



# SENADO FEDERAL

## (\*) PARECER

### Nº 103, DE 2004

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre as Propostas de Emenda à Constituição 77, de 1999, que impõe força co<sup>5</sup>cente à lei orçamentária anual, acrescentando dispositivos ao art. 16 e alterando o inciso VI do art. 16 ambos da Constituição Federal nº 22, de 2000, que altera a redação dos arts. 57, 165-B6 e acrescenta o art. 165-A no texto da Constituição Federal nº 22, de 2000, que dá nova redação ao inciso I do § 9º do art. 165, ac caput do art. 166 e acrescenta novo parágrafo ao mesmo artigo da Constituição Federal nº 24, de 2003, que acrescenta inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal.

Relator: Senador César Borges

#### I – Relatório PEC Nº 22, DE 2000

Trata-se de apreciação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2000, de iniciativa do ilustre Senador Antônio Carlos Magalhães e outros, que tem por objetivo introduzir alterações na redação dos arts. 57, 165 e 166, além de acrescentar o art. 165-A no texto da Constituição Federal.

As alterações pretendidas pelos nobres Autores dessa PEC consistem em:

I) condicionar o encerramento da sessão legislativa à votação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (art. 57, § 2º, NR);

II) detalhar a programação dos gastos do orçamento fiscal e do orçamento da segurança soci-

al, no mínimo, por unidade da Federação, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, e suprimir o critério populacional como indicador da regionalização (art. 165, § 7º, NR);

III) condicionar a inclusão de novas programações na lei orçamentária anual ao adequado atendimento de aquelas já em andamento (art. 165, § 1º, inciso I, NR);

IV) modificar a natureza da lei orçamentária anual – de indicativa para impositiva – possibilitando, entretanto, ao Presidente da República solicitar ao Congresso Nacional autorização para não executar determinada programação (art. 165-A);

V) fixar o prazo máximo de encaminhamento, o conteúdo, as condições que as justifiquem, a forma de tramitação e o prazo para deliberação a que estão sujeitas as solicitações mencionadas no item anterior (art. 165-A, §§ 1º, 2º, 3º e 4º);

VI) prescrever que a não-execução da programação orçamentária, conforme estabelecida na lei, implique crime de responsabilidade (art. 165-A, § 5º);

VII) vedar a inclusão, no projeto e no autógrafo do orçamento anual, de receitas cujas leis que as autorizem tenham início de vigência posterior ao encerramento da sessão legislativa (art. 165-A, § 6º);

VIII) disciplinar, no texto constitucional, os prazos de encaminhamento e apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária, ratificando essa atribuição da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (art. 165, § 9º, inciso 1 e art. 166, § 6º, incisos I, II e III, NR).

(\*) Republicado para fazer constar audiência pública realizada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 03/12/2003

Conforme estabelece o art. 2º, uma vez aprovada a PEC, seus termos terão vigência no segundo dia útil do ano subsequente ao de sua aprovação.

Na justificação da proposta, os Autores alinharam como razões, dentre outras, das alterações pretendidas:

I) os freqüentes atrasos na aprovação do projeto de lei orçamentária, cuja consequência mais palpável é o início do exercício financeiro sem a aprovação do programa de trabalho do governo. Para evitar que tais atrasos passem a constituir regra, e como espécie de medida punitiva aos congressistas, prescreve-se que a sessão legislativa não deva ser encerrada antes da aprovação da proposta orçamentária, a exemplo do que vigor com relação ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias (C.F., art. 57, § 2º);

II) a despeito de as disposições constitucionais vigentes – art. 165, § 7º preverem o instituto da regionalização da programação orçamentária, com a finalidade de reduzir as desigualdades interregionais, as dotações genéricas de caráter nacional concentram a maior parte dos recursos alocados nos projetos de lei orçamentária. Esse fato, concede expressivo poder decisório aos executores do orçamento, em detrimento das decisões tomadas pelo Poder Legislativo;

III) a condicionalidade de inclusão de nova programação após devidamente contemplada a programação em andamento e defendida como prevenção à ocorrência de paralisação de obras, como se tem verificado atualmente. A título de ilustração, citam a publicação "O Retrato do Desperdício no Brasil", fruto de trabalho de uma Comissão Temporária do Senado Federal, em 1995, que estimou em aproximadamente R\$15 bilhões o desperdício representado por 2.214 obras paralisadas.

IV) a explicitação da natureza da lei orçamentária, conforme previsto, visa minimizar a discretionaryidade do Poder Executivo na execução do gasto público, que, muita vez, transforma-se em arbitrariedade, desprezando-se, principalmente as contribuições legitimamente oferecidas pelos Parlamentares. Entretanto, na eventualidade de frustração de receitas ou na ocorrência de outros fatores que impeçam a execução do gasto, deixaram prevista a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo solicitar autorização, devidamente justificada, para não realizar determinada programação;

V) as alterações dos prazos para encaminhamento e apreciação do projeto de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano pluri-

anual têm por objetivo ampliar o prazo de tramitação da proposta de lei orçamentária anual.

#### PEC Nº 77, DE 1999

A PEC em epígrafe, de iniciativa do ex-Senador Iris Resende e outros, tem por objetivo imprimir "força cogente à lei orçamentária anual, acrescentando dispositivos ao art. 165 e alterando o inciso VI do art. 167, ambos da Constituição Federal".

Nesse sentido, prevê, no art. 1º, a introdução de três parágrafos ao art. 165 da Lei Magna. No primeiro, fica estabelecido que a programação constante da lei orçamentária anual é obrigatória em pelo menos 80%, até o nível de projetos, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei específica. No segundo, que as anulações de dotações submeter-se-ão ao mesmo rito aplicável às proposições que tenham por objeto as medidas tendentes a autorizar o remanejamento de dotações de uma categoria de programação para outra, conforme prevê o art. 167, Inciso VI, da Constituição. No terceiro e último, vedo a concessão de autorização prévia, no texto da lei orçamentária, para anulação de dotações constantes do orçamento.

Dando seqüência ao conjunto de alterações, o art. 2º prevê nova redação ao retomencionado inciso VI, para vedar a edição de medidas provisórias tratando de transposição, remanejamento ou transferência de dotação de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Isso significa dizer que tais anulações somente poderão ser autorizadas mediante lei específica.

As razões de justificação da proposta apontam para os seguintes aspectos, que nos parecem mais significativos:

I) ineficácia do Poder Executivo na execução da programação orçamentária, o que contraria a vontade expressa pelo constituinte de 1988, que procurou dotar o País de um círculo jurídico capaz de assegurar ao Estado condição de atuação eficaz na execução de políticas públicas, consubstanciada no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II) desrespeitada margem de discretionaryidade do Poder Executivo na execução da lei orçamentária anual; o que, ház raro, desculpa para a arbitrariedade. Tais desvios foram tendenciosidade na execução de emendas dos parlamentares, cuja programação, muitas vezes, não tem a simpatia do Poder Executivo,

chegando-se ao extremo de paralisar projetos em avançado nível de execução.

#### PEC Nº 28, DE 2000

Essa proposição, de autoria do nobre Senador Pedro Simon e outros, tem por objetivo dar "nova redação ao inciso I do § 9º do art. 165, *ao caput* do art. 166 e acrescenta parágrafo ao mesmo artigo da Constituição Federal.

Com ela buscam seus Autores regulamentar a abertura de créditos adicionais, bem como a anulação de créditos orçamentários, ao remeter tais matérias à futura lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição, que deverá substituir a viciada Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, (art. 1º).

A inovação mais significativa da PEC encontra-se consubstancial nos arts. 2º e 3º, que prevêem a figura da anulação de créditos orçamentários, mediante solicitação do Presidente da República, ao Congresso Nacional, para que estes não estejam sujeitos a execução compulsória.

Os Autores defendem a proposta com a argumentação de que, não obstante o constituinte de 1988 haver restabelecido a prerrogativa do Poder Legislativo de participar ativamente do processo orçamentário, o Poder Executivo, por meio da margem de discricionariedade na execução do orçamento, na prática, tem invalidado essa prerrogativa. Com isso – argumentam – a participação congressual tem se tornado inócuia, haja vista que a prerrogativa parlamentar de emendar a proposta orçamentária, embora exercitada, não tem sido efetivamente respeitada, quando da execução da lei.

#### PEC Nº 24, de 2003

De autoria do nobre Senador Paulo Palm e outros, tem por objetivo incluir "Acrecentar inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal", editando ao roteiro das vedações constantes do artigo o bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da segurança social.

Em defesa da proposta, alegam os Autores, na justificação, que "o entendimento implantado no âmbito do Poder Executivo de que o orçamento público é simplesmente indicativo – não tendo, portanto, sua execução caráter obrigatório –, tem levado à banalização da prática de efetuar a retenção de dotações orçamentárias relativas a despesas aprovadas pelo Congresso Nacional, constantes das leis orçamentárias, o que tem causado enormes prejuízos à popula-

ção brasileira e retardando o resgate da gigantesca dívida social em nosso País".

É o Relatório.

#### II – Análise

Nos termos regimentais do art. 101, incisos I e II, combinado com o art. 372, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito das matérias submetidas à sua apreciação.

Antes de tudo, comporta salientar que, na Sessão Deliberativa de 6-8-2003, o Plenário aprovou o Requerimento nº 428, de 2003, de minha autoria, para determinar a tramitação em conjunto das PEC nº 77, de 1989, nº 22, de 2000 e nº 28, de 2000, portanto de matéria correlata, conforme prevê o art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal.

Demais disso, e ainda com fundamento no mesmo art. 260, inciso II, alínea b, in fine, da norma regimental, é importante dizer que foi conferida precedência à PEC nº 22, de 2000, tendo em vista que esta regula a matéria com maior amplitude.

Feitas essas considerações, passemos aos aspectos da análise desta Comissão. A esse respeito, vale afirmar que todas as proposições preenchem os requisitos de constitucionalidade, haja vista que os seus termos não colidem com as denominadas cláusulas pétreas inseridas no § 4º do art. 60 da Carta Magna, vedam a apresentação de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Da mesma forma, os termos das propostas não agridem as disposições constitucionais do § 5º do mesmo art. 60 segundo as quais "A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa".

Finalmente, as proposições reúnem o número indispensável de assinaturas para sua tramitação, conforme prevê o inciso I do mesmo art. 60 da Constituição.

Sobre a regimentalidade, não se vê óbices à tramitação das proposições, tendo em vista que atendem ao disposto no art. 236, segundo o qual "As proposições devem ser escritas em termos concisos e claros e divididas, sempre que possível, em artigos, parágrafos, incisos e alíneas". Da mesma forma, exibem, como já foi dito, o necessário apontamento previsto no art. 212, inciso I, do Regimento, que reproduz as disposições do art. 60, inciso I, da Constituição.

Relativamente à juridicidade, também não se vislumbram óbices que se oponham à tramitação das propostas, uma vez que, nas regras propostas, não foram detectadas quaisquer agressões aos princípios gerais do direito ou à ordem jurídica constituída.

Não havendo qualquer óbice de natureza constitucional, regimental ou legal para a tramitação das proposições, passa-se ao exame do mérito das propostas.

Conforme já mencionado, a preferência pela PEC nº 22, de 2000, decorre do fato de ser ela a que trata da matéria de forma mais abrangente e completa.

Não resta dúvida de que os termos dessa PEC – assim como das demais – constituem forma de reação aos imórios percentuais da execução orçamentária, especialmente das despesas com investimento (GND-4), que se inserem no domínio da discricionariedade do Poder Executivo.

Com efeito, se tomarmos a execução dos últimos quatro anos vamos perceber que as grandes dificuldades do nosso povo podem estar associadas à ineficácia da ação governamental em levar a cabo a implementação das demandas da sociedade. Como se vê do Quadro a seguir, no exercício financeiro de 2000, de um total de aproximadamente R\$15 bilhões de investimentos (GND-4) apenas pouco mais de R\$10 bilhões foram executados<sup>1</sup> considerando-se o orçamento fiscal e o da seguridade social, ou seja, 69% do total foram executados.

Exercícios											
2000			2001			2002			2003		
Alt.	Exp.	%	Alt.	Exp.	%	Alt.	Exp.	%	Alt.	Exp.	%
14,7	10,1	69,0	19,5	14,8	75,0	18,2	10,1	55,8	14,2	2,0	13,9

Fonte: MEF  
Baseado 24/03

Em 2001 foram autorizados investimentos da ordem de R\$19,5 bilhões, enquanto a execução alcançou cerca de R\$14,8 bilhões, o que representou cerca de 75% do total. Em 2002, observa-se uma redução dos valores autorizados e a queda dos valores empenhados. Nesse exercício, foram autorizados dispêndios em investimentos da ordem de R\$18 bilhões, para um total executado pouco superior a R\$10 bilhões, ou 55,8% do total. No corrente exercício de 2003, até a data de 12/9, constata-se que o que era ruim ficou ainda pior. De um total de pouco mais

de R\$14 bilhões autorizados para investimento, apenas R\$2 bilhões foram pagos, o que representa o reduzido percentual de 13,9%.

1 Considerou-se como executado o percentual resultante da divisão dos valores empenhados pelos autorizados.

É bem verdade que o País tem feito um esforço muito grande para ajustar as contas do setor público, com a exigência de superávit primário cada vez crescentes, para fazer em face ao serviço da dívida. Todavia, deve-se sublinhar que os valores autorizados já levam em consideração o superávit primário. Portanto, não se vê justificativa plausível para um quadro tão ruim de execução.

Diante de um quadro tão adverso da execução orçamentária, não há como o Congresso Nacional se omitir do exercício de suas prerrogativas de fiscalização da despesa pública e vê-la realizada, sem que isso represente uma camisa de força para o Poder Executivo, que, em determinadas circunstâncias, carece de ceda flexibilidade para gerenciar situações adversas.

Assim, a proposta do eminentíssimo Senador Antônio Carlos Magalhães, por tratar da matéria com maior abrangência, reúne todos os ingredientes essenciais para a valorização das prerrogativas do Congresso Nacional, na medida em que inibe as ações autoritárias do Poder Executivo em matéria orçamentária.

A primeira determinação constante da PEC pretende condicionar o encerramento da sessão legislativa à deliberação sobre o projeto de lei orçamentária anual. Almeja-se, com isso, assegurar que o orçamento – ou seja, a materialização do plano de ação do governo – possa ser executado desde o início do ano civil a que se refere, evitando os transtornos que a tardia aprovação da lei orçamentária causou.

Com essa nova regra, extingue-se o instituto das leis de diretrizes orçamentárias, que, entre nós, tem servido mais como peças burocráticas do que propriamente instrumento de aperfeiçoamento do processo orçamentário.

Essa supressão decorre da nova sistematização para os prazos de encaminhamento e de devolução dos projetos de lei que versaem sobre matérias orçamentárias, quais sejam: (a) PPA; trinta de abril para encaminhamento ao Congresso Nacional e trinta de junho para devolução ao Poder Executivo; (b) LDO, vinte de fevereiro e trinta de abril; (c) LOA; trinta e um de maio a vinte e dezembro.

Essas novas datas sugeridas modificam de forma significativa a quantidade de dias que os projetos do PPA e LOA permaneceriam em tramitação no

Congresso Nacional, acarretando redução de 105 para 60 dias, no caso do PPA, e ampliação de 105 para 195 dias, no caso da LOA.

Com isso, pretende-se aprofundar o debate sobre o orçamento e assegurar a aprovação da lei dentro do prazo previsto.

Quanto a esse segundo efeito esperado, assente-se que a experiência tem demonstrado ser de grande relevância restringir ao máximo a autorização para executar provisoriamente o orçamento, tradicionalmente concedida na LDO. Desse modo, haveria uma convergência de interesses que assegurariam a aprovação tempestiva da lei orçamentária.

A respeito da nova redação dada ao § 7º do art. 165, que trata das distribuições dos gastos orçamentários, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais de deve-se salientar a relevância da proposta para a transparência do orçamento anual. Ao tornar obrigatório o detalhamento da programação dos orçamentos fiscal e da seguridade social por unidade da federação, pretende-se impedir a existência de programação genérica – conhecida como projetos “guarda-chuvas” –, um dos fatores responsáveis pelo excessivo poder detido pelos executores do orçamento, pois a eles cabe indicar quais as localidades que serão contempladas.

Ainda sobre esse assunto, merecem atenção duas outras mudanças que estão embutidas no novo texto: transfere-se do orçamento de investimento das estatais para o da seguridade social – que abrange os gastos com saúde e assistência social – a atribuição, compartilhada com o orçamento fiscal, de reduzir as desigualdades inter-regionais; e abandona-se o critério populacional como referência absoluta do referido dispositivo constitucional. As duas são louras. A primeira, por ser inegável que a dimensão e as ações previstas no orçamento da seguridade o credenciam como mais adequado do que o orçamento de investimento das estatais para o objetivo que se pretende alcançar, uma vez que esse último agrupa apenas parte dos orçamentos de empresas, e que estas devem pautar, prioritariamente, suas operações de maneira a alcançar resultados positivos. A segunda, devido ao fato de a população ser, assim dúvida, uma das variáveis importantes na abordagem da questão, porém, não a única. Outras como, por exemplo, a renda per capita, tomada no seu inverso, podem melhor ponderar a regionalização do gasto público, de modo a que se alcancem os fins almejados.

A determinação prevista no novo § 1º do art. 165 de condicionar a inclusão de novas programações na

LOA à adequada alocação de dotações para aquelas já em andamento, por sua vez, parece-nos de extraordinária relevância, na medida em que, com ela, busca-se evitar que o nosso País continue sendo esse grande estaleiro de obras paralelas, com enormes consequências para toda a sociedade, conforme demonstrado na justificação dos Autores. A despeito de dispositivo dessa natureza vir sendo adotado, de forma recorrente, nas sucessivas LDO, não parece constituir elemento inhibitor da tentativa de inseri-lo na norma da mais elevada hierarquia.

No art. 165-A, encontra-se o dispositivo que propõe alterar para mandatário o caráter da lei orçamentária. Esse dispositivo prevê a execução obrigatória dos créditos constantes da LOA, reservados aqueles para os quais não se vislumbre possibilidade de execução – por razões de natureza técnica, operacional ou econômico-financeiras –, que somente poderão ser anulados com prévia autorização do Poder Legislativo.

Nesse passo, é pertinente observar que a regra constante do dispositivo sob exame não pretende elidir a faculdade concedida ao Poder Executivo – normalmente inscrita no texto da lei orçamentária – para suplementar dotações, observadas as restrições e limites, mediante a anulação parcial ou total de outras dotações. Essa permissão, sem dúvida, justifica-se por questões de economia processual e para dar eficácia ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Também, não elide a faculdade daquele Poder de propor a abertura de crédito especial, conforme estipula esse mesmo dispositivo da Constituição. Em ambos os casos, a aprovação do crédito suplementar ou especial já pressupõe a concessão da autorização para anular os créditos correspondentes, oferecidos como fonte de para financiá-los.

Como já apresentado no início da análise, defende-se que a questão crucial do orçamento impositivo está em possibilitar ao Legislativo participar das decisões de executar ou não o orçamento. Ora, se a programação da lei orçamentária é fruto do trabalho conjunto dos três Poderes, por que teria o Executivo o privilégio de decidir tacitamente sobre sua realização? Portanto, pelo que se propõe na PEC, o Legislativo teria que aprovar previamente os cancelamentos de créditos solicitados pelo Presidente da República, caso contrário esses créditos teriam que ser executados.

Note-se que as solicitações de anulação de créditos somente têm aplicação àquelas dotações orçamentárias tidas como de execução "discricionária". Com efeito, só, por imposição constitucional ou legal específica, determinadas despesas são de execução obrigatória; não faria sentido a expedição de norma sugerindo a solicitação de autorização para o cancelamento dessas mesmas despesas – salvo as hipóteses de erro ou super-avaliação –, porquanto isso significaria tornar nula a eficácia do preceito constitucional ou legal específico.

Deve-se atentar para a importância do instrumento que está sendo proposto para conceder a indispensável maleabilidade ao novo preceito. A instituição da possibilidade de cancelar créditos que não serão executados no exercício busca evitar o indesejável enrijecimento do orçamento. É simples compreender a razão. Afinal, o orçamento aprovado ao final de um ano, e válido para os doze meses seguintes, certamente necessitará de ajustes. A situação econômica do país, por exemplo, exerce considerável influência na redefinição de prioridades da ação governamental. Basta lembrar que, pelo lado das receitas, o orçamento é elaborado a partir de estimativas realizadas no ano anterior e executado a partir da efetiva arrecadação do exercício seguinte. E, que, pelo lado das despesas, problemas com licitações, com a elaboração de projetos e até mudanças de prioridades podem tornar desnecessários alguns créditos.

Assim, caberá ao Presidente da República enviar projeto de lei ao Congresso Nacional solicitando prévia autorização para não realizar determinadas despesas, justificando as razões que impossibilitam ou tornam desaconselhável o dispêndio. Cabe lembrar, conforme dito passos atrás, que, no atual processo, é normal, na decorrer do ano, efetuarem-se cancelamentos de créditos aprovados na lei. A partir da constatação da necessidade de adequar a programação das unidades orçamentárias à evolução das receitas arrecadadas, o Poder Executivo propõe – e o Congresso autoriza – diversos remanejamentos por meio de créditos suplementares. Esse procedimento permanecerá inalterado. A novidade diz respeito àqueles créditos que, atualmente, nem são cancelados nem executados.

Impõe lembrar que a aprovação por decurso de prazo visa evitar que o Congresso se omita em tal apreciação ou que sejam adotadas manobras protecionistas objetivando o retardamento da deliberação. Para reforçar a importância desse mecanismo, cite-se a prática adotada nos Estados Unidos da

América. Lá existe a figura do *rescission*, instrumento por meio do qual o Presidente da República solicita autorização para não executar determinada programação constante do orçamento. Contudo, caso o Congresso não o aprove em 45 dias, o crédito não pode ser cancelado e terá de ser executado. Segundo estudos do órgão orçamentário do Legislativo americano, o *Congressional Budget Office – CBO*, o fato de o Parlamento não ter que se manifestar sobre o *rescission* tem reduzido sobremaneira a eficácia desse instrumento.

Quanto à cláusula que qualifica como crime de responsabilidade o desrespeito às regras estabelecidas no caput do art. 165-A, observa-se que a experiência tem demonstrado ser mais frequente o des cumprimento de normas para as quais não existem sanções previstas. A partir dessa constatação, o dispositivo mostra-se extremamente relevante.

A questão das receitas condicionadas, albergada no § 6º do art. 165-A, mereceu tratamento rigoroso por parte dos Autores da PEC em análise. A intenção é evitar a inclusão, na lei orçamentária, de despesas que tenham por suporte receitas cuja efetivação ainda dependa de aprovação legislativa, haja vista o episódio ocorrido durante a apreciação da proposta orçamentária para 1999, quando foram aprovadas despesas a serem cobertas com recursos provenientes do denominado "imposto verde", sabidamente inconstitucional.

A experiência demonstra que, no final da sessão legislativa, muitas vezes, deliberações sobre projetos que tenham efeitos sobre a arrecadação ocorrem quase que simultaneamente à aprovação da própria LOA. A inclusão do dispositivo torna mais rígido o princípio orçamentário da anterioridade, segundo o qual nenhum tributo será cobrado no exercício em que a lei que o instituiu ou majorou esteja em vigor no início do exercício financeiro.

Finalmente, sobre a cláusula de vigência, que prevê a entrada em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação, pode-se depreender que o prazo foi fixado de maneira a conceder um tempo de adaptação independentemente do mês em que a PEC fosse promulgada. Esse cuidado é necessário, pois, como o Poder Executivo tem até 31 de agosto para enviar o projeto de lei orçamentária anual, caso a PEC seja aprovada nos últimos meses do ano, não seria viável ajustar a proposta já enviada às novas determinações.

A PEC nº 77, de 1999, também tem por essência tornar o orçamento impositivo. Para tanto, propõe que as dotações consignadas na LOA sejam de execução obrigatória, em pelo menos cem por cento, até o nível da projeto, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei. Como se pode perceber, ressalvados alguns detalhes, os termos dessa PEC encontram-se abrigados no texto da PEC nº 22, anteriormente apreciada.

Com referência à sugestão de submeter as anulações ao mesmo rito aplicável às proposições que têm por objeto as medidas previstas no inciso VI do art. 167 – os créditos suplementares – avalia-se que seria mais apropriado que para a legislação infra-constitucional, já que a Constituição deve trazer norma geral.

Por sua vez, o parágrafo que pretende vedar “a concessão de autorização para anulação de dotações, no texto da lei orçamentária anual” merece ser observado com cautela. A flexibilidade é inherent ao processo orçamentário e seria preocupante abdicar antecipadamente da possibilidade de utilizar a própria lei orçamentária para esse fim. Convém lembrar que as últimas leis orçamentárias aprovadas contêm dispositivos que autorizavam previamente o Poder Executivo abrir créditos suplementares, dentro de limites, e que essa sistematica tem funcionado a contento.

Finalmente, a intenção de alterar o inciso VI do art. 167, a fim de vedar o uso de medidas provisórias para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, parece-nos prejudicada, em face da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, que regula as matérias que não podem ser objeto de regulação por medida provisória, e dentre elas encontra-se a matéria orçamentária.

Apesar da louvável preocupação em restringir o uso abusivo das medidas provisórias, na verdade, o citado inciso versa sobre créditos suplementares e o Executivo, mesmo antes da aprovação da EC nº 32, de 2001, não fazia uso desse instrumento legislativo para a abertura de crédito da espécie.

Em primeiro lugar, releva perceber que a PEC nº 28, de 2000, também versa sobre a natureza do orçamento. A essência da proposta é a de determinar que o Presidente da República terá de propor ao Congresso Nacional a anulação de créditos que não serão executados no exercício. Além disso, altera a redação do § 9º do art. 166 e do caput do art. 166, de

modo que fica outorgado à legislação infraconstitucional, notadamente à lei complementar prevista no art. 165, toda a regulamentação do comando proposto.

Esses pontos, como se vê, encontram-se abrigados pelos termos da PEC nº 22, de 2000, com o que fica atendida a pretensão dos ilustres Autores.

A PEC. 24, de 2003 proíbe o bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da segurança social.

É importante observar que a quase totalidade desse orçamento é de execução obrigatória, haja vista que as execuções dos últimos três anos atingem quase totalidade dos recursos. Assim, seria praticamente inócuo a aprovação dessa PEC.

### III – Voto

Dante do exposto, o parecer é pela aprovação de Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, nos termos em que foi apresentada, e consequente prejudicialidade das PEC nº 77, de 1999, nº 28, de 2000, e nº 24, de 2003.

Sala da Comissão, 10 de dezembro de 2003. – Edson Lobão, Presidente – Cícero Borges, Relator – Ana Júlia Carepa – Túlio Viana – Eurípedes amaral – Geraldo Mequita Júnior – Garibaldi Alves Filho – Renan Calheiros – Antônio Carlos Magalhães – Demóstenes Torres – José Jorge – Tasso Jereissati – Arthur Virgílio – Jefferson Péres – Patrícia Saboya Gomes.

### LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 10 de agosto a 15 de dezembro.

§ 1º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recairem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida com a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I – inaugurar a sessão legislativa;
- II – elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;

III – receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV – conhecer do voto e sobre ele deliberar.

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

§ 5º A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

I – pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente – Presidente da República;

II – pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal.

§ 8º Havendo medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão elas automaticamente incluídas na pauta da convocação."(NR)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abotir:

I – a forma federativa do Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração contínua.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e aprovados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal relativo aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do estado, sobre as receitas e despesas, decorrente de faixões, anistias, remissões, subfazendas e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não contará 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.

§ 9º Cabe à lei complementar:

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

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

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

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos neste Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer e apreciará, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei de orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;  
b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou  
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, reservadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, reservadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, resabendo nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, calamidade interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158, 159, I, a e b, e II, para prestação de garantia ou contragerarantia à União e para pagamentos de débitos para com esta.

## EMENDA CONSTITUCIONAL N° 32

DE 11 DE SETEMBRO DE 2001

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 248 da Constituição Federal, e dá outras providências.

### LEI N° 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei;

### DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

### DOCUMENTOS ANEXADOS NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

### RELATÓRIO

Autor: Senador Iris Rezende e outros

Relator: Senador Edeson Lobão

### I – Relatório

#### I.1. Histórico

Em 27 de setembro de 1999, o Senador Iris Rezende e outros apresentaram ao Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 77, de 1999, com o objetivo de imprimir força obrigatória à lei orçamentária anual.

Em seu art. 1º, a Proposta acrescenta três novos parágrafos ao art. 165 da Constituição. O primeiro deles estabelece que as dotações consignadas na lei orçamentária anual passarão a ser de execução obrigatória, em pelo menos oitenta por cento, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei. O segundo parágrafo define que as anulações de dotações submeter-se-ão ao mesmo rito aplicável às proposições que tenham por objeto transpor, remanejar ou transferir recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra ou de um órgão

para outro (os créditos suplementares). Já o terceiro parágrafo veda a concessão de autorização para anulação de dotações no texto da lei orçamentária anual.

O art. 2º da Proposição dá nova redação ao inciso VI do art. 167 da Constituição, com o objetivo de vedar a edição de medidas provisórias para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

Na justificativa, os autores da Proposição argumentam que, à falta de uma clara delimitação legal, o Poder Executivo tem entendido que a lei orçamentária anual é meramente autorizativa, não sendo, portanto, as políticas públicas nela estabelecidas de execução obrigatória. Argumentam que esse entendimento contradiz a vontade expressa pelos constituintes, que procuraram estabelecer uma estrutura jurídica capaz de assegurar ao Estado condições de atuação efetiva na execução das políticas públicas expressas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e materializadas nas programações constantes da lei orçamentária anual.

Considerem os autores da Proposição que essa interpretação permissiva da lei orçamentária anual tem, na prática, conferido ao Poder Executivo uma dessecurada margem de discricionariedade na execução orçamentária, o que não se desculpa para a arbitrariedade.

Afirmam, também, que essa realidade vem frustrando os esforços de Deputados e Senadores para incluir na lei orçamentária anual projetos de interesse de seus Estados ou Regiões, uma vez que cabe de fato ao Poder Executivo decidir se os executa ou não. Projetos já em andamento são, em alguns casos, até mesmo paralisados, simplesmente porque o Parlamento responsável pela iniciativa de incluir deles na lei orçamentária anual contrariou interesses do Poder Executivo.

Em 28 de setembro de 1999, a Proposição foi enviada a esta CCJ para exame, em 23 de fevereiro de 2000, a nós distribuída para análise e relato.

## I.2. Análise da Matéria

A Proposição de Emenda à Constituição em exame estende plenamente aos normativos relativos à iniciativa e tramitação desse tipo de proposição (art. 60, inciso I, da Constituição; art. 212, caput e inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal), sendo subscrita por vinte e nove Senadores.

Além do mais, a Emenda Constitucional em análise, quer na sua forma quer no seu conteúdo, não apresenta qualquer tipo de limitação, seja circunstancial ou material, estando conforme aos preceitos constitucionais aplicáveis ao caso (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º da Constituição Federal).

Dessa forma, no que se refere à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, nenhum óbice existe à tramitação e aprovação da presente Emenda.

A Proposta em comento afigura-se, indubbiamente, meritória e relevante. O modelo orçamentário delineado pela Constituição Federal de 1988 orienta-se, de fato, para um orçamento obrigatório. No passado recente, em face na instabilidade da nossa moeda e da própria economia, tornava-se irresistível qualquer tentativa para transformar em realidade essa concepção constitucional. Hoje, entretanto, a situação de estabilidade monetária do País permite e, até mesmo, exige que se caminhe com determinação no sentido de se atribuir força cogente à lei orçamentária anual.

Por outro lado, no exato momento em que o Poder Público Federal avança para um aperfeiçoamento do planejamento estatal, com maior valorização pela consecução dos objetivos e metas planejados e, em consequência, impondo maior responsabilidade dos gestores públicos na execução das programações orçamentárias, afigura-se oportuno que a concepção do orçamento público evolua para um caráter determinativo.

Não obstante, no que se refere à forma de disciplinar a matéria e à técnica legislativa, entende-se que a Proposição carece de alguns aperfeiçoamentos, conforme a seguir comentado:

1) O § 10 que se pretende seja acrescido ao art. 165 da Constituição torna obrigatória a "execução das dotações consignadas na lei orçamentária anual, em no mínimo oitenta por cento". Na terminologia orçamentária, dotação relaciona-se aos recursos financeiros alocados para a execução de uma determinada programação. Esta última – a programação orçamentária –, por sua vez, expressa as espécies governamentais a serem realizadas (obras, serviços, produtos),

sendo importante instrumento de auxílio à administração e principal elo entre orçamento e planejamento. Assim sendo, parece de todo conveniente que se torne obrigatória a execução das programações orçamentárias – as ações incluídas nas leis orçamentárias – e não simplesmente as dotações, que são os recursos alocados para a realização dessas programações.

Quanto ao percentual mínimo de execução orçamentária – cínta por cento –, parece não ser oportuna a sua inclusão no texto da Constituição. Recorde-se que esse limite de tolerância depende em muito da própria confiabilidade, ou precisão, do planejamento governamental. Nesse sentido, um limite de tolerância da ordem de cínta por cento, que hoje se consideraria razoável, poderá ser excessivo daqui a poucos anos, em função do natural aperfeiçoamento do planejamento. Assim sendo, acredita-se ser preferível que a regra constitucional defina apenas o caráter cogente ou determinativo da lei orçamentária anual. Os limites de tolerância, por serem mutáveis ao longo do tempo, devem ser tratados na lei complementar ou, mais apropriadamente, na lei orçamentária anual.

2) Já o § 12, que intenta vedar “a concessão de autorização para anulação de dotações, no texto da lei orçamentária anual”, merece uma profunda reflexão, em face da possibilidade de conflito com o disposto no § 8º do mesmo art. 165 da Constituição. Tal dispositivo poderá, também, retirar a necessária flexibilidade do gestor público na execução orçamentária e sobrecarregar demasiadamente a pauta de trabalho do Poder Legislativo.

Com efeito, a flexibilidade é própria de todo programa de trabalho (plano administrativo), o qual, fruto da mente humana, nem sempre é perfeito e deve, sempre que necessário para melhor assegurar a eficiência, eficácia e efetividade das ações da Administração Pública, sofrer modificações. Assim, considera-se como excessivamente rigoroso o dispositivo em comento.

Relembre-se que, atualmente, as leis orçamentárias anuais autorizam ao Poder Executivo, dentro de certos limites, a proceder alterações nas dotações e programações orçamentárias, sem que isto tenha causado qualquer problema.

3) O art. 2º da Proposta pretende alterar a redação do Inciso VI do art. 167 da Constituição, com a finalidade de vedar a edição de medida provisória para “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para

outra ou de um órgão para outro,...” Esse inciso VI refere-se, portanto, aos créditos suplementares e, ao que se sabe, nunca se processou a abertura desse tipo de crédito – ou mesmo de créditos especiais – por medidas provisórias, que têm sido empregadas apenas para a abertura de créditos extraordinários.

Embora se considere essa regra meritória e correta, a boa técnica legislativa sugere que disciplina relativa à edição de medidas provisórias seja explicitada no capítulo que trata dessas. A forma de disciplina sugerida na presente Emenda figura temerária, pois poderia indicar a necessidade de explicitar, em todas as matérias tratadas pela Constituição, a possibilidade ou não de edição de medidas provisórias.

Por último, há que se considerar os obstáculos e dificuldades que certamente advirão com a transformação da lei orçamentária anual em determinativa, diante da fragilidade e das deficiências que ainda persistem no planejamento governamental e nos relacionamentos entre as esferas governamentais de nosso País. Dessa forma, julga-se mais conveniente e realista conceder-se um prazo razoável para que o Poder Executivo possa preparar-se para trabalhar nessa nova sistemática.

### 1.3. Conclusões

A presente Proposta de Emenda à Constituição conforma-se aos normativos pertinentes, não merecendo qualquer reparo quanto aos aspectos de constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade, sendo, além do mais, de incontestável mérito.

Entretanto, a análise da matéria aponta para a necessidade de aperfeiçoamento do seu conteúdo, conforme anteriormente discutido, mediante substitutivo.

### II – Voto do Relator

Diante do exposto, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 77, de 1999, na forma do substitutivo que apresentamos em anexo.

Sala da Comissão, de de 2000. – Senador Edison Lobão, Relator – Senador José Agripino Maia, Presidente.

### RELATÓRIO

Relator: Senador Francelino Pereira

### I – Relatório

A Proposta de Emenda à Constituição nº 77, de 1999, de autoria do ilustre Senador Iris Rezende e outros senadores, tem por objetivo imprimir “força co-

gente à lei orçamentária anual, acrescentando dispositivos ao art. 165 e alterando o inciso VI do art. 167, ambos da Constituição Federal".

Em seu art. 1º, a proposta acrescenta três novos parágrafos ao art. 165 da Constituição. O primeiro estabelece que as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) serão de execução obrigatória, em pelo menos 80%, até o nível de projeto, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei. O segundo determina que as anulações de dotações submeter-se-ão ao mesmo rito aplicável às propostas que tenham por objeto as medidas previstas no inciso VI do art. 167. Este dispositivo veda transportar, remanejar ou transferir recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Por último, o terceiro parágrafo veda a concessão de autorização para anulação de dotações no texto da lei orçamentária anual.

O art. 2º da proposta dá nova redação ao mencionado inciso VI do art. 167 da Constituição, com o intuito de vedar a edição de medidas provisórias para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Ou seja, as anulações devem ser autorizadas pelo Congresso Nacional, mediante lei específica.

Na justificação, argumentam os Autores que, na falta de clara definição legal, o Poder Executivo tem entendido que o orçamento é meramente autorizativo, não sendo obrigatória a execução das programações dele constantes. E, ainda, que esse entendimento contrasta a vontade expressa pelos constituintes, que procuraram estabelecer um arcabouço jurídico capaz de assegurar ao Estado condições de atuação efetiva na execução das políticas públicas expressas no plano plurianual (PPA), nas diretrizes orçamentárias e na programação constante da lei orçamentária anual.

Essa interpretação permissiva da lei orçamentária – acrescentam – tem, na prática, conferido ao Poder Executivo "uma desmesurada margem de discricionariedade, que, não raro, descrebe para arbitrariedade, ao longo de todo o processo de execução orçamentária". Apontam, ademais, que, em função desse desvio, muitas vezes, a execução de emendas de parlamentares, contrárias ao interesse do Poder Executivo, pode ser prejudicada, chegando-se ao cúmulo de só pacificar projetos já em andamento.

Com isso, consideram que o papel do Legislativo na tramitação do projeto de lei orçamentária anual

fica reduzido a simples formalismo, pois, na prática, são desconsiderados os aperfeiçoamentos que o projeto recebe no Congresso Nacional, aperfeiçoamentos esses que muitas vezes decorrem de exaustivas discussões com participação da sociedade.

Por essas razões, concluem que é importante modificar a natureza da lei orçamentária, a fim de que o Poder Legislativo assuma "o seu verdadeiro papel nessa matéria, sem dúvida, uma das suas mais importantes prerrogativas institucionais".

Com base no art. 258 do Regimento Interno do Senado, foi deferido, pelo Plenário, o Requerimento nº 488, de 2000, autorizando a tramitação conjunta com a PEC nº 77, de 1999, das PEC nº 2, de 2000; nº 22, de 2000; e nº 28, de 2000. Posteriormente, foi aprovado o Requerimento nº 531, de 2000, solicitando a desanexação da PEC nº 2, de 2000, que voltou a ter tramitação autônoma.

Em razão do decidido, serão examinadas neste parecer, além da PEC nº 77, de 1999, as PEC nº 22, de 2000, e nº 28, de 2000.

#### 1.1 – Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000

A Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães e outros signatários, visa introduzir alterações na Constituição Federal, modificando uns dispositivos e acrescentando outros, de modo a compatibilizar a ideia que culmina com a obrigatoriedade de execução da programação constante da lei orçamentária anual.

A seguir apresenta-se a essência de cada alteração proposta:

- condicionar o encerramento da sessão legislativa à votação do projeto de lei orçamentária anual (art. 57, § 2º, NR);
- detalhar a programação dos gastos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, no mínimo, por unidade da Federação, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, e suprimir o critério populacional como indicador da regionalização (art. 165, § 7º, NR);
- condicionar a inclusão de novas programações na lei orçamentária anual à adequada contemplação daquelas já em andamento (art. 165, § 10, I, NR);
- modificar a natureza da lei orçamentária anual – de autorizativa para impositiva –, possibilitando, entretanto, ao Presidente da República solicitar ao Con-

gresso Nacional autorização para não executar determinada programação (art. 165-A);

- fixar o prazo máximo de encaminhamento, o conteúdo, as condições que as justifiquem, a forma de tramitação e o prazo para deliberação a que estarão sujeitas as solicitações mencionadas no item anterior (art. 165-A, §§ 1º, 2º, 3º e 4º);

- prescrever que a não-execução de programação orçamentária implica crime de responsabilidade (art. 165-A, § 5º);

- vedar a inclusão, no projeto e no autógrafo do orçamento anual, de receitas cujas leis que as autorizem tenham início de vigência posterior ao encerramento da sessão legislativa (art. 165-A, § 6º);

- disciplinar, no texto constitucional, os prazos para encaminhamento e apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária retirando a essa atribuição da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (art. 165, § 9º, I; e art. 166, § 6º, I, II e III, NR).

A cláusula de vigência expressa no art. 2º determina a entrada em vigor da referida emenda no primeiro dia útil do segundo ano subsequente à data de sua publicação.

Na justificação, os Autores inicialmente recordam que o orçamento anual representa o programa de trabalho do governo para o exercício a que se refere, sendo o resultado de amplo debate ocorrido quando da tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional. Assim, seria de se esperar que, logo no início do ano, as ações públicas observassem a programação constante da lei. Tanto assim é que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê a devolução do projeto de lei do orçamento até o encerramento da sessão legislativa para sanção.

Entretanto, essa norma tem sido sistematicamente ignorada. Nos últimos anos, apenas em 1995, 1998 e 2000, o orçamento foi aprovado no mesmo ano em que foi encaminhado ao Congresso Nacional.

Para evitar que os atrasos na votação do orçamento continuem ocorrendo, a proposta determina que a sessão legislativa somente será encerrada após a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária, conforme nova redação dada ao § 2º do art. 57 da Constituição.

Sobre a importância de detalhar os gastos por unidade da federação, os autores alegam que, a despeito das disposições constitucionais – art. 165, § 7º – estabelecidas a distribuição com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais, as dotações nacionais correspondem à maior parte dos recursos

dos projetos de lei orçamentária. Lembram que essas dotações nacionais, “de genéricas, concedem expressivo poder decisório aos executores do orçamento, em detrimento das decisões tomadas pelo Legislativo. E, ainda, que o dispositivo proposto daria mais visibilidade à alocação dos recursos públicos.

A regra de condicionar a inclusão de novas programações à adequada contemplação daquelas já iniciadas é defendida como a solução para o grave problema das obras paralisadas. Para que se tenha ideia da magnitude dos valores envolvidos nessa questão, citam a publicação “O Retrato do Desperdício no Brasil”, fruto do trabalho da Comissão Temporária criada no Senado Federal, em 1995, que estimou em aproximadamente R\$ 16 bilhões o desperdício com 2.214 obras inacabadas.

Ainda na justificação, recordam os Autores que os orçamentos dos últimos anos têm sido considerados “peças de ficção”, haja vista a quantidade de ações incluídas na lei orçamentária que não são realizadas.

Constata-se que o centro da questão está no uso exagerado que os executores têm feito da faculdade concedida pelo atual modelo para realizar ou não determinado gasto. Muitas vezes, a discricionariedade transforma-se em arbitrariedade, desprezando-se, principalmente, as contribuições incorporadas ao projeto orçamentário quando da tramitação no Congresso Nacional. E, mais que isso, o Poder Executivo tem se utilizado da prerrogativa de liberar ou não os recursos para as programações constantes da lei como um instrumento para pressionar os parlamentares quando da votação de matérias polêmicas.

Para eliminar essas distorções é que se propõe criar um mecanismo para explicitar a natureza mandatária da LOA. Contudo, reconhecem os Autores, podem surgir fatores que impõem a execução de uma ou outra programação. Assim, prevê-se que o Poder Executivo deverá enviar ao Congresso Nacional solicitação, devidamente justificada, para deixar de realizar as ações previstas na lei orçamentária. A não observância dessa regra implicará crime de responsabilidade.

Já o dispositivo que se destina a vedar a execução de despesas condicionadas é defendido como uma maneira de garantir que não venham a ocorrer novamente casos como o do denominado “Imposto verde”, cuja expectativa de arrecadação serviu de sustentação para incluir no orçamento programação de despesas que tiveram de ser canceladas no de-

correr do exercício, haja vista que, conforme era esperado, a cobrança do imposto não foi efetivada.

Por último, no que concerne às alterações dos prazos de encaminhamento e de apresentação dos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e de plano plurianual, as mudanças pretendem ampliar o prazo de tramitação da proposta da lei orçamentária anual.

#### I.2 - Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2000

A Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2000, apresentada pelo Senador Pedro Simon e outros Senadores, busca dar "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".

O art. 1º da proposição acrescenta ao § 9º do art. 165 a regulamentação das leis de abertura de créditos adicionais, bem como das leis de anulação de créditos e, desse modo, remete as matérias à lei complementar que substituirá a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Por sua vez, os arts. 2º e 3º cuidam do começo da emenda, qual seja, o de inserir na Constituição a figura da anulação de créditos no processo orçamentário, de maneira que o Presidente da República tenha que enviar "mensagem ao Congresso Nacional para propor anulação dos créditos orçamentários ou adicionais que não serão executados no decorrer do exercício".

A cláusula de vigência expressa no art. 4º determina a entrada em vigor da referida emenda na data de sua publicação.

Na justificação, os Autores afirmam que a Carta Magna devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de participar ativamente do ciclo orçamentário. Promoveu-se uma sistemática de co-regulamentabilidade entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição das prioridades nacionais e na decisão quanto à alocação dos recursos públicos.

Entretanto, argumentam que o Poder Executivo tem, ao longo dos anos, executado os orçamentos de acordo com os próprios interesses, relegando a segundo plano as prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, transformando as leis orçamentárias em "papéis de fôlego".

Com isso - prosseguem os Autores - a participação congressual torna-se inócuas, pois a prerrogativa parlamentar de conceder a papega orçamentária, embora exercitada, não tem sido efetivamente respeitada.

Para resolver essa questão, propõem fixar no texto constitucional o princípio de que a programação orçamentária apenas deverá ser realizada caso haja autorização legislativa para tanto.

Por fim, chamam atenção para o fato de que a regulamentação de temas como a forma de apresentação das propostas de anulação de créditos e seus prazos de envio e de tramitação - a ser feita pela lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição, como decorrência do proposto no art. 1º da referida PEC - é que concederá eficácia à nova regra constitucional.

#### II - Análise

Nos termos do art. 101, combinado com o art. 372, do Regimento Interno do Senado, a esta Comissão compete manifestar-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito das matérias que lhe forem submetidas (art. 101, incisos I e II).

Inicialmente, é de se observar que as propostas sob exame preenchem os requisitos de constitucionalidade, uma vez que não afrontam as denominadas cláusulas pétreas inseridas no § 4º do art. 60 da Lei Maior, que veda a apresentação de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Também não agridem as disposições constitucionais do § 5º do mencionado art. 60, segundo as quais "A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa". Finalmente, reúnem o número indispensável de assinaturas para sua tramitação, conforme prevê o inciso I do mesmo artigo da Constituição.

Quanto à regimentalidade, não há óbices às proposições, haja vista que atendem ao disposto no art. 236, segundo o qual "As proposições devem ser escritas em termos concisos e claros e divididas, sempre que possível, em artigos, parágrafos, incisos e alíneas". De mesma forma, evitam o necessário apontamento previsto no art. 212, inciso I, que reproduz as disposições do art. 60, inciso I, da Constituição.

Relativamente à juridicidade, também não vislumbramos óbices que impeçam sua tramitação, vez que, nas regras propostas, não foram detectadas qualquer agreeções aos princípios gerais de direito ou à ordem jurídica.

Apreciadas essas preliminares, passemos ao exame do mérito das proposições.

Após minuciosa análise das proposições optamos por elaborar um substitutivo, tomando por base a PEC nº 22, de 2000, por ser a mais abrangente, conforme autoriza a ressalva constante da alínea b do inciso II do art. 260 do Regimento Interno do Senado. Desse modo, é possível aproveitarmos idéias constantes das outras proposições, além de incorporarmos algumas contribuições.

Contudo, antes de avaliarmos o mérito de cada uma das proposições, é necessário apresentar a conceção que temos sobre o assunto.

Para se discutir a natureza da lei orçamentária, é extremamente relevante compreender os grandes números do orçamento. A título de exemplo, dos R\$950 bilhões de despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social aprovados para 2001 (Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001), quando se retiram a parcela de juros e amortização da dívida pública (R\$678 bilhões) e outras despesas financeiras, restam aproximadamente R\$252 bilhões. Deduzindo as transferências a Estados e Municípios (R\$42 bilhões), as despesas com pessoal (R\$59 bilhões) dos benefícios da previdência (R\$75 bilhões), restam R\$76 bilhões.

Relembrando, de um total de R\$950 bilhões restam, por enquanto, R\$76 bilhões para todas as demais ações do governo federal. Contudo, desses R\$76 bilhões, R\$19 bilhões estão comprometidos, por determinações legais expressas, com os seguintes itens de despesas: Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Fundo de Amparo ao Trabalhador, Lei Orgânica da Assistência Social, Fundef, sentenças judiciais (procurártorias), subsídios e Lei Complementar nº 87/98 (conhecida como "Lei Kandir"). Assim, finalmente, sobrem R\$57 bilhões.

Esses R\$ 57 bilhões constituem as chamadas "despesas discricionárias", ou seja, aquelas que não possuem nenhum imperativo legal que obrigue sua realização, e, por essa razão, conferem maior liberdade ao gestor quanto à decisão de efetivá-las ou não. Em geral, são classificadas como investimentos, outras despesas correntes e inversões financeiras. Deve-se atentar que é exatamente sobre a programação orçamentária correspondente a esse conjunto de despesas que recai a maior parte das emendas individuais e coletivas.

Em suma, da previsão inicial de gastos de R\$950 bilhões para 2001, as despesas que são objeto de limitação de empenho ou de cancelamento total

ou parcial constituem apenas 6% do total (R\$57 bilhões divididos por R\$950 bilhões). É precisamente a não-execução de projetos e atividades correspondentes a esse montante que deve ser o centro da preocupação do Congresso Nacional. As demais despesas já possuem normativos próprios que asseguram sua execução. Portanto, o debate sobre orçamento impositivo deve levar em conta que se está discutindo como assegurar maior participação do Poder Legislativo nas decisões sobre a realização ou não das "despesas discricionárias" constantes do orçamento. Esse é um princípio que norteará a análise.

Outro aspecto importante que será levado em consideração diz respeito à adequação das meritorias propostas de alteração ao texto constitucional, haja vista que a Carta Magna deve atter-se apenas às normas gerais. Dessa maneira, por conterem nível de detalhe mais apropriado à legislação infraconstitucional, alguns dispositivos não foram aproveitados no substitutivo.

## II.1 – Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000

A PEC nº 22, de 2000, configura-se como uma elaborada e abrangente proposição que pretende alterar diversos dispositivos constitucionais – e acrescentar outros tantos – a fim de resolver graves problemas do processo orçamentário. A natureza da lei orçamentária, as receitas condicionadas, os prazos para encaminhamento e devolução dos projetos de leis orçamentárias são alguns exemplos.

Não há dúvida de que a proposta em análise conseguiu diagnosticar de forma precisa vários entraves ao funcionamento do sistema de planejamento/orçamento do governo federal. No entanto, não podemos deixar de apresentar algumas contribuições para aperfeiçoá-la. Assim, a seguir, são analisados cada um dos pontos abordados pela PEC sob apreciação, com respectivas contribuições, quando devidas.

A primeira determinação pretende condicionar o encerramento da sessão legislativa à deliberação sobre o projeto de lei orçamentária anual. Almeja-se assegurar que o orçamento – ou seja, a materialização do plano de ação do governo – possa ser executado desde o início do ano civil a que se refere, evitando os transtornos que a tardia aprovação da lei orçamentária tem causado.

Sobre a importância dessa nova regra não há reparo a fazer, entretanto deve-se observar que a redação dada ao § 2º do art. 57 suprime o atual texto, que tem sido o responsável pela aprovação tempesti-

va da lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Essa supressão decorre da nova sistematização para os prazos de encaminhamento e de devolução dos projetos de lei que versam sobre matérias orçamentárias, quais sejam: a PPA, trinta de abril para encaminhamento ao Congresso Nacional e trinta de junho para devolução ao Poder Executivo; b LDO, vinte de fevereiro e trinta de abril; c LOA, trinta e um de maio e quinze de dezembro.

Essas novas datas sugeridas modificam de forma significativa a quantidade de dias que os projetos do PPA e LOA permaneceriam em tramitação no Congresso Nacional, acarretando redução de 105 para 60 dias, no caso do PPA, e ampliação de 105 para 195 dias, no caso da LOA.

Com isso, pretende-se aprofundar o debate sobre o orçamento e assegurar a aprovação da lei dentro do prazo previsto. Quanto a esse segundo efeito esperado, ressalte-se que a experiência tem demonstrado ser de grande relevância restringir ao máximo a autorização para executar provisoriamente o orçamento, tradicionalmente concedida na LDO. Desse modo, haveria uma convergência de interesses que asseguraria a aprovação tempestiva da lei orçamentária.

Quanto ao PPA, observe-se que as alterações reduzem demasiadamente tanto o prazo para elaboração quanto o de apreciação da proposta. Uma vez eleito, o Presidente da República de apenas 120 dias (atualmente dispõe de 240 dias), no primeiro ano do mandato, para elaborar e enviar a proposta do PPA ao Congresso Nacional. Essa teria apenas sessenta dias (atualmente são 105 dias) para apreciá-la. Entendemos que essas reduções são inadequadas, haja vista a importância e a complexidade que esse instrumento do planejamento adquiriu nos últimos anos.

Outro aspecto relevante diz respeito à redução do período de tempo (passaria de dois meses para apenas um mês) a decorrer entre a aprovação da LDO e o envio da proposta orçamentária ao Parlamento. Interessa perceber que, mesmo sendo a LDO aprovada até 30 de abril – dentro do novo prazo previsto –, o autográfo seria encaminhado ao Executivo alguns dias depois dessa data, e apenas a partir desse momento iniciar-se-ia a contagem dos quinze dias úteis que o Presidente tem para decidir sobre a sanção – com ou sem vetos. Logo, mantidos esses prazos, seria razoável esperar que a publicação da lei de diretrizes ocorra apenas nos últimos dias de maio.

Portanto, a nosso juízo, as duas propostas tornam deveras exígua o prazo para afixação da proposta orçamentária aos ditames da LDO, principalmente, considerando, como já foi mencionado anteriormente, que deixaria de existir a cláusula constitucional que tem garantido a aprovação da LDO no prazo previsto.

Por essas razões, estamos propondo, no substitutivo, uma nova redação para o § 2º do art. 57, de maneira que o dispositivo versasse tanto sobre a LOA quanto sobre a LDO, garantindo deliberação tempestiva para ambas.

Em relação aos novos prazos sugeridos, parece mais apropriado deixar que a Lei complementar prevista no inciso I do § 9º do art. 165 regulamente o tema, como já previsto no § 2º do art. 35 do ADCT. Além, sobre esse assunto, existe em tramitação na Câmara dos Deputados o PLP nº 135, de 1996, que trata da regulamentação desse dispositivo. Também tramita nesta Casa o PLS nº 108, de 1999, dispondo sobre a mesma matéria. Ambos cuidam dos prazos para encaminhamento, ao Congresso Nacional, do PPA, da LDO e da LOA.

A respeito da nova redação dada ao § 7º do art. 165, que trata das distribuições dos gastos orçamentários, com o objetivo de reduzir as desigualdades interregionais, deve-se salientar a relevância da proposta para a transparência do orçamento anual. Ao tornar obrigatório o detalhamento da programação dos orçamentos fiscal e da seguridade social por unidade da federação, pretende-se impedir a existência de programação genérica – conhecida como projetos “guarda-chuvas” –, um dos fatores responsáveis pelo excessivo poder detido pelos executores do orçamento pois a eles cabe indicar quais as localidades que serão contempladas.

Contudo, além da ressalva das dotações destinadas ao serviço da dívida, já previstas no texto da emenda, há outros casos, como os gastos da defesa nacional e os das embaixadas, por exemplo, que não podem submeter-se à regra. Ademais, deve-se compreender que nem todos os títulos genéricos constituem problema. As atividades administrativas de um órgão, por exemplo, podem e devem continuar a ter um título genérico, sob pena de dificultar a gestão. Logo, fica evidente que o assunto pede uma abordagem que não seria apropriada ao texto constitucional, mas sim à lei complementar. Assim, no substitutivo apresentado acrescentou-se que o detalhamento da programação será feito nos termos da lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

Ainda sobre esse assunto, merecem atenção duas outras mudanças que estão embutidas no novo texto: transfere-se do orçamento de investimento das estatais para o da seguridade social – que abrange os gastos com saúde e assistência social – a atribuição, compartilhada com o orçamento fiscal, de reduzir as desigualdades interregionais; e abandona-se o critério populacional como referência absoluta do referido dispositivo constitucional. As duas são louváveis. A primeira, por ser inegável que a dimensão e as apótes previstas no orçamento da seguridade o credenciam como mais adequado do que o orçamento de investimento das estatais para o objetivo que se pretende alcançar, uma vez que esse último agrupa apenas parcela dos orçamentos de empresas, e que esses devem pautar, prioritariamente, suas operações de maneira a alcançar resultados positivos. A segunda, devido ao fato de a população ser, sem dúvida, uma das variáveis importantes na abordagem da questão, porém, não a única. Outras como, por exemplo, a renda per capita, tomada no seu inverso, podem melhor ponderar a regionalização do gasto público, de modo a que se alcancem os fins almejados.

A determinação prevista no novo § 10 do art. 165 de condicionar a inclusão de novas programações na LDO à adequada alocação de dotações para aquelas já em andamento, por sua vez, parece-nos de extraordinária relevância, na medida em que, com ela, busca-se evitar que o nosso País continue sendo esse grande estaleiro de obras inacabadas, com enormes consequências sociais, conforme demonstrado na justificação dos Autores. A despeito de dispositivo dessa natureza vir sendo adotado, de forma recorrente, nas sucessivas LDO, não nos parece constituir elemento inibidor da tentativa de inseri-lo na norma da mais elevada hierarquia.

Todavia, no substitutivo, restringimos abrangência do preceito, de maneira que, em vez de se referir a "novas categorias de programação", refira-se a obras. Essa alteração é relevante, haja vista a abrangência dessa parte da redação da PEC em exame, que condicionava inclusão de qualquer projeto ou atividade novas. Na redação que estamos propondo, apenas a inclusão de novas obras no orçamento é que estará condicionada à alocação de dotações suficientes para a execução da etapa das obras já iniciadas. Dessa maneira, estaremos atacando o grave problema das obras inacabadas sem enrijecer demasiadamente a peça orçamentária.

Em tempo, consideramos pertinente transpor, do art. 165 para o art. 167, o item que versa sobre

esse assunto, haja vista que o art. 167 trata exatamente de vedações.

No art. 165-A, encontra-se o dispositivo que propõe alterar para mandatório o caráter da lei orçamentária. Esse dispositivo prevê a execução obrigatória dos créditos constantes da LDO, ressalvados aqueles para os quais não se visturnbre possibilidade de execução – por razões de natureza técnica, operacional ou econômico-financeira –, que somente poderão ser anulados com prévia autorização do Poder Legislativo.

Nesse passo, é pertinente observar que a regra constante do dispositivo sob exame não pretende tirar a faculdade concedida ao Poder Executivo – normalmente inscrita no texto da lei orçamentária – para suplementar dotações, observadas as restrições e limites, mediante a anulação parcial ou total de outras dotações. Essa permissão, sem dúvida, justifica-se por questão de economia processual e para dar eficácia ao disposto no art. 167, Inciso V, da Constituição Federal<sup>1</sup>. Também, não elide a faculdade daquele Poder propor a abertura de crédito especial, conforme estipula esse mesmo dispositivo da Constituição. Em ambos os casos, a aprovação do crédito suplementar ou especial já pressupõe a concessão da autorização para anular os créditos correspondentes, oferecidos como fonte de financiamento.

Como já apresentado no início da análise, defendemos que a questão crucial do orçamento Impositivo está em possibilitar ao Legislativo participar nas decisões de executar ou não o orçamento. Ora, se a programação da lei orçamentária é fruto do trabalho conjunto dos três Poderes, por que teria o Executivo o privilégio de decidir isoladamente sobre sua realização? Portanto, pelo que se propõe na PEC, o Legislativo tenta que aprovar previamente os cancelamentos de créditos solicitados pelo Presidente da República, caso contrário esses créditos teriam que ser executados.

Note-se que as solicitações de anulação de créditos somente têm aplicação aquelas dotações orçamentárias tidas como de execução "discricionária". Com efeito, se, por imposição constitucional ou legal específica, determinadas despesas são de execução obrigatória, não faria sentido a expedição de norma sugerindo a solicitação de autorização para o cancelamento dessas mesmas despesas – salvo as hipóteses de erro ou superavaliação –, porque isso significaria tornar nula a eficácia do preceito constitucional ou legal específico. Com a intenção de estabelecer claramente esse ponto, entre outros, é que acrescenta-

tamos, no substitutivo, que a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, regulamentará a questão.

Além disso, no substitutivo oferecido, em benefício da clareza do texto, optamos por manter no caput do art. 165-A apenas o comando que se refere à execução obrigatória. A autorização para anular créditos é tratada no primeiro parágrafo.

Deve-se atentar para a importância do instrumento que está sendo proposto para conceder a indispensável maleabilidade ao novo preceito. A instituição da possibilidade de cancelar créditos que não serão executados no exercício busca evitar o indesejável enrijecimento do orçamento. É simples compreender a razão. Afinal, o orçamento aprovado ao final de um ano, e válido para os doze meses seguintes, certamente necessitará de ajustes. A situação econômica do País, por exemplo, exerce considerável influência na redefinição de prioridades da ação governamental. Basta lembrar que, pelo lado das receitas, o orçamento é elaborado a partir de estimativas realizadas no ano anterior e executado a partir da efetiva arrecadação do exercício seguinte. E, que, pelo lado das despesas, problemas com metas, com a elaboração de projetos e até mudanças de prioridades podem tornar desnecessários alguns créditos.

1º Art. 167. São vedadas:  
V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Assim, caberá ao Presidente da República enviar projeto de lei ao Congresso Nacional, adotando prévia autorização para não realizar determinadas despesas, justificando as razões que impossibilitam ou tornam desaconselhável o despendido. Cabe lembrar, conforme dito passos atrás, que, no atual processo, é normal, no decorrer do ano, estarem-se cancelamentos de créditos aprovados na lei. A partir da constatação da necessidade de adequar a programação das unidades orçamentárias à evolução das receitas arrecadadas, o Poder Executivo propõe – e o Congresso autoriza – diversos remanejamentos por meio de créditos suplementares. Esse procedimento permanecerá inalterado. A novidade diz respeito àqueles créditos que atualmente nem são cancelados nem executados.

No que se refere aos desdobramentos editivos contidos no art. 165-A da PEC nº 22, partimos que a matéria trata no dois primeiros parágrafos – qual seja, a fixação de prazo devidamente, o conteúdo e

as condições que justifiquem as solicitações previstas no caput do mencionado artigo –, pode ser expressa em um único dispositivo, o § 2º do substitutivo. Nele fica determinado que o Executivo poderá solicitar a anulação de créditos até 60 (sessenta) dias antes do encerramento do exercício financeiro. Acreditamos ser esse o prazo ideal, pois quanto mais próximo do final do exercício mais fácil será decidir sobre a necessidade de efetuar ou não cancelamentos no orçamento aprovado. Uma indecisão que pode ser feita diz respeito sobre a viabilidade de, nesse prazo exíguo, executar os créditos que porventura não tenham seu cancelamento aprovado pelo Legislativo. Sobre essa questão, cabe recordar que expressiva parcela do orçamento é usualmente empenhada no final do ano e paga posteriormente, por meio dos restos a pagar. Além disso, vale lembrar que, conforme tem sido fixado nas últimas LDO, a data limite para enviar projetos de lei de créditos adicionais ao Congresso é justamente 31 de outubro. Assim, o Legislativo analisaria concomitantemente todas as alterações da lei orçamentária.

Mantivemos, no substitutivo, a sugerida aprovação das solicitações para anular créditos por decorso de prazo, na hipótese de não haver deliberação nos 30 (trinta) dias estipulados. Como o processo legislativo ordinário é extremamente lento, pois sujeito a ritos e formalidades rígidas, visualizamos a necessidade de instituir rito sumário para tal deliberação, já que, uma vez negada a autorização, a dotação tem que ser executada.

Impõe lembrar que a aprovação por decorso de prazo visa evitar que o Congresso se omite em tal aprovação ou que sejam adotadas manobras protetórias objetivando o retardamento da deliberação. Para reforçar a importância desse mecanismo, cito-se o que tem acontecido nos EUA. Lá existe a figura do reescrivão, instrumento que consiste em cancelamento da autorização orçamentária, ou seja, anulação do crédito. Contudo, caso o Congresso não o aprove em 45 dias, o crédito não pode ser cancelado e terá de ser executado. Segundo estudos do órgão orçamentário do Legislativo americano, o Congressional Budget Office – CBO, o rito de o Parlamento não ter que se manifestar sobre o reescrivão tem reduzido sobremaneira a eficácia desse instrumento.

Quanto à cláusula que qualifica como crime de responsabilidade o desrespeito às regras estabelecidas no caput do art. 165-A, observa-se que a experiência tem demonstrado ser mais frequente o des cumprimento de normas para as quais não existem

sanções previstas. A partir dessa constatação, optamos em mantê-la.

Por fim, cabe reparar que a inserção da figura de anulação de créditos no texto constitucional demanda adequações no *caput* e no § 6º do art. 166, conforme está proposto no substitutivo.

A questão das receitas condicionadas, abordada no § 6º do art. 165-A, mereceu tratamento rigoroso por parte dos autores da PEC em análise. A intenção é a de evitar a *injustiça*, no orçamento, de despesas que tenham por suporte receitas cuja efetivação ainda depende de aprovação legislativa, haja vista o episódio ocorrido durante a apreciação da proposta orçamentária para 1999, quando foram aprovadas despesas a serem cobertas com recursos provenientes do denominado "imposto verde", sabidamente inconstitucional.

A partir da observação da tramitação das últimas propostas orçamentárias, constatamos que, no final da sessão legislativa, muitas vezes, deliberações sobre projetos que tenham efeitos sobre a arrecadação ocorrem quase que simultaneamente à aprovação da própria LOA. Logo, com a intenção de agilizar o processo orçamentário, propõe-se que, além da inclusão de receitas com base legal existente, possam ser também incluídas aquelas cujas proposições já tenham sido aprovadas pelo Parlamento (a PEC nº 22 permite apenas aquelas cujas leis já estejam em vigor antes da devolução do orçamento para sanção). Com isso, torna-se mais flexível o processo, pois, caso as votações ocorram em datas próximas, o envio do projeto de lei orçamentária para sanção não teria que aguardar a prévia publicação das outras leis.

Percebemos adequado traladear o dispositivo que versa sobre o assunto, do § 6º do art. 165-A da PEC em análise para o art. 167, que cuida das vedações que historicamente constam do texto constitucional, em matéria orçamentária.

É oportuno lembrar que aquelas receitas cujas leis forem aprovadas após o envio do projeto para sanção serão incorporadas ao orçamento, juntamente com as despesas em montante equivalente, por meio de créditos adicionais, sem prejuízo das atribuições legislativas, pois, para tanto, exige-se a prévia autorização do Congresso Nacional.

Não se pode deixar de mencionar que essa regra representa um passo expressivo na busca do realismo orçamentário. Contudo, exigirá mais empenho dos congressistas na discussão das prioridades orçamentárias, haja vista que deixará de existir um meca-

nismo freqüentemente utilizado para acomodar interesses, qual seja, a receita condicionada.

A fim de garantir a indispensável eficácia das novas regras aqui apresentadas, estamos propondo um novo dispositivo (art. 3º do substitutivo<sup>2</sup>) que concede prazo de 240 dias para o Poder Legislativo regulamentar a lei complementar prevista no § 9º do art. 165. Vale recordar que se está sugerindo algo semelhante ao prazo auto-imposto pelo Legislativo no art. 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que dispõe:

"Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos."

Pode-se questionar se o prazo acima sugerido será suficiente para a regulamentação. Talvez seja exíguo para a complexidade do tema<sup>3</sup>, todavia, como já mencionado anteriormente, existem projetos sobre a matéria tramitando nas duas Casas Legislativas. São exemplos: na Câmara, o PLP nº 135, de 1996, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; e no Senado, o PLS nº 106, de 1999, do Senador Lúcio Alcântara. Contudo é indispensável haver a conscientização por parte dos senhores parlamentares a respeito da importância de acelerar a tramitação das referidas proposições. Caso contrário, pode ser inócuo, ou até caótico, prescrever constitucionalmente a execução orçamentária compulsória.

Finalmente, sobre a cláusula de vigência, que prevê a entrada em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação, pode-se depreender que o prazo foi fixado de maneira a conceder um tempo de adaptação independentemente do mês em que a PEC fosse promulgada. Esse cuidado é necessário, pois como o Poder Executivo tem até 31 de agosto para enviar o projeto de lei orçamentária anual, caso a PEC seja aprovada nos últimos meses do ano, não seria viável ajustar a proposta já enviada às novas determinações.

Concerne ao assunto lembrar que orçamento, conforme prescrito no inciso II do art. 24 da Carta Magna, é matéria de legislação concorrente da União, Estados e Distrito Federal e, por conseguinte, as mudanças aqui tratadas também alcançarão os demais entes da federação. A propósito, julga-se proveitoso fixar que, para esses, a entrada em vigor das novas regras ocorrerá a partir do exercício seguinte àquele no qual as medidas vigorarão para o governo federal. Assim, a experiência federal poderá ser repassada aos outros entes, facilitando a transição.

Para tanto, incorporou-se ao substitutivo essa determinação.

#### II.2 – Proposta de Emenda à Constituição nº 77, de 1999

A PEC nº 77, de 1999, também tem por essência tomar o orçamento impositivo. Para tanto, propõe que as dotações consignadas na LOA sejam de execução obrigatória, em pelo menos oitenta por cento, até o nível de projeto, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei. Como se pode perceber a partir dos comentários tecidos a seguir, apesar de algumas discordâncias, pode-se afirmar que a essência desta proposta está incorporada ao substitutivo que estamos apresentando.

Inicialmente, em relação à fixação de um percentual mínimo de oferta por cento de execução das dotações, consideramos ser mais apropriado a legislação infraconstitucional tratar desse assunto. Na Carta Magna seria estabelecido apenas o princípio geral, conforme consta do substitutivo.

2 "Art. 3º O Congresso Nacional, no prazo de duzentos e quarenta dias contados da data de promulgação desta Emenda Constitucional, aprovará a lei complementar prevista no § 9º art. 165."  
3 A lei complementar engloba, além do disposto na nova redação do inciso I proposta na PEC: "...normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos".

Com referência à sugestão de submeter as anulações ao mesmo rito aplicável às proposições que tenham por objeto as medidas previstas no inciso VI do art. 167 – de créditos suplementares – avale-se que seria mais conveniente disciplinar o assunto por meio de modificação no caput e no § 6º do art. 165, de forma que esses dispositivos pudessem a incluir os projetos de créditos adicionais, bem como os de anulação de créditos. Assim, estar-se-á agrupando todos projetos que versam sobre matéria orçamentária sob o mesmo comando.

Por sua vez, o parágrafo que pretende vedar "a concessão de autorização para anulação de dotações, no texto da lei orçamentária anual" merece ser observado com cautela. A flexibilidade é inerente ao processo orçamentário e seria preocupante abdicar antecipadamente da possibilidade de utilizar a própria lei orçamentária para esse fim. Convém lembrar que as últimas leis orçamentárias aprovadas continham dispositivos que autorizavam previamente o Poder Executivo abrir créditos suplementares, dentro de li-

mites, e que essa sistemática tem funcionado a contento.

Finalmente, a intenção de alterar o inciso VI do art. 167, a fim de vedar o uso de medidas provisórias para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, parece-nos inadequada. Apesar da louvável preocupação em restringir o uso abusivo das medidas provisórias, na verdade, o citado inciso versa sobre créditos suplementares e o Executivo não tem aberto esse tipo de crédito por medida provisória. Ademais, a boa técnica legislativa sugere disciplinar as restrições à edição de medidas provisórias no próprio artigo que as regula, qual seja o art. 62.

#### II.3 – Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2000

Em primeiro lugar, releva perceber que a PEC nº 26, de 2000, também versa sobre a natureza do orçamento. A essência da proposta é a de determinar que o Presidente da República terá de propor ao Congresso Nacional a anulação de créditos que não serão executados no exercício. Além disso, altera a redação do § 9º do art. 165 e do caput do art. 166, de modo que fica outorgado à legislação infraconstitucional, notadamente à lei complementar prevista no art. 165, toda a regulamentação do comando proposto.

Esses pontos estão presentes no substitutivo ora apresentado. No entanto, há uma diferença significativa entre a abordagem desta PEC e a que a PEC nº 22/00 faz sobre o tema (mantida no substitutivo). No primeiro caso, não há explicitação da natureza mandatória da LOA, trata-se apenas das anulações de créditos, deixando subentendida a obrigatoriedade da execução da programação orçamentária, ademais remete à lei complementar toda a regulamentação. No caso da segunda PEC mencionada, além de os dispositivos explicitarem a nova regra, ao texto constitucional foram incorporadas outras determinações.

Vale salientar que a inclusão dos projetos de lei de créditos adicionais entre as matérias a serem regulamentadas pela lei complementar citada foi aproveitada no substitutivo.

Por último, merece ser reforçado que não é suficiente alterar a Constituição para que se transforme o orçamento de autorizativo em impositivo. É importante ressaltar que vários aspectos do processo orçamentário que estão diretamente relacionados com o

tema precisam ser discutidos à exaustão. Para tanto, melhor será que a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, regulamente a questão. Dessa forma, poderá-se aprofundar a abordagem em importantes detalhes que não devem ser tratados no texto constitucional. Demais, disso, numa lei complementar podem ser efetivadas adaptações com maior celeridade do que no texto da Constituição, em face da rigidez dos procedimentos e ritos que têm que ser observados na tramitação nesse último caso. Por esses motivos, é que o substitutivo preceitua prazo de 240 (duzentos e quarenta dias) para que o Congresso delibere sobre a supracitada lei complementar.

### III – Voto do Relator

Diante do exposto, manifestamo-nos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000; nos termos do substitutivo apresentado em anexo, e pela rejeição, no mérito, das Propostas nº 77, de 1999, e nº 28, de 2000.

Sala da Comissão, de agosto de 2001. – Francisco Pereira.

### SUBSTITUTIVO (À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22, DE 2000)

Dá nova redação ao § 2º do art. 57, ao § 7º e ao Inciso Ido. § 9º do art. 165, e ao caput e ao § 62 do art. 166; acrescenta o art. 165-A e os incisos XII e XIII ao art. 167 da Constituição Federal; e determina outras providências.

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 A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 57. ...."

"§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, nem encerrada sem a aprovação do projeto de lei orçamentária anual."(NR)

"Art. 165. ...."

"§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e III, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão a programação detalhada, no mínimo, por unidade da federação, com o objetivo de reduzir as des-

gualdades inter-regionais, nos termos da lei complementar prevista no § 9º do art. 165."(NR)

".....

"§ 9º Cabe à lei complementar:

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

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

".....

"§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual, dos créditos adicionais e de anulação de créditos serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º."(NR)

Art. 2º São acrescentados à Constituição Federal os seguintes dispositivos:

"Art. 165-A. É obrigatória a execução dos créditos constantes da lei orçamentária anual, ressalvadas as anulações previamente aprovadas pelo Congresso Nacional.

§ 1º O Presidente da República enviará projeto de lei ao Congresso Nacional para solicitar autorização para anular os créditos orçamentários que não serão executados no decorrer do exercício, nos termos da lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 2º A solicitação de que trata o parágrafo anterior poderá ser formulada até sessenta dias antes do encerramento do exercício financeiro e será acompanhada de justificativa com as razões que impossibilitam a execução.

§ 3º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, dentro de trinta dias, a autorização será considerada aprovada.

§ 4º A não observância do disposto no caput deste artigo implica crime de responsabilidade."(NR)

".....

"Art. 167. São vedados:

"XII – a inclusão de receitas, no projeto da lei orçamentária anual encaminhado para sanção, cujas estimativas de arrecadação decorram de propostas de emendas à Constituição de projetos de leis ainda não aprovados pelo Poder Legislativo."(NR)

XIII – a alocação de dotações para novas obras na lei orçamentária anual, salvo se forem destinadas, para as obras já iniciadas, dotações suficientes para executar a etapa prevista no cronograma físico do exercício a que se refere.”

Art. 3º O Congresso Nacional, no prazo de duzentos e quarenta dias, contados da data de promulgação desta Emenda Constitucional, aprovará a lei complementar prevista no § 8º do art. 165.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no segundo exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

Parágrafo único. Para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as determinações desta Emenda Constitucional entram em vigor no terceiro exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão, Presidente – Senador Francinolino Pereira, Relator.

## RELATÓRIO

Relator: Senador César Borges

### I – Relatório

#### PEC Nº 22, DE 2000

Trata-se de apreciação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2000, de iniciativa do Ilustre Senador Antônio Carlos Magalhães e outros, que tem por objetivo introduzir alterações na redação dos arts. 57, 165 e 166, além de acrescentar o art. 165-A no texto da Constituição Federal.

As alterações pretendidas pelos nobres Autores dessa PEC consistem em:

I) condicionar o encerramento da sessão legislativa à votação do projeto de lei orçamentária anual (art. 57, § 2º, NR);

II) detalhar a programação dos gastos do orçamento fiscal e do orçamento da segurança social, no mínimo, por unidade da Federação, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, e suprimir o critério populacional como indicador da regionalização (art. 165, § 7º, NR);

III) condicionar a inclusão de novas programações na lei orçamentária anual ao adequado atendimento de quaisquer já em andamento (art. 165, § 10, Inciso I, NR);

IV) modificar a natureza da lei orçamentária anual – de indicativa para impositiva – possibilitando, entretanto, ao Presidente da República solicitar ao

Congresso Nacional autorização para não executar determinada programação (art. 165-A);

V) fixar o prazo máximo de encaminhamento, o conteúdo, as condições que as justifiquem, a forma de tramitação e o prazo para deliberação a que estão sujeitas as solicitações mencionadas no item anterior (art. 165-A, §§ 1º, 2º, 3º e 4º);

VI) prescrever que a não aprovação da programação orçamentária, conforme estabelecida na lei, implica crime de responsabilidade (art. 165-A, § 5º);

VII) vedar a inclusão, no projeto e no autógrafo do orçamento anual, de receitas cujas leis que as autorizem tenham início de vigência posterior ao encerramento da sessão legislativa (art. 165-A, § 6º);

VIII) disciplinar, no texto constitucional, os prazos de encaminhamento e apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária, retirando essa atribuição da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (art. 165, § 9º, inciso I, e art. 166, § 6º, incisos I, II e III, NR).

Conforme estabelece o art. 2º, uma vez aprovada a PEC, seus termos terão vigência no segundo dia útil do ano subsequente ao de sua aprovação.

Na justificação da proposta, os Autores alinharam como razões, dentre outras, das alterações pretendidas:

I) os freqüentes atrasos na aprovação do projeto de lei orçamentária, cuja consequência mais palpável é o início do exercício financeiro sem a aprovação do programa de trabalho do governo. Para evitar que tais atrasos passem a constituir regra, e como espécie de medida punitiva aos congressistas, prescreve-se que a sessão legislativa não deva ser encerrada antes da aprovação da proposta orçamentária, a exemplo do que vige com relação ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 57, § 2º);

II) a despeito de as disposições constitucionais vigentes – art. 165, § 7º – preveram o instituto da regionalização da programação orçamentária, com a finalidade de reduzir as desigualdades interregionais, as dotações genéricas de caráter nacional engloba a maior parte dos recursos alocados nos projetos de lei orçamentária. Esse fato, concede expressivo poder decisório aos executores do orçamento, em detrimento das decisões tomadas pelo Poder Legislativo;

III) a condicionalidade de inclusão de nova programação após devidamente contemplada a progra-

mação em andamento é defendida como prevenção à ocorrência de paralisação de obras, como se tem verificado atualmente. À guisa de ilustração, citam a publicação "O Retrato do Desperdício no Brasil" fruto de trabalho de uma Comissão Temporária do Senado Federal, em 1995, que estimou em aproximadamente R\$15 bilhões o desperdício representado por 2.214 obras paralisadas.

IV) a explicitação da natureza da lei orçamentária, conforme previsto, visa minimizar a discricionariedade do Poder Executivo na execução do gasto público, que, muita vez, transforma-se em arbitrariedade, desprezando-se, principalmente as contribuições legitimamente oferecidas pelos Parlamentares. Entretanto, na eventualidade de frustração de receitas ou na ocorrência de outros fatores que impeçam a execução do gasto, devem prevista a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo solicitar autorização, devidamente justificada, para não realizar determinada programação;

V) as alterações dos prazos para encaminhamento e apreciação do projeto de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual têm por objetivo ampliar o prazo de tramitação da proposta de lei orçamentária anual.

#### PEC Nº 77, DE 1999

A PEC em epígrafe, de iniciativa do ex-Senador Iria Resende e outros, tem por objetivo imprimir "força cogente à lei orçamentária anual, aprofundando dispositivos do art. 165 e alterando o inciso VI do art. 167, ambos da Constituição Federal".

Nesse sentido, prevê, no art. 1º, a introdução de três parágrafos ao art. 165 da Lei Magna. No primeiro, fica estabelecido que a programação constante da lei orçamentária anual é obrigatória em pelo menos 80%, até o nível de projetos, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei específica. No segundo, que as anulações de dotações submeter-se-ão ao mesmo rito aplicável às proposições que tenham por objeto as medidas tendentes a autorizar o remanejamento de dotações de uma categoria de programação para outra, conforme prevê o art. 167, inciso VI, da Constituição. No terceiro e último, veda o consentimento da autorização prévia, no texto da lei orçamentária, para anulação de dotações constantes do orçamento.

Dando subsídio ao conjunto de alterações, o art. 2º prevê nova redação ao retomencionado inciso

VI, para vedar a edição de medidas provisórias tratando de transposição, remanejamento ou transferência de dotação de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Isto significa dizer que tais anulações somente poderão ser autorizadas mediante lei específica.

As razões de justificação da proposta apontam para os seguintes aspectos, que nos parecem mais significativos:

I) ineficácia do Poder Executivo na execução da programação orçamentária, o que contraria a vontade expressa pelo constituinte de 1988, que procurou dotar o País de arcabouço jurídico capaz de assegurar ao Estado condição de atuação eficaz na execução de políticas públicas, consubstancial no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II) desmesurada margem de discricionariedade do Poder Executivo na execução da lei orçamentária anual, o que, não raro, descamba para a arbitrariedade. Tais desvios geram tendenciosidade na execução de emendas dos parlamentares, cuja programação, muitas vezes, não tem a simpatia do Poder Executivo, chegando-se ao extremo de paralisar projetos em avançado nível de execução.

#### PEC Nº 28, DE 2000

Essa proposição, de autoria do nobre Senador Pedro Simon e outros, tem por objetivo dar "nova redação ao inciso I do § 9º do art. 165, ao caput do art. 166 e acrescenta parágrafo ao mesmo artigo da Constituição Federal.

Com ela buscam seus Autores regulamentar a abertura de créditos adicionais, bem como a anulação de créditos orçamentários, ao remeter tais matérias à futura lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição, que deverá substituir a vetueta Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, (art. 1º).

A inovação mais significativa da PEC encontra-se consubstanciada nos arts. 2º e 3º, que prevêem a figura da anulação de créditos orçamentários, mediante solicitação do Presidente da República, ao Congresso Nacional, para que estes não estejam sujeitos a execução compulsória.

Os Autores defendem a proposta com a argumentação de que, não obstante o constituinte de 1988 haver restabelecido a prerrogativa do Poder Legislativo de participar ativamente do processo orçamentário, o Poder Executivo, por meio da margem de

discretionalidade na execução do orçamento, na prática, tem invalidado essa prerrogativa. Com isso – argumentam – a participação congressual tem se tornado inócuo, hoje vista que a prerrogativa parlamentar de emendar a proposta orçamentária, embora exercitada, não tem sido efetivamente respeitada, quando da execução da lei.

#### PEC Nº 24, DE 2003

De autoria do nobre Senador Paulo Paim e outros, tem por objetivo incluir "Acrecentar inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal", editando ao roteiro das vedações constantes do artigo o bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da segurança social.

Em defesa da proposta, alegam os Autores, na justificativa, que "o entendimento implantado no âmbito do Poder Executivo de que o orçamento público é simplesmente indicativo – não tendo, portanto, sua execução caráter obrigatório – tem levado à banalização da prática de efetuar a restrição de dotações orçamentárias relativas a despesas aprovadas pelo Congresso Nacional, constantes das leis orçamentárias, o que tem causado enormes prejuízos à população brasileira e retardando o reagente da gigantesca dívida social em nosso País".

É o Relatório.

#### II – Análise

Nos termos regimentais do art. 101, incisos I e II, combinado com o art. 372, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a este Comitê opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito das matérias submetidas à sua apreciação.

Antes de tudo, comporta salientar que, na Sessão Deliberativa de 5-8-2003, o Plenário aprovou o Requerimento nº 428, de 2003, de minha autoria, para determinar a tramitação em conjunto das PEC nº 77, de 1999, nº 22, de 2000 e nº 28, de 2000, por tratarem de matéria correlata, conforme prevê o art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal.

Demais disso, e ainda com fundamento no mesmo art. 258, inciso II, alínea b, in fine, da norma regimental, é importante dizer que foi conferida precedência à PEC nº 22, de 2000, tendo em vista que esta regula a matéria com maior amplitude.

Feltas essas considerações, passemos aos aspectos da análise desta Comissão. A esse respeito, vale afirmar que todas as proposições preenchem os requisitos de constitucionalidade, hoje vista que os seus termos não colidem com as denominadas cláusulas pétreas inseridas no § 4º do art. 60 da Carta Magna, vedam a apresentação de emenda tendente

a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Da mesma forma, os termos das propostas não agridem as disposições constitucionais do § 5º do mesmo art. 60 segundo as quais "A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejuízada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa".

Finalmente, as proposições reúnem o número indispensável de assinaturas para sua tramitação, conforme prevê o inciso I do mesmo art. 60 da Constituição.

Sobre a regimentalidade, não se vê óbices à tramitação das proposições, tendo em vista que atendem ao disposto no art. 258, segundo o qual "As proposições devem ser escritas em termos concisos e claros e divididas, sempre que possível, em artigos, parágrafos, incisos e alíneas". Da mesma forma, exibem, como já foi dito, o necessário apontamento previsto no art. 212, inciso I, do Regimento, que reproduz as disposições do art. 60, inciso I, da Constituição.

Relativamente à juridicidade, também não se vislumbram óbices que se oponham à tramitação das propostas, uma vez que, nas regras propostas, não foram detectadas quaisquer agressões aos princípios gerais do direito ou à ordem jurídica constituída.

Não havendo qualquer óbice de natureza constitucional, regimental ou legal para a tramitação das proposições, passa-se ao exame do mérito das propostas.

Conforme já mencionado, a preferência pela PEC nº 22, de 2000, decorre do fato de ser ela a que trata da matéria de forma mais abrangente e completa.

Não resta dúvida de que os termos dessa PEC – assim como das demais – constitui forma de reação aos imisórios percentuais da execução orçamentária, especialmente das despesas com investimento (GND-4), que se inserem no domínio da discretionalidade do Poder Executivo.

Com efeito, se tomarmos a execução dos últimos quatro anos vamos perceber que as grandes dificuldades do nosso povo podem estar associadas à ineficácia do apelo governamental em levar a cabo a implementação das demandas da sociedade. Como se vê do Quadro, a seguir, no exercício financeiro de 2000, de um total de aproximadamente R\$25 bilhões apenas pouco mais de R\$6 bilhões foram executados<sup>1</sup>, ou seja, apenas 20,8% do total foram executados.

ao final de um ano, e válido para os doze meses seguintes, certamente necessitará de ajustes. A situação econômica do país, por exemplo, exerce considerável influência na redefinição de prioridades da ação governamental. Basta lembrar que, pelo lado das receitas, o orçamento é elaborado a partir de estimativas realizadas no ano anterior e executado a partir da efetiva arrecadação do exercício seguinte. E, que, pelo lado das despesas, problemas com licitações, com a elaboração de projetos e até mudanças de prioridades podem tornar desnecessários alguns créditos.

Assim, caberá ao Presidente da República enviar projeto de lei ao Congresso Nacional solicitando prévia autorização para não realizar determinadas despesas, justificando as razões que impossibilitam ou tornam desaconselhável o dispêndio. Cabe lembrar, conforme dito passos atrás, que, no atual processo, é normal, no decorrer do ano, efetuarem-se cancelamentos de créditos aprovados na lei. A partir da constatação da necessidade de adequar a programação das unidades orçamentárias à evolução das receitas arrecadadas, o Poder Executivo propõe – e o Congresso autoriza – diversos remanejamentos por meio de créditos suplementares. Esse procedimento permanecerá inalterado. A novidade diz respeito àqueles créditos que atualmente nem são cancelados nem executados.

Impõe lembrar que a aprovação por decurso de prazo visa evitar que o Congresso se omita em tal apreciação ou que sejam adotadas manobras proteletórias objetivando o retardamento da deliberação. Para reforçar a importância desse mecanismo, cite-se a prática adotada nos Estados Unidos da América. Lá existe a figura do *rescission*, instrumento por meio do qual o Presidente da República solicita autorização para não executar determinada programação constante do orçamento. Contudo, caso o Congresso não o aprove em 45 dias, o crédito não pode ser cancelado e terá de ser executado. Segundo estudos do órgão orçamentário do Legislativo americano, o Congressional Budget Office – CBO, o fato de o Parlamento não ter que se manifestar sobre o *rescission* tem reduzido sobremaneira a eficácia desse instrumento.

Quanto à cláusula que qualifica como crime de responsabilidade o desrespeito às regras estabelecidas no caput do art. 165-A, observe-se que a experiência tem demonstrado ser mais frequente o

descumprimento de normas para as quais não existem sanções previstas. A partir dessa constatação, o dispositivo mostra-se extremamente relevante.

A questão das receitas condicionadas, albergada no § 6º do art. 165-A, mereceu tratamento rigoroso por parte dos Autores da PEC em análise. A intenção é evitar a inclusão, na lei orçamentária, de despesas que tenham por suporte receitas cuja efetivação ainda dependa de aprovação legislativa, haja vista o episódio ocorrido durante a apreciação da proposta orçamentária para 1999, quando foram aprovadas despesas a serem cobertas com recursos provenientes do denominado “imposto verde”, sabidamente constitucional.

A experiência demonstra que, no final da sessão legislativa, muitas vezes, deliberações sobre projetos que tenham efeitos sobre a arrecadação ocorrem quase que simultaneamente à aprovação da própria LOA. A inclusão do dispositivo torna mais rígido o princípio orçamentário da anterioridade, segundo o qual nenhum tributo será cobrado no exercício sem que a lei que o instituiu ou majorou esteja em vigor no início do exercício financeiro.

Finalmente, sobre a cláusula de vigência, que prevê a entrada em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação, pode-se depreender que o prazo foi fixado de maneira a conceder um tempo de adaptação independentemente do mês em que a PEC fosse promulgada. Esse cuidado é necessário, pois, como o Poder Executivo tem até 31 de agosto para enviar o projeto de lei orçamentária anual, caso a PEC seja aprovada nos últimos meses do ano, não seria viável ajustar a proposta já enviada às novas determinações.

A PEC nº 77, de 1999, também tem por essência tomar o orçamento impositivo. Para tanto, propõe que as dotações consignadas na LOA sejam de execução obrigatória, em pelo menos oitenta por cento, até o nível de projeto, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei. Como se pode perceber, ressalvados alguns detalhes, os termos dessa PEC encontram-se abrigados no texto da PEC nº 22, anteriormente apreciada.

Com referência à sugestão de submeter as anulações ao mesmo rito aplicável às proposições que tenham por objeto as medidas previstas no Inciso VI do art. 167 – os créditos suplementares – avalia-se que seria mais apropriado que para a legislação in-

ira-constitucional, já que a Constituição deve trazer norma geral.

Por sua vez, o parágrafo que pretende vedar "a concessão de autorização para anulação de dotações, no texto da lei orçamentária anual" merecia ser observado com cautela. A flexibilidade é inerente ao processo orçamentário e seria preocupante abdicar antecipadamente da possibilidade de utilizar a própria lei orçamentária para esse fim. Convém lembrar que as últimas leis orçamentárias aprovadas continham dispositivo que autorizavam previamente o Poder Executivo abrir créditos suplementares, dentro de limites, e que essa sistêmática tem funcionado a contento.

Finalmente, a intenção de alterar o inciso VI do art. 167, a fim de vedar o uso de medidas provisórias para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, parece-nos prejudicada, em face da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, que regula as matérias que não podem ser objeto de regulação por medida provisória, trê delas encontram-se a matéria orçamentária.

Apesar da louvável preocupação em restringir o uso abusivo das medidas provisórias, na verdade, o citado inciso versa sobre créditos suplementares e o Executivo, mesmo antes da aprovação da EC nº 32, de 2001, não fazia uso desse instrumento legislativo para a abertura de crédito da espécie.

Em primeiro lugar, releva perceber que a PEC nº 28, de 2000, também versa sobre a natureza do orçamento. A essência da proposta é a de determinar que o Presidente da República terá de propor ao Congresso Nacional a anulação de créditos que não serão executados no exercício. Além disso, altera a redação do § 9º do art. 165 e do caput do art. 168, de modo que fica outorgado à legislação infraconstitucional, notadamente à lei complementar prevista no art. 165, toda a regulamentação do comando proposto.

Esses pontos, como se vê, encontram-se albergados pelos termos da PEC nº 22, de 2000, com o que fica atendida a pretensão dos ilustres Autores.

A PEC nº 24, de 2003 proíbe o bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da segurança social.

É importante observar que a quase totalidade desse orçamento é de execução obrigatória, haja vista que as execuções dos últimos três anos atingem quase totalidade dos recursos. Assim, seria praticamente inócuo a aprovação dessa PEC.

### III – Voto

Dante do exposto, o parecer é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, nos termos em que fora apresentada, e consequente prejudicialidade das PEC nº 77, de 1999, nº 28, de 2000, e nº 24, de 2003.

Sala da Comissão, – César Borges, Relator.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Havendo número regimental, declaro aberta a 46º Reunião Extraordinária da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura.

Antes de iniciarmos os nossos trabalhos, proponho dispensa da ata da reunião anterior.

As Sr's e os Srs. Senadores que aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.)

Aprovado.

A presente reunião destina-se à audiência pública pra instruir a PEC nº 77, de 99, com a presença dos seguintes convidados: Dr. João Bernardo de Azevedo Bringel, Secretário de Orçamento Federal; Dr. Joaquim Vieira Ferreira Levy, Secretário do Tesouro Nacional; Dr. Jorge Rachid, Secretário da Receita Federal, que nos envia ofício nos seguintes termos:

"Refiro-me ao Ofício nº 125, de 2003, por meio do qual V. Exª comunica o adiamento da reunião da audiência pública em que se discutirá Proposta de Emenda à Constituição, referente à lei orçamentária anual. Esta Secretaria da Receita Federal reconhece a relevância do tema e prontamente se coloca à disposição dos Srs. Senadores, quando ao que lhe competir pronunciar a esse respeito, lamentando, todavia, a impossibilidade de estar presente ao debate em razão de compromissos inadiáveis."

Está justificada, portanto, a ausência do Dr. Rachid a esta reunião.

Convido o Dr. João Bernardo de Azevedo Bringel, Secretário de Orçamento Federal.

(Pausa)

Concedo a palavra ao Dr. João Bernardo de Azevedo Bringel.

**O SR. JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL** – Sr. Presidente, Sr's e Srs. Senadores, bom dia.

É uma satisfação que eu compareça à Comissão com propósito de discutir as emendas constitucionais que tratam da modificação da Constituição sob a forma de implementação dos orçamentos da União. No mínimo, trata-se de um assunto de cunho bastante interessante adotado já em alguns países.

A estrutura que temos hoje de orçamento e de processo orçamentário leva a crer que temos condições de proceder a um debate de alto nível sobre o assunto, mas que, esperamos, nos leva a um processo que não só configure o propósito do Legislativo, mas que também ajuste os procedimentos relativos à elaboração e execução do orçamento de forma tal que isso não se torne apenas mais um dispositivo a ser cumprido de forma embaraçosa para as Casas, para o Poder Executivo e Judiciário, mas se torne um conjunto de mecanismos e ferramentas no sentido de dar estabilidade e consistência a todo o ciclo orçamentário de planejamento.

Atualmente, temos dispositivos legais que impulsionam no sentido de quebrar essa estabilidade. Eu poderia citar várias legislações que imputam uma desestabilização das despesas orçamentárias, tais como as das sentenças de pequeno valor, o direito adquirido dos benefícios sociais que se tornam despesas obrigatórias, a instabilidade ainda dos parâmetros macroeconômicos que fazem oscilar as receitas.

Tudo isso precisa ser abordado neste debate, de forma que todos os instrumentos sejam vistos no seu conjunto, e não apenas na colocação de mais um dispositivo constitucional.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Concedo a palavra ao Relator, Senador César Borges.

**O SR. RELATOR** (César Borges) – Sr. Presidente, Srs e Srs. Senadores, estamos aqui a discutir uma questão com que, acredito, a Nação brasileira tem uma preocupação muito grande. O Orçamento Geral da União tem sido, ao longo dos últimos anos, uma peça autorizativa e que, quando da sua aplicação ao longo de todo o ano, durante o exercício, não se faz efetiva; é, normalmente, contingenciada. E não é um contingenciamento de 10 ou 15%; chega a 80%, como praticamente acontecerá este ano no orçamento.

Então, a própria sociedade e todos aqueles que lidam com o Orçamento Geral da União passaram a dizer que o nosso Orçamento não passa de uma mera peça de ficção, e uma ficção talvez até de filme de terror, porque verificamos que os recursos públicos neste País são, muitas vezes, mal aplicados e desperdiçados. Não é a falta de recursos, mas, sim, a má aplicação desses recursos. Senão vejamos as obras federais que se demoram, na verdade, vários anos; algumas até mais de dezenas de anos. Todos os anos, as dotações ou já vêm do próprio Executivo dentro do Orçamento ou desta Casa legislativa, pois é função precípua do Legislativo fazer a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento; as emendas dos Parlamentares; as emendas de Bancada, que são emendas voltadas para obras nos seus estados; ou até as emendas de Bancada de Região para obras regionais, estruturantes, ou importantíssimas para a construção de rodovias, pontes, portos, hospitais, universidades. Então, o Orçamento, quando discutido nesta Casa, é motivo de uma discussão acalorada, demorada, são noites insônes dos Parlamentares, aprova-se o Orçamento e, simplesmente, o Executivo desconhece, posteriormente, aquela vontade expressa aqui pelos Parlamentares, representando a população, o seu eleitorado. E há aí um sentimento enorme de frustração. Há de convir o Executivo que isso é um demérito para o Legislativo.

Então, nasce um desejo de que este Orçamento possa, em determinado momento, deixar de ser uma mera peça de ficção, mas que possa ser um Orçamento efetivo. Não se deseja impor ao Executivo executar um orçamento que não tenha possibilidade de executar. Por exemplo, que ele não tenha a receita suficiente para executar tudo que foi determinado pela Lei Orçamentária acrescentado pelo próprio Legislativo. Mas que tivéssemos o *modus operandi* em que houvesse a fixação de uma receita que viesse do próprio Executivo, explicando-nos quais são as receitas e que, se o Legislativo acrescentar despesas, terá de dizer de onde será cortado algum tipo de dotação ou como será acrescentada receita.

O importante é que haja um orçamento que possa cumprir suas finalidades de lei orçamentária e que não fiquemos com uma peça de ficção em que o Executivo, ao longo da aplicação do Orçamento, desconhece a vontade do Legislativo. Muitas vezes, desconhece até o que ele planejou no ano

anterior e encaminho para esta Casa, suprime dotações por inteiro. E ficamos nós, no Parlamento, a aprovar projetos de suplementação que vêm do Executivo muitas vezes de algo que não existia, que não estava no Orçamento ou que estava com valor reduzido. De uma hora para outra, esse valor é acrescentado, duplicado. Ou seja, vivemos na verdade um orçamento que, do jeito que está constituído, a imprensa e a Nação brasileira têm verificado que ele tem sido motivo, sim, de facilitação da má utilização dos recursos públicos. Esse orçamento sai com vícios do Executivo. O Legislativo tem também uma parcela de culpa. Já vivemos momentos difíceis nesta Casa legislativa, na Câmara dos Deputados, com relação ao conhecido caso dos Anões do Orçamento, em que foram colocadas verbas. Depois, esse Orçamento será executado ou não ao bel-prazer do Executivo, dos Srs. Ministros, do Tesouro Nacional, que pode dizer que está ou não contingenciado, onde haverá ou não liberação. Assistimos a isso agora infelizmente.

Estamos no fim do ano, próximos do fim do exercício, e se diz que o Executivo começa a liberar verbas em função das suas conveniências políticas da aprovação de reformas que aqui estão. Para trechos de estradas, aprovam-se dois trechos, que é o interesse do Executivo. Se a estrada está divida em três subtrecos, aprova-se, liberam-se dois trechos e não se libera o do meio porque há implicações políticas ou falta de interesse. Levanta-se suspeição sobre essas liberações tanto sobre o Executivo como sobre o Legislativo.

Por isso, nasceu desta Casa, como Idéia do Senador Antonio Carlos Magalhães – e não é Idéia nova porque S. Ex<sup>a</sup> já vem lutando por isso há alguns anos –, a proposta que estamos hoje analisando nesta Casa e cuja votação está próxima nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para um orçamento impositivo. Impositivo no sentido de que, dentro das regras fixadas no projeto do Senador Antonio Carlos Magalhães de fixação da receita pelo Executivo, possamos ter certeza de uma execução orçamentária. Isso não quer dizer engessamento do Executivo.

Se em determinado momento o Executivo não correspondeu à receita e tem como explicar que a receita não correspondeu às expectativas do planejamento do Orçamento e que também algum tipo de dificuldade impossibilitou a execução de uma ação prevista no Orçamento, pode, sim, aí o Executivo encaminhar a esta Casa tempestivamente, para que haja análise, uma readaptação, uma mudança na legislação da lei orçamentária, mas não uma mudança como a que assistimos atualmente nesses contingenciamentos que implicam, na verdade, uma não-execução do Orçamento. Eu não sei se, neste ano, sob o ponto de vista de investimento, o Governo Federal vai executar, sequer, 15% do que está previsto no Orçamento para investimento.

É por isto que nós estamos, aqui, querendo ver como o Executivo acha que está cumprindo o seu papel, diante do próprio Congresso Nacional que aprova um Orçamento e que, depois, ele é, efetivamente, abandonado, não é cumprido e passa a ser uma peça de ficção.

Era este o questionamento que eu queria fazer aos senhores que estão aqui – o Dr. Levy e o Dr. João Bernardo – porque precisamos evoluir, Srs.

Presidente. Precisamos aprimorar esta instituição que é o Orçamento Geral da União que, efetivamente, da forma como está hoje, é motivo, aí, sim, de muita preocupação na sua execução e, principalmente, um desrespeito a esta Casa que elabora, com muito cuidado, através das Comissões desta Casa, principalmente da Comissão Mista do Congresso Nacional, e que, infelizmente, depois, esse trabalho não é considerado pelo Poder Executivo.

Sr. Presidente, eram essas as considerações que, inicialmente, eu queria fazer.

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão) –** Com a palavra o Dr. João Bernardo.

**O SR. JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL –** Eu agradeço as perguntas do nobre Senador. Realmente, não estamos aqui para discutirmos os nossos entraves, mas, sim, para procurarmos soluções, em conjunto, para o processo orçamentário. Dirla, também, que o demérito na execução orçamentária não é apenas do Poder Legislativo, uma vez que o Poder Executivo é, também, cobrado em sua ação política pela não execução dos Orçamentos. Então, o demérito é de todos os Poderes.

Em relação ao processo do Orçamento impositivo, nós colocaremos algumas posições a respeito.

A primeira delas, nobre Senador – e eu a passarei às mãos do Presidente – é praticamente impossível dizermos que nós não temos quase um Orçamento já impositivo. Quando nós olhamos as receitas orçamentárias, o percentual de receitas desvinculadas é de apenas 18%. Todo o resto já tem destinação específica.

Quando olhamos o conjunto das despesas e não apenas as despesas onde, normalmente, esta Casa procede a inclusão das Emendas no Orçamento – que são muito úteis e de grande validade – eu trago um tráfico onde o conjunto das despesas obrigatórias é praticamente cinco vezes o valor do que nós estamos falando – do conjunto das despesas discricionárias. Nós, então, no Orçamento, já temos uma obrigatoriedade de, praticamente, 300 bilhões para um conjunto de despesas de 360 bilhões. Então, já há todo um processo de engessamento, tanto da receita quanto da despesa.

No que se refere às despesas discricionárias – como eu falei – dos 60 bilhões existentes de despesas discricionárias, 30 bilhões – 24 a 26 bilhões – já são despesas obrigatórias decorrentes da Emenda Constitucional nº 29 – da Saúde. Nós, então, agora, já estamos falando de um montante de Orçamento que reflete, já, apenas um mínimo do tamanho do Orçamento. É um número bastante pequeno e que, para o procedimento dos ajustes conjunturais que são necessários, é extremamente complexo proceder a esses ajustes, considerando as vinculações de receitas e o volume total das despesas obrigatórias. Então, trata-se de um procedimento já bem difícil de fazer.

Quanto à qualidade do gasto, o Governo avança no sentido de dar-lhe qualidade com os seus projetos paralelos de avaliação, investindo muito, o que vai se refletir já no ano que vem em novos mecanismos de avaliação do gasto.

O senhor tem razão, pois temos obras descontinuadas, padecemos ainda de processos mais ajustados de avaliação dos nossos projetos e dos

projetos também dos parlamentares, tendo que buscar ainda estabilidade. Estamos alcançando a estabilidade econômica e o crescimento, o que facilita enormemente o cumprimento do orçamento. Acreditamos que isso tem que ser um processo e que tem que ser construído. Temos que modernizar e facilitar as relações no que concerne à fixação ou estimativa da receita dentro do Poder Executivo e em conjunto com o Congresso na tramitação da peça. Temos que rever parte da legislação das despesas que obrigam às vezes, mesmo sem queda de receita, fazer-se redução nas chamadas despesas discricionárias para atender direitos previdenciários, assistenciais, judiciais demandadas pelo Poder Judiciário, conforme citei como exemplo as sentenças de pequeno valor dos tribunais de julgamento rápido, aprovados por esta Casa, onde praticamente o Poder Executivo é obrigado, a cada sessenta dias, acrescer as dotações para pagamento das sentenças de pequeno valor, sob pena de crime.

Temos, portanto, todo um conjunto de legislação que precisa ser revisto para que tenhamos um orçamento estável e que seja cumprido na sua integralidade. Não vejo como, a curto prazo, sem a revisão desses procedimentos e revisão de parte da legislação correlata ao orçamento, procedermos a uma revisão constitucional que deixasse exposto não só o Poder Executivo mas também o Congresso Nacional.

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão) –** Concedo a palavra ao Dr. Joaquim Vieira Ferreira Levy, Secretário do Tesouro Nacional.

**O SR. JOAQUIM VIEIRA FERREIRA LEVY –** Muito obrigado, Senador.

É uma grande satisfação estar nessa Casa.

Senador César Borges, acredito que devo ecoar, em grande parte, as apreciações de natureza eminentemente técnicas do Dr. João Bernardo. Acredito que medidas que tragam maior previsibilidade e administrabilidade ao orçamento certamente são extremamente importantes. Penso que, nesse sentido, é gratificante ver o interesse – já em iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães – em dar prosseguimento a esse tipo de reflexão.

Acredito que o Brasil já está numa situação em que as estruturas do Orçamento podem ser até repensadas. Hoje já não o risco de inflação, que, de certo modo, penso que é o que estava por trás da vinculação quase indiscriminada de receitas como mecanismo de proteção. Trata-se de um mecanismo extremamente rudimentar, tosco, que inibe inclusive a possibilidade de o Congresso reavaliar prioridades de uma maneira sistemática e também desestimula até medidas, como disse o Dr. João Bernardo, de avaliação e efetividade do gasto.

Então, certamente, acredito que será o maior sucesso essa iniciativa desta Casa, em termos de se repensar o Orçamento, de desenvolver uma reflexão de todos os aspectos da execução orçamentária, tanto na questão de desvinculação de despesa, com a desvinculação de despesas obrigatórias, a desvinculação de receitas e, inclusive, esses aspectos tópicos, como, por exemplo, às vezes, excessos, por questão de direitos, inclusive direitos legais já reconhecidos. Este ano, por exemplo, tivemos uma deriva da Previdência

Social. Obviamente, isso deve ser acomodado, de alguma maneira. Igualmente, decisões judiciais que, às vezes, nos surpreendem.

De uma maneira mais geral, talvez seja interessante avaliar a evolução do pensamento da execução orçamentária em outros países. Tive oportunidade, recentemente, de me debruçar sobre o caso da França, por exemplo, em que tem havido um processo de modificação da estrutura das leis orçamentárias muito interessante. Houve um rejuvenescimento. A estrutura deles vinha de 1959, época do começo — creio — da 5ª República de De Gaulle e, nos últimos dois ou três anos, tem havido uma evolução importante, com a adoção, inclusive, de mecanismos como os que temos, de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias mais bem definida.

Algo que me chamou a atenção, por exemplo, é que eles modificaram, na questão da execução do Orçamento, dois pontos interessantes. Um é a simplificação, digamos assim, das linhas orçamentárias. O número de programas foi reduzido de mais ou menos 700, 800, para 150, e, dentro desses programas, inclusive os tipos de despesas. O Executivo, na verdade, ganhou maior liberdade de escolher, de alocar os recursos, inclusive, entre custeio, investimento pessoal, de maneira que eu diria que a evolução tem sido muito no sentido da liberdade ao Executivo. Depois, há a prestação de contas, e, dentro dessa política que o Dr. João Bernardo falou, a avaliação de resultados. Ou seja, dentro de programas e de diretrizes, há objetivos a serem alcançados. E trata-se de objetivos de despesas. São objetivos, por exemplo, de resultados físicos, etc. Isso é aprovado pelo Congresso, e, depois, o Executivo tem até mais liberdade.

Ao contrário do Brasil, em que temos cada vez menos liberdade, o que se vê nos países desenvolvidos, em particular na França, que tem uma estrutura que considero interessante, por causa das similaridades culturais e, digamos assim, a preocupação social que impera lá, é esse movimento de flexibilização.

Inclusive, um outro aspecto interessante foi que, na questão de contingenciamento — isso creio que responde um dos pontos levantados —, o mecanismo que se encontrou lá foi, por exemplo: se há necessidade de anulação ou suspensão de uma despesa que está no Orçamento, reconhece-se que isso pode ser feito por decreto, inclusive em resposta a qualquer deterioração da execução orçamentária ou aumento de déficit, previsão de aumento de déficit. Depois, a matéria é submetida ao Congresso ou à comissão de finanças para, eventualmente, na próxima lei — que eles chamam retificadora, mas que, essencialmente, é uma atualização do Orçamento, ad longo da sua execução — aquele decreto ser ratificado.

Ou seja, nesse movimento, o que se vê é exatamente como alcançar os objetivos das emendas que o senhor nos traz aqui para análise, garantindo, ao mesmo tempo, de um lado, a capacidade de resposta rápida do Executivo, e a prestação de contas, depois, quando o decreto — que, antigamente, era portaria, mas foi elevada a decreto —, vamos dizer assim, é agregado a uma lei retificadora, que, de tempos em tempos, em uma data previamente marcada, é

levado para avaliação do Congresso, que, então, julga ou ratifica a ação do Executivo, que foi feita em períodos anteriores.

Então, acredito que há maneiras, sim, e é extremamente estimulante, quando o Senador me falou sobre esse assunto há algum tempo. É extremamente estimulante que haja esse debate. Inclusive, também, uma maneira que, talvez, pudesse vir a nos levar a criar uma experiência sobre isso seria iniciar esse tipo de processo no Município e no Estado. Um pouco na linha da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não é uma lei só para a União. É para todos. É para a Federação. Então, uma maneira de irmos criando experiência e aprimorando seria começar esse tipo de medida, como o senhor menciona, com os Estados. Experimentar o orçamento impositivo nos Estados, porque, inclusive, não tem as responsabilidades macroeconômicas que o Governo Federal tem e, com isso, iríamos recolher subsídios para aprimorarmos as idéias.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão)** – Com a palavra, o Senador César Borges.

**O SR. RELATOR (César Borges)** – Sr. Presidente, queria, primeiro, lamentar a ausência do Líder do Governo, Senador Aloizio Mercadante, e da base do Governo, que solicitou essa audiência. A honrosa presença da Senadora ...

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão)** – A Senadora Ana Júlia Carepa representa a Liderança do Governo, mas os Líderes, permita que informe a V. Ex<sup>a</sup>: estão numa reunião importante. Até pediram para adiar um pouco o início desta reunião, mas achel que devíamos começar. O fato é que estão todos reunidos neste momento, os Líderes, inclusive, do partido de V. Ex<sup>a</sup>, que também é o meu.

**O SR. RELATOR (César Borges)** – Mas foi uma solicitação do Governo, porque estávamos no processo de discussão do projeto do Senador Antonio Carlos Magalhães e de outros Senadores, que, na verdade, são vários projetos de emenda à Constituição, que estavam sendo agregados no meu relato, e foi pedida esta audiência para o esclarecimento do Executivo, do posicionamento do Executivo, uma vez que o Governo Federal, aqui, por intermédio do seu Ministro da Fazenda, que realmente é uma autoridade que tem voz e vez no Governo, talvez aquele que tenha mais voz neste Governo e que tenha uma política determinada que, sabemos, que tem início, meio e fim... Podemos até discordar da política, mas, com certeza, o Ministro Palocci sabe o que quer e tem uma convicção que deve chegar a algum lugar. Não sei se quando S. Ex<sup>a</sup> chegar ainda existirá alguém vivo no País, mas tem uma convicção de que seu caminho é o caminho do ajuste fiscal, do aperto fiscal e que isso vai trazer ainda a necessária estabilidade econômica para a retomada do crescimento econômico. Creio que podem existir outros caminhos, mas respeito a posição do Ministro Palocci.

O Ministro Palocci aqui afirmou que era a favor do orçamento impositivo, que isso daria também conforto ao próprio Governo Federal, que

achava que era um momento oportuno para se discutir a questão e se aprovar um orçamento impositivo.

Infelizmente, isso foi uma posição do Ministro, em que se acreditava que estava permeando todos os outros Executivos do Poder Federal. No entanto, estamos verificando agora, no momento em que avançamos no processo da discussão e da votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania dessa PEC do Senador Antonio Carlos Magalhães e de outros Senadores, que já começam a aparecer os "senões". Não, já não é bem assim, é um pouco diferente. Na verdade, a posição do Governo já é um pouco diferente.

Fico receoso, agora, quando ouço o Dr. Levy, Sr. Presidente, dizer que, primeiro, no momento correto, deve ser estendido aos outros entes federativos; com o que concordamos plenamente. É claro que se vier um orçamento impositivo para a União, terá que ter para os Estados e para os Municípios; mas o Dr. Levy já aventa a possibilidade de que o orçamento impositivo comece pelos Estados, porque os Estados não têm responsabilidade macroeconômica.

Então, mais uma vez, parece-me que aquela idéia é boa para os outros, para mim, não. Quer dizer, o Governo Federal, como faz em diversos outros aspectos, inclusive de vinculação de recursos, joga a vinculação para os Estados e para os Municípios, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que atua muito mais sobre os Estados e os Municípios do que a União. A União está fora de muitas das restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por exemplo, na reforma tributária, a União quer a DRU, mas não quer a DRE nem a BRM, não quer desvincular recursos para os Municípios nem para os Estados. Os Estados e os Municípios não têm sensibilidade com o social. Mas a União não precisa ter sensibilidade com o social, ela pode desvincular 20% de suas receitas para estarem livres.

Então, já me preocupa essa posição do Dr. Levy quando quer que o orçamento impositivo comece pelos Estados e não pela União, quando, necessariamente, os maiores desvios existem na execução do Orçamento da União. Aprovando-se para União, todos os Entes federativos deveriam entrar.

Portanto, essa é a minha colocação para saber se os senhores estão aqui falando em nome próprio, se falam também no nome do Ministro Palocci, que já teve esse posicionamento nesta Casa diante de arguições do Senador Antonio Carlos Magalhães, para que tenhamos na verdade um esclarecimento e não sairmos daqui mais confusos com a posição dos senhores.

Muito obrigado, Sr. Presidente.

**O SR. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA) –** Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão) –** Concedo a palavra ao Senador Antonio Carlos Magalhães.

**O SR. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA) –** Sr. Presidente, primeiro, lamento que, desta vez, V. Ex\* tenha sido extremamente rigoroso em começar no horário, o que não acontece quando há poucos Senadores aqui. V.

Ex<sup>a</sup> pode estar certo de começar no horário, mas V. Ex<sup>a</sup> tem sido altamente tolerante até em esperar horas para que se comece a reunião. Por mais apreço e amizade que tenha a V. Ex<sup>a</sup>, lanço esse protesto porque esse é um assunto a que estou diretamente ligado, e V. Ex<sup>a</sup> sabe disso. Ouvi, no rádio, as rápidas informações dos representantes do Governo e quero falar sobre esse assunto antes de terminar a reunião.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Senador Antonio Carlos Magalhães, começo pelo final da manifestação de V. Ex<sup>a</sup>, quanto ao apreço e à amizade que temos. Esta reunião foi marcada com muita antecedência para as 9 horas e não começou às 9 horas, mas por volta de 9h40min. Portanto, houve uma tolerância imensa...

**O SR. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA)** – Nunca fui informado de que ela seria às 9 horas.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Houve uma expedição de expediente.

**O SR. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA)** – Não para mim.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Para todos os Srs. Senadores, inclusive com telefonemas, etc. Mas V. Ex<sup>a</sup> terá sua palavra assegurada.

Concedo a palavra ao Senador Alvaro Dias.

**O SR. ALVARO DIAS (PSDB-PR)** – Sr. Presidente, Srs. Convidados, por maior prestígio que tenha o Senador Antonio Carlos Magalhães junto aos seus colegas do Senado, dificilmente logrará êxito na sua tentativa de adotar aqui o que países mais avançados já adotaram: o rigor de um orçamento impositivo, que evite corrupção, desperdício, que inverta prioridades, que coloque em primeiro plano interesses políticos e não econômicos e sociais da aplicação do dinheiro público, que não leve na devida conta a necessidade de estabelecer exatamente a relação custo/benefício do investimento público realizado.

Sabemos que será uma tarefa hercúlea daqueles que defendem o orçamento impositivo já que o Governo demonstra não ter interesse em que pese a palavra do Ministro Palocci. Já estamos nos acostumando a verificar que nem sempre o Governo diz o que quer. Na área política, muitas vezes o Governo diz o inverso do que deseja. Talvez essa seja uma estratégia para alcançar seus objetivos.

É evidente que os técnicos que aqui se encontram certamente defendem as suas convicções de natureza técnica e podem ser contribuição importante para que se avance na direção de se buscar maior credibilidade para o orçamento tremendamente desmoralizado em nosso País. As palavras de ordem, peça de ficção, realmente têm sentido porque, no Brasil, infelizmente, não há Orçamento. Nossa orçamento é realmente uma ficção, uma encenação, uma arrumação. É o que dá margem, por exemplo, a que se ouça – como ouvi ontem nos corredores do Congresso Nacional – que o Governo apenas liberará as emendas dos Parlamentares que votaram favoravelmente às reformas no Congresso Nacional. Evidentemente, esse fato desmoraliza, de forma acentuada, o Governo, o Congresso, a Instituição política.

Quando estamos aqui discutindo o Orçamento, estamos apenas participando de uma farsa. O que há, na verdade, é uma encenação. Há poucos dias, não contive a vontade de ir quando vi o esforço denodado de alguns Senadores de apresentar emendas ao Orçamento da União por meio das Comissões Técnicas desta Casa, emendas ao Plano Plurianual. Quando confrontamos o Orçamento proposto com o Plano Plurianual verificaremos que há uma contradição incrível.

O que se deseja, creio, por intermédio da iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães, é a moralização.

Não podemos manter essa situação de absoluto descrédito em relação ao Orçamento. Sem dúvida, não há mecanismos que impeçam a corrupção. Os escândalos de corrupção no País passam seguramente, em boa parte, pela execução orçamentária.

A inversão de prioridades é outro fato que, em um País pobre como o nosso, constitui um crime que se pratica contra a sociedade brasileira, especialmente contra os mais pobres. Com relação ao desperdício nem se fala: são obras inacabadas, superfaturadas. Na verdade, grandes empreiteiros continuam influindo fortemente na elaboração do Orçamento. Creio que há uma relação promíscua na execução do Orçamento entre Parlamento, Executivo e setor privado, especialmente o da construção pesada. Portanto, da forma com está não pode ficar.

Quem conhece a cultura da administração pública brasileira há de convir comigo que seria provável a aprovação de uma proposta como essa, que é importante e benéfica para o País, no final de uma gestão, e para vigorar no início da outra, desde que não houvesse a possibilidade de reeleição. Ou seja, Orçamento impositivo para os outros. Dessa forma, creio que seria possível aprovar, no Congresso Nacional, o Orçamento impositivo.

Portanto, Sr. Presidente, Srs. convidados, creio que os técnicos do Governo podem oferecer uma contribuição valiosa, oferecendo alternativas de moralização para a peça mais importante do Poder Executivo.

Evidentemente, mesmo não chegando ao que pretende o Senador Antônio Carlos Magalhães, já seremos vitoriosos se promovermos avanços significativos. Esses avanços só poderão vir da inspiração dos técnicos do próprio Governo. Sabemos que o Governo tem uma força incrível, que é poderoso. Torna-se até arrogante em determinados momentos por conhecer sua própria força. O rolo compressor impõe-se de forma virulenta em muitas ocasiões e não apenas nesse Governo. É outra vez da cultura da política brasileira a predominância do Poder Executivo no Parlamento. Por essa razão, a nossa esperança é de que técnicos do próprio Governo possam convencer as autoridades que governam a avançar na direção de algo que possa significar a moralização do Orçamento em nosso País.

Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente.

Gostaria de saber se, realmente, os técnicos do atual Governo trabalham com essa possibilidade, estudam, investigam. Há pouco o Dr. Joaquim Vieira Ferreira Levy informou que se debruçou sobre as inovações, os avanços no Governo da França, a respeito de orçamento. Eu indagaria se há estudos dentro do próprio Governo com o objetivo de avançar na direção de algo real em matéria de orçamento em nosso País, para acabar com essa história de ficção tão decantada por todos nós.

**O SR. JOAQUIM VIEIRA FERREIRA LEVY** – Uma primeira observação seria a seguinte – obviamente minha posição foi tentar trazer alguns subsídios técnicos de estudos, exatamente por causa da seriedade da missão que o Ministro Palocci nos dá. Quando S. Ex<sup>a</sup> diz que é a favor do orçamento impositivo, é porque é a favor do orçamento impositivo, ou seja, de um orçamento positivo que funcione, um passo de avanço na administração orçamentária. E é nesse sentido que acredito que é muito legítimo que se discutam todos os elementos que são necessários para o orçamento impositivo. Aqui vou tomar a liberdade de usar até uma expressão que o Senador falou, “não se tomar ele próprio uma peça de ficção”. Não é isso que o Governo quer. Ele quer um orçamento impositivo que seja de verdade, que funcione, que responda às demandas da sociedade, que contribua para a tranquilidade da economia, para a boa execução das obras, para a eficiência, foi nesse espírito e não como senões que meu colega e eu trouxemos observações para um bom funcionamento de um orçamento impositivo. Acreditamos, por exemplo, como S. Ex<sup>a</sup> falou: hoje 90% do orçamento já é impositivo. Será essa a melhor maneira de fazê-lo impositivo? Será através das vinculações? Ou há maneiras que o Congresso Nacional, até de forma ambiciosa, possa considerar, num quadro em que o Brasil mudou tanto nos últimos vinte anos, num quadro em que hoje não há mais o risco da inflação, assim, tornar completamente sem sentido...

**O SR. ALVARO DIAS (PSDB-PR)** – Permita-me um aparte? Não sei se isso é possível, mas creio... para não perder a oportunidade.

**O SR. JOAQUIM VIEIRA FERREIRA LEVY** – Certo.

**O SR. ALVARO DIAS (PSDB-PR)** – Imagine se não fosse 90% de impositivo. Porque neste ano os dados oficiais que se apresentam é que o Governo investiu, até durante os primeiros oito meses pelo menos, apenas 6% do que estava provisionado para investimentos. Então, imagine se não fosse 90% impositivo o que estaria ocorrendo. Na verdade, não existe nenhum mecanismo de maior rigor que, realmente, obrigue a execução do orçamento como ele é posto. Esse percentual de 90% também é uma ficção. Porque na verdade isso não vem ocorrendo.

**O SR. JOAQUIM VIEIRA FERREIRA LEVY** – Pois não.

Um ponto interessante a observar na execução orçamentária deste ano, que também explica o esforço que o Governo tem feito: este ano, pela primeira vez, a carga tributária, o total de impostos recolhidos que entraram nos cofres do Governo Federal, caiu. Este ano o Governo está conseguindo operar

com receitas muito menores – 1,3% do PIB menor do que no ano passado, o que, obviamente, inclusive, nos dá o sentido da seriedade da nossa posição com a discussão do Orçamento de 2004 e que as receitas se compatibilizem e que o esforço do Governo de melhorar a qualidade das receitas, por exemplo, com a Cofins, não se transforme em um maior risco para a execução do orçamento no ano que vem. Este ano o Governo conseguiu chegar ao final do ano com muito menos receita do que no ano passado. Temos que ter cuidado para, no ano que vem, não sejam ainda menos receitas, o que criaria dificuldades adicionais e esse é o espírito do Governo em melhorar o tipo de impostos, mas sem aumentar a carga, garantir a receita suficiente para o cumprimento das expectativas da sociedade refletidas nos orçamentos. Enfim, os pontos que procuramos alinhavar e que podemos explorar mais profundamente são exatamente aqueles pontos para dar total realidade a esse interesse que o Ministro Palocci demonstrou.

A menção dos Estados foi mais em função do que disse o Senador César Borges do funcionamento de outras leis que têm funcionado em Estados. Isto não quer dizer que não vai funcionar para a União. Desculpe-me se essa tenha sido a interpretação.

Gostaria de esclarecer isso. Temos procurado fazer uma reflexão em meio a outros compromissos, mas uma reflexão profunda sobre o que significa, o avanço que é a idéia de orçamento positivo. Quando mencionei, antes da chegada do Senador, foi com entusiasmo que recebemos a primeira vez que manifestou o interesse em prosseguir com a discussão desse tema que, com argúcia e a capacidade de perceber a realidade brasileira, a iniciativa dele certamente reflete o fato de que estamos em um novo quadro em que há espaço para pensar em novas instituições que preservem o bom funcionamento do Estado e respondam aos anseios da sociedade.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Com a palavra o Dr. João Bernardo.

**O SR. JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL** – Há também o questionamento na colocação do Senador se há no Poder Executivo estudos para o desenvolvimento dessas idéias. Somente da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria de Planejamento e Investimento de março até hoje foram visitadas e estão processos de elaboração pelo menos a avaliação dos processos orçamentários de doze a quatorze países do Canadá à Nova Zelândia.

Estamos realmente nos preparando para acharmos uma coisa importante para a Nação. A estabilidade do ciclo orçamentário é o que de mais importante existe para medir o desenvolvimento de um povo como Nação, aquilo que é proposto pelo Executivo, aprovado pelo Congresso e é executado e avaliado pela sociedade. Isso é o que de mais desenvolvido pode existir para uma Nação.

Realmente nos debruçamos, temos idéias e como conversar a esse respeito e também não podemos esquecer que ainda temos que regulamentar o art. 165, § 9º que é a Lei de Finanças Públicas que, em conjunto com outros mecanismos, deve ajudar em muito no processo da estabilidade do ciclo orçamentário.

Há, realmente, reconhecimento tanto por parte do Ministro Antônio Palocci quanto do Ministro Guido Mantega e do núcleo político do Governo a da fixação da importância do tema e de se buscar soluções para se atingir a maturidade no assunto. Não há indisposição.

**O SR. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA) – Sr. Presidente, Srs. Senadores, Dr. Joaquim Levy, Dr. João Bernardo de Azevedo, em primeiro lugar, nada que falar deseja atingi-los. Apenas são convicções que tenho e que sei baseadas.**

Se V. Ex.<sup>as</sup> estão estudando em vários países – devem saber que raros países tem orçamento autorizativo. Prefiro comparar com os Estados Unidos do que com Gana e, V. Ex.<sup>as</sup>, talvez, queiram comparar com Gana e não com os Estados Unidos. De maneira que estou, logo de saída, dizendo isso, mas uma vez que dizem que cumprem o orçamento em 90%, gostaria que um de V. S<sup>as</sup> dissessem, ministério por ministério, em que proporção foram pagos os recursos orçamentários este ano. Essa seria a primeira pergunta. Garanto que não sabem. E não adianta dizer sem saber, porque nós sabemos.

Em segundo lugar, desejo dizer o seguinte: quem falou em Orçamento impositivo aqui e há três anos apresentou projeto fui eu. E o Orçamento que aí está, e que não está sendo cumprido, não se diga que é de Fernando Henrique Cardoso não. É uma mistura de Fernando Henrique com o Governo atual, que participou diretamente da elaboração do Orçamento como de outras pontos na transição, que nunca foi tão alardeadamente bem feita. E nem sei se foi, pois acredito que este Governo errou, aceitando a maneira com que o Governo passado quis a transição, que foi muito boa para Fernando Henrique. O atual Governo participou de todo o Orçamento e de outras medidas mais. Não pode dizer que desconhecia. Pode desconhecer o assassinato de Celso Daniel. Mas não pode desconhecer de jeito nenhum o problema orçamentário. O Governo atual, de que V. S<sup>as</sup> fazem parte, participou disso, na Escola Fazendária. Ninguém tem dúvida quanto a isso.

Em terceiro lugar, V. S<sup>as</sup> são auxiliares do Ministro Antônio Palocci, acredito. E se são auxiliares do Ministro Antônio Palocci, ouçam as palavras de S. Ex<sup>a</sup> – V. S<sup>as</sup> devem ter lido antes, com certeza, com o Ministro ou sozinhos – nesta Casa. Se não leram, vou ler: "Será possível ter o que V. Ex<sup>a</sup> falou em sua última pergunta do Orçamento Impositivo, que creio deveria ser o passo seguinte no equilíbrio das contas do Brasil. Um Orçamento em que todos – sociedade, o Senado, a Câmara e o Governo – possam interferir mais. Que, uma vez aprovado, deve ser inteiramente cumprido. Dessa maneira, vamos assegurar ao País," – veja bem, com Orçamento impositivo – "no início de cada ano, que o dinheiro gasto será aquele arrecadado. Nossas dívidas serão pagas

na medida da possibilidade indicada no Orçamento, e assim por diante". Quem disse isso não fui eu, mas o Ministro Antônio Palocci, chefe de V. S<sup>as</sup>.

Pergunto: V. S<sup>as</sup> vieram aqui para desmentir o Ministro Antônio Palocci ou para confirmar o que S. Ex<sup>a</sup> disse? Se vieram desmentir, é um direito ou não do Ministro demitir-los ou conservá-los. Se V. S<sup>as</sup> vieram para confirmar, V. S<sup>as</sup> não estão procedendo de acordo com o Ministro. Isso precisa ficar bem clara. Tenho pelo Dr. Levy – o Dr. Bernardo eu não conhecia – o maior agradecimento e o maior respeito. Quando estive no ministério, em função de assunto relativo à Bahia, fui por S. S<sup>a</sup> muito bem tratado. Portanto, não há nada de pessoal, mas de considerar, perdoe, quase que ridícula a afirmação de que deve começar pelo Município. O Orçamento deve ter início pelo País, a fim de dar exemplo aos Estados e aos Municípios de como funciona bem. E se quiserem que seja simultaneamente, também aceito, porque é moralizador. Mas V. S<sup>as</sup> sabem que o Orçamento é de mentira. Não é cumprido nem pelo Governo e é elaborado com métodos que não são os melhores pela própria Câmara dos Deputados e Senado Federal.

O que o Senador Alvaro Dias disse em relação a empreiteiros interessados no Governo é pura verdade. Zangue-se a Câmara, zangue-se o Senado, pouco me importa. É a verdade. E o Governo também. Até porque o Sr. José Alves dos Santos era do Governo quando mandava para cá o Orçamento para os Anos. Consequentemente, o governo também tem responsabilidade no que manda. E quando manda não manda sempre inocentemente. Não estou falando deste Governo atual, que fez de parceria o orçamento. Vamos ver o orçamento do próximo ano mandado para cá, que também não está grande coisa, segundo todos conhecem.

Em consequência, o que quero saber é se V. Ex<sup>a</sup> pensa mesmo que deve começar pelo Mulungu do Morro, na Bahia, ou por Muquém do São Francisco, ou por Xique-Xique o orçamento impositivo no Brasil, ou se deve começar pela Nação. Esse é um ponto que deve ser respondido.

O segundo ponto que quero saber é o cumprimento do orçamento atual. V. Ex<sup>a</sup> diz que são veiculados 90%, então, deveria ter sido pago 90% do orçamento. Se ele é vinculado, deveria ter sido pago e não o foi. Eu quero saber, Ministério por Ministério, quais foram os pagos: quanto teve, por exemplo, o Ministério de Integração Regional, que lida com o Nordeste, com o Centro-Oeste e com o Norte; quanto saiu para o Ministério da Saúde, para o Ministério da Educação, para esses Ministérios todos que se criaram, e tantos foram criados que evidentemente deveriam ter recursos. Não se criam Ministérios sem se saber a base dos recursos. Criaram trinta e tantos Ministérios e devem saber por que os criaram, senão não os criariam num orçamento falso, mas deixariam para criá-los no futuro, na ocasião em que tivessem recursos.

Quero saber se o Sr. Guido Mantega é quem manda ou se é o Ministro Antonio Palocci. Quero saber se o orçamento está sendo cumprido. Quero

saber se o Ministro Antonio Palocci tem ascendência ou não sobre seus auxiliares, se o que S. Ex<sup>a</sup> disse aqui os auxiliares confirmam ou negam. Isso tudo quero saber e ao mesmo tempo dizer ao Presidente que S. Ex<sup>a</sup> disse que mandou para as 9 horas, mas a própria súmula menciona aqui 9 horas e 30 minutos. Pelo menos 30 minutos ali já foram errados. Nunca se começou reunião aqui com dois Senadores, o Presidente e o Senador César Borges. Isso começou hoje, é inédito no Senado, mas é em homenagem a V. Ex<sup>a</sup>s, porque ficou dois a dois: dois da Fazenda, dois do Senado, que tem 81.

De maneira que foi uma homenagem prestada a V. Ex<sup>a</sup>s pelo Presidente da Comissão, que até louvo, porque S. Ex<sup>a</sup> quis homenagear V. Ex<sup>a</sup>s.

Depois dessas perguntas, reservo-me o direito de comentá-las, conforme V. Ex<sup>a</sup>s as respondam.

Muito obrigado.

**O SR. JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL** – Exmo. Senador, em relação ao que dissemos sobre a execução orçamentária, será na casa de 90% se considerarmos, dentro do conjunto da execução orçamentária, as despesas obrigatórias.

No início das minhas observações, em que infelizmente V. Ex<sup>a</sup> não estava presente, comentamos e foi passado um quadro ao Senador César Borges por meio do qual concluímos que, dos R\$360 bilhões do orçamento do Governo, das ditas despesas primárias, R\$300 bilhões praticamente são de despesas obrigatórias, sobrando R\$60 bilhões de despesas discricionárias, em que se inserem normalmente as emendas dos Parlamentares. Desses R\$60 bilhões, R\$24 bilhões são da saúde. Essa é a estrutura que temos do orçamento hoje.

Em relação à execução orçamentária a que V. Ex<sup>a</sup> se refere, é evidente que o Governo não deixará de cumprir os valores definidos pela Constituição: da emenda constitucional da saúde, das vinculações da educação. O Governo é obrigado a cumpri-los e os está cumprindo.

Num processo de ajuste, se V. Ex<sup>a</sup> me permite, em face das obrigações que temos do funcionamento da prestação de serviço, as despesas mais atingidas com o processo de contingenciamento – e V. Ex<sup>a</sup> tem razão – são as despesas de investimento, não negamos que estas são as mais atingidas em qualquer processo de ajuste. Não negamos isso. Esperamos que o crescimento econômico, que há de vir, possa reverter esse processo.

Queria fazer uma retificação, não sou funcionário do Ministro Palocci, sou funcionário do Ministro Guido, portanto, do Ministério do Planejamento.

**O SR. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA)** – Então, V. S<sup>a</sup> releve ter tratado o seu Ministro da maneira que tratei. Não faria isso na sua vista, pra não ser descortês, só por isso, não me falta coragem para fazê-lo, mas não seria descortês.

**O SR. JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL** – Não se preocupe, Senador.

Creio que o Joaquim quer complementar as respostas.

**O SR. JOAQUIM VIEIRA FERREIRA LEVY** – Perfeitamente. O Dr. João Bernardo, colega de grande estima, penso que esclareceu, melhor do que eu mesmo poderia fazer, a afirmação de que o orçamento hoje, por força de mandatos constitucionais e legais, já tem uma obrigatoriedade importante e que obviamente o Governo cumpre.

Não tenho dúvida, também, e foi o que procurei dizer, de que sim, o orçamento impositivo é o próximo passo, é o reconhecimento – e estamos discutindo essa matéria – de quanto o Brasil já avançou.

No espírito do que o Senador Antonio Carlos Magalhães trouxe, procurei jogar as vistas em um país que tenha afinidades, que seja desenvolvido, daí citar a França, um país que até tem apresentado menos surpresas do que os Estados Unidos nos últimos anos, pois tem uma administração orçamentária menos controvertida do que a americana, considerada por alguns.

Foi nesse sentido que procurei trazer alguns elementos da nova lei orgânica. Na França também estão fazendo reformas, e mais, é um país onde está havendo uma processo de reflexão, como aqui no Brasil, diante de novas realidades; um processo de reflexão para melhorar a estrutura do orçamento, fazendo-o responder aos anseios da sociedade.

Talvez eles estejam mais avançados que nós, como citava, a nova lei orgânica dá uma liberdade, houve a organização de alguns programas-chave e dentro deles o executor, o gestor tem mais liberdade de alocar as despesas entre os sete títulos que vão desde Pessoal, Custeio, Investimento, o próprio Pagamento da Dívida. O gestor lá agora tem essa flexibilidade, tendo que prestar contas, obviamente, de uma tal maneira que haja uma interlocução permanente com o Congresso.

A mesma coisa, como havia comentado, lá há o reconhecimento da necessidade de às vezes o governo tomar uma ação expedita para responder a mudanças macroeconómicas. O que era feito antigamente por uma portaria hoje exige-se um decreto de anulação, de avanço que deve ser levado primeiro ao conhecimento das comissões de justiça e depois ratificado nas leis periódicas de retificação do orçamento.

Assim como aqui se votam créditos ao longo do ano lá há um mecanismo da lei em que há exatamente, nas palavras do Ministro Palocci e que o Senador mencionou, esse trabalho conjunto de Executivo e Legislativo. Então se preservam a flexibilidade para a execução, a resposta a choques macroeconómicos. Mas, com a ascendência, que considero até básica, já sendo no caso da França, nos idos de Montesquieu, do trabalho dos diversos Poderes.

Finalmente, Senador, tenho certeza que se o orçamento impositivo começasse ela Bahia ou por um dos Municípios que o senhor aceitou, seria muito bom, porque eu teria certeza da forma do sucesso. Mas isso não quer dizer que não queiramos começar pela União. Talvez, numa medida cautelosa, se pudesse se fazer gradual. Levantei como hipótese, em resposta a uma

consideração que o Senador César Borges fez, mas em absoluto, insisto, não deve ser lido como uma idéia de a União não quere participar desse debate.

O importante, como técnico que estejamos tentando dar a contribuição que, nessa nova fase, o orçamento impositivo para ter o pleno sucesso que todos desejam provavelmente irá requerer uma combinação de ações para que todas as partes do orçamento possam conversar de maneira harmônica e todos os objetivos sejam alcançados. Obrigado.

**O SR. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA) – Sr. Presidente,**  
tenho contestações.

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão) – V. Exº tem a palavra.**

**O SR. ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA) –** Em primeiro lugar, nenhuma das perguntas minhas foi respondida nem ao menos quais os cortes orçamentários deste ano em relação aos Ministérios. Então, o eminente representante do Ministro do Planejamento poderia responder dizendo ao Ministério da Interação só foi dado 2%, 3%, o Ministério da Saúde teve um corte de tanto. Isso pelo menos podia ser respondido. Por outro lado, V. Exº fala da Bahia. A Bahia realmente deu exemplo ao Brasil em matéria de responsabilidade fiscal e cumpre, sem ter orçamento impositivo, coisa que a União não faz, as coisas básicas do orçamento que são rigorosamente cumpridas. Daí o salto que a Bahia pode dar e apresentar Secretários da Fazenda altamente competentes, que são exemplos para o Brasil, como Rodolpho Tourinho e Albérico Mascarenhas hoje.

De maneira que se V. Exº quis ironizar com a Bahia, não faz bem, porque V. Exº acertou, ironizando V. Exº mostrou o que a Bahia realmente em relação ao Brasil, adiantada em execução orçamentária como também administração de seus recursos. Nada foi respondido. Por exemplo, se o Ministro Antonio Palocci está certo ou errado; Isso aí é V. Exº; se o Ministro Antonio Palocci manda ou não manda, também é V. Exº; V. Exº passou por cima. O Ministro Antonio Palocci disse aqui que queria o orçamento impositivo, que era o primeiro passo a ser dado depois da reforma tributária. Disse aqui isso, mas V. Exºs vieram jogar água na fervura, vieram fazer aquilo que, de certo modo, as Lideranças do Governo estão fazendo, que é adiando para que não se faça o orçamento impositivo.

Agora, V. Exºs que não são corruptos, tenho certeza disso, estão indiretamente ajudando a corrupção, porque esse orçamento quando não é impositivo ajuda a corrupção. V. Exº sabe que quando se contingência e descontingência, coisas acontecem. V. Exº sabe quem tem força ou não para ser liberado no orçamento os seus recursos. V. Exº sabe como há troca de Deputado de partidos, V. Exº sabe várias coisas que são feitas na base do orçamento. Nada disso V. Exºs falaram, passaram por cima, 'isso não é de minha conta'. Tudo isso eu queria que V. Exºs falassem e V. Exºs não falaram.

De maneira que V. Exºs não deram nesta vinda aqui, desculpe, um passo positivo para o orçamento. Não deram. Evidentemente vieram, combinados não sei se com as Lideranças ou com o próprio Governo. com

certeza não com o Ministro Palocci cujo caráter conheço. Não seria capaz de dizer ma coisa e mandar que os senhores fizessem outra. Tenho certeza disso.

De maneira que V. Ex<sup>as</sup> fiquem certos disso, da inutilidade da convocação, não por culpa de V. Ex<sup>as</sup>, que vieram fazer um papel amando de terceiros, mas na realidade, foi inútil, porque V. Ex<sup>as</sup> não trouxeram coisa alguma. O exemplo da França, em um regime Parlamentar, é totalmente diferente do regime Presidencial. V. Ex<sup>a</sup> sabe disso. Nesse orçamento impositivo, V. Ex<sup>a</sup> sabe que está escrito que quem dá a receita é o Executivo. Se houver superávit ou déficit, combina com a Comissão de Orçamento – que deveria ter outros métodos de ação que não os que têm. Mas combinaria com ela para realmente cortar ou empregar o superávit. De maneira que há todos os mecanismos para que as coisas possam funcionar.

Agora, se o Governo não quer é muito melhor dizer que não quer fazer, porque nós não ficaríamos aqui cobrando – e eu cobrarei quase todo dia. Se querem fazer subcomissão, que façam. Mas todo dia eu venho para subcomissão para isso.

Cheguei hoje atrasado não por minha culpa, mas do funcionamento desta Comissão, cujos horários variam segundo a vontade do Governo, porque quando ele quer que seja meio dia, assim é. O Senador Jefferson Péres já se retirou algumas vezes daqui porque não há cumprimento do horário.

De modo que aqui as coisas funcionam sem uma regra definitiva. Eu não quero culpar o Sr. Presidente, que tem sido muito hábil na colocação. Mas esse é um fato verdadeiro.

Mas V. Ex<sup>as</sup> não responderam nenhuma das críticas que eu fiz. Isso que eu quero que fique patente e que conste da ata desta sessão. Que os representantes da Fazenda e do Planejamento – desculpem, eu não sabia – vieram com muita simpatia, e são simpaticíssimos, mas não responderam as perguntas que foram feitas pelo autor do projeto do orçamento impositivo.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Com a palavra a Senadora Ana Júlia.

**A SR<sup>a</sup> ANA JULIA** (Bloco/PT-PA) – Sr. Presidente, Srs e Srs. Senadores, Srs. representantes do Tesouro, Dr. Joaquim Vieira Ferreira Levy e Dr. João Bernardo de Azevedo Bringel, do Ministério do Planejamento.

Eu vou colocar o que me parece importante, independente dos desencontros em razão dos horários etc. Eu gostaria de insistir em algumas questões que me parecem fundamentais.

Em primeiro lugar, desmistificar a idéia de que se acaba com a corrupção se o Orçamento for impositivo. Parte do Orçamento já é impositivo no momento em que já se têm vinculações. Então, já se sabe o percentual que tem de ser aplicado na saúde ou na educação. Eu penso – e vou manifestar o meu entendimento. Não é o do Governo. Sequer discutimos isso como posição da bancada. É a minha opinião, o que eu acredito.

Já fui do Poder Executivo e hoje estou no Poder Legislativo. Entendo que no Orçamento, principalmente no Brasil, vamos combater a corrupção

tanto mais quanto tivermos o controle social aperfeiçoado. Eu não teria a menor dúvida de que é essa a maior garantia do combate à corrupção: Orçamento com controle social.

No dia em que a sociedade puder controlar e ter transparência em todos as esferas administrativas, município, Estado ou União, vamos ter realmente o fim da corrupção.

Na minha opinião poderíamos, por exemplo, fazer com que parte do Orçamento fosse impositivo. Essa seria uma medida inicial para o aperfeiçoamento. Contudo, junto com essa medida, Senador, tenho certeza de que precisamos também colocar o controle social. Precisamos colocar a participação da sociedade nessa definição, não só através dos Parlamentares, que somos votados pelo povo. Aqui no Senado representamos, em tese, a Federação, mas representamos também o povo dos nossos Estados de forma direta. Há experiências em que o orçamento é votado de forma direta. Chamam de orçamento participativo, assembléia popular, não importa a nomenclatura, mas o mecanismo, o funcionamento. Existem experiências em que há comissões de fiscalização eleitas pela comunidade. Para uma obra, por exemplo, a comissão de fiscalização, escolhida pela comunidade, tem acesso, inclusive, ao edital, ao contrato. Não tenho a menor dúvida de que funciona, por conhecimento próprio. Já tivemos experiências em que a própria comunidade exigiu e a Prefeitura teve que suspender o contrato com determinada empresa porque esta não o estava cumprindo. Quer dizer, com controle social vamos evitar desvios, disfunções, corrupção. Creio que esse é o mecanismo mais seguro e mais democrático de evitar-se a corrupção. Defendo que possamos dar passos nesse sentido. Creio que um dos passos é um percentual do orçamento seja mais impositivo nesse sentido. É preciso que aperfeiçoemos, também, esse mecanismo de participação da sociedade, obrigando também os executivos.

Vou citar um exemplo. Vários Governadores estiveram aqui e falaram reiteradamente sobre a questão dos incentivos, dizem que o Governo está tirando tal possibilidade. No entanto, a sociedade não tem conhecimento, não discute se é favorável ou não aos incentivos, se é favorável ou não a abrir mão daqueles recursos. É a mesma coisa nos Municípios. Infelizmente, tem sido um escândalo. Vou citar um exemplo que já foi denunciado pelo Ministério Público. O Prefeito de Porto de Moz, no Estado do Pará, foi acusado de desviar dinheiro público há mais de dois anos, mas controla a Câmara. É um escândalo o que tem acontecido nesse Município e em tantos outros porque não há controle social.

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão) –** Concedo a palavra ao Senador João Capiberibe.

**A SR<sup>a</sup> ANA JÚLIA CAREPA (Bloco/PT-PA) –** Sr. Presidente, gostaria que os representantes do Tesouro pudessem falar um comentário em relação ao que eu falei.

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão) – Responderão, em seguida, às demais indagações.**

**O SR. JOÃO CAPIBERIBE (Bloco/PSB-AP) –** Sr. Presidente, Srs. representantes do Ministro Palocci, do Ministério da Fazenda, Sr's e Srs. Senadores, o orçamento impositivo, evidentemente, é um instrumento poderoso de planejamento. Por si, não elimina a corrupção, podendo até ampliá-la na hora da discussão e da destinação dos recursos. Se sozinho, na hora da formulação do orçamento, poderá gerar debates intermináveis. No entanto, é um instrumento decisivo. Não é possível continuarmos com um orçamento fíctio, que não se realiza nunca. Quando a Senadora Ana Júlia afirma que o orçamento já é impositivo está correta. Temos verbas vinculadas. Do total do orçamento, infelizmente, 90% está vinculado com o pagamento de pessoal ativo e inativo, pensionistas e com o pagamento de juros e serviços da dívida. Tudo isso corresponde a, praticamente, 90% de toda a receita, de toda a contribuições dos cidadãos, dos impostos, de uma carga tributária pesada.

Agora, temos que reconhecer que o Brasil está entre as dez potências econômicas do Planeta e tem uma carga tributária que se assemelha à média da carga tributária dos países desenvolvidos. Muito bem, mas os atendimentos, os serviços públicos, são de extrema precariedade. Tem que haver uma explicação entre a situação do País como potência econômica, a carga tributária e a indigência da sua população. E a explicação é só uma: é corrupção mesmo! É gafanhoto que se espalha no orçamento públicos, e são gafanhotos históricos, não são de hoje!

Portanto, Sr. Presidente, Senador Edison Lobão, tramita aqui nesta Comissão um projeto de nossa autoria que se ajusta ao Orçamento impositivo, que é exatamente um resgate dos princípios republicanos, porque, se o dinheiro é público, o cidadão tem o direito de saber em que é gasto. E, hoje, há instrumento que permite o acompanhamento pari passu, desde a arrecadação, porque a casta deste País se forma (microfonia), porque há setor (microfonia), que está isento, não recolhe impostos, até a aplicação dos recursos.

Então, hoje podemos acompanhar isso, por meio de um sistema de comunicação poderoso, a chamada Internet. E o Ministério da Fazenda, inclusive, foi favorável ao PLS nº 130, que está aí, que torna obrigatória a edição diária pela Internet, de todas as receitas e despesas. Aí, sim, vamos poder aplicar o princípio do acompanhamento e do controle social.

Então, é fundamental que, se o dinheiro é público, se os recursos manejados pelos entes públicos, sejam municipais, estaduais e federais, são resultado do esforço da sociedade, de quase 40% de contribuição da sociedade, seja um direito legítimo de que quem contribui possa acompanhar. E hoje não há segredo algum. Posso-me sentar em frente àquele computador e dizer qual o valor que está nas contas do Governo do meu Estado. Estou falando um português claro! Posso demonstrar todos os gastos publicamente, com diárias de pessoal feitas por qualquer uma das secretarias, ou todos os investimentos. Por que não fazemos isso para o país? Para associar ao orçamento impositivo, daí não haveria mais dificuldade. Assegurariamos um controle rígido. Dariamos chances ao planejamento. Como Parlamentar, tenho

direito a 2 milhões e meio de emendas. Ora, é até risível, porque sabemos que isso não se irá concretizar. E aí me reúno às comunidades, porque o meu mandato é de origem popular. Então, antes de incluir essa emenda, tenho que reunir com as pessoas, para se discutirem e se debaterem os projetos. Aí, quando for o ano que vem, não se vai realizar imaginem o tamanho da frustração. Então, prefiro R\$200 mil a R\$2 milhões e meio. Mas R\$200 mil, sabendo que está inscrito no Orçamento e que vai-se realizar. E esse dinheiro estará disponível na Internet para que todos possam acompanhar a forma dos seus gastos.

Portanto, Sr. Presidente, solicito a V. Ex<sup>o</sup> que coloque em discussão, que coloque na pauta o PLS nº130, para que possamos discutir e que possa até demonstrar como funciona, que não há segredo algum. A Informática simplifica a comunicação, para que possamos complementar o Orçamento Impositivo.

Muito obrigado!

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão) – Senador Jefferson Péres!**

**O SR. JEFFERSON PÉRES (PDT-AM) – Sr. Presidente,** seré muito breve! Infelizmente, não ouvi a exposição dos nossos convidados, não sei quais foram as dificuldades de ordem técnica que colocaram para a implantação do Orçamento impositivo. Creio que nada impediria que fosse feito paulatinamente ao longo de 3 anos. Mas, com o horizonte de tempo definido na emenda à Constituição, se debar sem prazo, isso vai ficar para as calendas gregas, porque nenhum governo vai ter interesse no Orçamento impositivo, exatamente porque, como disse o Senador Antonio Carlos Magalhães, não elimina a corrupção, e o Senador jamais disse isso! É claro que ele não é ingênuo para pensar que a corrupção neste País será eliminada apenas com o Orçamento impositivo. Isso nem passa pela cabeça dele. O que ele disse, e comungo integralmente com a sua opinião, creio que também a maioria dos Senadores, é que isso reduz consideravelmente a taxa de corrupção, pelo menos em algumas etapas. Não há nenhuma incompatibilidade. É preciso não se confundir "alhos com bugalhos". Não há nenhuma incompatibilidade entre Orçamento impositivo e controle social. O controle social pode funcionar bem, na ponta da despesa. Na contratação e execução de obras públicas, um conselho comunitário independente e munido de poderes, pode contribuir muito para reduzir a corrupção lá na ponta.

Agora, o Orçamento impositivo reduz consideravelmente, em primeiro lugar, o fisiologismo, do Congresso e do Executivo. E, a não ser que se tenha um conceito muito restrito de corrupção, para mim, fisiologismo é corrupção. Quando o Executivo consegue o voto de um Parlamentar em troca de liberação de verba isso, na minha concepção, é corrupção, mas acontece, infelizmente.

É claro que o Orçamento impositivo reduz muito a taxa de fisiologismo no Congresso, pode permanecer um fisiologismo em troca da nomeação de afilhados, mas nesse caso bastaria blindar o serviço público contra isso e se eliminaria isso. Se só pudesse ser nomeado para cargos em comissão, funcionários de carteira e mediante critérios técnicos, acabaria também o fisiologismo em torno da troca de cargos.

Além do fisiologismo do Congresso e do Executivo, que o Orçamento eliminaria, sim, há o problema do contingenciamento de verbas. Não queria que os senhores comentem isso, os senhores são servidores, mas isso existe, existem despachantes nos Ministérios. Há três anos, eu praticamente expulsei um do meu gabinete, Sr. Presidente. Ele é conhecido, é despachante de outros Parlamentares, e veio oferecer os seus préstimos a mim. E eu disse: Não preciso de intermediário para liberação de verbas. Se a liberação das minhas verbas depender dos seus serviços, eu dispenso.

Como que o Orçamento impositivo não acaba com isso, elimina essa figura esdrúxula que eu acho que só existe no Brasil, despachante de Ministério para liberar verba?

Sejam quais forem as dificuldades técnicas, e eu não sei quais são, o Orçamento impositivo seria um grande avanço neste País para reduzir a corrupção, sem a menor dúvida. Creio que o Senador Antonio Carlos deveria fazer disso uma missão do seu mandato. Se V. Ex<sup>a</sup> conseguir isso, terá prestado um enorme serviço a este País, Senador.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Com a palavra o Dr. João Bernardo. (Pausa.)

Concedo a palavra ao Senador Sérgio Cabral, antes da resposta dos representantes dos Ministérios.

**O SR. SÉRGIO CABRAL** (PMDB-RJ) – Apenas para corroborar com a observação do Senador Jefferson Péres, na qualidade e nas vantagens se aprovarmos, aqui no Senado, o Projeto de Emenda à Constituição do Senador Antonio Carlos Magalhães, o que ele traz de transparência para o Orçamento da União e de imposição.

Creio Sr. Presidente, Sr<sup>s</sup>s e Srs. Senadores, que nós, aqui no Senado Federal, junto com a Câmara, numa contradição esquizofrênica, estaremos com a reforma tributária, com esse pretenso projeto de reforma tributária, reforçando essa esquizofrenia ao desejar um Orçamento impositivo, que vincule de fato o que o Congresso aprova, enquanto nós mesmos estamos nos desrespeitando ao aprovar a DRU, a Desvinculação das Receitas da União, que é uma vergonha. É uma vergonha que o Congresso Nacional esteja discutindo, esquizofrenicamente, um Projeto de Emenda Constitucional de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães, que deseja que o Orçamento seja mais transparente, mais impositivo, mais claro do ponto de vista regional, e ao mesmo tempo aprovando a DRU (Desvinculação das Receitas da União).

A DRU é uma vergonha. A DRU é exatamente isso a que o Senador Jefferson Péres se refere do agenciamento e da intermediação da aplicação do Orçamento. A DRU é dar um cheque em branco para o Governo Federal gastar 100% dos investimentos possíveis do País sem o controle do Congresso Nacional. Quer dizer, o Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que gasta com Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – sou membro da Comissão, outros Senadores são membros, há membros da Câmara Federal, depois vai para o Plenário, o Congresso Nacional aprova –, aprova a DRU.

A única conquista nesses últimos anos do Congresso Nacional – essa sim uma conquista importante – foi a vinculação de receitas na área da educação e da saúde, que não permite que o Governo de plantão possa fazer alterações. Já houve até tentativas, até a Câmara dos Deputados fez uma bonita manifestação em defesa das verbas da saúde, porque se depender de alguns tecnocratas e de alguns mandantes de plantão diminuiria a receita aplicada em saúde e educação no País. Então, a única conquista do Congresso Nacional foi esta, a vinculação de receitas para algumas áreas – e sei o incômodo que provoca em alguns Governantes de plantão o fato de o dinheiro aplicado em aposentadorias e pensões, tanto do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) quanto da União, que são obrigatórios e têm que ser pagos.

Acho que na verdade isso tudo é uma farsa. O Congresso Nacional joga com uma farsa. Aprovar a DRU é dar cheque em branco. Nenhum Senador e nenhum Deputado que votar a favor da DRU tem moral de reclamar amanhã do Orçamento, nenhum Senador e Deputado que votar favorável à DRU tem moral amanhã de cobrar do Governo Federal qualquer coisa em relação ao Orçamento.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – Com a palavra o Dr. João Bernardo de Azevedo Bringel.

**O SR. JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL** – Sr's e Srs. Senadores, em primeiro lugar quero dizer que em momento algum tivemos aqui a intenção de nos colocar contra o Orçamento impositivo. Jamais dissemos isso, mas dissemos, sim – corroborando um pouco o que a Senadora Ana Júlia Carepa expõe, assim como o Senador João Capiberibe e o próprio Senador Jefferson Péres –, que isso tem que ser feito como um processo, e não imediatamente, sem medir as consequências de médio e longo prazo e de curto prazo do que isso representa. Em momento algum nos colocamos dessa forma – e reafirmamos a palavra do Ministro Antônio Palocci. Em momento algum aqui nos colocamos contrários às palavras dos Ministros Antônio Palocci e Guido Mantega, apenas traduzimos nossa preocupação de que isso seja posto como um processo, e não como uma coisa sem as devidas avaliações. Temos trabalhado e continuaremos trabalhando em metodologias suficientemente estruturadas para que isso ocorra.

Por exemplo, na própria proposta de emenda à Constituição em avaliação há um lapso entre a votação do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Vai-se passar sempre a ter um ano onde a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deveria explicitar as prioridades anuais dos programas e ações colocados no plano, será encaminhada antes da elaboração do plano. Então temos que aperfeiçoar essas coisas, senão ficaremos com um vácuo, como ocorreu este ano, em que se mandou a Lei de Diretrizes Orçamentárias sem condição de estabelecer as prioridades porque o plano veio depois. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004 não contém metas nem prioridades porque o plano vem em agosto, então, não havia condições de fixar a prioridade em abril. Então, há vácuos que precisamos

procurar eliminar, até mesmo em relação ao controle social. Na proposta orçamentária de 2004, há um projeto para o desenvolvimento da participação social no Orçamento que deve ser executado – e o será –, inclusive em parceria com o Congresso Nacional e com o Poder Judiciário. Devemos caminhar assim.

Em momento algum, nos posicionamos contra um Orçamento estável e impositivo no sentido de sua estabilidade como instrumento de planejamento fundamental para a Nação. Não dissemos isso, mas citamos as dificuldades que temos.

Em relação à observação feita pelo Senador Sérgio Cabral a respeito da DRU – penso que o Joaquim pode falar melhor sobre esse tema – quero citar minha posição. Se não houvesse a DRU – o Senador César Borges tem o quadro e sabe disso –, no item despesas de funcionários praticamente só haveria receita para saúde e educação.

**O SR. RELATOR (César Borges)** – Perdão. Só haveria receita para saúde e educação em função de decisões tomadas, no início do ano, pelo Governo que V. Ex<sup>a</sup> representa. Teoricamente haveria disponibilidade de caixa. O problema foi o contingenciamento, a redução das despesas e investimento.

**O SR. JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL** – Desculpe-me, Senador. Fui claro na minha exposição. Não nego que o primeiro setor do Orçamento em que se procederá a ajustes, evidentemente, será o dos Investimentos, até porque os outros são obrigatórios ou prestações de serviços de caráter contínuo. Não negamos isso. Afirmamos, com toda a certeza, que os processos de ajuste prejudicam e muito os investimentos. Não há pessoa no Governo capaz de justificar e de defender um processo de contingenciamento, porque é danoso, horrível para a Nação e nos deixa à mercê da execução. É uma condição perigosa.

Não há como deixar de reconhecer que vivemos um processo de ajuste muito forte este ano, mas necessário. Não podemos negar isso. Precisamos de um tempo para pôr as idéias em ordem e caminhar, a fim de dar estabilidade à peça orçamentária, ao ciclo orçamentário como um todo, incluindo mecanismos alternativos e importantes de avaliação da despesa, de avaliação social e de avaliação de resultado da despesa.

**O SR. PRESIDENTE (Edison Lobão)** – Concedo a palavra ao Dr. Levy.

**O SR. JOAQUIM VIEIRA FERREIRA LEVY** – Na verdade, Senador, tenho a impressão, não por grandes números, de que não conseguíramos executar o Orçamento sem a DRU, mesmo considerando a LDO. Repito: sem DRU, o que estava na LDO não poderia ser executado, para dar a ordem de magnitude. Penso não ser segredo para ninguém que as partes têm de somar para o todo.

Gostaria de dizer duas coisas: primeiro, parece-me absolutamente pertinente o comentário da Senadora a respeito da importância do aumento da participação da sociedade, no monitoramento. Nesse sentido, se todo o gasto público passar de meras metas de dispêndios para alcançar resultados físicos, em termos de indicadores sociais, esse acredito é um dos elementos para um

orçamento impositivo de sucesso. Penso que hoje já no PPA se refletindo, com a decalagem que o Dr. João Bernardo mencionou, já está sendo contemplado. O importante não é gastar, o importante é alcançar os objetivos das missões que estão atribuídas pelo Congresso ao Governo. O monitoramento, inclusive, é cada vez melhor. O que se esperava foi alcançado? A sociedade está contente? Isso é um elemento absolutamente essencial para a melhoria das nossas práticas orçamentárias.

**A SR<sup>a</sup> ANA JÚLIA CAREPA (Bloco/PT-AC)** – Defendo, e inclusive o nosso Governo tem que fazer, que isso aconteça também desde o momento também da definição. O Governo fez uma experiência interessante na discussão com a sociedade do PPA. Isso também deve acontecer com o orçamento, em todas as esferas. No meu entendimento, esse processo deve acontecer em todas as esferas, para ser equilibrado: Federal, Estadual e Municipal.

**O SR. JOAQUIM VIEIRA FERREIRA LEVY** – Isso. Esse é o espírito do Governo. A idéia e o entusiasmo com que foi acolhido. Pessoalmente o Ministro Palocci reiterou. A iniciativa da discussão encabeçada pelo Senador Antonio Carlos Magalhães.

Gostaria de fazer uma observação em relação às palavras do meu Ministro. Penso que não há dúvida quando ele fala que esse é o próximo passo: o orçamento impositivo deveria ser o próximo passo no equilíbrio das contas do Brasil. Penso que há tranquilidade quanto a isso. O importante é construir isso. No mesmo dia, quando ele elaborou um pouco mais, ele comentou, e isso vai no sentido da natureza do que estamos discutindo aqui, procuramos trazer elementos técnicos que ilustrem as observações que o Ministro fez, por exemplo, o formato de hoje, que ele se referia ao excesso de vinculações, tornará muito difícil a construção dos orçamentos. Então, no final de sua observação, quando dá exatamente o sentido da importância de ser visto como um todo esse esforço. Acredito que seja nesse espírito que procuramos traduzir novos elementos para a discussão, para que o passo dado no orçamento impositivo seja seguro. Como disse o Dr. João Bernardes, é um processo, que não há ganho ficar postergando. Acredito que em muitos sentidos a proposta do Senador Antonio Carlos Magalhães traz um equilíbrio entre elementos que é extremamente favorável. E mais uma vez me reporto à famosa referência da França...

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) – (Faz soar a campainha) Atenção, senhores, por favor, silêncio.

**O SR. JOAQUIM VIEIRA FERREIRA LEVY** – ... estimulado pelo tipo de mecanismo de equilíbrio entre a necessidade de agilidade de resposta do estado Executivo e a validação dessas ações por parte do Congresso: que está aqui, se no meio do ano há uma necessidade. Como isso pode ser levado e apreciado pelo Congresso. Penso que isso sejam elementos que têm que ser estudos. Não teria condição de dizer se já teríamos chegado ao ponto ótimo nessa particular proposta para isso. Não gostaria de julgar, estava dentro de um espírito de discussão mais geral do assunto, até porque são três propostas.

Acredito que essa preocupação com o equilíbrio do papel de cada Poder para otimizar a execução orçamentária é exatamente na direção que o Ministro Palocci nos instrui a estudar, a responder e a construir esse processo de tornar o Orçamento impositivo, que possa ser verificado e executado de maneira consistente ao longo do ano.

As observações sobre algumas das dificuldades e toda a questão da corrupção que foi mencionada, não tenho muito o que observar, mas, certamente, a previsibilidade é muito boa. Nesse sentido, até observaria que, neste ano, houve, obviamente, uma necessidade de um ajuste extremamente forte no início do ano até pela razão que expliquei. Em relação às receitas deste ano, o Brasil pagou menos impostos do que no ano passado. Isso se refletiu num corte muito expressivo de gastos. Agora, do começo do ano para cá, os ajustes no limite global de despesa têm sido bastante marginais, ao contrário da experiência em anos anteriores, em que havia — se puder usar essa palavra — sobressaltos ao longo do ano. Neste ano, a execução orçamentária não teve sobressaltos, foi apertado, de esforço por todas as condições do entorno.

Senador, gostaria de assegurar que a Fazenda vai exatamente como sintetizado pelo Ministro: o próximo passo, que merece estudo profundo. E o planejamento, pela sua responsabilidade como formulador do Orçamento, tem a equipe técnica se dedicando a isso. Do lado da Fazenda, na hora da execução, no relacionamento, no tipo de relatório, um dos aspectos da emenda é que tipo de relatório tem que ser feito. É nessa direção que o Brasil caminha. Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Edison Lobão) — A Presidência agradece a presença dos Drs. João Bernardo de Azevedo Bringel, Secretário de Orçamento Federal; e do Sr. Joaquim Vieira Ferreira Levy, Secretário do Tesouro Nacional.

Está encerrada a presente reunião.

*(Levanta-se a reunião 11h45min.)*