



PROJETO DE LEI nº _____, de 2021 - COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer mecanismos efetivos de transparência, impessoalidade e moralidade na elaboração e execução dos orçamentos públicos.



SF/21514.12658-85

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10-A:

Art. 10-A. A elaboração e a execução da lei orçamentária anual e dos créditos adicionais obedecerão aos princípios enunciados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, sendo, para tanto, critérios imprescindíveis:

I - a aprovação, a publicação e a implementação de critérios objetivos e impessoais de distribuição de recursos entre beneficiários, tendo em vista a execução das políticas públicas;

II – a implementação, na escrituração da elaboração e da execução orçamentárias, da classificação por autoria do crédito orçamentário;

III – a transparência ativa de intervenções de terceiros em relação à execução orçamentária;

§ 1º Para efeitos de cumprimento do critério de que trata o inciso I do *caput*:

I - a elaboração e a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação, na implementação de políticas públicas finalísticas, inclusive por meio das transferências voluntárias de que trata o art. 25 desta Lei Complementar, ficam condicionadas:



a) à prévia aprovação e divulgação, em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando, exclusivamente:

1. indicadores socioeconômicos da população beneficiada;
2. outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão;
3. critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público.

b) à observância dos critérios de que trata este parágrafo, tanto na alocação das programações orçamentárias quanto na sua efetiva distribuição;

II – aplica-se a exigência deste parágrafo:

a) tanto à especificação nominal dos beneficiários nas programações orçamentárias quanto à alocação de recursos provenientes de programações que não identifiquem nominalmente as pessoas ou localidades beneficiadas; e

b) independentemente do caráter de execução obrigatória ou não da programação em questão, constituindo a sua inobservância impedimento técnico insuperável, obstando a execução de qualquer programação orçamentária.;

III – os critérios de que trata o inciso I serão definidos, no âmbito de cada política pública, por lei ou, na sua ausência ou por delegação prevista na própria lei, por ato administrativo do órgão ao qual caiba a competência pela execução da política correspondente;

IV - não se aplica a exigência deste parágrafo:

a) às transferências obrigatórias de que tratam os arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal, bem como àquelas que decorram de simples compartilhamento de receitas de titularidade de outros entes da Federação, nos termos previstos na Constituição;

b) às despesas de natureza imprevisível e urgente, decorrentes dos efeitos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

§ 2º Para efeito de cumprimento do critério de que trata o inciso II do *caput*:

I - a classificação por autoria do crédito orçamentário:

a) tem por finalidade identificar o agente que, ao longo do processo legislativo orçamentário, foi o autor da inserção de cada crédito específico detalhado na lei orçamentária e seus créditos adicionais;





b) individualizará:

1. as receitas ou despesas já especificadas na proposta de lei orçamentária ou crédito adicional encaminhada pelo Poder Executivo;

2. cada criação ou acréscimo de valor em receita ou despesa decorrente de emendas à proposta de que trata o item 1;

3. a correlação específica entre cada emenda à proposta de que trata o item 1, com indicação do respectivo autor, e o crédito orçamentário criado em consequência de sua aprovação.

II - a correlação de que trata o inciso I, alínea 'b', item 3, deste parágrafo, poderá ser estabelecida por meio de marcador específico nos sistemas de elaboração e execução orçamentária ou por intermédio de anexo específico à lei orçamentária anual e respectivos créditos adicionais, vedada a sua alteração posterior, a qualquer título, durante a execução orçamentária.

III - a identificação de que trata o inciso I, alínea 'b', deste parágrafo, deverá permitir a segregação dos valores aprovados para as emendas originalmente propostas pelos legisladores individuais, comissões e bancadas, no âmbito do respectivo Legislativo, daquelas emendas introduzidas ao longo do processo legislativo por cada relator no exercício da respectiva relatoria;

IV - observadas as exigências deste parágrafo, o ente da Federação poderá definir, em normas próprias, outras características adicionais ao conteúdo e formato da classificação por autoria do crédito orçamentário.

§ 3º Para efeitos de cumprimento do critério de que trata o inciso III do *caput*:

I – as informações relativas à obrigação de transparência ativa, por parte dos entes da Federação, inclusive para efeitos do art. 48 desta Lei Complementar e do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, abrangem:

a) registro de toda e qualquer intervenção de terceiros em favor da realização de despesa por parte dos entes da Federação, inclusive:

1. manifestações formais, encaminhadas por terceiros, demandando, sugerindo ou solicitando a realização de despesa;

2. toda e qualquer evidência, memória ou registro documental, mantido no âmbito do órgão ou da entidade, independentemente de sua forma de manifestação ou veículo material, das intervenções realizadas pelos terceiros de que trata este inciso, ainda que as intervenções tenham ocorrido verbal ou



informalmente, inclusive no curso de reuniões ou encontros de trabalho, por meio de manifestações públicas ou unilaterais ou mediante o uso de qualquer outra forma ou veículo de expressão a que tenha tido acesso o órgão ou a entidade da administração;

II - o registro e a divulgação de que trata o inciso I deste parágrafo incluirão a discriminação de, pelo menos, os seguintes componentes da informação:

a) identificação do demandante;

b) condição do demandante, especificada segundo, pelo menos, as seguintes categorias:

1. membro do Poder Legislativo;
2. outro agente público no exercício de suas atribuições;
3. pessoa jurídica de direito privado;
4. outras pessoas físicas;

c) natureza da demanda, com a descrição detalhada do tipo, da categoria ou classificação e do objeto da despesa demandada;

d) associação, sempre que houver, com a classificação orçamentária correspondente à despesa solicitada, no âmbito do orçamento do órgão ou da entidade;

e) etapa de realização da despesa correspondente à demanda, sempre que a despesa houver sido iniciada e mesmo que não tenha sido concluída;

II – as obrigações de que trata este parágrafo:

a) aplicam-se mesmo se o objeto da demanda já estiver contemplado em emenda parlamentar ou em proposta ou plano de trabalho de convênio, contrato ou ajuste celebrado, com terceiros, pela administração respectiva;

b) serão objeto de fiscalização específica de seu cumprimento, no monitoramento de que tratam os arts. 40, inc. II, e 41, inc. III, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com periodicidade no mínimo anual;

c) terão seu descumprimento considerado como conduta incurso no art. 32, incs. I e II, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, apurada nos termos dos arts. 32, §§ 1º e 2º, e 33, da mesma Lei. (NR).





§ 4º Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas executadas à revelia do disposto neste artigo. (NR)

Art. 2º Iniciada a vigência desta Lei Complementar, fica vedada a execução de quaisquer programações orçamentárias em desacordo com o art. 10-A da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar, mesmo que a identificação do beneficiário conste, nominalmente, da lei orçamentária.

Parágrafo único. Excetua-se da vedação prevista no *caput*, exclusivamente, as despesas que se destinem a cumprir os cronogramas de desembolso de convênios de transferências já formalizados, cuja execução financeira se tenha iniciado antes da vigência desta Lei Complementar, vedada, para esse efeito, qualquer modificação dos ajustes que implique a ampliação dos valores envolvidos ou a alteração do respectivo objeto.

Art. 3º A implementação, nos sistemas de elaboração e execução orçamentária, do registro integral da classificação orçamentária prevista no art. 10-A, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar, será exigível, em caráter improrrogável, a partir do segundo exercício financeiro posterior àquele em que tiver início a vigência desta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, observados os prazos ressalvados nos arts. 2º e 3º.

JUSTIFICAÇÃO

O país vem observando, chocado, a revelação contínua de tratativas opacas de manipulação do orçamento público para favorecimento de posições políticas governamentais por parte do governo federal. Ainda que a definição da alocação dos recursos governamentais pela lei orçamentária seja uma das mais importantes funções do Legislativo, o que confere um caráter legítimo à discussão orçamentária, o triste espetáculo que se descortina aos olhos da sociedade brasileira representa uma completa degradação do papel dos





parlamentares e da negociação política legítima em ambiente democrático. Ressalte-se que tal deturpação da relação entre Poderes não foi nem de longe corrigida pela tão alardeada inovação das “emendas impositivas” criadas pelas Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 – ao contrário, verificam-se indícios da mesma negociação duvidosa que ocorria em todo o orçamento, agora concentrada nas dotações do orçamento que não corresponde àquelas alteradas por emendas formalmente “impositivas”.

Certamente, estamos longe de dispor da solução ideal para tais práticas anti-republicanas, a qual seria um autêntico sistema de vinculação do planejamento ao orçamento, que assegure que a programação da lei orçamentária obedecerá exclusivamente a critérios legítimos e transparentes de política pública, o que permitiria conceder-lhe o caráter de execução integralmente obrigatória e afastar a arbitrariedade do Executivo em vender facilidades para desembolso dos recursos públicos. O país dista muito, porém, de recursos desta natureza.

Não obstante, urge adotar desde agora todas as medidas possíveis para minimizar os riscos institucionais e administrativos colocados pela malversação da decisão orçamentária. Algumas soluções – ainda que parciais - são passíveis de adoção imediata, o que permitirá mitigar essa mácula em nossa vida política e aprender, na prática da sua implementação, os caminhos necessários ao seu aprofundamento. Este é o objetivo do presente projeto de lei. Nele, aparelha-se a Lei de Responsabilidade Fiscal com um novo regramento que explicita a repulsa do ordenamento jurídico ao uso inconstitucional da execução orçamentária para fins de manipulação política, e estabelece instrumentos concretos para alcançar essa finalidade.

Em termos de enunciação do princípio, a cabeça do novel art. 10-A da LRF insere no regramento permanente um dispositivo que já vinha constando de sucessivas leis orçamentárias federais, contendo a declaração programática de que a execução do orçamento deve obedecer aos princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Tal declaração, no entanto, seria inteiramente irrelevante se desacompanhada de medidas concretas para buscar o seu cumprimento. Isto se faz por meio do estabelecimento, nos parágrafos do novo artigo, de regras procedimentais muito



específicas que permitem, ainda que com dificuldades e imperfeições, materializar caminhos para a observância dos princípios constitucionais.

A primeira medida é a exigência de que qualquer aplicação de recursos nas atividades finalísticas do ente da Federação obedeça a critérios previamente fixados e publicados de distribuição, considerando as condições socioeconômicas da população beneficiada e outros parâmetros legítimos de políticas públicas. Esta exigência, cujo descumprimento implica na ilegalidade e lesividade da despesa, reduz a possibilidade de que a execução orçamentária seja manejada em razão de interesses particulares de qualquer agente político (seja no Executivo, seja no Legislativo), uma vez que toda alocação (seja ela por emendas parlamentares, seja ela por decisões administrativas) terá de corresponder aos critérios previamente divulgados em função das necessidades do beneficiário. Desta forma, mata-se no nascedouro a própria possibilidade de negociações espúrias, pois a promessa e concessão de distribuição de recursos que não atenda a critérios legítimos e transparentes ver-se-á relegada à condição de ilegalidade expressa. Também aqui é aproveitado, com a universalização necessária, dispositivo já existente nas leis de diretrizes orçamentárias federais.

Isso não quer dizer, de forma alguma, a exclusão dos parlamentares da decisão alocativa. Ao contrário, os critérios de alocação podem – e devem – ser definidos em lei, somente sendo cabíveis em ato administrativo no silêncio do texto legal. Assim, o parlamentar regressa, pela porta da frente, ao leme da alocação dos recursos públicos: não apenas tem a prerrogativa de estabelecer os critérios legais de distribuição de cada política pública (e portanto as condições de sua execução), mas também continua legitimado a intervir em todas as discussões sobre essa distribuição sob o manto desses mesmos critérios.

O segundo instrumento de materialização dos princípios constitucionais no orçamento é a transparência: divulgar de forma constante e inequívoca toda e qualquer intervenção de parlamentares (e de quaisquer outros agentes públicos ou privados) especificando ou demandando a realização de despesas orçamentária. Se cumprida essa medida, qualquer negociação opaca em torno de verbas públicas terá pelo menos uma assinatura visível à sociedade, e a





eventual circunstância de troca de liberações de despesa por votos e apoio político será passível de avaliação pela sociedade. Esta abertura ao escrutínio da sociedade faz-se, no projeto, de duas maneiras. A primeira, pela via do registro, na própria escrituração da elaboração do orçamento, de um classificador de “autoria do crédito orçamentário”, que corresponde à individualização do agente público (Executivo, parlamentares, comissões ou bancadas) responsável pela proposição dos recursos autorizados, ou seja, se aquele recurso autorizado no orçamento provém da proposta do Poder Executivo ou de alguma emenda, e neste caso qual o seu proponente (aí incluídos também os relatores, nos casos em que, nessa condição, tomam a iniciativa de propor emendas e alocações novas, em lugar de apenas aprovar recursos a emendas formuladas por terceiros). Com isso, o eleitor - e o próprio legislador – poderá conhecer, com exatidão, quem adotou quais decisões, e quais foram os efeitos dessas decisões na execução da despesa pública (o que permitirá, de uma vez por todas, conhecer minuciosamente o valor, a distribuição e o grau de execução de cada uma das emendas legislativas, o que hoje só se faz de forma incompleta e pouco rastreável). Neste ponto, desenvolvo solução também já discutida anteriormente no âmbito do Projeto de Lei do Senado 203/2016 – Complementar, de autoria do então Senador Wilder Moraes.

A ferramenta adicional em favor do princípio da publicidade é a imposição de obrigação de transparência ativa aos entes da Federação no que concerne ao rol de demandas formuladas, sob qualquer forma, por terceiros em relação às despesas sob sua responsabilidade. Dessa forma, eventuais “planilhas de apoio”, demandas ou quaisquer outros elementos de informação que reflitam o conhecimento, pelos administradores da despesa, de interesses de terceiros na sua realização terão de ser tornadas públicas, sob pena de responsabilidade do administrador. Passam a ser obrigatoriamente de divulgação pública as demandas formuladas por qualquer meio à administração em prol de despesas e os registros de informação sobre elas mantidos pela administração a qualquer título e por qualquer meio. Não se terá, portanto, iniciativa por despesas orçamentárias que não seja passível de conhecimento por parte do público, reduzindo o risco de intervenções “secretas”, “paralelas” ou inconfessáveis no processo de distribuição dos recursos públicos. Desta forma, avança-se ao



menos um passo no caminho de empoderamento dos cidadãos e eleitores para que possam julgar, de forma plenamente informada, as ações dos seus administradores e parlamentares, punindo eventualmente da forma mais grave – com a recusa do voto – aqueles nos quais perceba o desvirtuamento da missão maior de defender o interesse público nacional em troca de vantagens distributivas ligadas a interesses específicos. Esta medida permitirá, inclusive, antecipar, na prática, parte das medidas que terão de compor necessariamente a qualquer política de regulamentação do “lobby” e da representação de interesses frente aos poderes estatais, política esta tão necessária e ainda inexistente, apesar de vários projetos de lei neste sentido.

A inserção da medida na Lei de Responsabilidade Fiscal é pertinente, dado que a obrigação em questão é uma regra basilar de execução orçamentária e de gestão do dinheiro público. Existem, certamente, várias interfaces do assunto com a Lei de Acesso à Informação, e o texto do dispositivo proposto tem o cuidado de harmonizar as disposições de ambos os estatutos mediante as referências correspondentes, na medida em que os dois marcos legais convergem plenamente na matéria em questão. Ainda no âmbito da topologia do ordenamento jurídico, o ideal seria que esta inserção na lei geral nacional de finanças públicas servisse de regulamentação de preceitos inseridos na Carta Magna por meio de emendas constitucionais que replicassem de forma explícita e didática esses conceitos que já são enunciados, de forma inequívoca, ao menos no art. 37, caput, e no art. 166, § 19, da Constituição. No entanto, e exatamente porque os princípios e exigências já existem nos dispositivos constitucionais citados, o projeto de lei complementar pode ter vigência autônoma e efeitos diretos e imediatos, não dependendo de qualquer modificação na Constituição para ter plena aplicabilidade em todos os seus termos.

Quanto aos aspectos intertemporais, é evidente que todas as exigências de conduta podem e devem ser estabelecidas de imediato. A única obrigação que exigirá, previsivelmente, algum esforço material para implementação é a implantação do classificador de autoria do crédito orçamentário nos sistemas de informática da administração pública. Por isso, estabelece-se a exigibilidade da mesma no segundo exercício financeiro posterior à entrada em vigor da lei,



dando aos administradores um período de no mínimo um ano para implementação da medida.

A proposta que aqui se delineia é um pilar da boa gestão e da transparência que deve reger as relações entre Poderes e entre estes e os cidadãos e organizações privadas. Cria padrões de boa governança e de responsabilização dos agentes públicos frente aos eleitores. Por tais razões, pedimos o apoio dos Senhores e das Senhoras Parlamentares para sua rápida aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

Cidadania/SE

