



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 28, DE 2000

Dá nova redação ao inciso I do § 9º do art. 165, ao caput do art. 166 e acrescenta novo parágrafo ao mesmo artigo da Constituição Federal.

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 inciso I do § 9º do art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 165.....

§ 9º

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das leis de abertura de créditos adicionais e de anulação de créditos; (NR)”

Art. 2º O caput do art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais e à anulação de créditos serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.(NR)”

Art. 3º Acrescente-se o seguinte § 9º ao art. 166 da Constituição Federal:

“Art. 166

§ 9º O Presidente da República enviará mensagem ao Congresso Nacional para propor anulação dos créditos orçamentários ou adicionais que não serão executados no decorrer do exercício.”

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

A Carta Magna de 1988 concedeu ao Poder Legislativo amplas prerrogativas de participação em todo o ciclo orçamentário, restabeleceu o equilíbrio e promoveu uma sistemática de co-responsabilidade entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição das prioridades nacionais e na decisão relativa à alocação dos recursos públicos. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Congresso Nacional, ao apreciar os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, não estaria restrito apenas às funções legislativa e de controle, mas a exercer um relevante papel nas decisões políticas do mais alto interesse para o País.

De fato, ao apreciar os referidos projetos de lei, está o Parlamento livre para modificá-los, mediante alterações, ajustes, adequações e correções de erros ou para suprir omissões, ressalvadas apenas as limitações e restrições constitucionais e legais. Porém, em face do caráter vinculado da lei orçamentária, a margem para livre realocação de recursos no processo orçamentário, pelo Congresso Nacional, por meio

das emendas individuais, de Bancadas Estaduais e Regionais e de Comissões é significativamente restrita, situada normalmente em menos de 5% do total.

As nossas leis orçamentárias, tal como vem sendo postas em prática, não passam de uma grande 'peça de ficção'. Pouco, ou nada, valem os esforços de mobilização dos órgãos competentes para montagem de um projeto coerente a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Pouco, ou nada, vale o tempo despendido pelas lideranças partidárias em intermináveis negociações para conciliar os justos e legítimos pleitos das bancadas com assento no Congresso Nacional. Nada disso é levado em consideração pelo Poder Executivo na hora de executar a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.

Na verdade, a programação orçamentária tem prestado-se mais como instrumento de barganha política do que realmente como instrumento de solução dos graves problemas que afligem nossa população. Quando o Poder Executivo tem interesse em aprovar, no Congresso Nacional, projetos que se mostram altamente polêmicos, logo surge a possibilidade de liberação de recursos para execução desta ou daquela obra, sob o argumento de que as reivindicações são meritórias. Assim, o Poder Executivo tem executado os orçamentos ao longo dos anos de acordo com seus interesses, relegando a segundo plano — ou mesmo desconsiderando — as prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, particularmente aquelas decorrentes de emendas de parlamentares.

Esse procedimento tem resultado em, pelo menos, duas graves distorções: de um lado, faz letra morta a vontade dos congressistas, expressa nas emendas; de outro, torna inócua a participação do Congresso Nacional no processo de apreciação e de execução orçamentária, violando a harmonia que deve haver entre os Poderes, na medida em que a prerrogativa parlamentar, embora exercitada, não tem sido efetivamente respeitada.

É certo, não obstante, que todos gostaríamos de ver o Congresso Nacional empenhado de forma mais efetiva no exercício das prerrogativas que lhe confere a Lei Maior nas áreas da formulação de políticas e programas governamentais, alocação dos recursos públicos, controle dos respectivos gastos e avaliação dos resultados obtidos, com enfoque predominante no atendimento das necessidades sociais.

É útil aqui observar a experiência de outros países. Em 1974, o Congresso americano aprovou o 'Congressional Budgetary and Impoundment Control Act', com objetivo de fortalecer o papel do Poder Legislativo nas decisões orçamentárias. Um dos aspectos motivadores da referida norma foi, em particular, a prática presidencial de reter os recursos necessários para a execução de projetos de interesse dos congressistas. A lei em questão introduziu o mecanismo denominado *rescission* por meio do qual os créditos orçamentários só deixaram de ser executados após anulação autorizada por uma das Casas do Congresso. Creio que o referido mecanismo pode ser introduzido na norma brasileira com algumas adaptações. É o que estou propondo no projeto que trago à consideração dos nobres Senhores Senadores.

Por seu lado, a lei orgânica de finanças francesa prevê três modalidades de créditos: estimativos, provisionais e limitativos. As duas primeiras modalidades dizem respeito a créditos que atendem despesas amparadas pela lei, portanto, de execução obrigatória. Os demais créditos são limitativos, ou seja, os seus respectivos valores constituem um limite para a realização das despesas correspondentes. A programação dos créditos limitativos poderá ser executada apenas em parte ou, até mesmo, não ser executada.

Em razão disso, com o apoioamento constitucional e regimental, estamos apresentando esta proposta de emenda constitucional (PEC). Defendo que o princípio de que a vedação ao cancelamento de autorizações orçamentárias deve valer para todas as dotações. A eficácia da disposição constitucional aqui proposta dependerá da aprovação de regulamento que discipline temas como a forma de apresentação das propostas de anulação de créditos, assim como os prazos para a apresentação e para a apreciação das propostas de anulação. Com esse objetivo, estamos propondo a alteração do § 9º do art. 166 da Constituição Federal, estabelecendo que a lei complementar ali prevista disciplinará o cumprimento da nova regra constitucional, de forma que a mesma possa cumprir suas importantes finalidades.

Dessa forma, estaremos resgatando as prerrogativas do Congresso Nacional e o devido respeito aos nobres colegas Parlamentares, no trato da matéria orçamentária.

Por todas essas razões, conchiamamos os ilustres Pares a engajarem-se nessa empreitada, porquanto meritória, pois, mais do que o fortalecimento do Poder Legislativo, ela representa uma grande conquista do povo brasileiro.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2000. – **Pedro Simon – José Alencar – Tião Viana – Osmar Dias – Ramez Tebet – Gilberto Mestrinho – Carlos Bezerra – Lauro Campos – Emilia Fernandes – Ney Suassuna – Nabor Júnior – Romeu Tuma – Le-**

omar Quintanilha – Amir Lando – Roberto Saturnino – Agnelo Alves – Geraldo Melo – Arlindo Porto – Gerson Camata – Hugo Napoleão – Roberto Requião – Sebastião Rocha – Antero Paes de Barros – Marina Silva – Lúcio Alcântara – Gilvan Borges – Carlos Patrocínio.

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)

Publicado no Diário do Senado Federal de 29.6.2000