

SENADO FEDERAL

PARECER Nº 316, DE 2002

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 1999, tendo como primeiro signatário o Senador Pedro Simon, que “altera dispositivos dos artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal”.

Autor: Senador Pedro Simon e outros

Relator: Senador Roberto Requião

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 34 (PEC 34/99), de autoria do Senador Pedro Simon, além de outros parlamentares, introduzindo alterações nos arts. 165, 166 e 167 da Constituição Federal; dá tratamento específico ao tema relativo às obras públicas inacabadas, tendo por escopo criar as condições e garantir os meios financeiros e orçamentários necessários à sua conclusão. Para tanto, três são as medidas previstas na Proposta:

- a) pela primeira, determina-se que “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo circunstanciado das obras públicas inconclusas, com a indicação das razões dessa condição”, o que se faz por via de alteração na redação do § 6º do art. 165 da Constituição;
- b) pela segunda, veda-se a anulação, para o fim da aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária, de despesas relativas a obras públicas iniciadas em exercícios financeiros anteriores, para isso introduzindo-se nova alínea no inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição;
- c) na última medida, torna-se obrigatória a alocação de recursos, na lei orçamentária anual, a programas ou projetos inconclusos, assim se fazendo por meio da nova redação proposta para o inciso I do art. 167 da Constituição.

De acordo com seus autores, as disposições constitucionais relativas aos orçamentos públicos, ostentando caráter nitidamente parlamentarista em um sistema presidencialista, carecem de melhores normas de elaboração e execução orçamentária. Essa carência responde pela dissociação entre o processo decisório relativo à formulação e à aprovação do projeto de lei orçamentária e a realidade da administração pública nacional, além de impedir seja estabelecida a necessária ligação entre os sucessivos exercícios financeiros, nota fundamental à continuidade da ação estatal. Nesse contexto, não é de se admirar sejam as obras públicas inacabadas freqüente mazela a caracterizar o processo brasileiro de orçamentação pública.

Assim, entendem os autores da PEC 34/99 que a boa gestão dos recursos públicos estaria a exigir a continuidade da ação estatal ao longo dos sucessivos exercícios financeiros, particularmente no tocante às obras públicas, cuja integral execução deveria o texto constitucional garantir.

É o relatório.

II – VOTO

Com supedâneo nos incisos I e V do art. 101 da Resolução nº 73, de 1970, que dispõe sobre o regimento interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) manifestar-se sobre as matérias de natureza constitucional que lhe sejam submetidas, opinando quanto aos seus aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Inserindo-se, ainda, a matéria – o direito financeiro – entre aquelas de competência da União, a teor do inciso I do art. 24 da Constituição, esta CCJ deverá igualmente opinar quanto ao mérito da Proposição, em cumprimento ao mandamento do inciso II, art. 101, da supracitada Resolução.

Nesse contexto, dá-se início ao presente voto consignando-se manifestação no sentido de que a PEC 34/99 não se demonstra eivada de quaisquer vícios de natureza constitucional, jurídica ou regimental. Ao contrário, encontra no ordenamento jurídico, em matéria financeira, mandamentos que lhe são assemelhados em espírito, ainda que não garantam, exatamente, os mesmos resultados almejados com a PEC em apreço. É o caso do § 1º do art. 165 da Constituição, que confere à lei do plano plurianual o papel de estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, das quais normalmente resulta a execução de obras públicas, como do comando legal inscrito no art. 18 da vigente Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 9.692, de 1998), segundo o qual:

“Art. 18. Além das prioridades e metas fixadas nos termos do art. 2º, a lei orçamentária e seus créditos adicionais somente incluirão subprojetos novos se:

I – tiverem sido adequadamente contemplados todos os subprojetos em andamento;

II – os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o § 2º do art. 27.”

Como se pode observar, tanto o mandamento constitucional quanto a diretriz prevista no citado art. 18, refletindo clara preocupação do legislador com a continuidade da

ação estatal no tempo, primam por não estabelecer relação unívoca entre início e conclusão de subprojetos ou, como queiram, obras públicas. Muito particularmente no caso da diretriz orçamentária, o que se faz é exigir que os subprojetos em andamento sejam *adequadamente contemplados*, submetendo-se a tratamento apropriado, ajustado às peculiaridades e necessidades de cada caso, nos termos em que se considerar oportuno e conveniente decidir no curso do processo orçamentário.

Bem se caminhou na lei de diretrizes orçamentárias ao manter-se aberta a possibilidade de revisão de decisões pretéritas, não devendo esse comando ser substituído pela regra cartesiana de que se dê termo, necessariamente, a toda e qualquer obra iniciada.

Todas as decisões, por princípio, sujeitam-se a revisões, sejam elas relativas ao início ou à conclusão de obras públicas. Em muitas oportunidades, a melhor decisão, ou a possível, poderá residir na suspensão tempestiva de obras que, provavelmente, nunca deveriam ou poderiam ter sido iniciadas.

O que se demonstra oportuno e conveniente, na verdade, é a promoção de mudanças no texto constitucional no intuito de garantir-se que o processo de decisão relativo às leis orçamentárias abranja, com maior propriedade, o tema relativo a obras públicas. As decisões que se destinem a *contemplar adequadamente* os subprojetos em andamento devem ser qualificadas com maiores e melhores informações quanto às obras a que se referam, bem como enriquecidas com as justificativas que lhes dêem a imperiosa sustentação. Inadmissível é que se continuem a adotar decisões surdas, absolutamente desprovidas dos dados e elementos tão necessários ao processo decisório em si e tão essenciais ao correspondente controle social.

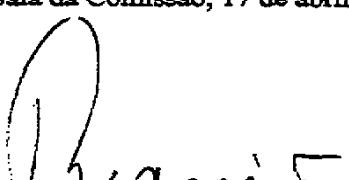
Essas mudanças incluiriam a demonstração, no projeto de lei orçamentária:

- a) das obras públicas em execução, com a especificação dos montantes de recursos investidos e a investir e do prazo esperado de conclusão;
- b) das obras públicas a serem iniciadas, com a especificação do montante de recursos a investir e do prazo esperado de conclusão.

Adicionalmente, quaisquer decisões que implicassem suspensão da execução de obras já iniciadas deveriam fazer-se acompanhar pelas devidas justificativas, aprimorando o processo decisório e possibilitando maior eficácia ao controle das decisões.

Feitas essas considerações, nosso voto vai no sentido de que a PEC 34/99, além de cumprir os requisitos para sua admissibilidade, é, no mérito, passível de aprovação, no âmbito desta Comissão, nos termos do anexo substitutivo.

Sala da Comissão, 17 de abril de 1999



SENADOR ROBERTO REQUIÃO
RELATOR

SENADOR JOSÉ AGRIPO
PRESIDENTE

**EMENDA Nº 1 - CCJ (SUBSTITUTIVO)
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 34, DE 1999**

Dá nova redação ao § 6º do art. 165 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 § 6º do art. 165 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 165.

.....
§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo: (NR)

I – do efeito, sobre as receitas e as despesas, de forma regionalizada, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

II – das obras públicas iniciadas e inconclusas ou cujo início esteja sendo proposto, contendo as seguintes informações, sem prejuízo de outras previstas na lei de diretrizes orçamentárias:

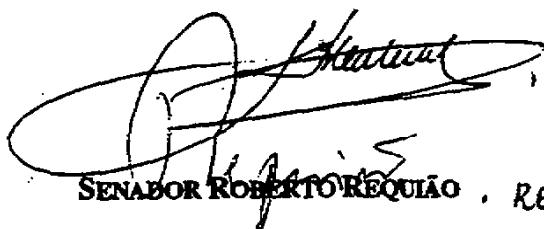
a) cronograma de execução físico-financeira, inclusive o prazo previsto de conclusão;

b) relação das obras cuja execução se encontre interrompida no exercício em curso ou para as quais não haja previsão de dotação no projeto de lei orçamentária, indicando as razões dessa condição;

c) estimativa, em base anual, das despesas de conservação ou manutenção associadas aos ativos resultantes das obras."

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

Sala da Comissão, 17 de abril de 1999

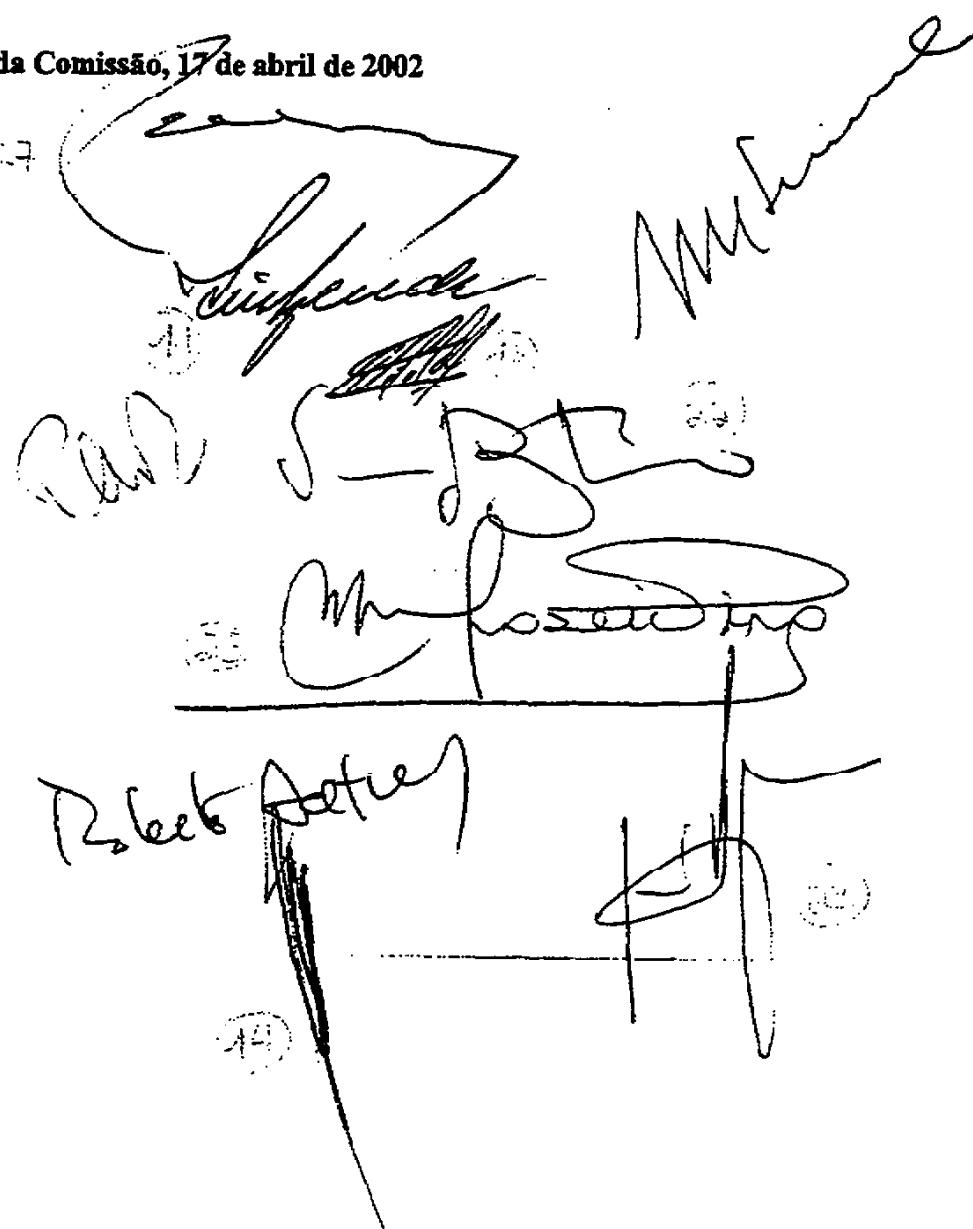

Roberto Requião, Presidente
SENADOR ROBERTO REQUIÃO, RELATOR

Handwritten notes and sketches of plant structures, likely from a herbarium or field guide. The notes include:

- Large wavy line with a small circle at the top left.
- Large oval shape with a small circle at the top center.
- Large oval shape with a small circle at the bottom center.
- Text: "Front view" written vertically along the left side of the first two ovals.
- Text: "Glossy face" written above the second oval.
- Text: "Smooth back" written below the second oval.
- Text: "Front view" written vertically along the left side of the third oval.
- Text: "Glossy off." written above the fourth oval.
- Text: "Smooth L." written below the fourth oval.
- Text: "juicy & callous" written below the fourth oval.
- Text: "Wet leaves" written below the fourth oval.

PEC N° 34, DE 1999

Sala da Comissão, 17 de abril de 2002



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 34, DE 1999**

ASSINAM O PARECER, EM REUNIÃO ORDINÁRIA DO DIA 17 DE ABRIL DE 2002, OS SENHORES SENADORES:

01 – BERNARDO CABRAL – Presidente

02 – ROBERTO REQUIÃO – Relator

03 – ANTONIO CARLOS JÚNIOR

04 – ROBERTO FREIRE

05 – ROMEU TUMA

06 – JEFFERSON PÉRES

07 – GERSON CAMATA

08 – LÚCIO ALCÂNTARA

09 – OSMAR DIAS

10 – MARIA DO CARMO ALVES

11 – ÍRIS REZENDE

12 – MAGUITO VILELA

13 – AMIR LANDO

14 – FRANCELINO PEREIRA

COMPLEMENTAM AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART.

356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS SENHORES SENADORES:

15 – GASILDO MALDANER

16 – SEBASTIÃO ROCHA

17 – JOSÉ FOGAÇA

18 – BENÍCIO SAMPAIO

19 – WALDECK ORNELAS

20 – ARI STADLER

21 – ARTUR DA TÁVOLA

22 – FERNANDO RIBEIRO

23 – JOSÉ AGripino

24 – NEY SUASSUNA

25 – MARLUCE PINTO

26 – ROBERTO SATURNINO

27 – WELLINGTON ROBERTO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA GERAL DA MESA**Constituição da República Federativa do Brasil 1988**

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

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

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

LEI Nº 9.692, DE 27 DE JULHO DE 1998.

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1999 e dá outras providências

Art. 18. Além da observância das prioridades e metas fixadas nos termos do art. 2º, a lei orçamentária e seus créditos adicionais somente incluirão subprojetos novos se:
I - tiverem sido adequadamente contemplados todos os subprojetos em andamento;
II - os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o § 2º do art. 27.