



CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 87, DE 2009-CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 90, de 2009-CN, que “altera o *caput* do art. 3º da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador AUGUSTO BOTELHO

1 RELATÓRIO

1.1 HISTÓRICO

O Presidente da República, no uso da prerrogativa que lhe confere os arts. 61 e 165, III, e 84, XXIII, da Constituição Federal, mediante a Mensagem nº 173, de 2009-CN (nº 840/2009, na origem), submete à apreciação do Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 90, de 2009-CN, que altera o *caput* do art. 3º da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 (LDO/2010) e dá outras providências.

Nos termos da Exposição de Motivos - EM nº 267/2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Projeto em análise tem por objetivo ajustar o montante estabelecido no caput do art. 3º da LDO/2010, relativo ao valor do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC autorizado para abatimento da meta de resultado primário, alterando-o de R\$ 22,5 bilhões para R\$ 29,8 bilhões, de modo a incorporar o valor do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, incluído no PAC posteriormente à aprovação da LDO/2010.

Ao presente Projeto de Lei foram apresentadas duas emendas. A Emenda nº 1 visa estabelecer que a lei orçamentária de 2010 contemple com doações próprias e suficientes o Programa de Cultura do Trabalhador – Vale-Cultura, conforme estabelecido no PL 5.798-D/2009-CD.

A Emenda nº 2 tem por finalidade acrescentar o § 10 ao art. 36 da LDO/2010, visando excluir da regra que veda a transferência de recursos públicos a entidade privada, cujo integrante do quadro dirigente, bem como cônjuge ou companheiro, parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, seja agente político de Poder ou do Ministério Público Federal ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental (art. 36, §3º):

- a) a Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas - CMB,
- c) o Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS,
- d) o Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS e
- e) a Confederação Nacional da Saúde - CNS, ou
- c) qualquer outro que venha a sucedê-los na representação das referidas entidades junto ao Ministério da Saúde.

1.2 ANÁLISE

O caput do art. 3º da LDO/2010 estabelece que, *in verbis*:

“Art. 3º O superávit a que se refere o art. 2º desta Lei será reduzido em até R\$ 22.500.000.000,00 (vinte e dois bilhões e quinhentos milhões de reais), para o atendimento de despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2010 com identificador de Resultado Primário previsto no art. 7º, § 4º, inciso IV, desta Lei.

...”

Em termos de alteração formal, o PL em análise visa tão-só modificar o montante expresso no *caput* do dispositivo, de R\$ 22,5 bilhões para R\$ 29,8 bilhões. Em termos materiais, ou seja, de efeitos práticos, o PL tem por finalidade propiciar abater também da meta de superávit primário os valores correspondentes ao PMCMV, no total de R\$ 7,3 bilhões, incluído no PAC após a aprovação da LDO/2010.

Conforme o quadro abaixo, propõe o Governo que a meta do resultado primário possa ser reduzida em até 0,90% do PIB, em vez dos atuais 0,68% do PIB. Assim, a economia do Governo central para pagar juros da dívida, que originalmente foi definida em 2,15% do PIB, poderá ser reduzida para 1,25%, desde que a redução seja destinada para despesas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, aí incluídas as relacionadas ao PMCMV.

Superávit Primário (2008-2010) - % PIB

Discriminação	2008		2009		2010	
	Orçamento	Efetivo	Orçamento	Reprogramação (PL 15/09)	Orçamento	Reprogramação (PL 90/09)
Setor Público	3,80	4,06	3,80	2,50	3,30	3,30
Governo Federal	2,85	2,95	2,85	1,60	2,35	2,35
Governo Central	2,20	2,46	2,15	1,40	2,15	2,15
Empresas Estatais	0,65	0,49	0,70	0,20	0,20	0,20
Parcela Dedutível - PPI/PAC	0,27	-	0,49	0,51	0,68	0,90
Meta Governo Central sem PPI/PAC	1,93	-	1,66	0,89	1,47	1,25

Fonte: Banco Central do Brasil; Informações Complementares ao PL 46/2009 (PLOA 2010)

O projeto merece prosperar.

Ocorre que as ações que compõem o PMCMV são direcionadas fundamentalmente para a formação de linhas subsidiadas de financiamento habitacional, conforme o quadro abaixo. Envolve também a transferência de recursos em favor de fundo garantidor desses créditos e a equalização de taxas de juros relativas a financiamentos de obras de infra-estrutura em projetos de habitação popular, tudo no âmbito do Ministério das Cidades (R\$ 6.625,0 milhões) e dos Encargos Financeiros da União (R\$ 660,6 milhões).

AÇÕES VINCULADAS AO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - PLOA 2010

AÇÃO	R\$ Milhões
	PL 2010
TRANSFERÊNCIA AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	4.675
SUBVENÇÃO ECONÔMICA - PROJ. DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS URBANAS (LEI N° 11.977/09)	1.200
SUBVENÇÃO ECONÔMICA - PROJ. DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS RURAIS (LEI N° 11.977/2009)	250
TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS	100
SUBVENÇÃO ECONÔMICA - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - CIDADES < 50.000 HAB. (LEI N° 11.977/09)	400
EQUALIZAÇÃO DE TAXAS DE JUROS E ENC. FINANC. - INFRAESTR. EM PROJ. DE HAB. POP. (LEI N° 11.977/09)	20
INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS DO FUNDO GARANTIDOR DA HABITAÇÃO POPULAR - FGHAB	641
TOTAL	7.266

Fonte: PLOA 2010.

O caráter das dotações atribuídas ao Programa cumpre, assim, as determinações contidas em sua norma instituidora, pautadas no objetivo de viabilizar o acesso à moradia própria para famílias com renda de até dez salários mínimos, mediante a oferta de crédito subvencionado em condições que permitam reduzir o déficit habitacional existente no país.

Cumpre lembrar que a Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória nº 459, de 2009, instituidora do Programa, convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, associou o PMCMV ao conjunto de medidas governamentais de combate à crise econômica global, por constituir mecanismos de redução dos riscos nas operações de financiamento habitacional e viabilizar a retomada dos investimentos no setor de construção civil, um dos mais importantes para a geração de emprego.

Demais disso, o PL em apreço encontra-se respaldado pela Constituição Federal, porquanto de iniciativa do Senhor Presidente da República com a finalidade de cumprir, em especial, as disposições do art. 166, caput e § 1º, e art. 167, V. De igual modo, não fere as normas legais, nem regimentais.

Quanto às emendas, não merecem elas igual sorte.

A emenda nº 1 é meritória. No entanto, trata da alocação de recursos para finalidade cuja criação ainda depende da aprovação de lei. Além disso, o objeto pretendido não consta do plano plurianual vigente.

A LDO é o instrumento constitucional voltado para estabelecer diretrizes para a elaboração do orçamento, fixando inclusive quais são as prioridades para o exercício. De acordo com a Constituição, não está no escopo desta lei estabelecer previamente o conjunto da programação, ou mesmo uma ação específica, menos ainda quando o objeto de gasto sequer existe.

A lei orçamentária, por seu turno, é o normativo pelo qual o programa de trabalho de cada exercício, representado pelo conjunto de programas e ações de cada órgão, é estabelecido. A elaboração do projeto respectivo no Poder Executivo e a sua tramitação no Poder Legislativo são as fases próprias para a inclusão/alteração de despesas. Assim, o atendimento da pretensão da emenda em análise somente será possível por meio de emenda ao projeto de orçamento de 2010 que ora tramita no Congresso Nacional, ou por meio da abertura de crédito adicional durante a vigência daquele orçamento. Antes disso, porém, deve ser incluída no PPA.

Ainda que essa emenda pudesse ser aprovada no âmbito da LDO, a norma expressa no § 4º do art. 166 da Constituição impossibilitaria seu acolhimento, porque versa matéria não abrigada pelo plano plurianual.

Relativamente à Emenda nº 2, o que nela se postula é o relaxamento das regras sobre entidades privadas com dirigentes integrantes também do poder público, para favorecer-lhes a transferência de recursos.

A idéia de alocar mais verbas na área da saúde, e extensivamente em toda a seguridade social, é indiscutivelmente boa, pois, é sabido, a sociedade sofre com a falta de estrutura dos postos de saúde e hospitais públicos, com a precária assistência social, sobretudo aos mais necessitados, e com a injusta previdência social. No entanto, a fórmula ofertada na emenda não é meritória, porque atinge regra muito cara ao Congresso Nacional, que tem a ver com a moralidade e imparcialidade na distribuição dos recursos públicos.

A vedação prevista na LDO/2010 (art. 36, §3º) à transferência de recursos a entidades privadas cujos dirigentes sejam concomitantemente membros de poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer unidade da federação, ou respectivos cônjuges, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o segundo grau, é regra universal, pois atinge todas as entidades privadas, e evita o favorecimento político, ao inibir a participação de agentes públicos na direção delas. As únicas ressalvas, previstas nos §§ 5º e 9º do art. 36, dizem respeito à nomeação do dirigente por força de dispositivo legal. Neste caso, estão ressalvadas as organizações sociais (Lei 9.637/98) e as entidades do chamado sistema "S" (SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEST, etc.), criadas por leis esparsas, a partir da década de 1940.

Aprovar tal emenda feriria, então, o bom senso, mais ainda agora em exame em processo simplificado, sem espaço para maiores debates.

Ademais, os órgãos colegiados previstos na emenda (confederações e conselhos) são entidades representativas de classe, pelo que não fazem atendimento direto à população, condição essencial para receber as verbas, nem atenderiam outras disposições da Seção III do Capítulo III da LDO/2010. A aprovação da emenda estabeleceria um conflito normativo interno na LDO, porque possibilitaria a transferência de recursos aos colegiados ora referidos, os quais não preenchem os requisitos estabelecidos nessa mesma Lei para tanto.

Enfim, pensamos que a situação da saúde, e de toda a seguridade social, pode ser melhorada com a aprovação de outras medidas, mais abrangentes e equânimes, tais como o PLS nº 121/2007, já aprovado no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados sob o nº PLP 306/2008, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 29/2000, que dispõe sobre o financiamento da saúde.

Além desses argumentos, por si sós suficientes para recomendar a inadmissão de ambas as emendas, pode-se discutir o afronta destas às disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, e da Constituição Federal, no que se refere à iniciativa privativa do Presidente da República em matéria orçamentária.

Preliminarmente, estabelece o art. 7º, caput e incisos I e II da LC 95 que, *in verbis*:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

...”

É cristalino que o PL em análise trata específica e unicamente de ampliar o montante do PAC que poderá ser abatido da meta de superávit primário, de acordo com seu único parágrafo normativo. O segundo e último parágrafo trata da cláusula de vigência da lei vindoura. Nada mais se cogita. Não trata o projeto de revisão de toda a LDO/2010 ou mesmo de diversos temas. Assim sendo, como as emendas apresentadas não cuidam do objeto proposto ou sequer se vinculam a ele por afinidade, pertinência ou conexão, não podem ser admitidas, nos termos do art. 146 da Resolução nº 1, de 2006-CN, porque contrariam o citado art. 7º da LC 95.

Por sua vez, a Constituição estabelece que a iniciativa da lei de diretrizes orçamentárias é do Poder Executivo, cabendo exclusivamente ao Presidente da República o envio do projeto ao Congresso Nacional (art. 84, XXIII, c/c art. 165, II). Ora, se a iniciativa de determinada lei cabe ao Poder Executivo, não poderá o Poder Legislativo, sob pena de flagrante ofensa ao comando constitucional, aproveitar-se da tramitação de projeto de alteração de ponto específico, para propor modificação outra que nada tem que ver com a proposição original. Acatar tais emendas seria admitir reabertura de prazo para rediscussão de toda matéria objeto da LDO/2010, coisa que entendemos o PL analisado não tem o condão de permitir, até porque o prazo constitucional para a ampla discussão legislativa já se findou.

No presente caso, a proposta do Executivo incide apenas sobre o art. 3º da LDO/2009, com a finalidade de alterar o montante do PAC dedutível da meta de superávit primário. As emendas, por seu turno, visam dispositivos que tratam de assunto sem qualquer correlação com o teor daquele proposto no PL, não podendo vingar, sob pena de se macular o poder de iniciativa estabelecido na Carta Magna.

Analogicamente, nos casos de projetos de créditos adicionais, a Resolução nº 1, de 2006-CN, somente admite emendas que se restrinjam às unidades orçamentárias já beneficiadas no projeto (art. 109), com a finalidade de preservar a iniciativa da matéria e evitar a desfiguração do orçamento por meio de projetos avulsos. Nos casos específicos de créditos abertos por medida provisória

(art. 111), a emenda parlamentar somente poderá versar sobre o texto, supressão ou redução da dotação, preservando a matéria tratada na MP.

Não é outro o entendimento da nossa Suprema Corte. Sobre emenda parlamentar em matéria de iniciativa privativa, assentou o Pleno do STF em acórdão, aprovado por unanimidade, *in verbis* (excerto):

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), **pode ser legitimamente exercida** pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), **desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares** (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) **guardem afinidade lógica (relação de pertinência)** com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política."

(ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-94, DJ de 23-4-04) (grifamos)

Em outra oportunidade, nas diversas em que apreciou, por intermédio do seu Pleno e por unanimidade, a questão do emendamento parlamentar em matéria de iniciativa privativa, o STF mais uma vez prolatou acórdão nessa direção, *in verbis* (excerto):

“As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício constitucional de sua iniciativa privativa. **Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes da tratada no projeto de lei, de modo a desfigurá-la, e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (CF, art. 63, I).”**

(ADI 3.114/SP; Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 24-8-2005, DJ de 7-4-06) (grifamos)

Portanto, a emenda nº 1 deve ser apresentada ao projeto de lei orçamentária para 2010, não podendo ser admitida ao presente projeto, seja porque a LDO não trata da alocação específica de recursos, seja porque fere a iniciativa privativa em relação a essa Lei. A emenda nº 2, por sua vez, também não pode ser admitida, seja porque fulmina norma moralizadora estabelecida pelo Parlamento (o que retira o seu mérito), seja porque geraria conflito interno de norma na própria LDO (em relação às entidades colegiadas), seja porque não trata do objeto proposto no PL original, seja porque fere a iniciativa privativa em relação à LDO.

2 VOTO

Diante do exposto, e tendo em vista o mérito do Projeto de Lei em exame, votamos **pela sua aprovação**, na forma proposta pelo Poder Executivo, e **pela inadmissibilidade das emendas** apresentadas.

Sala da Comissão, em 10 de novembro de 2009.

Senador **AUGUSTO BOTELHO**

Relator

C O N C L U S Ã O

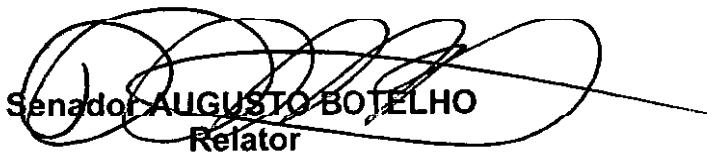
A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na Vigésima Primeira Reunião Ordinária, realizada em 25 de novembro de 2009, **APROVOU**, contra os votos dos Deputados Cláudio Cajado, Humberto Souto, Jerônimo Reis e Nárcio Rodrigues, o **Relatório** do Senador **AUGUSTO BOTELHO**, favorável nos termos do **Projeto de Lei nº 90/2009-CN**. Ao Projeto foram apresentadas 2 (duas) emendas, **DECLARADAS INADMITIDAS**.

Compareceram os Senhores Senadores Almeida Lima, Presidente, Augusto Botelho, Efraim Moraes, Francisco Dornelles, João Ribeiro, João Vicente Claudino, José Nery e Roberto Cavalcanti; e os Senhores Deputados João Dado, Terceiro Vice-Presidente, Antônio Andrade, Carlos Melles, Claudio Cajado, Cleber Verde, Darcísio Perondi, Eduardo Valverde, Francisco Rodrigues, Geraldo Resende, Gorete Pereira, Humberto Souto, Jerônimo Reis, Jilmar Tatto, João Carlos Bacelar, Laurez Moreira, Magela, Marcelo Teixeira, Márcio Reinaldo Moreira, Narcio Rodrigues, Nelson Meurer, Osmar Júnior, Pedro Eugênio, Ricardo Barros, Rodrigo de Castro, Vallenir Pereira, Vital do Rêgo Filho, Walter Ihoshi, Wellington Roberto e Zé Gerardo.

Sala de Reuniões, em 25 de novembro de 2009.



Senador ALMEIDA LIMA
Presidente



Senador AUGUSTO BOTELHO
Relator

Publicado no **DSF**, de 27/11/2009.