



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR ZEQUINHA MARINHO
PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que *"Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal"*, para tornar impositiva a execução das emendas apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.



SF/23391.22231-15

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 61-A:

“Art. 61-A No âmbito da União, a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, aprovadas nos termos do art. 166, § 2º, da Constituição Federal, é de natureza impositiva, aplicando-se o limite e os critérios estabelecidos nos §§ 12 e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O disposto no caput pode ser adotado no âmbito do orçamento de Estados, Distrito Federal e Municípios, se assim dispuser a respectiva Constituição ou Lei Orgânica.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente ação legislativa tem o propósito de regulamentar o processo de execução das emendas orçamentárias apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Ao reconhecer o caráter impositivo dessas emendas, a legislação, passa a equiparar o processo de sua execução ao marco definido para as emendas individuais e de bancada na esfera do Parlamento.

No mérito, entendemos que esta medida completará a trajetória da impositividade da execução das emendas parlamentares, que vem sendo gradualmente estendida nos últimos anos como posição clara dos membros do Congresso Nacional, iniciando-se com as emendas individuais e atingindo depois também as emendas de bancada estadual.

Processualmente, devermos justificar a escolha de veicular a medida por meio de uma modificação na lei geral de finanças públicas, próxima a completar 60 anos de vigência, e recepcionada como lei complementar pelo ordenamento inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

A rigor, trata-se de norma permanente relativa a elaboração e organização da lei orçamentária e de gestão financeira, objeto precisamente de lei complementar por exigência do art. 165, § 9º, da Carta. As definições estabelecidas nos últimos anos sobre impositividade de emendas têm sido veiculadas por Emendas Constitucionais ou, antes delas, por dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias. Nenhuma dessas soluções é adequada: primeiro, e fundamentalmente, porque a Constituição já atribui de forma expressa a regulação desse tema à lei complementar, como acima apontamos. De um lado, o caráter exclusivamente operacional da regra torna-a evidentemente inadequada para assumir estatura constitucional; de outro, a natureza permanente de que se deve revestir desaconselha de todo que a iniciativa seja promovida por meio de ocasionais emendas à lei de diretrizes orçamentárias, norma que tem vigência restrita a um único exercício financeiro.

A escolha de uma emenda à Lei 4320, de 1964, tem por fundamento a unidade temática do ordenamento, consagrada no art. 7º, inc. IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe que “o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”. Ora, a matéria de regras de elaboração e execução do orçamento é, ainda, contemplada em todas as suas dimensões relevantes pela Lei 4320/64, não havendo sentido em criar-se leis complementares extravagantes para inserir um único comando parcial nessa matéria. De igual modo, uma eventual modificação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) seria igualmente inadequada, pois aquele estatuto trata de regras fiscais e normas de responsabilidade na gestão fiscal, não abordando regras gerais de execução orçamentária.

Propomos a modificação na forma da inclusão de um artigo autônomo, pois trata de procedimento específico no âmbito da execução orçamentária, tema este que sequer existia quando da aprovação original da lei emendada – o que desaconselha a sua inserção como

parágrafo de outro dispositivo, dado o disposto no art. 11, inc. III, alínea 'c', da já citada Lei Complementar nº 95, de 1998.

Por óbvio, não há que se falar em vício de iniciativa: a iniciativa privativa do Presidente da República é restrita às leis específicas do processo orçamentário (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) e suas modificações, tal como listado de forma expressa e exaustiva no art. 165, caput, da Carta Magna. No caso, estamos diante de regras gerais nacionais e permanentes de finanças públicas, tema diretamente encomendado à lei complementar pelo art. 165, § 9º, da Constituição Federal (como já apontado), o que por isso mesmo não se pode confundir com as hipóteses que, em rol exaustivo, fixa a Constituição para a iniciativa presidencial privativa. Assim entendeu o próprio Senado ao aprovar definitivamente em Plenário em 07/06/2016, após manifestação favorável de todas as comissões especializadas competentes, o PLS 229/2009 – Complementar, projeto de iniciativa parlamentar que substitui exatamente, em sua totalidade, a Lei 4.320, de 1964.

Finalmente, e dado que a Lei 4320/1964 é lei de abrangência nacional, precisamos referenciar de forma expressa o âmbito de aplicação da mudança desejada, que é o orçamento federal. De fato, pelo fato de alterar relações entre Poderes na execução do orçamento, sequer poderia uma lei nacional impor essa alteração aos demais entes. No entanto, reconhece-se no parágrafo único a prerrogativa de cada um desses entes contemplar uma modificação tão fundamental a seus próprios orçamentos, desde que para tanto expressamente deliberem na instância mais elevada de seus ordenamentos locais (Constituições ou Leis Orgânicas).

A vigência da impositividade orçamentária deve ser fixada para o exercício seguinte ao de sua publicação, dado que implantar regra tão fundamental e de tão grande impacto quando um exercício já se encontra em andamento causaria insuperável insegurança jurídica e operacional aos gestores públicos responsáveis pelo seu cumprimento.

Por tais motivos, conclamamos o apoio dos Senhores e das Senhoras Parlamentares para iniciativa ora apresentada.

Sala das Sessões,

Senador Zequinha Marinho
PL/PA

