

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2011, que "insere dispositivo na Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de parlamentares".

RELATOR: Senado EDUARDO AMORIM

I - RELATÓRIO

É submetida ao exame desta Comissão, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 17, de 2011, que "insere dispositivo na Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de parlamentares". A Senadora Ana Amélia é a primeira signatária da proposta.

Com o apoio de expressivo número de pares, a autora apresenta à apreciação deste Senado Federal a presente PEC que, além de tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de parlamentares, estabelece, ainda, as seguintes regras, visando garantir a eficácia da disposição principal: (i) as dotações decorrentes das emendas de parlamentares serão identificadas na lei orçamentária; (ii) são vedados o cancelamento ou o contingenciamento, total ou parcial, de dotações



orçamentárias oriundas das emendas dos parlamentares; (iii) a não execução dessas dotações implica crime de responsabilidade, de que trata o art. 85, VI, da Constituição Federal.

Na justificação, a autora corretamente lembra que, ao apreciar matérias orçamentárias, o Congresso Nacional "não está restrito apenas às junções legislativas e de controle, mas está a exercer um relevante papel nas decisões políticas do mais alto interesse para o País". Argumenta, ainda, que em face da rigidez que caracteriza a programação orçamentária decorrente das inúmeras vinculações existentes entre importantes parcelas de receitas e respectivas despesas, a margem de atuação dos parlamentos no processo de alocação dos recursos é bastante restrita. Como resultado, as alterações possíveis na proposta orçamentária, mediante emendas, acabam sendo, geralmente, de pequena monta.

Não existindo nenhuma garantia de que as dotações decorrentes de emendas serão executadas, o exercício das prerrogativas dos parlamentares fica ainda mais prejudicado. O poder unilateral exercido pelo Executivo, de decidir o que executar e o que não executar, no entender da Senadora Ana Amélia, enseja uma das mais gritantes disfunções existentes na relação entre os dois Poderes que é a utilização da liberação de recursos oriundos das emendas como instrumento de barganha política.

Na realidade, em razão do tema geral aqui tratado - a execução do orçamento governamental – o principal significado da proposição está na preservação e a valorização das funções do Poder Legislativo, especificamente quando aprecia e delibera sobre matérias orçamentárias.

A referida PEC foi distribuída a esta Comissão, tendo o Sr. Presidente designado-me relator da matéria.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

a) Sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade

Do ponto de vista regimental, cabe a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimetnalidade das matérias que lhe forem submetidas, consoante o disposto no art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal.

Com efeito, cumpre ressaltar que a Constituição Federal estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção presidencial, dispor sobre todas as matérias de competência da União, dentre as quais as relativas ao orçamento e aos projetos de lei orçamentária anuais. (cf. art. 24, II, combinado com o art. 166, todos da CF).

Por outro lado, a matéria de que trata a presente PEC não ofende quaisquer das cláusulas pétreas inscritas no art. 60, § 4º, da Lei Maior, nem insurge contra o mandamento constitucional que veda emenda à Constituição em vigência de estado de defesa, ou de sítio. Ademais, a proposta está em conformidade com o ordenamento jurídico e contribui para o seu aprimoramento.

Do ponto de vista formal, a apresentação da PEC atende, também, ao requisito de apoio de pelo menos 1/3 dos membros da Casa.

Conclui-se, assim, que do ponto de vista constitucional, jurídico e regimental, a matéria de que trata a PEC subsume-se às hipóteses previstas em nosso ordenamento constitucional e infraconstitucional. Além disso, não há reparos a fazer quanto à técnica legislativa.

b) Sobre o mérito da Proposta

Depois de longo período em que a Constituição Federal previa, para o Poder Legislativo, papel meramente homologatório das decisões orçamentárias tomadas pelo Poder Executivo, a Constituição de 1988 restabeleceu as prerrogativas dos parlamentares de influírem concretamente na formulação dos planos e dos orçamentos públicos.

As leis orçamentárias comportam dotações de execução compulsória e dotações de caráter autorizativo. Em várias situações, entretanto, poder-se-ia justificar a não execução de ações orçamentárias. É o que ocorreria, por exemplo, quando do atraso na elaboração dos projetos, da impugnação dos processos licitatórios, de impedimentos legais de várias ordens, quando a arrecadação efetiva for menor do que a estimada ou quando for necessária a realização de despesas não previstas no orçamento. Julgamos que apenas nesses casos caberá ao executor protelar, suspender ou deixar de executar os créditos autorizativos-limitativos-discrecionários, já que os demais, inclusive os objeto da proposição em tela, seriam de execução obrigatória.

Assim, considerando-se a natureza das ações a cargo das instituições do Estado, não é possível transformar em obrigatória **toda** a

programação orçamentária. A solução está, na realidade, na busca de mecanismo onde os Poderes Executivo e Legislativo compartilhem a decisão sobre o que realizar e o que não realizar. Já que o Poder Legislativo participa, por meio da aprovação da lei orçamentária, da escolha da programação, seria desejável, a nosso ver, que houvesse uma forma de tornar obrigatória a execução orçamentária daqueles recursos alocados no orçamento da União por meio de emendas de parlamentares.

Por outro lado, observa-se que a discricionariedade para executar as programações e a flexibilidade para alterar as leis orçamentárias se mantiveram incólumes em favor do Poder Executivo. E as políticas públicas decorrentes dos orçamentos são executadas, de um modo geral, na visão única dos ocupantes dos postos executivos, nem sempre atentos quanto à visão parlamentar sobre as diferentes demandas sociais e as diversidades regionais.

Finalmente, vale destacar que, em tempos de administração pública gerencial, o mero rigor fiscal na execução do orçamento não é suficiente para assegurar o papel do Estado como provedor de serviços ao cidadão-cliente. Hoje, a gestão deve ser baseada em resultados, na efetiva entrega de produtos que melhorem a qualidade de vida da população, e não apenas no cumprimento de indicadores fiscais, muitas vezes desconhecidos da população em geral.

Devemos observar que, passados treze anos desde a propositura de PEC nº 22, de 2000, tratando deste tema, os problemas orçamentários se agravaram, pelo menos do ponto de vista da participação efetiva do Congresso Nacional sobre o assunto. Até mesmo a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, não foi suficiente para melhorar, nesse aspecto, o inadequado quadro orçamentário.

Não obstante o exposto e as razões fundamentadas na autoria da PEC, cumpre ressaltar que o Senado Federal aprovou, em novembro de 2013, a PEC nº 22-A, de 2000, nos termos do Substitutivo consolidado, formulado pelo Relator, Senador Eduardo Braga.

Como se sabe, esta PEC 22-A tem origem na PEC 22, de 2000, que teve como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Magalhães e que visava tornar obrigatória a execução de toda a programação orçamentária anual. Ela foi aprovada pelo Senado em agosto de 2006 e, após longos anos de tramitação na Câmara, ela retornou logo em seguida ao Senado.

Nesta Casa, o mencionado Substitutivo, apresentado pelo Senador Eduardo Braga, foi aprovado e imediatamente remetido à Câmara, na mesma data de 13 de novembro de 2013.

Conforme a redação final, as alterações aprovadas pelo Senado para os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal impõem a obrigatoriedade de execução da programação orçamentária decorrente das emendas individuais dos deputados e dos senadores, até o limite total igual a 1,2% da Receita Corrente Líquida da União prevista no projeto de lei orçamentária. A metade do montante das emendas será destinada a ações e serviços públicos de saúde, cujo setor passará a contar com percentuais crescentes de RCL entre 2014 e 2018, evoluindo de 13,2% em 2014 para os 15% das RCL em 2018 - neles incluídos os valores das referidas emendas dos parlamentares e os recursos dos royalties do petróleo para a saúde.

A PEC 22-A restringe a hipótese de não execução das emendas individuais apenas em razão de impedimento de ordem técnica. Mesmo nesses casos, o Poder Executivo deverá encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional para deliberação sobre a reprogramação ante o impedimento insuperável.

Por fim, entendo que a caracterização da não execução da programação decorrente de emendas parlamentares individuais como crime de responsabilidade é desnecessária, uma vez que a Constituição Federal já tipifica como tal crime atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária, nos termos do disposto no art. 85, inciso VI, da Lei Maior.

Em suma, a proposição sob exame contribuiu inegavelmente para o enriquecimento dos debates e análises sobre a matéria no Senado Federal. Todavia, como visto, em razão da aprovação da PEC nº 22-A, de 2000, pelo Senado Federal em novembro de 2013, que contém de forma adequada a essência das medidas propostas na mencionada PEC 17, de 2011, entendo que ela encontra-se prejudicada, pela perda de oportunidade de seu objeto.

III - VOTO

Diante do exposto, manifesto-me pela constitucionalidade, juridicidade regimental e boa técnica legislativa da PEC nº 17, de 2011, e, no mérito, voto pela prejudicialidade e arquivamento da proposta, em conformidade com o art. 372, combinado com o disposto no art. 334, incisos I e II e § 4º, todos do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14889.00375-75