

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 114, de 2011, que *altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*.

RELATOR: Senador **RENAN CALHEIROS**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 114, de 23 de novembro de 2011, originária da PEC nº 61, de 2 de agosto de 2011, de iniciativa da Presidente da República. A proposição objetiva prorrogar mais uma vez a DRU, desta vez até 31 de dezembro de 2015.

O dispositivo desvincula de órgão, fundo ou despesa 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

Nos termos do art. 1º da proposta, é alterada a redação do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prorrogando o seu prazo e atualizando sua redação. No entanto, são mantidos os mesmos termos da redação atual, dada pela EC nº 56, de 2007.

A DRU não reduz a base de cálculo das principais transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios previstas na Constituição Federal. Ademais, a DRU excetua da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação e os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A cláusula de vigência da proposta consta do art. 2º.

Faço questão de ressaltar que a DRU tornou-se necessária porque o orçamento da União apresenta elevado volume de despesas obrigatórias, como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, e também expressiva vinculação das receitas orçamentárias a finalidades específicas.

Nos termos da justificação da proposta, “esse delineamento tende a extinguir a discricionariedade alocativa, pois reduz o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para programar projetos governamentais prioritários, e prejudica a formação de poupança para promover a redução da dívida pública”.

A proposição originou-se da aprovação da PEC nº 61, de 2 de agosto de 2011, pela Câmara dos Deputados, em segundo turno de votação, em 22 de novembro de 2011, nos termos do relatório do Deputado ODAIR CUNHA. A proposição foi aprovada nos mesmos termos da proposta encaminhada pelo Poder Executivo.

Lembro que, em 1997, tive a experiência de relatar a proposta que resultou na EC nº 17, de 1997, que prorrogou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) até 31 de dezembro de 1999. Como se sabe, o FEF foi o mecanismo de desvinculação que precedeu a DRU e teve papel fundamental, à época, para permitir a consolidação da estabilização monetária no período posterior ao Plano Real. Com efeito, a proposta foi aprovada por maioria expressiva de votos no Plenário do Senado Federal.

A prorrogação do FEF, naquele difícil contexto econômico e político, justifica a prorrogação da DRU, pelas mesmas razões, quais sejam: preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade à gestão do orçamento da União.

II – ANÁLISE

1. Constitucionalidade, regimentalidade e técnica legislativa

A PEC nº 114, de 2011, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 60 da Constituição Federal (CF). Com efeito, a proposta é de iniciativa da Presidente da República e não incide nas limitações materiais que constam do seu § 4º, ou seja, não tende a abolir as chamadas cláusulas pétreas.

A nova redação proposta ao art. 76 do ADCT, além de prorrogar o prazo da DRU, atualiza sua redação. Em especial, prevê explicitamente o fim da desvinculação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), em consonância com a EC nº 59, de 2009.

A proposição também atende aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das normas jurídicas. Por fim, não há inclusão de matéria estranha a seu objeto.

Cabe informar que tramita nesta Casa proposta idêntico teor: a PEC nº 87, de 31 de agosto 2011, de iniciativa do Senador ROMERO JUCÁ e outros. A proposta foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

2. Mérito

A proposição em tela seria a terceira prorrogação da DRU, que está em vigência desde 2000. É sabido que a cada prorrogação desse instrumento, renovam-se as críticas dos que se posicionam contra a desvinculação. Não obstante, mostraremos que a DRU não prejudica os gastos sociais e, ademais, é necessária para preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade ao orçamento da União.

O orçamento da seguridade social é composto de: previdência social, assistência social e saúde. As ações do orçamento da seguridade estão protegidas por outros dispositivos constitucionais e legais que garantem seu aporte de recursos.

No caso da previdência social, a receita da contribuição social de empregados e empregadores é usualmente apartada do cálculo da DRU. Embora o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, que trata da DRU, não explicita que tal contribuição seja uma exceção, os órgãos de orçamento têm por prática retirá-la dos cálculos, recorrendo ao art. 167 da Constituição Federal.

Art.167. São vedados:

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.

No caso da assistência social, o orçamento obedece à Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que garante os benefícios de prestação continuada ao idoso e ao deficiente no valor de um salário mínimo. No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2012, esses valores alcançaram o total de R\$ 13,2 bilhões, para o idoso, e R\$ 16,2 bilhões, para o deficiente.

Além disso, há o Programa Bolsa-Família, que é regulamentado pela Lei nº 10.836/04 e que garante o valor médio de R\$ 119,00 por família. Uma vez que a família seja beneficiária e continua dentro dos critérios para receber o benefício, não poderá deixar de receber o recurso. Os valores dos benefícios são alterados por decreto, conforme reza a referida lei.

No caso da saúde, o orçamento segue o art. 77 do ADCT da Constituição Federal, que determina que os gastos com saúde devam seguir a variação do Produto Interno Bruto (PIB). Essa regra transitória está em vigor até que seja publicada a lei complementar prevista no art. 198 da Constituição Federal, que trata da saúde.

Considerando o orçamento da seguridade social, a maior parte dos recursos desvinculados de contribuições sociais acaba redirecionada para esse orçamento. Portanto, com o crescimento das despesas da seguridade, atualmente o Tesouro Nacional realiza aportes significativos, de forma que não se pode afirmar que a DRU implique perdas para a seguridade social.

Cabe informar que dos R\$ 46,6 bilhões desvinculados das contribuições sociais, em 2010, em sua maior parte receitas do orçamento da seguridade social, R\$ 37,6 bilhões retornam como recursos de livre alocação (fonte 100) usados no pagamento de despesas desse orçamento. Ou seja, a área da seguridade social cedeu recursos líquidos de apenas R\$ 9 bilhões, que poderiam expandir suas despesas, valor bem inferior aos recursos desvinculados. Na proposta orçamentária para 2012 (PLN nº 28, de 2011), a totalidade dos recursos desvinculados retorna ao orçamento da seguridade social.

Em relação à Educação, a DRU desobrigava a União de destinar à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 20% dos 18% da receita de impostos, vinculados a essa despesa pelo art. 212 da Constituição Federal. No entanto, a EC nº 59, de 2009, determinou a redução progressiva do percentual da DRU incidente sobre esses recursos. Assim, para efeito do cálculo dos recursos para a MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, e nulo no exercício de 2011. A tabela abaixo mostra essa evolução:

TABELA 1
REDUÇÃO DE RECURSOS VINCULADOS A MDE - 2008 a 2011

	R\$ milhões			
	2008	2009	2010	2011 ¹
1 Percentual de Desvinculação	20,0%	12,5%	5,0%	0,0%
2 Receita de Impostos	256.147	244.071	280.141	347.713
3 Desvinculação (1*2)	51.229	30.509	14.007	0
4 Redução de Recursos de MDE (3*18%)	9.221	5.492	2.521	0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

1: Lei Orçamentária para 2011

Vê-se que a redução de recursos destinados à MDE decresce de R\$ 9,2 bilhões, em 2008, quando o percentual de desvinculação era de 20%, e passa a ser nulo a partir de 2011. Cabe considerar que a PEC nº 87, de 2011, mantém explicitamente o fim da desvinculação desses recursos, em consonância com a EC nº 59, de 2009.

Considerando o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2012, ele traz como fonte condicionada à aprovação da DRU o valor de R\$ 62,4 bilhões, embora o total da DRU seja de R\$ 100,4 bilhões. Isso ocorre porque a proposta orçamentária considerou que a parcela da DRU retirada dos impostos já seria fonte livre. O cálculo está na tabela a seguir, enviado pelo Poder Executivo nas Informações Complementares ao PLOA 2012.

Conforme mostrado na tabela abaixo, a DRU é importante fonte de recursos para diversos órgãos orçamentários:

Tabela 2
ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DA DRU

R\$ Milhões

Discriminação	PLOA 2012	%
Encargos Financeiros da União	15.005,0	24,0%
Reserva de Contingência	12.519,5	20,1%
Judiciário e Ministério Público	7.549,9	12,1%
Defesa	6.186,6	9,9%
Operações Oficiais de Crédito	4.971,9	8,0%
Educação	2.223,3	3,6%
Cidades	2.000,0	3,2%
Fazenda	1.902,1	3,0%
Legislativo	1.750,3	2,8%
Justiça	1.658,2	2,7%
Presidência da República	1.328,2	2,1%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.266,2	2,0%
Planejamento, Orçamento e Gestão	1.143,2	1,8%
Trabalho e Emprego	1.062,4	1,7%
Ciência, Tecnologia e Inovação	494,1	0,8%
Meio Ambiente	347,7	0,6%
Transportes	306,2	0,5%
Relações Exteriores	297,4	0,5%
Integração Nacional	186,8	0,3%
Desenvolvimento Agrário	179,8	0,3%
Esporte	27,6	0,0%
Total de Recursos Desvinculados	62.406,4	100%

Note-se que a DRU gera recursos para órgãos não contemplados com recursos vinculados. No orçamento de 2012, por exemplo, R\$ 15,0 bilhões foram destinados à Encargos Financeiros da União, R\$ 7,5 para o Judiciário e Ministério Público e R\$ 6,1 bilhões para o Ministério da Defesa.

Na proposta orçamentária para 2012, os Ministérios da Integração Nacional, Transportes, Meio Ambiente, Esporte e Cidades não tenham sido contemplados com montantes expressivos de recursos da DRU, são indiretamente favorecidos, pois, a maior parte de seu orçamento é financiada com recursos livres (não-vinculados).

Portanto, a não aprovação da DRU complicaria a aprovação e a execução do orçamento geral da União para 2012. Haveria insuficiência

parcial de recursos livres para a geração do superávit primário ou para atender às despesas discricionárias do orçamento fiscal.

A não aprovação da proposta poderia comprometer a qualidade do gasto público e a obtenção da meta de superávit primário. A execução das despesas discricionárias do orçamento fiscal e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fixadas, para 2012, em R\$ 81,4 bilhões e R\$ 37,9 bilhões, respectivamente, também poderia ser prejudicada.

A proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados nos mesmos termos em que foi encaminhada pelo Poder Executivo. Isso mostra que, após exaustivos e aprofundados debates, chegou-se a um consenso sobre a necessidade de prorrogar o mecanismo da DRU.

No Senado Federal, proposta de idêntico teor foi aprovada na CCJ, em que pese o Voto em Separado do Senador RANDOLFE RODRIGUES. Em sua análise, é alegado que o Relatório aprovado seria contraditório ao dizer que a DRU não prejudica a seguridade social. O que é mostrado é que, em 2010, a maior parte dos recursos desvinculados da seguridade social retornou a esse orçamento na forma de aportes do Tesouro Nacional.

Já para 2012, conforme demonstra o Relatório do Deputado ODAIR CUNHA, essa tendência se consolida. O Relatório diz: “A proposta orçamentária de 2012 prevê que serão desvinculados R\$ 53 bilhões do orçamento da seguridade social, mas este remanejamento de recursos, via DRU, é compensado com a transferência de R\$ 66 bilhões do orçamento fiscal (recursos de livre aplicação) para o da seguridade social”. Portanto, o Relatório aprovado pela Câmara dos Deputados corrobora a posição técnica do Relatório aprovado na CCJ do Senado Federal, a partir dos dados da proposta orçamentária para 2012.

Ademais, cabe reiterar que a não prorrogação da DRU seria um complicador para a administração orçamentária e financeira da União, ao reduzir os graus de liberdade na alocação dos recursos, o que tornaria a execução do orçamento bem mais rígida. Portanto a DRU permitiria maior flexibilidade na condução da política econômica e financeira nesse contexto de incerteza.

Estou convicto de que se trata de instrumento importante para termos maior tranquilidade no esforço de equilíbrio fiscal e na execução de

programas prioritários de governo, condição indispensável para avançarmos no crescimento econômico sustentado e na eliminação da pobreza extrema.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela **Aprovação** da PEC nº 114, de 2011.

Sala da Comissão, 24 de novembro de 2011

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Presidente

Senador RENAN CALHEIROS, Relator