



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 34, DE 1999

**Altera dispositivos dos artigos 165,
166 e 167 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 Os §§ 6º e 7º do art. 165, o inciso II do § 3º do art. 166 e o inciso I do art. 167 passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 165.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de:

I – demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza econômica, tributária e creditícia;

II – demonstrativo circunstanciado das obras públicas inconclusas, com indicação das razões dessa condição.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, e a de garantir a conclusão de obras públicas iniciadas em exercícios financeiros anteriores.

....." (NR)

"Art. 166.

§ 3º

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal;

d) dotações para prosseguimento de execução na conclusão de obras públicas iniciadas em exercícios financeiros anteriores; ou

....." (NR)

"Art. 167.

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual ou a não-alocação de recursos aos que nela constaram, antes de sua conclusão. (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

A principal característica da Constituição Orçamentária de 1988 (parte da Constituição positiva que dispõe sobre os orçamentos) é o seu cordado nitidamente parlamentarista, o que se justifica pela sua fonte de inspiração, a Constituição da Alemanha.

A consequência desse sistema híbrido tem sido alvo de críticas veementes. Um modelo parlamentarista de elaboração orçamentária inserido em

um sistema presidencialista de governo necessita, para a garantia de sua funcionalidade, de ajuste fino quanto ao sistema de confecção da peça normativa orçamentária e da sua execução, o que não ocorre com o texto vigente.

Uma das mais graves distorções que se pode verificar é uma espécie de irresponsabilidade orçamentária. Para além da estrita limitação do art. 166, e da aplicação de alguns princípios orçamentários básicos, nada mais é tomado em conta quando da elaboração dessas leis, principalmente a orçamentária anual. A proposta do Executivo e o processo legislativo parecem ser realizados a partir da percepção isolada da peça orçamentária, de cada exercício financeiro e da realidade da administração pública nacional. A sensação é a de que cada orçamento anual rege uma realidade individualizada, sem qualquer laço com as leis orçamentárias passadas e futuras.

São frutos diretos dessa distorção as obras públicas inacabadas. O orçamento federal de determinado exercício aloca um expressivo montante de recursos para determinada obra pública, por isso tido como necessária; esses recursos são empregados nessa obra; constata-se a insuficiência da dotação; e a obra pública é abandonada, inconclusa!

É fácil ver que o emprego e a gestão de recursos públicos nessas obras somente é razoável e justificável se, deles sobrevier um benefício para o contribuinte, uma utilidade a sustentar o dispêndio, uma razão pública bastante para sustentar o desembolso de recursos financeiros que não são propriedade da pessoa do governante ou da formação momentânea do Parlamento, mas, antes e principalmente, são públicos, de origem na Nação brasileira, personalizada pelo contribuinte, e mesmo destino. Uma obra inconclusa gera múltiplos efeitos em sentido diametralmente oposto: não é utilizável, por não reunir condições de entrega ao uso público ou de utilidade pública; deteriora-se pela inconclusão e abandono, sepultando a obra em sua parte executada e os recursos financeiros até então aplicados; onera profundamente o contribuinte, o Estado e o próprio Parlamento, este porque se verá envolvido numa batalha para alocar recursos a investimento já iniciado em exercícios anteriores – onde também foi incluído após duras gestões – e poderá ser atropelado por outras prioridades, ditadas pelo casuísmo, pelo imediatismo ou pelo clientelismo.

A responsabilidade, na gestão financeira federal deve, necessariamente, passar pela obrigação, exigida contra os partícipes ativos da elaboração da lei orçamentária anual, o Executivo e o Congresso Nacional, de somente retirarem uma obra pública dos sucessivos exercícios financeiros após a essa conclusão.

É buscando esse efeito que representamos a presente proposta de emenda à Constituição, que já foi objeto da PEC nº 42/97, arquivado na última legislatura.

A primeira obrigação que impomos leva à necessidade de o projeto da lei orçamentária anual ser acompanhado de um demonstrativo circunstanciado das obras públicas inconclusas, com a indicação clara e técnica das razões da inconclusão, para que o Parlamento conheça, mensure e avalie a situação de pendência.

Também inserimos, como princípio constitucional, ao lado da eliminação das desigualdades regionais, a indisponibilidade das obras públicas, obrigando a sua conclusão, como princípio da legislação orçamentária.

A terceira alteração do texto constitucional, que impomos ao art. 166, § 3º, II, e que reputamos de especial importância para a consecução dos objetivos a que nos propomos, incide o trabalho parlamentar em relação à lei orçamentária anual, para proibir a aprovação de emendas que atinjam dotações alocadas para o prosseguimento de execução ou conclusão de obra pública pendente. Em tradução: uma vez iniciada a obra pública, ela constará em todos os orçamentos anuais até que seja concluída.

A última das alterações que impomos insere, entre as vedações constitucionais, o abandono de obra pública já iniciada.

O conjunto das providências que a presente proposta de emenda à Constituição estabelece vai levar à superação de um problema gravíssimo na gerência de recursos públicos, conferindo-lhe razoabilidade, moralidade administrativa e responsabilidade institucional.

É pertinente recordar, da lição de Fritz Neumark, que o orçamento tem quatro funções fundamentais, a político-financeira (que impõe a racionalidade na gestão orçamentária), política (equilíbrio entre grupos políticos), de controle financeiro (do Executivo) e econômica (racionalidade da política econômica) (Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, citado por Ricardo Lobo Torres, in "O

Orçamento na Constituição", Renovar, Rio de Janeiro, 1995, p.41).

A emenda que pretendemos realiza, simultaneamente a função político-financeira e a econômica, e permite a superação de uma das mais serenas arestas erigidas pelo sistema híbrido parlamentar-presidencialista da Constituição Orçamentária brasileira, qual seja o divórcio abissal entre a concepção a formulação e a execução orçamentária.

Para que desapareçam definitivamente do cenário brasileiro os esqueletos inacabados de obras públicas, e para pôr fim ao desperdício bilionário de recursos do contribuinte brasileiro, encaminhamos a presente proposição à deliberação do Parlamento brasileiro.

Sala das sessões, 22 de abril de 1999. – Senador **Pedro Simon – Roberto Saturnino – Gilvan Borges – Iris Rezende – Luiz Otávio – Luzia Toledo – Mauro Miranda – Gerson Camata – Wellington Roberto – Arlindo Porto – Nabor Júnior – Tião Viana – Leomar Quintanilha – Roberto Freire – Osmar Dias – José Eduardo Dutra – Casildo Maldaner – Ramez Tebet – Lauro Campos – Geraldo Althoff – Ademir Andrade – Carlos Patrocínio – Ney Suassuna – Romeu Tuma – Luiz Estevão – Emília Fernandes – Jefferson Peres.**

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

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

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º I e II deste artigo compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 166. 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 do regimento comum

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III – sejam relacionados:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei

Art. 167.(*) São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.)

Publicada no Diário do Senado Federal, de 23.04.99.