



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 443, DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Emendas de Plenário nºs 1 a 4, à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, que altera disposições da Constituição Federal, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Magalhães, 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, que tem como primeiro signatário o nobre Senador Antonio Carlos Magalhães, visa a alterar e acrescentar vários dispositivos à Constituição Federal, no sentido de tornar a execução obrigatória toda a programação constante da lei orçamentária anual.

Aprovada nesta Comissão, e obedecidos os procedimentos de praxe, a matéria foi submetida a discussão, em primeiro turno, oportunidade em que foram oferecidas as Emendas de Plenário nºs 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, aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, 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 consequência, 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, nos termos em que foi formulada, 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 dela constante não tem relação direta e imediata com a matéria tratada na PEC.

Como o 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; Da 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.]¹, 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 Silva², 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 é que 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, e 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 VI, 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 que Executivo e Legislativo tenham tempo 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.

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

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

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

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 nºs 01, 02, 03 e 04;

II) pelo acolhimento, no mérito, das Emendas de Plenário nºs 01 e 02, nos termos das subemendas, a seguir propostas;

III) pela **rejeição**, no mérito, da Emenda de Plenário nº 03;

IV) pelo acolhimento, no mérito, da Emenda de Plenário nº 04, no exato termo em que foi formulada;

SUBEMENDA

(À EMENDA DE PLENÁRIO Nº 01, À PEC Nº 22, DE 2000)

Dê-se ao § 7º do art. 165 da PEC nº 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

(À EMENDA DE PLENÁRIO Nº 02, À PEC Nº 22, DE 2000)

Acrescente-se à PEC nº 22, de 2000, a 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.

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em Reunião Ordinária realizada nesta data, decide pela aprovação da Emenda nº 4-PLEN e das Emendas nºs 1-PLEN a 3-PLEN, na forma das Subemendas a seguir descritas:

SUBEMENDA À EMENDA Nº 1-PLEN

Dê-se ao § 7º do art. 165 da PEC nº 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 À EMENDA Nº 2-PLEN

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

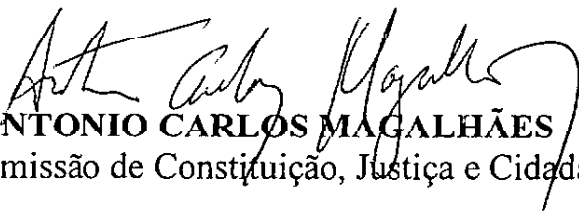
Art. 2º As normas estabelecidas no §2º do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

SUBEMENDA À EMENDA Nº 3-PLEN

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.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

Emendas do Plinário n.ºs 1 a 4, opucidas in
PROPOSIÇÃO: PEC Nº 22 DE 2000

(Tramita com as PEC's n.ºs 77 de 1999 e 28 de 2000).

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 19/04/2006, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: <i>[Assinatura]</i>	
RELATOR: <i>[Assinatura]</i> Don. Lísan Borges	
BLOCO DA MINORIA (PFL e PSDB)	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES (PRESIDENTE)	1-ROMEUE TUMA <i>[Assinatura]</i>
CÉSAR BORGES <i>[Assinatura]</i> (RELATOR)	2-MARIA DO CARMO ALVES
DEMÓSTENES TORRES <i>[Assinatura]</i>	3-JOSÉ AGRIPINO
EDISON LOBÃO <i>[Assinatura]</i>	4-JORGE BORNHAUSEN
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO <i>[Assinatura]</i>
JOÃO BATISTA MOTTA <i>[Assinatura]</i>	6- TASSO JEREISSATI
ALVARO DIAS <i>[Assinatura]</i>	7-EDUARDO AZEREDO <i>[Assinatura]</i>
ARTHUR VIRGÍLIO <i>[Assinatura]</i>	8-LEONEL PAVAN
JUVÊNCIO DA FONSECA	9-LÚCIA VÂNIA
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, ⁽¹⁾ , PL e PPS)	
ALOIZIO MERCADANTE <i>[Assinatura]</i>	1-DELCEÍDIO AMARAL
EDUARDO SUPICY	2- PAULO PAIM
FERNANDO BEZERRA	3-SÉRGIO ZAMBIASI
MAGNO MALTA	4- PATRÍCIA SABOYA GOMES
IDELI SALVATTI <i>[Assinatura]</i>	5-SIBÁ MACHADO <i>[Assinatura]</i>
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>[Assinatura]</i>	6-MOZARILDO CAVALCANTI
SERYS SLHESSARENKO <i>[Assinatura]</i>	7-MARCELO CRIVELLA ^(2,3)
PMDB	
RAMEZ TEBET <i>[Assinatura]</i>	1-LUIZ OTÁVIO
MAGUITO VILELA	2-GERSON CAMATA
JOSÉ MARANHÃO	3-SÉRGIO CABRAL
ROMERO JUCÁ	4-ALMEIDA LIMA
AMIR LANDO <i>[Assinatura]</i>	5-WELLINGTON SALGADO
PEDRO SIMON <i>[Assinatura]</i>	6-GARIBALDI ALVES FILHO
PDT	
JEFFERSON PERES <i>[Assinatura]</i>	1-OSMAR DIAS

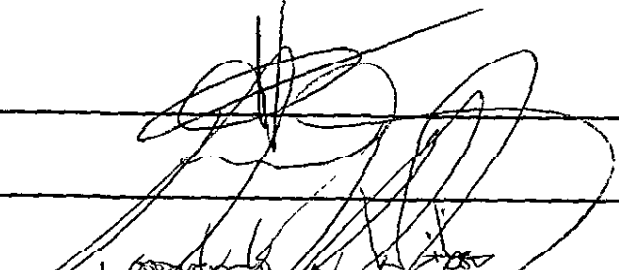
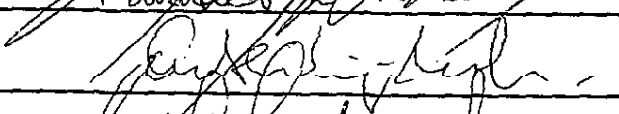
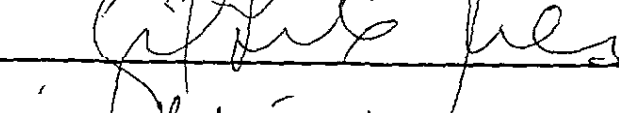
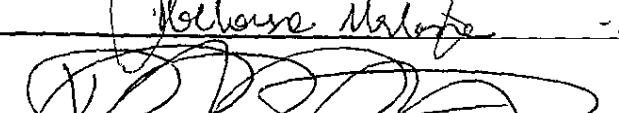
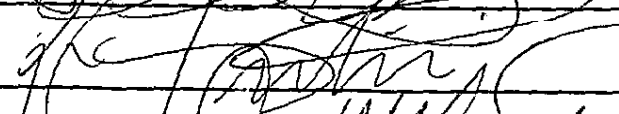
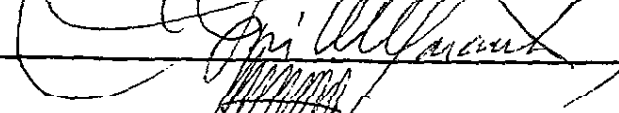


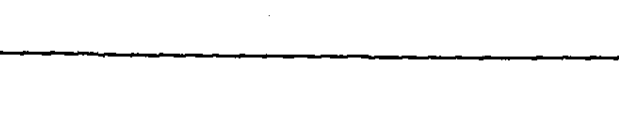
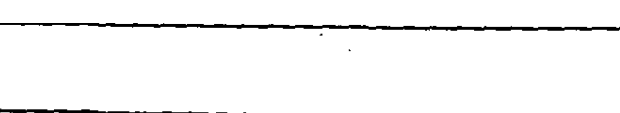

Atualizada em: 05/04/2006.

(1) O PTB deixou de integrar o Bloco de Apoio ao Governo em 08/06/2005.

(2) O Senador Marcelo Crivella filiou-se ao PMR em 28/09/2005.

(3) O Partido Municipalista Renovador (PMR) passou a denominar-se Partido Republicano Brasileiro (PRB), conforme certidão expedida pelo TSE em 27.03.2006.

ASSINAM O PARECER
ÀS EMENDAS NºS 1 a 4, de PLENÁRIO oferecidas à
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22, DE 2000,
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 19/04/2006, COMPLEMENTANDO AS
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F.,
OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1 -  SEN. ALMEIDA LIMA
- 2 -  SEN. HERÁCLITO FORTES
- 3 -  SEN. FLEXA RIBEIRO
- 4 -  SEN. ARTHUR VIRGÍLIO
- 5 -  SEN. GILBERTO MESTRINHO
- 6 -  SEN. HELOÍSA HELENA
- 7 -  SEN. AUGUSTO BOTELHO
- 8 -  SEN. SÉRGIO ZAMBIASI
- 9 -  SEN. JOSÉ MARANHÃO
- 10 -  SEN. VALDIR RAUPP
- 11 -  SEN. TIÃO VIANA
- 12 - _____
- 13 - _____
- 14 - _____
- 15 - _____

ASSINAM O PARECER
ÀS EMENDAS NºS 1 a 4, de PLENÁRIO oferecidas à
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22, DE 2000,
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 19/04/2006, COMPLEMENTANDO AS
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F.,
OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1 – Almeida Lima

2 – Heráclito Fortes

3 – Flexa Ribeiro

4 – Arthur Virgílio

5 – Gilberto Mestrinho

6 – Heloísa Helena

7 – Augusto Botelho

8 – Sérgio Zambiasi

9 – José Maranhão

10 – Valdir Raupp

11 – Tião Viana

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS
TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

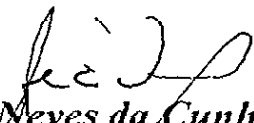
OF. GAB.GOV. nº 55/05

Belo Horizonte, 27 de abril de 2005.

Prezado Senador,

Em referência ao Ofício nº 26/2005, enviado por V. Exa., honra-me contribuir com essa egrégia Comissão, no sentido de participar de elaboração de 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". Para tanto, envio a experiência do planejamento e da execução orçamentária em Minas Gerais, consubstanciada no material em anexo, o qual espero contribuir para o bom desempenho dos trabalhos.

Atenciosamente,


Aécio Neves da Cunha
Governador do Estado de Minas Gerais

A Sua Excelência o Senhor
Senador Antônio Carlos Magalhães
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
Brasília - DF

Nota Técnica

Assunto: Planejamento e Orçamento Público

Desde a década de 60 existe um reconhecimento nos meios especializados de que a relação entre as variáveis político-institucionais que determinam os resultados das políticas são, quase sempre, construídas em processos suscetíveis a distorções onerosas e, muitas vezes, imperceptíveis para a sociedade. Esta área de estudo, que envolve as Ciências Políticas, Econômicas e o Direito, é denominada Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) que, nas palavras de seu principal representante, James Buchanan, é a política sem romantismo, que reconhece a existência de falhas na relação entre os agentes e, a partir deste intróito realista (positivo), mostra as razões para que a coletividade não se sinta atendida pelos seus representantes.

O processo de planejamento e orçamento governamental é uma das principais dimensões desta questão. São instrumentos de lógica trivial que, ao longo do tempo, perderam seus papéis de refletir e gerar resultados alinhados com os desejos da sociedade. Os planos, em tese, indicariam a direção proposta pelos Poderes Executivo e Legislativo. A estratégia definida nos planos determinaria os orçamentos anuais e, em condições normais, a sociedade perceberia com transparência os resultados das políticas.

Na prática isto não ocorre. Os processos de construção dos planos e orçamento sobrepujam seus princípios. A consequência é um ciclo perverso de planejamento e orçamento em que a sociedade passa a não acreditar nestes instrumentos e, desta forma, a avaliação dos resultados e dos atores políticos assume racionalidade distinta e, não raramente, a decisão dos eleitores é movida por atos espúrios de políticos e burocratas míopes em relação às demandas sociais. Esta consequência é tanto mais severa quanto menor é a credibilidade dos instrumentos de planejamento e orçamento.

No Brasil, o processo de planejamento e orçamento muitas vezes é rotulado de irrealista ou fictício. Há razões para isto. Propõe-se um plano plurianual que não é respeitado pelos orçamentos anuais. Os processos de construção permitem tal distorção. A reação sábia da sociedade e de seus representantes no Legislativo é de negligenciar os planos e voltar atenções para os orçamentos anuais. Perdemos, com isto, o principal instrumento orientador de políticas.

No orçamento, mais uma vez, os processos de elaboração e execução são permissivos e não atendem (de fato) aos preceitos constitucionais. Existem princípios e normas que disciplinam a elaboração e execução de orçamentos. Na fase de elaboração, o orçamento estima receitas e autoriza despesas. A execução destas despesas dependerá do comportamento das receitas e do cumprimento de diversas normas legais de responsabilidade fiscal, aplicações obrigatórias (legais), precedências na execução de determinadas despesas, entre outras. Na elaboração e execução de orçamentos é saudável alguma discricionariedade do Poder Executivo para garantir a eficácia das ações, isto é, o Poder Executivo precisa de determinado grau de liberdade para promover alterações nas previsões orçamentárias iniciais durante a execução, de forma a assegurar o êxito do que foi planejado. Observem aí o primeiro problema dos orçamentos. Se, como mencionado, o plano já foi esquecido, não existe forma de avaliar o uso da discricionariedade do Poder Executivo. A consequência disto não pode ser minimizada.

A elaboração e a execução do orçamento, neste ambiente indesejado, se transformam em ficção com impactos (negativos) reais para a sociedade. Não raramente, estimam-se de forma irrealista as receitas, autorizam-se despesas que, obviamente, não serão realizadas na integralidade, e o Poder Executivo, em razão da ausência de um plano norteador, tem discricionariedade para escolher quais despesas e quando serão executadas. O resultado final, todos conhecem, é a utilização da discricionariedade do Poder Executivo para promover barganhas políticas e outras práticas que, inexoravelmente, têm na sociedade o principal perdedor.


Impressiona como os processos administrativos sobrepõem-se aos preceitos constitucionais e legais. Impressiona mais reconhecer que as pessoas não percebem que a razão de serviços públicos precários, da baixa e péssima distribuição de renda, entre outros problemas, tem como causa fundamental um Estado que, histórica e sorrateiramente, utiliza-se dos instrumentos de planejamento e orçamento para perpetuar práticas patrimonialistas e fisiologistas impensáveis em uma sociedade moderna.

Neste sentido, quaisquer propostas que objetivem resgatar os instrumentos de planejamento e permitir a boa execução das políticas públicas merecem apoio incondicional.

No Planejamento do Governo de Minas, especificamente, na opção estratégica de “reorganizar o setor público estadual”, trabalhamos basicamente em duas dimensões: promover o ajuste fiscal e aumentar a eficácia do setor público. Em termos de ajuste fiscal, os números da evolução anual do *déficit* mostram a opção incondicional do governo pela austeridade fiscal.

Com objetivo de garantir a eficiência alocativa, foi revitalizado um arcabouço institucional para garantir os programas e projetos prioritários, tendo como premissa o equilíbrio fiscal. Compõem este arcabouço institucional o PMDI, o Plano Plurianual (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária e o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Adicional e, particularmente em Minas Gerais, a Junta de Programação Orçamentária e Financeira. Tal Comitê é composto por membros da Secretaria de Fazenda e de Planejamento e Gestão e funciona como instância deliberativa permanente sobre os instrumentos legais mencionados, acompanhamento dos resultados e prescrição, a qualquer tempo, de medidas corretivas. Corporifica-se, assim, a integração planejamento-orçamento-finanças.

Bernardo Tavares de Almeida
Superintendente Central de Planejamento



Tadeu Barreto Guimarães
Subsecretário de Planejamento e Orçamento

Ofício nº 26/2005-PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 18 de abril de 2005.


Ao Excelentíssimo Senhor
AÉCIO NEVES DA CUNHA
Governador do Estado de Minas Gerais

Assunto: Audiência Pública.

Senhor Governador,

Tenho a honra de convidar Vossa Excelência, para prestar sua valiosa colaboração, no sentido de subsidiar nossos trabalhos com informações e esclarecimentos sobre as Emendas de Plenário, de iniciativa do Senador Aloizio Mercadante, oferecidas à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, de minha autoria, que "Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual", no momento sob exame desta Comissão, em Audiência Pública durante Reunião Ordinária a realizar-se no dia **04 de maio, quarta-feira, às 10 horas**, na Sala de Reuniões da CCJ, nº 3, da Ala Senador Alexandre Costa, Anexo II, desta Casa.

Atenciosamente


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

OFÍCIO GP Nº 274

Rio de Janeiro, de 16 de maio de 2005.

Excelentíssimo Senhor Senador,

Em atenção ao Ofício nº 25/2005-PRESIDÊNCIA/CCJ e, consoante determinação, incumbiu-me o Exº Sr. Prefeito de remeter, anexa, fotocópia dos comentários do Secretário Municipal de Fazenda desta Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Respeitosamente,


JOÃO MARCOS CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE
Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito

A Sua Excelência o Senhor
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
Edifício Principal – Gabinete – 05
Cep: 70165-900 – Brasília – Distrito Federal
GP/AEA/ESR/DIGR//

PEC nº 022/2000 - Altera a CF tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária Anual.

Introdução

A proposta de EC do Senador Antônio Carlos em resumo propõe :

- a) Tornar obrigatória a programação contida na LOA . Hoje tem caráter de autorização.
- b) aprofundar o detalhamento da programação orçamentária pelo menos até o nível de Estado tentando evitar com isto as chamadas categorias de programação genéricas.
- c) alterar os prazos para o Congresso Nacional apreciar os PL do PPA-LDO-LOA cortando drasticamente os prazos do Executivo e ampliando os do Legislativo
- d) outras propostas de menor impacto.

Avaliada pelo aspecto exclusivamente técnico a proposta segue a tendência de evolução das funções do orçamento público moderno cuja última etapa certamente envolveria a obrigatoriedade de execução de sua programação como prevalece em sociedades desenvolvidas do ponto de vista institucional e de estabilidade econômica.

Acontece que as etapas a serem cumpridas antes que se possa atingir este objetivo são muitas e ainda difíceis de serem concretizadas especialmente quando se pretende estender , do ponto de vista teórico acertadamente , seus efeitos aos Estados e Municípios. Há enormes diferenças entre o nível de evolução das técnicas orçamentárias entre os diferentes entes federados.

A União se encontra bem mais adiantada neste aspecto . A representação dos elementos de planejamento que refletem o Programa de Governo , seus objetivos e metas nas diversas dotações atribuídas às categorias de programação é facilmente identificável nos créditos orçamentários e adicionais da União. O mesmo não ocorre com a maioria de Estados e Municípios .

Outro aspecto fundamental que aponta para a falta de oportunidade da Proposta se relaciona as regras estabelecidas para o Executivo no caso de ocorrência de eventos que impliquem na impossibilidade de execução da programação. São extremamente rígidos , não abrangem os quatro meses finais do Exercício criando um vazio sem especificação de regras e ainda assim enquadra o Chefe do Executivo em crime de responsabilidade pela não execução da programação.

Com as regras propostas , mesmo com o estágio atual de evolução do Orçamento Federal, a relação do Executivo com o Congresso já seria difícil pela falhas apontadas. Nas Câmaras de Vereadores e Assembléias Estaduais muito mais. Imaginem o Legislativo emendando o Orçamento, cancelando de categorias de programação de obras em andamento ou despesas de caráter continuado. Com a programação obrigatória o Executivo teria que enviar PL explicando os motivos da impossibilidade de execução. Sendo rejeitado, o que fazer ? Parar as obras e/ou serviços essenciais ?

Salvo melhor juízo, me parece que a proposta visa impedir o contingenciamento do orçamento e a não execução de emendas legislativas. Para tanto , encomendaram um trabalho técnico para encapar o monstro.

A seguir o detalhamento da PEC por artigo da CF :

1) Art. 57 parágrafo 2º

O dispositivo proposto me parece correto e , por exemplo já é aplicado no MRI na tramitação da LOA. O dispositivo atual da CF se refere a LDO e ao recesso de julho.

2) Art. 165 Parágrafo 7º

Atualmente a regionalização está no parágrafo 1º do Art. 165 e se refere apenas às despesas de capital e programas de natureza continuada o que me parece coerente .

O parágrafo 7º que se pretende alterar atualmente regula as funções dos orçamento fiscal e de investimento no sentido de reduzir desigualdades regionais.

A alteração proposta muda completamente o sentido do parágrafo passando a tratar dos orçamentos fiscal e da seguridade, o que faz sentido, porém perde o rumo quando não prevê que as programações devam ser detalhadas somente para as despesas de capital e programas continuados (nos termos do parágrafo 1º) optando por incluir toda a programação ressaltando apenas as dotações referentes a dívida pública. Isto é , no geral, uma impropriedade.

O detalhamento por Estado (com a correção da Subemenda a Emenda nº 1 do Senador Mercadante) no Orçamento da União já é de uma certa forma feito através dos Sub-títulos.

3) Art. 165 Parágrafo 9º

Apenas suprime a expressão - os prazos - o que faz todo o sentido no contexto da PEC pois mais adiante propõe a fixação constitucional dos prazos retirando a competência da lei complementar.

4) Introdução do Parágrafo 10º ao Art. 165

Insere na CF, de uma certa forma, o Art. 45 da LRF (Não permite o início de novos projetos enquanto os em andamento não estiverem suficientemente atendidos) que já está consagrado em várias LDO, inclusive a nossa. Não me parece matéria para a CF mas está OK.

5) Inclusão do Art. 165 - A

Trata-se do novo artigo introduzindo a obrigatoriedade de execução da programação dos orçamentos. Já comentado no resumo inicial.

Sinto muita falta de alterações no parágrafo 3º, Inciso II, do Art 166, que trata das exclusões para aceitação de emendas ao PL da LOA. Por exemplo, com a introdução de uma letra d) mais ou menos assim : d) dotações atribuídas a categorias de programação que envolvam projetos em andamento e as relativas as programações de natureza continuada.

Justifica-se a recomendação pois o Art. 165 - A proposto pelo Senador Antonio Carlos torna obrigatória a programação constante da Lei Orçamentária. Assim, se o Congresso via emendas cancela dotações com as características acima o Executivo não tem como cumprir a lei ou terá que se justificar junto Congresso via PL, correndo o risco de rejeição, somente para cumprir a lei.

6) altera o Art. 166

Altera o art. Atual que remete a matéria para lei complementar para fixar na CF os prazos para entrega do PPA-LDO -LOA. Os fixados para o PPA e LOA (30/4 e 30/5 respectivamente) são absurdos. Quem elabora passa dispor de prazos curtíssimos quem analisa Será que a verdadeira elaboração será feita no Legislativo ? E o princípio da reserva legal (Art. 165 I, II, III da CF) / presidencialismo ?

7) Art. 2º da PEC. Fixa o prazo para entrada em vigor da emenda

Aqui é fixado o prazo para entrada em vigor da EC. Primeiro dia do segundo ano subsequente à sua publicação. Este seria o prazo mínimo que possibilitaria a adaptação dos orçamentos. Ele é de qualquer maneira muito curto.

Aqui tem a Emenda nº 3 do Senador Mercadante (rejeitada no parecer do Relator) que propõe remeter para a Lei Complementar os prazos e condições para entrada em vigor do Art. 165 - A que trata da obrigatoriedade da programação. O Antônio Sá em seus comentários propôs estender a todos os dispositivos da PEC o que , pelo menos, poderia disponibilizar mais tempo para a avaliação das consequências desta proposta de PEC

8) Subemenda a Emenda nº 2

Estende a Estados e Municípios os dispositivos. O padrão é seguir a regulação constitucional em matéria orçamentária. A LRF por exemplo tem dispositivo estendendo a eficácia a Estados e Municípios. Na introdução já foi comentado este dispositivo.

9) Emenda nº 4 Processamento das leis orçamentárias nas duas casas do Congresso (acatada pelo Relator)

Para nós o dispositivo não tem aplicação. Do ponto de vista do processo legislativo federal não sei avaliar.

Ofício nº 25/2005-PRESIDÊNCIA/CCJ

Brasília, 18 de abril de 2005.


Ao Excelentíssimo Senhor
CÉSAR MAIA
Prefeito do Rio de Janeiro - RJ

Assunto: Audiência Pública.

Senhor Prefeito,

Tenho a honra de convidar Vossa Excelência, para prestar sua valiosa colaboração, no sentido de subsidiar nossos trabalhos com informações e esclarecimentos sobre as Emendas de Plenário, de iniciativa do Senador Aloizio Mercadante, oferecidas à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, de minha autoria, que "Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual", no momento sob exame desta Comissão, em Audiência Pública durante Reunião Ordinária a realizar-se no dia **04 de maio, quarta-feira, às 10 horas**, na Sala de Reuniões da CCJ, nº 3, da Ala Senador Alexandre Costa, Anexo II, desta Casa.

Atenciosamente


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

Publicado no Diário Senado Federal de 5/5/2006

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF
(OS:14151/2006)