



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 77, DE 1999

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

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 O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

"Art. 165. ....

§ 10. As dotações consignadas na lei orçamentária anual serão de execução obrigatória em no mínimo oitenta por cento, até o nível de projeto, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei.

§ 11. Os projetos referentes às anulações mencionadas no parágrafo anterior submeter-se-ão ao mesmo rito aplicável às proposições que tenham por objeto as medidas previstas no inciso VI do art. 167.

§ 12. É vedada a concessão de autorização para anulação de dotações, no texto da lei orçamentária anual."

Art. 2º O inciso VI do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167. São vedados:

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, vedada, para esse fim, a edição de medida provisória."(NR)

#### Justificação

O texto da Constituição Federal de 1988, no que tange à área orçamentária, revela a nítida preocupação dos constituintes em estabelecer um arcabouço jurídico capaz de assegurar ao Estado, condições de atuação eficaz na execução das políticas públicas definidas na lei orçamentária anual. Inovações como a lei do plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias buscaram, acima de tudo, a integração do planejamento com o orçamento. Dessa forma, a programação estabelecida na lei orçamentária anual passou a representar a etapa final de um processo no qual a atuação governamental deve, necessariamente, caracterizar-se por um conjunto de ações lógicas e racionalmente estruturadas, a fim de que não ocorram desperdícios de energias e recursos na consecução de seus objetivos.

A despeito, porém, dessa lúcida preocupação dos constituintes de 1988, a lei orçamentária anual, segundo velha tradição, continua sendo executada apenas parcialmente. É o que o Poder Executivo, à falta de clara definição legal, entende que a lei orçamentária anual tem caráter meramente autorizativo, não sendo, portanto, lei em sentido material, de modo a serem as políticas públicas nela estabelecidas de execução obrigatória.

Ora, forçoso é convir em que, a partir dessa interpretação, termina-se conferindo ao Poder Executivo uma desmesurada margem de discricionariedade, que não raro descamba para a arbitrariedade, ao longo de todo o processo de execução orçamentária. Em face dessa realidade, tem-se mostrado de pouca ou nenhuma valia qualquer esforço de deputados e senadores no sentido de incluir na lei orçamentária anual projetos de interesse de seus Estados ou regiões,

pois o Poder Executivo os executa se quiser. Casos têm ocorrido, até mesmo, em que projetos já em andamento são paralisados, simplesmente porque o parlamentar que viabilizou a sua inclusão na lei orçamentária anual contrariou interesses do Poder executante. Enfim, salvo no que se refere às chamadas despesas fixas, o Governo executa da lei orçamentária anual apenas aquilo que lhe aprovar.

Não é ocioso lembrar, por outro lado, que a inexecução de dotações sem prévia autorização legislativa, tal como tem historicamente acontecido no Brasil, também representa sensível desvirtuamento da programação orçamentária adredemente discutida e aprovada pelo Congresso Nacional, cuja participação é assim reduzida a formalismo de somenos importância, desconsiderando inclusive, os aperfeiçoamentos que o correspondente projeto recebeu ao longo de sua elaboração legislativa, muitas vezes após exaustivas discussões entre os três poderes da República. Com isso, não só é desrespeitada a participação da sociedade, pela pessoa de seus representantes, na definição das políticas públicas de seu real interesse, como também fica prejudicada a almejada integração do planejamento com o orçamento.

A presente proposta, como já é possível deduzir, tem por escopo obviar pelo menos alguns desses sérios inconvenientes.

Como medida inicial, estamos preconizando (§ 10, no texto) que se estabeleça na Lei Fundamental que “as dotações consignadas na lei orçamentária anual são de execução obrigatória em no mínimo oitenta por cento, até o nível de projeto...”. Na fixação desse percentual, levamos em conta não apenas que as receitas orçamentárias têm por base simples estimativas, como também a possibilidade de eventuais quedas de arrecadação. A exceção são as usuais anulações, as quais, para preservar o caráter mandatório proposto, tivemos o cuidado de estabelecer só serem possíveis quando previamente autorizadas mediante lei. Ressalte-se que, neste último ponto, nada mais estamos sugerindo que a introdução, em nosso ordenamento, de mecanismo equivale ao *rescission*, utilizado na sistemática orçamentária norte-americana, que impõe a autorização legislativa para a anulação, parcial ou total, de créditos orçamentários (apud James Giacomon, in *Orçamento Público*, Atlas, 8ª edição, 1998, pág. 223).

Em segundo lugar, estamos propondo, como medida complementar e correlata (§ 11, no texto), que aos projetos objetivando anulações de dotações se aplique o mesmo rito utilizado na apreciação de

proposições assemelhadas, estabelecidas, desde o advento da Constituição de 1988 (art. 167, VI), como essenciais à transposição, ao remanejamento e a transferência de verbas orçamentárias.

Como terceira providência, estamos sugerindo (§ 12, no texto), também para preservar o caráter mandatório proposto, que se vede a inclusão, no texto da lei orçamentária anual, de qualquer tipo de autorização para que o Poder Executivo efetue, por ato próprio, anulação de verba. A razão dessa medida está em que, infelizmente, tem sido freqüente a concessão desse tipo de autorização em nossas leis orçamentárias.

Por último, ainda nessa mesma ordem de idéias, estamos propondo que se imprima nova redação ao inciso VI do art. 167 da Lei Fundamental, a fim de expressamente vedar a edição de medida provisória em matéria de transposição, remanejamento ou transferência de verbas orçamentárias. Não obstante a clareza e o indiscutível alcance da expressão “sem prévia autorização legislativa”, constante do dispositivo em referência, o Poder Executivo tem editado não poucas medidas provisórias com esse objetivo.

Evidentemente, não é difícil prever a verdadeira onda de resistências que se erguerá contra as formulações contidas na presente proposta. Os partidários da argumentação *ad terrorem* rapidamente dirão que os mecanismos sugeridos tornarão extremamente morosa – e até impossível – a execução da lei orçamentária anual. Outros argumentarão que o Congresso Nacional, a par de desaparelhado, é demasiado moroso em tomar decisões, o que retardará a pronta execução de políticas públicas essenciais, com graves prejuízos para a sociedade. O verdadeiro dilema, porém, pode ser assim rapidamente esboçado: ou o Poder Legislativo assume o seu verdadeiro papel nessa matéria, sem dúvida uma de suas mais importantes prerrogativas institucionais, ou os seus membros continuarão, quando pleitearem a liberação de recursos ou a execução de projetos do interesse de seus Estados ou regiões, inteiramente à mercê dos humores de burocratas governamentais inteiramente despidos de um mínimo de legitimidade, atributo que só detêm aqueles que, por meio do voto popular, são os verdadeiramente escolhidos para fazer valer os reais interesses da sociedade. Note-se, ainda, que, ao contrário do que alguns imaginam, não faltam ao Congresso Nacional os recursos humanos e materiais indispensáveis ao exercício desse mister, pois já funcionam, em cada uma de suas Casas, órgãos especializados dotados de pessoal extremamente qua-

lificado. Ou que falta, em verdade, é determinação para exercer essa levemente funcão que a Constituição Federal expressamente defere ao Poder Legislativo.

Ressalte-se, por fim, que nem de longe nutrimos a veleidade de estarmos a oferecer formulações perfeitas e acabadas. O que nos interessa, a rigor, é a ampla discussão da matéria objeto da presente proposta. Os aprimoramentos necessários, frutos da reconhecida experiência de nossos ilustres pares, certamente serão efetuados no momento devido, alterando-se o texto no sentido daquilo que melhor consulte ao interesse público.

Sala das Sessões, 27 de setembro de 1999. –  
**Iris Rezende** – **Ney Suassuna** – **Roberto Requião** –  
**Carlos Bezerra** – **José Eduardo Dutra** – **Álvaro  
Dias** – **Bernardo Cabral** – **José Fogaça** – **Renan  
Calheiros** – **Maria do Carmo Alves** – **Djalma Bessa** –  
**Jefferson Péres** – **Romero Jucá** – **Gilberto Mes-  
trinho** – **Luzia Toledo** – **José Agripino** – **Maguito  
Vilela** – **Bello Parga** – **José Alencar** – **Antônio Car-  
los Valadares** – **Amir Lando** – **Lúcio Alcântara** –  
**Mauro Miranda** – **Francelino Pereira** – **Romeu**

**Tuma** – **Edison Lobão** – **Agnelo Alves** – **Ramez Te-  
bet** – **Mozarildo Cavalcanti**.

#### **LEGISLAÇÃO CITADA**

#### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

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

.....  
**Art. 167** São vedados:

.....  
IV – a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo;

.....  
*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)*

Publicado no Diário do Senado Federal de 28.09.99.