 24 e 25 do projeto em epígrafe, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em 12 de agosto de 2008.

Deputado GERALDO PUDIM
Relator

64341D5C33