



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Donizeti Nogueira

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº _____, DE 2015

Altera a Constituição Federal para incluir o Planejamento Estratégico de Longo Prazo como norteador das despesas e investimentos previstos no orçamento da União.

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 art. 165 da Constituição Federal passa a vigor acrescido do Inciso I ficando reenumerados os demais:

“Art. 165
I – planejamento estratégico de longo prazo.
.....”

Art. 2º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigor acrescido do § 10:

“Art. 165
.....
§ 10 O plano de que trata o inciso I do caput terá amplitude mínima de 20 (vinte) anos e norteará a elaboração e execução dos demais incisos.”

Art. 3º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, no prazo de 180 dias da promulgação desta Emenda Constitucional, Projeto de Lei Complementar regulamentando o disposto no Artigo 165 (NR)

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Justificação

Desde a redemocratização o Brasil tem experimentado o abandono das experiências de planejamento de longo prazo. Ainda na década de oitenta, o



SF/15156.47267-32



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Donizeti Nogueira

funcionamento do sistema de planejamento criado durante os Governos Militares que resultaram nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) sofreu duros golpes com a crise econômica e o enfraquecimento do Poder Executivo durante o período de transição para a democracia.

A situação não mudou significativamente com o advento da Nova República. A continuação das crises inflacionárias deu continuidade ao processo de esvaziamento do planejamento enquanto lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo.

O longo predomínio das preocupações atuais com a estabilidade macroeconômica e o consequente direcionamento do foco das atenções governamentais para o curto prazo, contribui sobremaneira para a ausência de uma visão estratégica de longo prazo no país.

Convém assinalar que a construção de uma visão estratégica não se resume à necessidade de integrar planejamento e orçamento, tal como o previsto nos dispositivos constitucionais vigentes.

O prazo de quatro anos abrangido pelo plano plurianual estabelecido no Artigo 165 da Constituição Federal é muito curto para um horizonte adequado de planejamento. Além de curto, nem esse prazo é obedecido, pois o PPA é desmontado a partir do segundo ano de sua vigência, uma vez que os orçamentos posteriores não obedecem às prioridades nele contempladas, o que leva a sucessivas revisões.

Uma visão estratégica requer olhar de longo prazo que alcance um horizonte superior aos mandados governamentais com revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sob o qual ela foi construída.

É clara a intenção do legislador constituinte de inserir as decisões orçamentárias no âmbito de um planejamento de médio prazo promovendo a integração entre o plano e o orçamento. Entretanto, as condições econômicas reinantes no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição e a necessidade que o país teve de ajustar as contas públicas e assegurar o cumprimento das metas fiscais, fizeram com que a prática orçamentária se afastasse totalmente das intenções.

Ademais, novas garantias instituídas na Constituição para o financiamento dos direitos sociais e a não revisão do modelo de federalismo fiscal, contribuíram para que ao longo do tempo a rigidez orçamentária fosse aumentando, reduzindo a muito pouco a parcela dos recursos orçamentários sobre a qual é possível exercer alguma discricionariedade.



SF/15156.47267-32



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Donizeti Nogueira

Nesse contexto, as decisões estratégicas de longo prazo foram enfezadas, de tal forma que as negociações sobre a alocação dos recursos públicos acabam se reduzindo a aspectos de menor importância para o futuro da nação.

A Inserção de uma visão estratégica no planejamento governamental depende do estabelecimento de uma sequência de procedimentos que se inicia com a identificação de cenários futuros possíveis, o estabelecimento das prioridades nacionais, a tradução dessas prioridades em objetivos a serem perseguidos em um dado horizonte de tempo, a definição do que precisa ser feito para que esses objetivos sejam alcançados, o estabelecimento de etapas e metas a serem atingidas para esse fim, e a seleção de indicadores a serem utilizados para monitorar os resultados obtidos e propor os ajustes devidos, quando necessário.

Tal concepção requer mudanças na forma como a Constituição de 1988 tratou, em seu Artigo 165, da questão da integração entre o plano e o orçamento. A limitação do horizonte temporal do planejamento à duração de um mandato presidencial é inconsistente com a noção de um plano estratégico.

Em um novo modelo de planejamento que proponho com esta Emenda Constitucional, o PPA assumiria o caráter de um plano de governo elaborado com base nas prioridades estratégicas nacionais, conteria as políticas e programas que cada Administração adotaria durante o respectivo mandato, bem como os recursos a serem mobilizados com essa finalidade sem foco no modelo de nação que almejamos para o futuro.

Nesse sentido, proponho a inclusão no texto constitucional da imposição ao Poder Executivo Federal da necessidade de elaboração de um Planejamento Estratégico que devolva à nação brasileira a visão de longo prazo. Na forma que proponho o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais deveriam ser elaboradas tendo como base esse planejamento. O texto que proponho também obriga o Poder Executivo a enviar ao Congresso Nacional, em prazo não superior a 180 dias, um projeto de Lei Complementar que regulamente a nova redação que proponho ao Artigo 165 da Constituição Federal.

Dada a relevância da matéria, solicito aos colegas Congressistas o apoio necessário à apresentação e aprovação da presente proposta.

Sala das sessões,

SENADOR DONIZETI NOGUEIRA
PT - TO



SF/15156.47267-32



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Donizeti Nogueira

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

	Assinatura	Senador	Partido
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			
16			
17			
18			
19			
20			



SF/15156.47267-32



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Donizeti Nogueira

21			
22			
23			
24			
25			
26			
27			
28			
29			
30			



SF/15156.47267-32



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Seção II

DOS ORÇAMENTOS

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 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.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;





III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente 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.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

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 no § 11 do art. 166.

