

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 46, de 2023, do Senador Zequinha Marinho, que *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.*

Relator: Senador **MAURO CARVALHO JUNIOR**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 46, de 2023, de autoria da Senador Zequinha Marinho, que tem por objetivo *altera[r] 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.*

A proposição em análise é composta por dois artigos. O art. 1º acrescenta 61-A à supracitada lei para que, 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, sejam de natureza impositiva, aplicando-se o limite e os critérios estabelecidos nos §§ 12 e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

O mesmo art. 1º é acompanhado de parágrafo que permite que seja adotado no âmbito do orçamento de Estados, Distrito Federal e Municípios, se assim dispuser a respectiva Constituição ou Lei Orgânica.

O art. 2º do projeto, cláusula de vigência, determina que a lei entre em vigor no exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

Após a análise desta Comissão, a matéria seguirá para o Plenário.

II – ANÁLISE

Consoante o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, a CAE tem competência para opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas. O projeto obedece aos quesitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

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.

A cada ano, deputados e senadores fazem essas indicações, para que o recurso federal seja aplicado nos redutos eleitorais deles em todo o país.

São as chamadas "emendas parlamentares". Essas designações de destino de recursos orçamentários são incluídas na proposta de orçamento enviada pelo Palácio do Planalto e, depois, votadas e aprovadas pelo Congresso.

Há quatro tipos de emendas:

- i) Emendas individuais, feitas por deputado ou senador com mandato vigente;

- ii) Emendas de bancada, que reúnem os parlamentares do mesmo estado ou do Distrito Federal, ainda que sejam de partidos diferentes;
- iii) Emendas de comissões, propostas pelas comissões permanentes ou técnicas da Câmara e do Senado; e
- iv) Emendas do relator do Orçamento, incluídas pelo relator a partir das demandas feitas por outros políticos.

Antes da criação do orçamento impositivo, o Palácio do Planalto, em tese, não era obrigado a cumprir essas emendas – mesmo com o orçamento em vigor. Em 2015, o Congresso promulgou uma mudança na Constituição para tornar impositivas (de execução obrigatória) as emendas individuais. Essa regra entrou em vigor no mesmo ano, e continua em vigor.

Em 2019, os parlamentares voltaram a alterar a Constituição para tratar do tema. Dessa vez, tornaram obrigatória a execução das emendas de bancada. Por ser uma emenda à Constituição, o texto foi promulgado e entrou em vigor sem passar pelo aval da Presidência da República.

A medida agora em análise ampliaria ainda mais o controle do Legislativo sobre o Orçamento, reduzindo a liberdade do Executivo para decidir o destino dos recursos.

Como já destacado e enfatizado com toda propriedade pelo autor da matéria, no mérito, 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. A rigor, trata-se de norma permanente relativa à elaboração e à organização da lei orçamentária e de gestão financeira, objeto precisamente de lei complementar por exigência do art. 165, § 9º, da Carta.

Até o presente momento, 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. Argumenta o autor da proposição que nenhuma dessas soluções é adequada: primeiro, e fundamentalmente, porque a

Constituição já atribui de forma expressa a regulação desse tema à lei complementar. De um lado, o caráter exclusivamente operacional da regra torna-a evidentemente inadequada para assumir estatuta 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 nº 4.320, 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”.

Um ponto crucial que mostra como a presente proposição será de fundamental importância para o aperfeiçoamento institucional do tema relativo às emendas impositivas é que normatizará de forma definitiva a questão em termos de tipo legislativo que tratará da matéria. O autor observou muito bem que, ao detalhar a matéria, observamos que as regras de elaboração e execução do orçamento são, ainda, contempladas em todas as suas dimensões relevantes pela Lei nº 4.320, de 1964, 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. Propõe-se, destarte, 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.

Finalmente, e dado que a Lei nº 4.320, de 1964, é lei de abrangência nacional, faz-se necessário referenciar de forma expressa o âmbito de aplicação da mudança desejada, que é o orçamento federal.

De fato, por alterar relações entre Poderes na execução do orçamento, nem 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).

Por último, quanto à cláusula de vigência da impositividade orçamentária, deve ser esta 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.

Portanto, concluo, senhor Presidente, pelo mérito relevante da presente proposta, a qual contribuirá para o aperfeiçoamento de nosso arcabouço jurídico.

III – VOTO

Em não havendo óbices de natureza regimental, legal ou constitucional, bem como levando-se em conta o caráter meritório da proposta, voto pelo acolhimento da mesma pelos meus Pares, com a respectiva aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 46, de 2023, e pelo acolhimento da seguinte EMENDA nº1 – CAE, apresentada pelo senador Alessandro Vieira:

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

EMENDA Nº - CAE
(ao PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 46 DE 2023)

Dê-se a seguinte redação ao art. 61-A incluído pelo art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 46, de 2023, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964:

“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, observado:

I - o limite e os critérios estabelecidos nos §§ 12 e seguintes do art. 166 da Constituição Federal;

II - o remanejamento no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

III - a transparência na seleção das propostas e respectiva execução, que devem ter caráter institucional, representar interesse nacional e conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos; e

IV - a distribuição entre Estados e Distrito Federal do montante de cada comissão permanente de acordo com os mesmos critérios previstos para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal de que trata a alínea “a” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal.”

.....
”