



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CID GOMES

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 2019, que “Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e aos arts. 107 e 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e revoga o § 1º do art. 167 da Constituição Federal”.

Relator: Senador **CID GOMES**

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 98, de 2019. A referida proposta teve origem a partir da PEC nº 34, de 2019, a qual, além de ter originado a esta PEC em análise, resultou também na Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, que “altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal”.

A PEC nº 34, de 2019, foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 5 de junho de 2019. O texto aprovado foi constituído por uma parte previamente aprovada pelo Senado Federal, em 3 de abril de 2019, a qual originou a Emenda Constitucional nº 100, de 2019. A outra parte, formada a partir de acréscimos em relação ao texto deliberado pelo Senado, foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados também no dia 5 de junho



SF/19445.90928-70

de 2019. Essa nova parte, com acréscimos em relação ao texto aprovado pelo Senado, constitui a proposição ora em análise.

Os seguintes dispositivos, em resumo, compõem a PEC nº 98, de 2019.

Alterações do art. 165 da Constituição Federal:

- a) delimitação e restrição do conceito de “dever de execução”;
- b) criação de um anexo nas leis de diretrizes orçamentárias para previsão de agregados fiscais e proporção de recursos a serem destinados a investimentos;
- c) autorização de que as leis orçamentárias anuais tragam previsões de despesas para exercícios seguintes ao que se refere, com ênfase em investimentos plurianuais;
- d) delimitação da obrigação do regime de orçamento impositivo apenas à União; e,
- e) instituição de um banco de projetos de investimentos centralizado da União.

Alteração no art. 166 da Constituição Federal:

Estabelecimento do limite de 1% da receita corrente líquida estimada no projeto encaminhado pelo Executivo para a aprovação das emendas de bancadas estaduais, nos moldes da sistemática existente para as emendas individuais. Desse montante, pelo menos metade deverá ser destinada a investimento.

Alteração no art. 167 da Constituição Federal:

Revogação do § 1º para retirar a exigência de que todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro somente



possa ser iniciado com prévia inclusão no plano plurianual, ou por lei que autorize essa inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Alteração no art. 20 da Constituição Federal:

Substituição da expressão “órgãos da administração direta da União” por, simplesmente, “União”.

Alteração no art. 107 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Exclusão do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conhecido como “teto de gastos”, das transferências a estados e municípios de parte dos valores arrecadados pela União com leilões de petróleo dos chamados excedentes da cessão onerosa e da despesa decorrente da revisão do contrato da cessão onerosa celebrado com a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

Inclusão do art. 115 no ADCT:

Estabelecimento dos percentuais a serem transferidos e da forma de definição dos critérios e condições para essas transferências.

Foram oferecidas 3 emendas à proposta. A emenda nº 1, de autoria da Senadora Eliziane Gama suprime os art. 2º e 4º da proposição; a emenda nº 2, de autoria do Senador Alessandro Vieira, altera o § 21 do art. 166 da Constituição Federal, na forma do art. 2º da proposição; e a emenda nº 3, também de autoria do Senador Alessandro Vieira, altera o art. 3º da proposta.

É o relatório.

II – ANÁLISE

1. Da Constitucionalidade, Juridicidade e Regimentalidade

Em relação à constitucionalidade formal da PEC, não há qualquer defeito que impeça sua tramitação ou aprovação. Com efeito, ela teve origem em PEC subscrita pela quantidade constitucionalmente exigida de parlamentares (art. 60, I, da Constituição), 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).

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 (art. 2º, combinado com art. 60, § 4º, III, da Constituição). Todavia, assim não entendemos, e por duas razões distintas e complementares.

Em primeiro lugar, porque, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (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 (cf. STF, Pleno, ADI nº 2.024/DF). Ora, 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 Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que transformou em impositiva a execução financeira e orçamentária das emendas individuais, 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 à 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.



Quanto às emendas apresentadas, todas atendem aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa.

2. Do Mérito

Inicialmente, frisamos que o presente parecer corrobora em seus aspectos essenciais o trabalho da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que apreciou a matéria, em especial do deputado federal Carlos Henrique Gaguim, relator da matéria naquela Comissão, e, em última instância, do Plenário da Câmara dos Deputados, conforme texto aprovado em 5 de junho de 2019.

2.1 Art. 165, § 11, da Constituição

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, fica estabelecido “o dever de executar as programações orçamentárias” (art. 165, § 10, da Constituição). Ao determinar que a Administração tem o dever de executar as programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, o texto permite diversas interpretações sobre quais programações geram ou não efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Com o acréscimo do § 11, pretende-se esclarecer o que é a impositividade do orçamento público, definindo de forma objetiva quais programações orçamentárias são objeto do dever de execução.

2.2 Art. 165, §§ 12 e 14, e revogação do § 1º do art. 167, da Constituição

Objetiva-se, ao introduzir os §§ 12 e 14 ao art. 165 da Constituição, criar ferramentas de transparência e controle visando um processo diferenciado para a alocação de recursos a projetos, mais especificamente, investimentos. Às leis de diretrizes orçamentárias é acrescentado um anexo que conterà, para o exercício a que se refere e pelo menos para os dois subsequentes, a previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. No tocante às leis orçamentárias anuais, reforçando o caráter de planejamento do orçamento público, é permitido a elas conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com especificação dos investimentos plurianuais e os



em andamento. Ressalte-se que esse dispositivo amplia o entendimento do consagrado princípio orçamentário da exclusividade, insculpido no § 8º do art. 165 da Constituição. Ademais, vale notar que, enquanto a lei orçamentária fixa a despesa para o exercício a que se refere, para os dois exercícios financeiros ela trará uma previsão (sem caráter vinculante) de despesas, com detalhamento dos investimentos.

Somada a essas iniciativas, há a determinação para que a União organize e mantenha registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. Trata-se de iniciativa louvável, haja vista que esse banco de projetos poderá auxiliar o planejamento de alocação de recursos públicos.

Essas mudanças, de certa forma, estão alinhadas com a revogação do § 1º do art. 167, que prevê que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão. Com isso, o novo sistema orçamentário traz para o orçamento anual e a respectiva lei de diretrizes orçamentárias a previsão e a orientação dos investimentos, incluindo os planos plurianuais.

A lógica de transferir essa decisão do plano plurianual para os instrumentos anuais é interessante para reforçar um caráter mais estratégico daquele e mais tático destes. Afinal, as dotações orçamentárias são definidas em última instância nas leis orçamentárias anuais. Porém, consideramos essencial manter o mandamento constitucional atual (§ 1º do art. 167) de que todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Isso porque o planejamento de médio prazo, sob encargo do plano plurianual, não pode prescindir de identificar os investimentos prioritários e a sua ligação com os programas e ações do governo. Sendo assim, estamos propondo apenas a suspensão temporária por quatro exercícios financeiros (vigência do próximo plano plurianual) para que os novos instrumentos propostos disponham de liberdade para serem concebidos e adaptados à prática orçamentária atual e, só após esse período, devem ser compatibilizados com as exigências do plano plurianual.

2.3 Art. 165, § 13, da Constituição



O art. 165 da Constituição define o modelo de sistema orçamentário brasileiro, a ser observado não só pela União, mas também pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Trata-se do princípio da simetria, o qual impõe aos demais entes federados a adoção, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, dos princípios fundamentais e das regras de organização existentes na Constituição da República, principalmente aquelas relacionadas à estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação. Portanto, eventuais alterações promovidas no art. 165 impactariam diretamente todos os entes federados.

Entretanto, com a introdução do § 13, fica claro que o novo modelo de sistema orçamentário impositivo deve ser aplicado somente aos orçamentos fiscal e da seguridade social no âmbito da União. De qualquer forma, não há impedimento para a adoção do orçamento impositivo por outros entes federados, caso assim decidam suas respectivas casas legislativas. Basta, para isso, que sejam alteradas suas constituições ou leis orgânicas no tocante ao orçamento.

2.4 Art. 166, § 21, da Constituição

O Substitutivo da PEC nº 34, de 2019, aprovado pelo Senado Federal em 3 de abril de 2019, não estendeu às emendas de bancada estadual o mesmo regime adotado para as emendas individuais quanto a seu montante máximo de aprovação no projeto de lei orçamentária anual, constante do § 9º do art. 166 da Constituição.

Aparentemente, haveria uma lacuna normativa quanto ao procedimento a ser adotado pelo Congresso Nacional quando da apreciação das emendas de iniciativa de bancada ao projeto de lei orçamentária anual. Essa lacuna, entretanto, não há.

As normas de regência das emendas de bancada resultam da combinação de disposições que já integram a EC 100/2019 com as novas regras que buscamos trazer por intermédio desta proposta de PEC. Em poucas palavras, a impositividade das emendas de bancada estará limitada à 1% da Receita Corrente Líquida, o que não impedirá, no entanto, que as emendas de bancada sejam origem, em seu conjunto, de programações que excedam esse valor.



Desse modo, propomos a retirada do § 21 do art. 166 do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, em 5 de junho de 2019, que definiu em 1% da Receita Corrente Líquida do projeto de lei orçamentária o limite para a aprovação de emendas de bancada estadual.

2.5 Art. 20 da Constituição

A alteração promovida no § 1º do art. 20 da Constituição altera a expressão “aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União” para “à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, direcionando a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais para o ente federativo titular da receita patrimonial a que se refere. Cabe ressaltar que essa alteração do texto constitucional foi incluída pela Câmara dos Deputados ainda quando da apreciação da PEC nº 34, de 2019, a partir do relatório, de 4 de junho de 2019, do relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Carlos Henrique Gaguim. Isso significa que a alteração não fazia parte do texto inicial da proposição e não foi objeto de análise anterior por parte do Senado Federal. Pela justificativa que agora acolhemos a alteração teria por objetivo apenas corrigir inadequação da Constituição de forma a promover a boa técnica legislativa.

2.6 Art. 107, § 6º, V, do ADCT

Assim como a alteração do art. 20 da Constituição, a alteração do art. 107, § 6º, V, do ADCT não fazia parte do texto original da PEC nº 34, de 2019 e foi incluído a partir do relatório, de 4 de junho de 2019, do Deputado Federal Carlos Henrique Gaguim. O objetivo do dispositivo é excluir do chamado “teto de gastos” as transferências a estados e municípios de parte dos valores arrecadados pela União com leilões de petróleo dos chamados excedentes da cessão onerosa e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa com a Petrobras. Julgamos oportuna a iniciativa do citado relator, uma vez que o assunto guarda relação com as regras orçamentárias e financeiras do Novo Regime Fiscal, mais especificamente com o rol de despesas que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Destaque-se, contudo, que o texto aprovado exclui da base de cálculo e dos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, as “transferências, ‘autorizadas por lei’ (frisamos), a Estados, Distrito



Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes (...)”. Na verdade, essas transferências devem ser obrigatoriamente realizadas pelo próprio comando do art. 115 proposto para o ADCT, e nos exatos percentuais por ele definidos. Portanto, propomos a supressão do trecho “autorizadas por lei”.

2.7 Art. 115 do ADCT

O art. 115 obriga a União a transferir 15% a Estados e ao Distrito Federal e 15% aos Municípios, segundo critérios e condições estabelecidos em lei, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei. Assim como a alteração do art. 20 da Constituição e do art. 107, § 6º, do ADCT, o dispositivo em tela não fazia parte do texto inicial da PEC nº 34, de 2019 e não foi objeto de análise anterior por parte do Senado Federal. A alteração do art. 115 do ADCT foi incluída a partir do relatório, de 4 de junho de 2019, do Deputado Federal Carlos Henrique Gaguim.

Impende registrar que o citado relatório previa que os critérios e condições para as transferências seriam estabelecidos em lei de iniciativa do Presidente da República. Entretanto, o texto aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados foi aperfeiçoado no sentido de que a expressão “de iniciativa do Presidente da República” fosse suprimida. Manifestamo-nos favoravelmente à decisão do Plenário da câmara baixa de permitir a iniciativa de uma lei tão importante ao equilíbrio federativo não apenas ao Presidente da República, mas também a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. Trata-se de decisão que valoriza a participação do Poder Legislativo em assunto da maior importância para nossa Federação.

Entretanto, em nossa avaliação, há espaço para aperfeiçoamentos adicionais no dispositivo. Nossa Constituição atribui papel de maior destaque ao desenvolvimento regional, sendo a redução das desigualdades regionais um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, um dos instrumentos centrais de sustentação do federalismo fiscal brasileiro é a partilha das receitas arrecadadas pela União, na qual se inserem os Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim sendo, para a distribuição dos valores arrecadados



com os leilões dos volumes excedentes relativos à cessão onerosa à Petrobras do exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, podem ser usados os já consagrados critérios do FPE e do FPM. Com isso, o processo de definição dos critérios de distribuição passa a ser não apenas célere e transparente, mas sobretudo justo, haja vista que a distribuição ocorrerá nos mesmos termos de fundos constitucionais que sustentam o federalismo brasileiro do ponto de vista fiscal desde antes mesmo do nascimento de nossa Carta Magna.

Com relação às emendas apresentadas, rejeitamos as emendas de nºs 1 e 2, porque a primeira exclui dispositivos que visam justamente a esclarecer o que é a impositividade do orçamento público, enquanto a rejeição da segunda baseia-se nas mesmas razões já apresentadas neste relatório para a exclusão do § 21 do art. 166.

Por sua vez, acolhemos parcialmente a emenda nº 3, na forma da subemenda que apresentamos, cujo objetivo é restringir a destinação dos recursos transferidos aos entes subnacionais para investimentos e aportes aos fundos previdenciários, e explicitar as destinações vedadas.

Para concluir, consideramos que a aprovação desta PEC constituirá um passo adicional no aperfeiçoamento de nossa Federação.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 2019, e de todas as emendas apresentadas, e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 2019, com as emendas que apresentamos, pela aprovação parcial da Emenda nº 3, na forma de subemenda, e pela rejeição das emendas de nºs 1 e 2.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a ementa da PEC nº 98, de 2019, a seguinte redação:

“Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e ao art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; insere



o art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e suspende o § 1º do art. 167 da Constituição Federal”.

EMENDA Nº – CCJ

Exclua-se o § 21 do art. 166 da Constituição Federal na forma do art. 2º da PEC nº 98, de 2019.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao inciso V do § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na forma do art. 3º da PEC nº 98, de 2019:

“Art. 107.

.....

§ 6º.

.....

V – transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei.

.....” (NR)

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º da PEC nº 98, de 2019:

“Art. 4º Fica suspensa a eficácia do disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal por quatro exercícios financeiros.”

EMENDA Nº – CCJ

Insira-se o seguinte parágrafo único no art. 5º da PEC nº 98, de 2019:



“Art. 5º

Parágrafo único. O § 12 do art. 165 da Constituição Federal somente produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do segundo exercício financeiro subsequente à data de publicação desta Emenda Constitucional.”

SUBEMENDA Nº À EMENDA Nº 3 – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na forma do art. 3º da PEC nº 98, de 2019:

“Art. 115. A União transferirá, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei, 15% (quinze por cento) a Estados e Distrito Federal e 15% (quinze por cento) aos Municípios, distribuídos segundo critérios, respectivamente, do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, de que trata o art. 159, inciso I, alínea “a”, e do Fundo de Participação dos Municípios, de que trata o art. 159, inciso I, alínea “b”, ambos dispositivos da Constituição Federal, para serem destinados a investimentos e aportes a fundos previdenciários de servidores públicos dos respectivos entes.

Parágrafo único. É vedada a destinação dos recursos de que trata o *caput* para o pagamento de despesas de custeio, de pessoal ativo e inativo e de pensionistas, exceto quando se referirem a aportes aos fundos previdenciários mencionados no *caput*. ”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

