



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira

Not^a Técnica
09 / 2009

CONSIDERAÇÕES SOBRE ATUALIZAÇÃO E APRECIAÇÃO DO PLP 135 DE 1996, que “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.”

*Eber Zoehler Santa Helena
Eugênio Greggianin*

I – OBJETIVO

Atender solicitação do Deputado Geraldo Pudim, Relator do exame de admissibilidade do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 135/1996, e demais PLPs apensados, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, referente a estudo de alternativas regimentais para a atualização e apreciação da proposição pelo Congresso Nacional.

II – ANÁLISE

II.1. CONTEÚDO NORMATIVO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA APRECIAÇÃO DO PLP 135/1996

O Projeto de Complementar (PLP) nº 135/96 “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”. A proposição tem por fundamento o determinado no art. 165, § 9º, da Constituição:

§ 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.

O PLP 135/96 tem por autor a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização. Conforme a Justificação da proposição, o PLP 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 estimativa 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.

O projeto disciplina vários temas relativos ao direito financeiro, com destaque para as normas reguladoras do processo orçamentário, tanto em sua elaboração, execução, fiscalização e controle como sua avaliação, com destaque para: o planejamento, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, as classificações orçamentárias e aos fundos, as retificações orçamentárias, a execução da receita e da despesa, a contabilidade governamental, a fiscalização financeira, contábil e orçamentária.

O projeto revoga expressamente a Lei nº 4.320/64, recepcionada pela Constituição de 1988 com *status* de lei complementar para fins de seu art. 165, §9º, I.

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.

Encontram-se apensadas as seguintes proposições:

1. PLP nº 166/97, 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;

2. PLP nº 32/99, 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;

3. PLP nº 88/99, 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;

4. PLP nº 144/00, 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; e

5. PLP nº 102/03, 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.

Em 03.09.1997 a CFT aprovou o PLP 135/96, com Substitutivo e rejeitou o PLP nº 166/1997. Observe-se que é o Substitutivo da CFT a versão mais atualizada do projeto principal, o PLP 135/96.

O PLP nº 32/99, foi aprovado pela CFT em 16.06.1999, na forma de Substitutivo. Quanto aos demais apensados, PLP's nºs 88/99, 144/00 e 102/03, não foram apreciados pela CFT, assim não possuindo exame de seu mérito ou adequação orçamentário-financeira. Como se trata de leis complementares, estão sujeitas à apreciação do Plenário.

Observamos que tramitam no Senado Federal vários projetos recentes que alteram igualmente a Lei 4.320/64 e que dispõem acerca de normas gerais de direito financeiro, dentre os quais destacamos:

1. PLP nº 175, de 2009, do Senador Raimundo Colombo, que “*Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro relativas ao exercício financeiro, ao processo de planejamento financeiro e orçamentário, normas de gestão financeira e patrimonial e condições para a instituição e funcionamento de fundos, no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.*”

2. PLP nº 229, de 2009, do Senador Tasso Jereissati, que “*Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências.*”

- PLP nº 248, de 2009, do Senador Renato Casagrande, que “*Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências.*”

O número de iniciativas parlamentares demonstra o interesse e a importância crescente na regulação da matéria orçamentária e financeira com a atualização dos conceitos da Lei 4.320/64 e fixação de preceitos estáveis que possam regular o conjunto dos entes da federação. As mudanças havidas na Constituição de 1988 e a edição da LRF tornaram cada vez mais urgente e necessária a edição de uma nova lei complementar destinada ao conjunto dos entes da federação. Entre as principais questões que devem ser equacionada pela nova lei destacamos:

- a) Conceituação do sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA), solucionando inconsistências identificadas na definição de prazos, detalhamento e vínculo entre os instrumentos;
- b) sistematização dos demais conceitos e princípios orçamentários estabelecidos na Constituição, na Lei nº 4.320/64 e na LRF;
- c) compatibilização e adequação, na edição de leis que criem despesa obrigatória continuada e gastos tributários, entre o processo legislativo ordinário e o orçamentário;
- d) execução provisória do orçamento no caso de não aprovação do projeto enviado pelo Executivo;
- e) demais temas que constam de forma permanente da LDO tais como o orçamento dos demais Poderes e Ministério Público, os gastos com pessoal e precatórios, conteúdo e formato dos anexos criados pela LRF tais como o Anexo de Metas Fiscais, Riscos Fiscais e outros;
- f) vinculações e rigidez orçamentária – criação de mecanismos que previnam o caráter permanente de leis que tenham impacto na receita e na despesa pública;
- g) classificação funcional e programática criada a partir de 2000;
- h) caráter autorizativo ou obrigatório do orçamento em face da necessidade de cumprimento das metas fiscais previstas na LDO;
- i) regulamentação das normas de gestão fiscal relativas à limitação de empenho e pagamento;
- j) definição da margem de expansão do gasto continuado – conceito inserido pela LRF;
- k) atualização do sistema de contabilidade pública e normas contábeis, adaptação às normas contábeis internacionais, competências, controle e contabilidade de custos, restos a pagar;
- l) criação, financiamento e contabilidade de fundos;
- m) transferências voluntárias e para entidades privadas; e
- n) normas simplificadas para estados e municípios.

II.2. DESCOMPASSO ENTRE O PLC 135/96 E O DIREITO FINANCEIRO ATUAL



Verifica-se uma defasagem de quase doze anos desde a última apreciação do PLP 135/96 em análise. Tal hiato temporal mostra-se ainda mais expressivo quando avaliado no contexto da evolução do direito financeiro e das finanças públicas como um todo, em parte pelo elevado grau de dinamismo e mutabilidade que tipificam as atividades econômicas em um mundo cambiante como o contemporâneo.

Ainda que exija, como outros ramos do direito, preceitos estáveis, balizadores das relações econômico-sociais, alicerce da segurança jurídica, as normas que regem as finanças públicas devem estar em permanente sintonia com as atuais e futuras exigências da sociedade e do mercado.

A necessidade da permanente atualização das disposições relativas à matéria de finanças públicas pode ser aquilatada pela periodicidade do ciclo orçamentário, seja de curto prazo, lei orçamentária anual, seja de longo prazo, plano plurianual de quatro anos, mas, em regra, revisado anualmente.

Exemplo concreto da evolução das normas financeiras encontramos nas leis de diretrizes orçamentárias, provavelmente o maior legado do constituinte de 1988 ao processo orçamentário, ao propiciar ao Poder Legislativo intervir e atualizar anualmente os parâmetros financeiros da gestão pública. De um limitado rol de matérias, a nosso ver meramente referencial, elencado no art. 165, II, da Constituição, nossas LDOs hoje tratam não apenas da elaboração mas igualmente da execução e fiscalização orçamentária, da adequação e compatibilização orçamentário-financeira do processo legislativo ordinário, disciplinam transferência voluntárias e para entes privados, regulam gastos com pessoal, decorrentes de decisões judiciais e muitas outras matérias não expressamente previstas na Constituição, mas que as necessidade fizeram nela constar.

Todavia, a mais significativa defasagem das proposições em análise é encontrada quanto a seu distanciamento do regime da responsabilidade fiscal, advindo da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Inúmeras disposições da LRF quanto ao conteúdo do Plano Plurianual - PPA, LDO e lei orçamentária anual, associada à disposições sobre gastos com pessoal, transferências a outros entes, limites de endividamento e concessão de aval, práticas da boa gestão orçamentária e outros preceitos, não se vêem compatibilizados com o vetusto texto do PLP 135/96.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 40, de 2003, ao dar nova redação ao inciso V do art. 163 da Constituição alterou radicalmente o universo legiferante da legislação complementar, hoje assambarcando a fiscalização e controle da gestão pública, nos seguintes termos:

Art. 163 Lei complementar disporá sobre: (...) V - fiscalização das instituições financeiras financeira da administração pública direta e indireta; (parte tachada = suprimida; parte em negrito = adicionada)

A nosso ver, ao determinar que lei complementar discipline a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta, facultou ao legislador ordinário regular por *quorum* qualificado matéria antes sujeita à legislação ordinária, permitindo sua permanência no texto do PLP 135/96 e afastando o óbice, que poderia resultar na inadmissibilidade, quanto à constitucionalidade,



da matéria tratada no projeto relativa à fiscalização e controle da administração direta e indireta.

II.3. LIMITAÇÕES DO EXAME NA CCJC PL 135/96, AMPLITUDE DAS MATÉRIAS TRATADAS E A COMPETÊNCIA REGIMENTAL DE OUTRAS COMISSÕES TEMÁTICAS

A distribuição das proposições em apreço deu-se nos termos regimentais, sendo os projetos encaminhados à CFT para seu preliminar exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, no que concluiu-se pela não implicação, e posterior exame de mérito, no que resultou em um Substitutivo aprovado pela CFT, como já mencionado.

O fato das proposições terem sido distribuídas à CCJC exclusivamente para fins de admissibilidade quanto a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa impede, nos termos regimentais, que sejam procedidas no âmbito daquele órgão as atualizações e aperfeiçoamentos que se fazem necessários. Como legislador negativo, próprio dos exames de admissibilidade, a relatoria da CCJC deve cingir-se a suprimir ou mesmo alterar somente aqueles dispositivos que contenham algum vício em termos constitucionais ou técnicos, sem adentrar no mérito em si das proposições.

Ocorre que o tema tratado pelo PLP 135/96 e seus apensados não se restringe às atribuições temáticas da CFT, única Comissão permanente a que foram distribuídas as proposições em análise para exame de mérito.

Ao compulsarmos as matérias tratadas no PLP 135/96 e seus apensados com as atribuições regimentais das comissões temáticas permanentes prescritas no art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, verifica-se que há uma abrangência dos temas em várias Comissões como a seguir discriminadas.

1. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, art. 32, VIII, do RICD:

a) tomada de contas do Presidente da República, na hipótese do art. 51, II, da Constituição Federal;

b) acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as sociedades e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, sem prejuízo do exame por parte das demais Comissões nas áreas das respectivas competências e em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º da Constituição Federal;

c) planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional, após exame, pelas demais Comissões, dos programas que lhes disserem respeito;

d) representações do Tribunal de Contas solicitando sustação de contrato impugnado ou outras providências a cargo do Congresso Nacional, elaborando, em caso de parecer favorável, o respectivo projeto de decreto legislativo (Constituição Federal, art. 71, § 1º);



e) exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas da União (Constituição Federal, art. 71, § 4º);

2. Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, art. 32, XVIII, do RICD:

(...)

o) matérias relativas ao serviço público da administração federal direta e indireta, inclusive fundacional;

p) regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos;

q) regime jurídico-administrativo dos bens públicos;

r) prestação de serviços públicos em geral e seu regime jurídico.

3. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, art. 32, VI, do RICD:

(...)

b) assuntos relativos à ordem econômica nacional; (...)

d) sistema monetário; moeda; câmbio e reservas cambiais; (...)

f) atividade econômica estatal e em regime empresarial; programas de privatização; monopólios da União; (...)

j) fiscalização e incentivo pelo Estado às atividades econômicas; diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado; planos nacionais e regionais ou setoriais; (...)

Portanto, caracterizada está a incidência do art. 34 do RICD:

Art. 34 As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre:

I - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;

II - proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.

A apreciação preliminar por uma comissão especial permitirá o estudo aprofundado dos temas disciplinados pelo PLP 135/96, que em geral apresentam elevada carga de complexidade e tecnicidade, com repercussão nas três esferas administrativas da Federação, exigindo estudo aprofundado de cada questão, procedimento de difícil concretização no âmbito apenas do Plenário das Casas.

A criação de órgãos legislativos técnicos permanentes ou temporários, no âmbito das Assembléias, tem sua razão histórica derivada da necessidade de colegiados especializados que apreciassem os temas a serem posteriormente submetidos ao *forum pleno*, onde se daria a homologação ou rejeição das propostas dos órgãos parciais, com alterações pontuais.



Nesse sentido, a apreciação do tema aqui tratado por um órgão técnico prévio muito agregará às discussões que, com certeza, se darão no Plenário desta Casa, permitindo que a Câmara dos Deputados exerça de forma eficaz seu papel constitucional de Casa iniciadora das proposições e foro de repercussão dos anseios nacionais.

Ademais, conforme dispõe o art. 54, II, c/c o art. 34, II, do RICD, a criação de uma Comissão Especial dará a oportunidade para que o mérito da proposição seja amplamente discutida com os diversos segmentos interessados na matéria, inclusive com a participação dos membros das Comissões Permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a referida proposição, conforme prevê o § 1º do art. 34 do RICD, e com a sociedade, como um todo, por meio de audiências públicas.

III – CONCLUSÕES

O número de iniciativas propondo a edição de uma nova complementar demonstra o interesse e a importância crescente na regulação da matéria orçamentária e financeira.

Das considerações apresentadas, relativas ao pleito formulado pelo Deputado Geraldo Pudim, Relator PLP nº 135/1996 na CCJC, propõe-se que seja demonstrada a multiplicidade de atribuições regimentais açaibarcadas pelo projeto e seus apensados, e consequente requisição pelas Comissões de Fiscalização Financeira e Controle, de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da redistribuição do projeto principal e seus apensados, para permitir a constituição de **Comissão Especial** destinada a apreciar as proposições, nos termos do art. do RICD.

A medida propiciaria a formação de um foro para debate e apreciação, com base nas propostas já existentes, de um **Substitutivo** que aperfeiçoasse e atualizasse as proposições, em especial acerca do sistema de planejamento e orçamento, a compatibilização com a LRF e o disciplinamento da fiscalização financeira da administração direta e indireta, nos termos do art. 163, § 1º, V, da Constituição.

A possibilidade da formação de Comissão Especial não afasta a faculdade, sempre existente, do Relator em Plenário apresentar Substitutivo ao PLP 135/96, com as atualizações necessárias.

Brasília, 16 de junho de 2009.

Eugenio Greggianin

Eber Zoehler Santa Helena

Consultores de orçamento e fiscalização financeira