

# **PARECER N<sup>º</sup> , DE 2006**

**Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre as Emendas de Plenário n<sup>º</sup>s 01, 02, 03 e 04 à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, que “Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual”.**

Relator: Senador **César Borges**

## **I - RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (PEC nº 22, de 2000), que tem como primeiro signatário o nobre Senador Antonio Carlos Magalhães, visa alterar e acrescentar vários dispositivos à Constituição Federal, no sentido de viabilizar regras que tornem de execução obrigatória toda a programação constante da lei orçamentária anual.

Aprovada nesta Comissão, e obedecidos os procedimentos de praxe, a PEC foi submetida a discussão, em primeiro turno, oportunidade em que foram oferecidas as Emendas de Plenário n<sup>º</sup>s 01, 02, 03 e 04, tendo como primeiro signatário o ilustre Senador Aloísio Mercadante, cujos objetivos serão a seguir especificados.

### **Emenda de Plenário nº 01.**

Essa emenda busca suprimir o § 7º do art. 165, com a nova redação que consta da proposta. Por esse parágrafo, a proposta procura introduzir, no texto vigente, regra que obriga o detalhamento das dotações orçamentárias – à exceção das destinadas ao atendimento do serviço da dívida – no mínimo, por unidade da Federação.

O argumento utilizado em defesa da emenda, para a supressão do parágrafo, assenta-se no fundamento de que “Não seria razoável o detalhamento de gastos ‘por unidade da Federação’, vez que os Municípios também são unidades da Federação, nos termos do art. 1º da Constituição Federal. Se aprovado o texto original, além de serem considerados para tais fins de especificação de despesas os 26 Estados e o Distrito Federal,

deveriam ser levados em conta os 5.563 Municípios, o que seria um trabalho legiferante hercúlio e irracional”.

### **Emenda de Plenário nº 02.**

Com a emenda, busca-se introduzir dispositivo que estende aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “As normas estabelecidas no art. 57, § 2º, e na Seção II do Capítulo II do Título IV da Constituição Federal, com as alterações adotadas por esta Emenda, (...)”, sob a seguinte justificação:

“Impõe-se consignar na Emenda à Constituição que vier a ser promulgada, uma vez concluída a tramitação desta proposta, que as regras adotadas não se restringem aos orçamentos da União, projetando-se como ‘norma de pré-ordenamento’, como ensina o jurista Raul Machado Horta, para os Estados e, também, para o Distrito Federal e os Municípios, entes que integram o modelo federativo expresso no art. 1º, *caput*, da Constituição Federal”.

### **Emenda de Plenário nº 03.**

Prevê que a implantação da obrigatoriedade de execução de toda a programação constante da lei orçamentária seja feita de forma progressiva, nos prazos e condições fixados em lei complementar. A emenda é justificada sob o argumento de que a implementação de inovações, em matéria orçamentária, deve obedecer ao critério de progressividade, haja vista que o legislador constituinte estabeleceu, “no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), um rito de progressiva implantação das diretrizes insculpidas no corpo permanente da Constituição, para a discussão, deliberação e execução do orçamento”.

### **Emenda de Plenário nº 04.**

Extingue a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), na medida em que prevê que 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 dos respectivos regimentos”.

A justificação da proposta assenta-se nos seguintes fundamentos:

“As reformas estruturantes que estão sendo propostas estão a exigir, em conseqüência, uma alteração relativa ao processo legislativo conducente às deliberações sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

Com efeito, se a intenção que leva à apresentação da proposta em apreço é a afirmação da autonomia do Congresso Nacional para dispor sobre matérias orçamentárias, por igual razão cabe, nesta oportunidade, adotar um modelo similar à técnica norte-americana, em que as Casas deliberam, separadamente, na plenitude de suas atribuições e prerrogativas, sobre questões orçamentárias. Não se justifica, nesse novo contexto, a manutenção da comissão mista a que se refere o art. 166 da Constituição.”

É o Relatório.

## II – ANÁLISE

Nos termos dos incisos I e II do art. 101 do Regimento Interno, cabe a esta Comissão opinar sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe sejam submetidas e sobre o mérito das matérias de competência da União.

Quanto aos primeiros aspectos, não há reparos a oferecer às emendas nºs 01, 03 e 04, tendo em vista que não infringem quaisquer dispositivos constitucionais ou regimentais. Também, não colidem com a ordem jurídica estabelecida, razão pela qual conformam-se com os preceitos da juridicidade.

Já a emenda nº 02 colide frontalmente com as disposições do art. 230, combinado com o § 2º do 358 do Regimento Interno do Senado, tendo em vista que a matéria constante não tem relação direta e imediata com a matéria tratada na PEC.

Como a PEC trata de matéria orçamentária, fica claro que houve visível equívoco, quando da remissão à Seção II do Capítulo II do Título IV, que cuidam, respectivamente, “Das Atribuições do Presidente da República; Do Poder Executivo; Dá Organização dos Poderes”, em vez de “**Seção II do Capítulo II do Título VI**”, que tratam “Dos Orçamentos; das Finanças Públicas; Da Tributação e do Orçamento”. O equívoco pode ser corrigido por meio de subemenda, como se verá mais adiante.

Preliminarmente, cabe lembrar que o argumento básico defendido na PEC nº 22, de 2000, para inserção da obrigatoriedade de detalhamento da programação constante da lei orçamentária, no mínimo, por unidade da federação, ressalta o fato de que as distorções verificadas na prática alocativa dos recursos públicos levam de atropelo as normas constitucionais pertinentes.

Com efeito, o atual § 7º do art. 165 da Constituição estabelece que a distribuição do gasto público tem como objetivo reduzir as disparidades inter-regionais. Por essa previsão, fica claro que a alocação dos recursos orçamentários deve ser feita levando-se em conta essa realidade. Todavia, nos projetos de lei orçamentária que chegam ao Congresso, menos de vinte por cento das despesas encontram-se regionalizados (excluídas as dotações relacionadas com o serviço da dívida). Isso implica a alocação da maior parte dos recursos em programação genérica, abrigada nos denominados projetos guarda-chuvas. É essa prática que se tem em vista alterar.

Sobre a **Emenda nº 01**, cabem os seguintes comentários. De início, deve ser dito que, a percepção que se tem é que a Emenda visa mais à manutenção do *status quo* do que propriamente corrigir eventual imperfeição da PEC em exame. Com efeito, se o argumento maior é a impossibilidade de serem detalhadas todas as programações orçamentárias por todos os 26 Estados e o Distrito Federal, além de todos os 5.563 Municípios – uma vez que estes últimos teriam passado a constituir unidades da Federação – o teor da emenda deveria procurar, única e exclusivamente, extirpar esses últimos entes do texto da PEC e não simplesmente suprimir o dispositivo.

Quanto ao fato de os Municípios constituírem unidades da Federação, cabe assinalar que a doutrina não é pacífica a esse respeito. Alguns constitucionalistas, a exemplo de Pinto Ferreira [Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno, vol. II, p.

733 e seg.]<sup>1</sup>, entendem que o constituinte de 1988 incluiu esses entes como tal no texto do art. 1º da Lei das Leis. Outros, a exemplo de José Afonso da Silva<sup>2</sup>, rechaçam veementemente essa condição.

Segue-se breve excerto com as razões invocadas pelo último constitucionalista:

“Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe Federação de Estados. Estes são essenciais ao conceito de qualquer federação. (...) Em que muda a federação brasileira com o incluir dos Municípios como um de seus entes componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de municípios. (...)”.

Em face dessas divergências, entendemos que o melhor procedimento a adotar é deixar explícito que o detalhamento da programação orçamentária far-se-á, no mínimo, por **Estado e Distrito Federal**, com o fim de evitarem-se futuras polêmicas e por ser esta a real intenção dos signatários da PEC. Assim, estamos sugerindo a esta Comissão que adote, **subemenda nº 01**, em substituição à Emenda de Plenário nº 01, em atenção às ponderações oferecidas pelos Autores.

A **Emenda nº 02** busca estender aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como “norma de pré-ordenamento”, o princípio estabelecido no art.57, § 2º, bem como as disposições que constam da Seção II do Capítulo II do Título IV, conforme mencionado acima. Para tanto, e com base no mesmo art. 231 do Regimento Interno, estamos sugerindo subemenda em substituição à Emenda de Plenário nº 02, para correção da remissão incorreta à Seção II do Capítulo II do Título IV, em vez de “**Seção II do Capítulo II do Título VI**”, que tratam “Dos Orçamentos; Das Finanças Públicas; Da Tributação e do Orçamento”.

Já as razões constantes da **Emenda nº 03**, sobre a necessidade de ser observado o princípio da progressividade na implantação das regras que se pretende instituir, não merece ser acolhida na forma proposta, eis que a proposição sob exame (PEC.22/00) em seu art. 2º, já contempla espaço temporal (dois anos) para implantação do orçamento impositivo, com a previsibilidade necessária para o Executivo e Legislativo tenham para se adaptarem.

**Com efeito, ao migrar-se da cultura de um modelo de orçamento autorizativo, em que o Poder Executivo reina soberanamente acerca do que deve ou não ser executado, para outro em que as decisões de não execução devem ser compartilhadas com o Congresso Nacional, é de se prever que as normas de transição devam conter a flexibilidade necessária para os ajustes que se tornarem indispensáveis.**

Quanto à extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), prevista na **Emenda nº 04**, atualmente existe clamor quase generalizado, no sentido de que aquele colegiado tornou-se um órgão totalmente desacreditado para condução do processo de apreciação especialmente das leis orçamentárias anuais.

<sup>1</sup> Apud Soares, Orlando. *In Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. Editora Forense, 1ª Ed., Rio de Janeiro, 1991, p. 222.

<sup>2</sup> Silva, José Afonso da. *In Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores, 15ª Ed., São Paulo, p. 475.

Com vistas ao aperfeiçoamento das normas que tratam das matérias orçamentárias, foi recentemente criada pelo Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, uma comissão mista, integrada por 10 Deputados e 5 Senadores, para apresentar sugestões de um novo modelo de comissão para cuidar dessas matérias. Assim, a emenda em análise já aponta para uma das providências fundamentais: a extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

### **III - VOTO**

Em vista do exposto opinamos:

- I) pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das Emendas de Plenário n<sup>º</sup>s 01, 02, 03 e 04;
- II) pelo acolhimento, no mérito, das Emendas de Plenário n<sup>º</sup>s 01 e 02, nos termos das subemendas, a seguir propostas;
- III) pela **rejeição**, no mérito, da Emenda de Plenário n<sup>º</sup> 03;
- IV) pelo acolhimento, no mérito, da Emenda de Plenário n<sup>º</sup> 04, no exato termo em que foi formulada;

### **SUBEMENDA N<sup>º</sup>**

(À EMENDA DE PLENÁRIO N<sup>º</sup> 01, À PEC N<sup>º</sup> 22, DE 2000)

**Dê-se ao § 7º do art. 165 da PEC n<sup>º</sup> 22, de 2000, a seguinte redação:**

“Art. 165. ....

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e III, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, **por Estado e Distrito Federal**, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais.” (NR)

## **SUBEMENDA N<sup>º</sup>**

(À EMENDA DE PLENÁRIO N<sup>º</sup> 02, À PEC N<sup>º</sup> 22, DE 2000)

**Acrescente-se à PEC n<sup>º</sup> 22, de 2000, a seguinte art. 2<sup>º</sup>, renumerando-se o atual art. 2<sup>º</sup> para art. 3<sup>º</sup>:**

Art. 2<sup>º</sup> As normas estabelecidas no §2<sup>º</sup> do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

**Senador César Borges, Relator**

## **IV – DECISÃO DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em Reunião Ordinária realizada nessa data, decide pela aprovação da Emenda n<sup>º</sup> 4-PLEN e das Emendas n<sup>º</sup>s 1-PLEN a 3-PLEN, na forma das Subemendas a seguir descritas:

### **SUBEMENDA À EMENDA N<sup>º</sup> 01-PLEN**

(OFERECIDA À PEC N<sup>º</sup> 22, DE 2000)

Dê-se ao § 7<sup>º</sup> do art. 165 da PEC n<sup>º</sup> 22, de 2000, a seguinte redação:

“Art. 165. ....

§ 7<sup>º</sup> Os orçamentos previstos no § 5<sup>º</sup>, I e III, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, **por Estado e Distrito Federal**, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais.” (NR)

**SUBEMENDA À EMENDA Nº 02-PLEN**  
(OFERECIDA À PEC Nº 22, DE 2000)

Acrescente-se à PEC nº 22, de 2000, o seguinte art. 2º, renumerando-se o atual art. 2º para art. 3º:

Art. 2º As normas estabelecidas no §2º do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

**SUBEMENDA À EMENDA Nº 03-PLEN**  
(OFERECIDA À PEC Nº 22, DE 2000)

Dê-se ao art. 2º da proposta em epígrafe a seguinte redação:

Art. 2º O disposto no art. 165-A será cumprido nas condições fixadas em lei complementar a ser editada no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da promulgação desta Emenda.

Sala das Comissões, 19 de abril de 2006.

Senador **ANTONIO CARLOS MAGALHÃES**  
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.