



PARECER Nº , DE 2019

Da **Comissão de Constituição e Justiça**,
sobre a Proposta de Emenda Constitucional
nº 34, de 2019, que “Altera os arts. 165 e 166
da Constituição Federal, para tornar
obrigatória a execução da programação
orçamentária que especifica.”.

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

1 RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 34, de 2019 (nº 2, de 2015, na Câmara dos Deputados).

A referida proposta, que tem como primeiro signatário o nobre deputado Hélio Leite, visava, na origem, tornar obrigatória a execução da programação orçamentária oriunda de emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária no limite de 1% da receita corrente líquida – RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Essa medida, segundo seus autores, teria o condão de restabelecer o equilíbrio entre os Poderes na definição das políticas públicas, pois o Executivo estaria deixando de priorizar as programações orçamentárias derivadas de emendas, pelo simples fato de serem originadas do Poder Legislativo.

Em sua tramitação, a proposta sofreu significativas alterações na Comissão Especial encarregada da análise do mérito da matéria (Comissão Especial da Execução Obrigatória das Emendas ao Orçamento). Os dispositivos incluídos no art.



SF/19275.24839-92



SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça

165 ampliaram consideravelmente o escopo de aplicação da norma original, ao expandir o dever de execução aos programas e metas prioritárias do orçamento.

O Substitutivo da Comissão foi votado e aprovado, com alterações, em dois turnos na Câmara dos Deputados – CD em 26/3/2019, e a proposta foi enviada ao Senado em 27/03/2019, onde foi registrada sob o número 34 de 2019 (PEC 34/2019), e foi encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, na qual fui designado como relator da matéria.

No prazo estabelecido pela Comissão, foram apresentadas oito emendas à Proposta.

É o relatório.

2 ANÁLISE

2.1 Constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade

Em relação à constitucionalidade formal da PEC, não há qualquer defeito que impeça sua tramitação ou aprovação. Com efeito, foi ela subscrita pela quantidade constitucionalmente exigida de parlamentares (Constituição Federal – CF, art. 60, I), e não está em vigor qualquer das situações caracterizadoras do limite circunstancial ao poder constituinte derivado reformador (a saber, a intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio, nos termos do § 1º do mesmo art. 60 da CF).

Quanto à constitucionalidade material, não verificamos qualquer violação às cláusulas pétreas explícitas ou implícitas. Poder-se-ia considerar que a PEC, ao modificar a natureza jurídica de (parte) do orçamento (de autorizativo para impositivo) estaria violando a independência do Poder Executivo – e, por conseguinte, a cláusula pétrea da separação de poderes (CF, art. 2º, combinado com art. 60, § 4º, III). Todavia, assim não entendemos, e por duas razões distintas e complementares. Em primeiro lugar, porque, conforme decidido pelo STF, o caráter de cláusula pétrea de um dispositivo não significa a intangibilidade literal do seu texto, mas apenas a proteção ao seu núcleo essencial, seu âmago (cf. STF, Pleno, ADI nº 2.024/DF). Ora,



SF/19275.24839-92



SENADO FEDERAL

Comissão de Constituição e Justiça

não se pode dizer que a transformação do orçamento em impositivo, ainda que fosse total, violasse o âmago da separação de poderes; basta lembrar que o país que adotou a mais rígida vertente da teoria de Montesquieu sobre a divisão das funções, os Estados Unidos da América, adotam um orçamento de caráter notadamente impositivo. Demais disso, a iniciativa da lei orçamentária continua sendo exclusiva do Chefe do Executivo – que possui, nunca é demais lembrar, poder de veto em relação à versão aprovada pelo Congresso Nacional. Como se não bastasse, temos também o precedente da EC nº 86, de 17 de março de 2015, que transformou em impositiva a execução financeira e orçamentária das emendas individuais, em movimento em tudo semelhante ao que se está aqui propondo, e que nunca sofreu questionamentos sérios quanto à sua constitucionalidade no aspecto que aqui interessa, já que a cautelar deferida na ADI nº 5.595/DF trata de outras temáticas.

Em relação à juridicidade e regimentalidade, verifica-se que estão atendidas, já que a tramitação da PEC respeitou o disposto no Regimento Interno deste Senado Federal, e a norma jurídica que se quer instituir é dotada de potencial coercitivo, além de veiculada pelo instrumento juridicamente adequado.

2.2 Materialidade

Como se observa pela tramitação da proposta, o escopo inicial foi modificado de tal forma a ampliar o propósito original. A inclusão das alterações no art. 165 da Constituição Federal transcendem as emendas parlamentares atingindo todo o orçamento público. Parece-nos trazer à pauta mais uma vez a discussão sobre a impositividade integral do orçamento público. Dizemos “parece” porque nossa leitura não permite uma interpretação direta e clara sobre o que se pretende, como ordena a legística. Essa falta de clareza não traz ganhos para a sociedade brasileira. Assim, entendemos que essa parte da proposta deveria ser melhor debatida no parlamento



SF/19275.24839-92



SENADO FEDERAL

Comissão de Constituição e Justiça

para que avançássemos tanto em um novo modelo orçamentário quanto em um texto que fosse fidedigno a essa intenção.¹

A título de informação, resgatamos o trecho do texto original da PEC 22/2000, cujo primeiro signatário era o Senador Antônio Carlos Magalhães, que visava atribuir caráter impositivo a todo o orçamento. Em nossa percepção, trata-se de proposta mais simples e direta ao intuito de tornar impositivo todo o orçamento público.

Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o caput deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafa encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as

¹ Contribuiu para a nossa convicção, em todos os pontos da proposta, a Nota Técnica 42/2019 da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal (acessível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-estudos/pec-34-2019-que-201caltera-os-arts.-165-e-166-da-constituicao-federal-para-tornar-obrigatoria-a-execucao-da-programacao-orcamentaria-que-especifica201d>).





SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça

autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.

Obviamente que uma modificação como essa acima impactaria outros dispositivos constitucionais. Dessa forma, não haveria dispositivos destinados exclusivamente às emendas impositivas individuais e de bancada estadual senão a definição dos montantes destinados a essas modalidades de emendas.

Ressalte-se que o caminho percorrido pela PEC 34/2019 é completamente inverso ao que ocorreu na PEC 22/2000. Em 2000, a proposta original propunha a execução obrigatória de toda a programação e foi aprovada, ao final, em 2015, para que apenas as emendas individuais recebessem tal grau de imposição (EC 86/2015). Hoje, o caminho vai de um conjunto limitado de programações para o orçamento como um todo.

Nesse contexto, poderíamos apresentar uma proposta similar à da PEC 22/2000 ou uma mais complexa que considerasse metas físicas e não financeiras, critérios de endividamento e progressividade de limites, porém, nos ativemos ao espírito do texto encaminhado pela CD. Para tanto, sugerimos um parágrafo no art. 165, com redação mais clara e objetiva, no lugar dos três apresentados (§§ 10, 11 e 12).

No que tange às propostas para o art. 166, em relação a quais emendas coletivas atribuir o regime de execução obrigatório, analisamos as alterações promovidas pelo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da CD, de relatoria do Deputado Federal Carlos Henrique Gaguim, e somos favoráveis à atribuição da obrigatoriedade da execução tão somente às emendas de iniciativa de bancadas de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal (emendas de bancadas estaduais). Essas emendas são o reflexo do pacto federativo e devem ser prestigiadas. Essa análise nos remete à origem das emendas de bancada estadual, quando na ausência dessa modalidade de emenda no início dos anos 90, os parlamentares de Santa Catarina se reuniram e propuseram emendas individuais,



SF/19275.24839-92



SENADO FEDERAL

Comissão de Constituição e Justiça

assinadas pelo conjunto da bancada, de mesmo conteúdo direcionadas para um objetivo comum ao estado.

Fechando esse parêntese, as emendas de comissão, por sua vez, possuem características distintas das de bancada. As emendas de comissão necessariamente devem ter alcance nacional, confundindo-se em boa medida com as programações do projeto de lei orçamentária. Assim, não há razão para impor sua execução.

No ajuste do texto em nosso relatório, o § 11-A foi renumerado para § 12 e as alterações de boa técnica legislativa foram aplicadas, conforme Lei Complementar 95/1998, de forma que os parágrafos foram renumerados com exceção dos dispositivos revogados.

Este relator sempre se preocupou com a boa redação legislativa. Isso porque não basta que uma lei seja bem feita do ponto de vista formal ou que guarde sintonia com normas já conhecidas. É preciso, acima de tudo, que a lei nova seja capaz de produzir os efeitos desejados e esperados, ou, como se diz popularmente, que a lei “pegue”. Nesse sentido tramita o PLP 29/2011 na CD, de minha autoria, apensado ao PLP 494/2018, com intuito de assegurar essa efetividade à legislação.

Continuando em nossas considerações acerca da PEC 34/2019, ainda no § 12, retiramos o termo “caráter estruturante”. Primeiramente, para que o regime de execução obrigatória seja aplicado a todas as emendas de bancadas estaduais indistintamente, e não somente a um subconjunto dessas. Em segundo lugar, porque se trata de conceito jurídico indeterminado, de sentido inédito e não conspícuo, o que causaria dúvidas quanto à validade de emendas apresentadas, bem como, poderia cercear a legítima atuação parlamentar de atendimento dos mais diversos anseios e necessidades de uma região.

A decisão sobre o montante destinado às emendas de bancada estadual perpassa pelo contexto econômico atual e pela necessidade que o valor seja suficiente para viabilizar as emendas de bancada estadual.



SF/19275.24839-92



SENADO FEDERAL

Comissão de Constituição e Justiça

Conforme estudo apresentado pela Consultoria de Orçamentos do Senado, considerando a RCL (Receita Corrente Líquida) de 2018 de R\$ 805,348 bilhões, um percentual de 0,6% seria equivalente a R\$ 4,8 bilhões. O PLOA 2019 reservou R\$ 4,6 bilhões para o atendimento dessas emendas, pois entre 2017 e 2019 a RCL cresceu a uma taxa superior à inflação, causando uma diferença de, aproximadamente, R\$ 252 milhões entre o valor efetivamente destinado às emendas impositivas de bancada e aquele que poderia ser destinado caso fosse usado o percentual de 0,6% da RCL.

Para fins comparativos, aplicando-se o percentual de 1,0% proposto na PEC 34/2019, o valor das emendas impositivas de bancada em 2019 seria de R\$ 8,053 bilhões. Nessa situação hipotética, o valor das emendas impositivas de bancada no orçamento de 2019 seria, aproximadamente, 76% maior do que o efetivamente destinado. Ressaltamos, porém, que esta PEC estenderia o regime de execução obrigatória a todas as emendas de bancada estadual e, assim, o aumento do valor deve considerar essa ampliação no número de emendas. Para a LOA 2019, o valor atendido para todas as emendas de bancada estadual foi de R\$ 8,4 bilhões, ou seja, muito próximo ao correspondente a 1,0% da RCL porém ainda insuficiente em cerca de R\$ 350 milhões, para atender a todas as emendas de bancada estaduais apresentadas. Para que haja uma adaptação do Executivo à nova realidade das emendas impositivas de bancada, propomos que no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional o montante aplicado seja de 0,8% (oito décimos por cento) e somente a partir do segundo ano após a promulgação o montante de 1% da RCL seja atingido.

Entendemos convenientes e oportunas as alterações procedidas nos §§ 14 e 15 do art. 166 com vistas à supressão do texto constitucional do rito relativo ao processo e cronograma de análise, verificação de impedimentos e remanejamento, que se mostrou excessivamente detalhado e pouco eficaz. Trata-se de norma operacional inadequada ao caráter constitucional, enfim, poderia ser definida e aperfeiçoada anualmente na LDO. A maior parte dos remanejamentos e ajustes é



SF/19275.24839-92



SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça

realizada com base nas autorizações contidas no texto da LOA, sem necessitar de projeto de lei de crédito adicional.

Em relação ao § 17, que trata dos restos a pagar derivados de emendas impositivas, fizemos um ajuste para facilitar a identificação clara de quais restos a pagar podem ser considerados para fins de cumprimento dos montantes das emendas impositivas. Por simetria, estendemos o limite de cinquenta por cento, existente no texto constitucional em vigor, para modalidade de emenda de bancada estadual.

Adicionamos, ainda, um último parágrafo, pois as programações oriundas de emendas estaduais, por sua própria natureza, abarcam em sua maioria investimentos de grande porte, com duração de mais de um exercício financeiro. Dessa forma, faz-se necessária a garantia da continuidade para evitarmos a propagação de obras inacabadas somadas à desorganização fiscal que diversas iniciativas concorrentes causariam se não contassem com o devido financiamento.

Com relação às emendas apresentadas, de autoria dos Senadores Major Olimpio, Arolde de Oliveira e José Serra, todas meritórias, foram consideradas na elaboração em nosso substitutivo.

3 Voto

Em face do exposto, acatamos parcialmente as emendas 1, 2, 4 e 5. Rejeitamos, no mérito, as emendas 3, 7 e 9, bem como, por tratarem de matéria estranha à proposição em análise, as emendas 6 e 8, nos termos do Substitutivo.

Sala da Comissão, em 2 de abril de 2019,

Simone Tebet



SENADO FEDERAL

Comissão de Constituição e Justiça

Presidente

Esperidião Amin
Relator





SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça

SUBSTITUTIVO À PEC 34, DE 2019

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancadas estaduais.



SF/19275.24839-92

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 arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165.

.....

§ 9º
.....

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (NR)

§ 10. A administração tem o dever de execução das programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Art. 166.
.....

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de



SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça

parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (NR)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

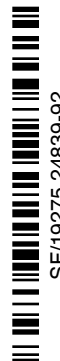
- I - (revogado);
- II - (revogado);
- III - (revogado);
- IV - (revogado).

§ 15. (Revogado)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (NR)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (NR)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (NR)



SF/19275.24839-92



SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição e Justiça

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (NR)

§ 20. As programações de que trata o § 12, quando versarem sobre o início de investimentos com a duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou empreendimento. ”

Art. 2º O montante previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal será de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda.

Art. 3º A partir do terceiro ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a execução prevista no § 12 do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.



SF/19275.24839-92