



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 4, DE 2001

Altera e acrescenta parágrafo ao art. 163, revoga o art. 165, § 9º, da Constituição Federal e altera o art. 35, § 2º caput, do ADCT, dispondo sobre leis gerais de finanças públicas.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 163 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 163. Leis complementares disporão sobre: "(NR)

I – normas gerais de finanças públicas;"(NR)

Parágrafo único. As leis complementares de que trata o inciso I disporão 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, a gestão e a evidenciação da situação e das alterações patrimoniais, bem como a instituição e o funcionamento de fundos, entre outras normas gerais."(AC)

Art. 2º O art. 165, § 9º, da Constituição Federal fica revogado.

Art. 3º O art. 35, § 2º, **caput**, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 35.

"§ 2º Até que entre em vigor lei complementar que regule a matéria, na forma do art.

163, parágrafo único, a União obedecerá às seguintes normas:" (NR)

I –

II –

III –

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor na data de sua promulgação.

Justificação

A discussão sobre finanças públicas, incentivada pela tramitação da Lei de Responsabilidade Fiscal e incorporada na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, "Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências", evidenciou a necessidade de regulação das várias matérias afetas ao trato da coisa pública. A originalidade do Substitutivo apresentado pelo Relator daquela matéria, Deputado Pedro Novais, consiste na regulamentação do Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, em lugar de dispositivos específicos.

Dessa maneira, considerando a amplitude e as especificidades do gênero finanças públicas, a normatização por uma só lei complementar figura inoportuniente pelo vulto e complexidade que tal texto normativo assumiria.

Como resultado da complexidade, até o momento, não houve cumprimento da regulamentação exigida pelo art. 165, § 9º, da Constituição Federal, inserido na Seção destinada aos orçamentos, com a seguinte redação:

"Art. 165.

§ 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."

As dificuldades advindas da exigência de que uma só lei complementar trate de assuntos tão diversos contribuem sobremaneira para a lenta progressão de proposições tendentes a sanar as carências legislativas. O art. 35, § 2º, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por exemplo, busca garantir a existência de norma, enquanto não houver regulamentação infraconstitucional:

"Art. 35.

§ 1º

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º I e II serão obedecidas as seguintes normas:

....."

Ora, no contexto das normas gerais, o § 9º do art. 165 da Constituição Federal encontra-se englobado na determinação para que a lei complementar disponha sobre finanças públicas:

"Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

....."

Quando defrontado com dificuldades semelhantes, relacionadas com a complexa regulamentação do sistema financeiro, mediante uma só lei complementar, o Senado Federal decidiu-se pela simplificação. Por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 00021, de 1997, a Câmara Alta facultou a edição de várias leis complementares versando sobre o sistema

financeiro, além de retirar os parágrafos do art. 192 da Constituição Federal.¹ Cumpre, por medida de coerência, aplicar solução similar ao problema semelhante, desta vez no plano do direito financeiro. Com as alterações ora apresentadas, torna-se possível a edição de várias leis complementares sobre finanças públicas.

Além de simplificar o texto constitucional, facilitando o trabalho do intérprete, a PEC racionaliza a atividade legislativa, permitindo que matérias tão diversas como planejamento e orçamento, gestão e contabilidade ou controle e crédito públicos possam receber tratamento específico.

Note-se, a propósito, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre direito financeiro. No âmbito dessa legislação concorrente, a União pode estabelecer normas gerais, sem excluir a competência suplementar dos Estados. Representa vantagem adicional da Proposta a possibilidade de, a partir das normas gerais editadas por meio de lei complementar, a União e os Estados exercerem competência residual mediante lei ordinária, cujo *quorum* não é qualificado.

As mudanças preconizadas para o art. 163 buscam a separação formal entre normas gerais, relativas à Federação, e normas de interesse da União, bem como a especialização das leis complementares nuns vários assuntos concernentes às finanças públicas. A inclusão do parágrafo único visa a garantir a continuidade do conteúdo demandado pelo art. 165, § 9º, sem prejuízo da regulação geral de outros assuntos afins.

Sendo esses os méritos da Proposição, resta contar com a sua aprovação pelos nobres Pares.

Sala das Sessões, 22 de março de 2001. – Senador **Roberto Requião** – **José Dutra** – **Roberto Saturnino** – **Tião Viana**.

¹De autoria do Senador Jose Serra e outros, na forma do Substitutivo apresentado pelo Senador Jefferson Péres, que "revoga o inciso V do art 163 e o art. 192 da constituição Federal, bem como o art 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

Lauro Campos _ **Ademir Andrade** _ **Ramez Tebet** _ **João Alberto Silva** _ **Gilvam Borges** _ **Edison Lobão** _ **Alvaro Dias** _ **Nabor Júnior** _ **Helóisa Helena** _ **Geraldo Cândido** _ **Fernando Matusalem** _ **Geraldo Althoff** _ **Amir Lando** _ **Luis Ancãntara** _

**Wellington Roberto _ Marina Silva _ Osmar Dias _
Carlos Patrocínio _ Gerson Péres _ Maria do Car-
mo Alves _ Carlos Bezerra _ Eduardo Suplicy _
Geraldo Melo.**

**LEGISLAÇÃO CITADA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL
1988**

**TÍTULO VI
Da Tributação e do Orçamento
CAPÍTULO II
Das Finanças Públicas
SEÇÃO I
Normas Gerais**

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I – finanças públicas;
- II – dívidas públicas externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III – concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V – fiscalização das instituições financeiras;
- VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

**SEÇÃO II
Dos Orçamentos**

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exer-

cício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, Órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 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.

TÍTULO VII

Da Ordem Econômica e Financeira

CAPÍTULO IV

Do Sistema Financeiro Nacional

Art. 192. (*) O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

I – a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;

II – autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;

III – as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:

- a) os interesses nacionais;
- b) os acordos internacionais;

IV – a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

V – os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;

VI – a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;

VII – os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;

VIII – o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

§ 1º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.

§ 2º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

(*) Emenda Constitucional nº 13, de 1996

ATO DAS DISPOSIÇÕES
CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I – aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II – à segurança e defesa nacional;

III – à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV – ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V – ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerra-

mento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Art. 52. Até que sejam fixadas as condições a que se refere o art. 192, III, são vedados:

I – a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior;

II – o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.

Parágrafo único. A vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)

Publicado no *Diário do Senado Federal* de 23 - 03 - 2001