

DIRETORIA LEGISLATIVA
CONSULTORIA LEGISLATIVA

ORIGEM: Deputado JOÃO EDUARDO DADO

TIPO DE TRABALHO: Parecer a proposição

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 896, de 2001, que estabelece normas para a abertura de créditos extraordinários

CONSULTOR: TOMAZ VICENTE DE OLIVEIRA FREITAS

DATA: 04.10.2001

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 896, DE 2001

"Estabelece normas para a abertura de créditos extraordinários."

Autor: Deputado DR.ROSINHA

Relator: Deputado JOÃO EDUARDO DADO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 896, de 2001, de autoria do Ilustre Deputado DOUTOR ROSINHA, tem por objetivo restabelecer o procedimento tradicional de abertura de créditos extraordinários prevista no art. 44, da Lei nº 4.320, de 1964, que prevê a edição de decreto do Poder Executivo para essa finalidade.

A proposição, longamente fundamentada, coloca em evidência os inconvenientes do processo atual, de abertura dos créditos extraordinários por medida provisória, buscando harmonizar os preceitos constitucionais sobre a matéria (arts. 167, § 3º, 62 e 166, da Lei Maior), estabelecendo que o Congresso Nacional seja convocado, na forma do art. 62, *in fine*, se a abertura do crédito extraordinário ocorrer durante o recesso parlamentar, e que a apreciação dos decretos de abertura de créditos extraordinários, em qualquer caso, se inicie na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

O projeto em análise vem a esta Comissão para exame do mérito e da adequação financeira e orçamentária, devendo, a seguir, ser submetido à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ainda que devamos ter presentes as distorções no processo orçamentário que foram geradas pela maneira como foi utilizado o mecanismo de abertura de créditos extraordinários por medida provisória, parece-nos oportuno, especialmente em face da recente aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que se proceda a uma análise mais abrangente da proposição, que inclua especialmente os aspectos formais, mesmo antes de sua apreciação, a ser certamente mais aprofundada quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Nesse sentido, devemos ressaltar que, segundo nosso entendimento, o PDL nº 896, de 2001, padece de vício insanável de inconstitucionalidade, constituído pela impropriedade da espécie legislativa que se pretendeu utilizar para regular a abertura de créditos orçamentários extraordinários, sendo certo que a matéria de que trata o Projeto não está abrigada entre as hipóteses previstas nos incisos do art. 49, da Constituição Federal, onde se encontra definido o que é de competência exclusiva do Congresso Nacional, e, portanto, passível de regulação por decreto legislativo.

A esse propósito, é de se observar que a justificação da proposição não fundamenta adequadamente a opção pela espécie legislativa utilizada, quando se refere, no final da pág. 5, à necessidade de “o Congresso Nacional intervir para que se modifique a equívoca interpretação que vem sendo dada ao art. 167, § 3º, da Constituição”, acrescentando apenas, quanto à forma a ser dada à proposição que: “o caminho mais apropriado para tanto, em nosso entender, é a edição de Decreto Legislativo”.

Parece-nos fundamental ter presente que a regulamentação desse dispositivo constitucional cabe à lei complementar prevista no art. 165, § 9º, I, da Constituição Federal, cujo projeto, elaborado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (PLC nº 135, de 1996), foi aprovado por esta Comissão de Finanças e Tributação, na forma de Substitutivo, e encontra-se em tramitação nesta Casa.

Vê-se, portanto, que o adequado tratamento da matéria da abertura de créditos extraordinários, dentro dos cânones constitucionais, somente pode ser dado por lei complementar.

Segundo entendemos, o art. 1º do PDL, que pretende ser interpretativo, busca, na verdade, impor a aplicação de dispositivo legal (art. 44, da Lei nº 4.320, de 1964) derogado pelo tratamento dado à matéria relativa à abertura de créditos extraordinários pelo art. 167, § 3º, da Constituição de 1988.

A interpretação que o Projeto em apreço pretende dar a esse dispositivo constitucional não nos parece, portanto, convincente sob o ponto de vista formal, não obstante a longa e bem articulada argumentação desenvolvida por seu nobre Autor, na tentativa de demonstrar que os créditos extraordinários devem tornar a ser abertos por decreto do Executivo.

Confirma este nosso posicionamento a redação dada ao art. 62, § 1º, alínea *d*, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que estabelece *in verbis*:

“Art. 62.....

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

.....

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º”.

Ao ressaltar expressamente o dispositivo constitucional cuja interpretação o PDL em comento pretende fixar (art. 167, 3º), a EC 32, de 2001, faz a proposição perder a oportunidade, tornando-a, portanto, não meritória.

Na verdade, a EC nº 32, de 2001, não deixa dúvidas de que a abertura de créditos extraordinários, como espécie do gênero créditos adicionais, somente se pode dar por medida provisória, jamais por decreto do Poder Executivo, como se fazia antes da promulgação da Constituição de 1988 e como o PDL pretende que se torne a fazer.

Importa igualmente ressaltar que, da pretendida reimplantação do antigo procedimento de abertura de créditos extraordinários por decreto, não resultaria qualquer contribuição expressiva para o aprimoramento do nosso

processo orçamentário nem para o fortalecimento do combalido papel institucional do Congresso Nacional com relação a essa matéria.

Ainda com relação ao mérito da proposição, registramos nosso entendimento de que, ressalvada a impropriedade do meio formal utilizado, é plenamente válida a proposta contida no art. 4º do PDL, que prevê a apreciação pela CMO dos atos de abertura de créditos extraordinários.

Neste caso trata-se de questão *interna corporis* do Congresso Nacional: definir que comissão, com que composição, se permanente ou temporária apreciará as medidas provisórias destinadas a abrir créditos extraordinários.

Ressalve-se, porém, mais uma vez: trata-se de matéria pertinente ao Regimento Comum, não cabendo a decreto legislativo regulamentá-la. Se apresentada na forma de Projeto de Resolução, entendemos que proposição nesse sentido em nada feriria o dispositivo constitucional questionado (art. 167, § 3º) nem o que dispõe o art. 62, § 9º, com a redação dada pela EC nº 32, de 2001, *in verbis*:

“Art. 62.....

§ 9º Caberá a comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional”.

Cabe à Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua adequação orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 32, IX, "h", e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No que se refere ao exame de adequação, adotamos o entendimento, já consolidado no âmbito desta Comissão, de que tal exame, em relação ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), deve ser realizado inclusive no caso das proposições que não importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, visto que tais instrumentos legais contêm diretrizes, programas, objetivos e metas de políticas públicas que excedem o conteúdo programático dos orçamentos da União.

O exame realizado do Projeto de Decreto Legislativo nº 896, de 2001, coloca em evidência que não cabe avaliar a existência de repercussão direta ou indireta da proposição no Orçamento da União, em razão da natureza da matéria objeto da proposição: estabelecimento de normas para a utilização do crédito extraordinário, na condição de instrumento excepcional de realização de gastos públicos, previsto pelo próprio texto constitucional.

No que se refere ao Plano Plurianual (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000), a proposição não apresenta inadequações, já que não modifica as destinações de recursos aos programas, realizadas pelo PPA, nem as prioridades e metas fixadas pela LDO vigente.

Por outro lado, a iniciativa se ajusta a várias das diretrizes da *"Agenda de Gestão do Estado"* (que visa à reorganização da administração federal e melhoria da gestão) estabelecidas pelo PPA, sobretudo as de *"Desburocratização"* (eliminar procedimentos para reduzir a distância entre o início de qualquer atividade e os resultados que ela deva produzir) e *"Transparência"* (produzir, organizar, sistematizar e divulgar, de modo rotineiro, os atos, o uso de recursos e os resultados das ações do Governo).

Diante do exposto, opinamos pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Decreto Legislativo nº 896, de 2001, em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, e pela sua não-implicação em relação à Lei Orçamentária Anual. Quanto ao mérito, somos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 896, de 2001.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado JOÃO EDUARDO DADO
Relator