

PARECER 112/2000 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PLO
3/1999

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica que visa alterar os art.137, 138 e 144 do referido diploma legal, introduzindo novos instrumentos a serem utilizados no planejamento municipal, incluindo nele, as peças orçamentárias já existentes, bem como, alterando o conteúdo de referidas peças.

Apesar da nobreza de suas intenções, a medida não pode prosperar, como veremos a seguir.

Com efeito, a medida proposta, entre outras coisas, pretende ditar o conteúdo mínimo do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e da Lei do Orçamento.

A par disso, por disposição constitucional expressa, as regras gerais sobre a elaboração e organização de tais leis é matéria que compete à União ditar, através de lei complementar. É o que se depreende da leitura dos art. 163, inc. I e art. 165, § 9º, que reinvocamos:

"Art. 163 - Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

...

Art. 165 - ...

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;"

Neste ponto, aliás, deve-se esclarecer que, entre nós, cumpre tal papel a Lei Federal 4.320/64 recepcionada que foi com o "status" de lei complementar.

Outrossim, também a Constituição Federal, no § 8º do art. 165, já nos dá os contornos que devem possuir as leis orçamentárias ao dispor que "a lei orçamentária anual não conterà 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."

Aliás, compreende-se plenamente a preocupação do legislador constituinte ao pretender impor tratamento uniforme a respeito da matéria, pois, se contrário fosse, e cada município resolvesse elaborar suas peças orçamentárias a sua moda, com tais ou quais elementos, chegaríamos ao caos na fiscalização das finanças públicas por parte dos Tribunais de Contas.

Desta forma, as disposições da presente propositura, ao pretenderem definir aqueles que seriam os contornos mínimos das peças orçamentárias, extrapola as competências municipais, em vista do que dispõem o art. 163, inc. I, chocando-se também com o disposto no art. 165 da Constituição Federal, especialmente no seu § 8º e 9º, inc. I e com a Lei Federal 4320/64, recepcionada que foi pela novel Ordem Constitucional, com o "status" de lei complementar, lei esta 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".

Mas ainda que assim não fosse, melhor sorte não teria a propositura. Ou seja, mesmo que a Constituição não desse, ela mesma, alguns contornos que devem possuir as leis orçamentárias, nem reservasse a matéria à lei complementar, sendo livre cada município para fazê-lo, temos que tais contornos só poderiam ser dados por medida de iniciativa do Executivo, sob pena de violarmos o princípio da separação dos Poderes.

Isto porque compete ao Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 137 da L.O.M.). E tal reserva de iniciativa deve ser entendida como abrangente também daquelas medidas legislativas que se destinem a definir o que devem conter as leis orçamentárias, e não apenas reserva de iniciativa para propor tais leis orçamentárias "stricto sensu".

Por todo o exposto, somos

PELA INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, EM 15/02/00.

Roberto Trípoli - Presidente

Italo Cardoso - Relator

Archibaldo Zancra

Arselino Tatto

Brasil Vita
Luiz Paschoal