

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565-A, DE 2006, DO SENADO FEDERAL, QUE "ALTERA OS ARTS. 57, 165, 166, E ACRESCENTA ART. 165-A, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, TORNANDO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA A PROGRAMAÇÃO CONSTANTE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL"

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565, DE 2006.

(Apensadas PECs nº 169/2003; 385 e 465/2005; 46 e 96/2007; 281/2008; 321 e 330/2009; 20/2011; 145, 152, 189, 192, 201 e 232/2012). Altera os arts. 57, 165, 166 e acrescenta o art. 165-A a Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

Autor: Senado Federal

Relator: Dep. Édio Lopes

**VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. Ricardo Berzoini e outros)**

RELATÓRIO

A PEC 565/06 altera os arts. 57, 165, 166 e acrescenta art. 165-A na Constituição Federal. Esses dispositivos tornam de execução obrigatória a programação constante da Lei Orçamentária Anual.

A PEC 565/06 promove as seguintes alterações no texto constitucional:

a) torna obrigatória a execução da programação constante da lei orçamentária anual, salvo solicitação do Presidente da República para contingenciamento ou cancelamento. A solicitação é considerada aprovada caso não seja apreciada pelo Congresso Nacional em trinta dias;

b) altera a tramitação e apreciação dos projetos relativos à matéria orçamentária, lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual, que ficam sujeitas à apreciação em regime bicameral dessas proposições, e extingue a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO (art. 166, § 1º, da Constituição), além de fixar novos prazos para o Congresso Nacional apreciar os projetos relativos à matéria orçamentária;

c) condiciona o encerramento da sessão legislativa à deliberação do projeto de lei orçamentária anual;

d) exige a regionalização da programação orçamentária e o detalhamento de gastos por Estados e Distrito Federal, e por fim;

e) veda a existência de receitas condicionadas ou de programações genéricas nas leis orçamentárias.

Foram apensados 15 (quinze) Projetos de Emenda que versam sobre assunto similar e que podem ser divididos em três grandes blocos: a) os que tornam impositivo o conjunto das programações constantes Lei Orçamentária, b) os que tornam obrigatória a execução orçamentária das programações oriundas das emendas parlamentares individuais e c) os que fazem combinações dessas duas abordagens.

O PT apresentou por intermédio do Deputado José Genoíno, voto em separado, demonstrando a inconstitucionalidade da PEC em razão da ameaça à cláusula pétreia da independência entre os Poderes.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, no entanto, aprovou a admissibilidade da proposição e apensados quanto à constitucionalidade, em 03/04/13, por maioria.

Por Ato da Presidência de 09.04.2013, foi criada, nos termos do § 2º do art. 202 do RICD, uma Comissão Especial destinada a examinar a matéria sob a ótica exclusiva do mérito.

O Relator da matéria, Deputado Édio Lopes, proferiu Parecer na Comissão Especial que rejeitou a PEC original e demais PEC's que tratavam do orçamento impositivo de forma global e apresentou Substitutivo se atendo especialmente à questão da obrigatoriedade das emendas individuais.

VOTO

O chamado "orçamento impositivo" é, ao mesmo tempo, uma redundância e uma impossibilidade. Redundância, pois a chamada peça orçamentária é um instrumento de planejamento de que se valem as administrações de todos os poderes para melhor organizarem os gastos públicos, prevendo receitas e fixando as despesas. É feito, portanto, para ser executado. Por outro lado o caráter impositivo do orçamento, se visto de maneira ampla, é uma impossibilidade, pois como previsão que é, por mais perfeita que seja, não consegue dar conta da dinâmica que a realidade impõe. Como ensinava Carlus Matus, Ministro de Planejamento de Allende, o planejamento (do qual o orçamento faz parte) não é peça estática, morta, mas, algo vivo, que precisa permanentemente de ajustes.

Transformar um princípio geral (o orçamento existe para ser executado) em uma norma operacional rígida (todo o orçamento tem de ser executado) é erro crasso e estratégico.

Acrescenta-se a esse argumento o fato dos orçamentos públicos per si se constituírem em instrumentos de planejamento das políticas públicas e, como tal, sujeitos a riscos e incertezas que obrigam a realização de ajustes e redefinições de acordo com a conjuntura econômica e das políticas setoriais.

O orçamento impositivo amplia o grau de rigidez das ações do governo e, conseqüentemente, dificulta a possibilidade de ajustamentos gerais e específicos, no âmbito de cada uma das políticas setoriais.

O Substitutivo abandona a proposta inicial contida na PEC 565 e em outras PEC's apensadas, bem como em emendas apresentadas, de tornar os orçamentos públicos efetivamente impositivos no conjunto de suas programações. No relatório apresentado admite-se a impossibilidade de se tornar o conjunto da programação impositiva por questões constitucionais, assim descritas: "...O sentido da impositividade não pode também ser pura e simplesmente a obrigatoriedade de executar o valor orçado para as despesas discricionárias. Isso porque, pelos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, a administração pública tem o dever de, na execução da programação, buscar o menor custo e os melhores meios. Existem várias situações em que a programação pode ser realizada por valor inferior àquele orçado."

A discussão sobre o orçamento impositivo na Comissão Especial tem como foco principal, portanto, a obrigatoriedade da execução das emendas apresentadas pelos Parlamentares, estando superado o debate sobre a necessidade de impositividade no conjunto das dotações orçamentárias.



Os principais dispositivos constantes na proposta do Relator obrigam a execução da programação orçamentária e financeira das emendas individuais, de forma isonômica para cada parlamentar. Definem, ainda, em 1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) o limite para a programação e execução dessas despesas. As programações orçamentárias das emendas terão que estar relacionadas ao Anexo de Metas e Prioridades constante da LDO e, nesse caso, o percentual de 1% da RCL refere-se ao total da receita estimada na LOA. No tocante à execução financeira, o parâmetro da RCL baseia-se na execução realizada no exercício anterior desse parâmetro de receita.

É importante registrar que 1% da RCL representaria cerca de R\$ 9 bilhões na programação da LOA/2013 e, aproximadamente, R\$ 6,5 bilhões da execução realizada no exercício passado. A previsão da execução financeira para este exercício do conjunto das emendas individuais é de R\$ 2,8 bilhões, ou seja, aproximadamente, 0,4% da RCL.

Esses números mostram a pressão adicional que o Substitutivo poderia gerar ao criar novas despesas obrigatórias para a União. Essa obrigatoriedade representaria cerca de R\$ 3,7 bilhões que deixariam de ser alocados de forma discricionária pelo Poder Executivo.

Apenas 11,7% das dotações orçamentárias constantes da LOA/2013 são despesas discricionárias. Os 88,3% restantes ou são despesas obrigatórias (63,3%) ou despesas financeiras (25%). A perda ainda maior da já limitada flexibilidade orçamentária do Poder Executivo poderá impor o redimensionamento de políticas anticíclicas e os gastos emergenciais, como o combate à seca, enchentes, segurança alimentar, entre outros.

Desta forma, os dispositivos comprometem ainda mais a pequena margem de manobra alocativa característica do nosso processo orçamentário. Vale registrar que, além das despesas obrigatórias, as despesas discricionárias que se encontram em andamento, como, por exemplo, os investimentos iniciados, a manutenção das escolas e dos hospitais, entre outras, devem ter precedência na programação. O que sobra de recursos principalmente para projetos novos é menos de 5% da RCL.

No entanto, a preocupação com a execução das emendas parlamentares é justa. Os parlamentares são co-partícipes do processo de elaboração orçamentária, legitimados como representantes da sociedade, eleitos pelo voto direto.

Desse modo, nossa posição é favorável a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares. Propomos, no entanto, a fim de dar consistência fiscal a execução dessas emendas, que elas sejam limitadas a 0,5% (meio por cento) da Receita Corrente Líquida, guardando relação com o Anexo de Metas e Prioridades constante da lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, § 2º da Constituição).

Adicionalmente, incorporamos a necessidade de participação da população na determinação das ações a serem apresentadas por intermédio dessas emendas parlamentares. Assim sendo, incluímos a obrigatoriedade de realização de audiências públicas coordenadas pelos Poderes Legislativo e Executivo com ampla divulgação junto à sociedade.


No tocante às regras a serem adotadas no caso de impedimento técnico ou legal de execução das emendas, somos favoráveis que um cronograma tão detalhado como o apresentado não conste da Carta Magna e sim da lei de diretrizes orçamentárias.



Finalmente, propomos que as disposições desta emenda constitucional sejam também aplicáveis aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos termos de suas Constituições ou Leis Orgânicas.

Nosso entendimento no tocante à matéria está contido no Substitutivo que apresentamos a seguir.

Sala das Comissões, 06 de agosto de 2013.


Deputado Federal Ricardo Berzoini – PT/SP


Pedro Eufemio

SUBSTITUTIVO APRESENTADO

Altera o art. 166 da Constituição Federal e acrescenta arts. 35-A ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.

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. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12 e 13:

Art. 166.

§ 9º A aprovação de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária será limitada ao montante de 0,5 por cento da receita corrente líquida prevista no projeto, na forma estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 10. O processo de deliberação quanto à ação pretendida ocorrerá em audiência pública sob responsabilidade conjunta dos Poderes Legislativo e Executivo Municipal com ampla divulgação e participação da sociedade.

§ 11. É obrigatória a execução financeira ^{de forma isonômica} da programação prioritária incluída em montante correspondente na lei orçamentária por emendas individuais, observado o art. 165, § 2º, em montante correspondente a, no máximo, 0,5 por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 12. A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá mecanismos a serem observados pelos Poderes e MPU no caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução das emendas individuais.

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos arts. 35-A:

Art. 35-A. Se o valor executado em ações e serviços públicos de saúde em exercício anterior integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o art. 166, § 10, destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.

Art. 3º As disposições desta Emenda Constitucional aplicam-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos de suas Constituições ou Leis Orgânicas.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício seguinte à sua publicação.