

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2005

Altera disposições do Capítulo II – Das Finanças Públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento, estabelecendo normas voltadas à elaboração e à execução das leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 165(NR)

.....

§ 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 a programas de duração continuada, e, também:

I - definirá as características essenciais aos programas e às correspondentes ações, sempre que sua execução importar a realização de despesas de capital ou comportar a aplicação indireta de recursos mediante a participação do poder público estadual ou municipal;

II – autorizará a contratação da obra pública relevante, assim considerada a obra pública nos termos em que a definir, para efeito de sua contratação, a própria lei do plano plurianual.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias dará as providências necessárias à elaboração, à alteração e à execução da lei orçamentária anual do exercício financeiro subsequente e:

I – definirá as características essenciais aos programas e às correspondentes ações orçamentárias, desde que já não tenham sido definidos na lei do plano plurianual;

II – estabelecerá as metas e as prioridades da administração pública federal com base nos programas e nas correspondentes ações;

III – predeterminará as alterações necessárias na legislação tributária para efeito do cumprimento das metas de resultado fiscal;

IV – estabelecerá a política de investimentos do poder público, inclusive da executada por intermédio das agências financeiras oficiais de fomento.

.....

§ 10. A manifestação do poder público estadual e municipal, este por intermédio daquele, será considerada no estabelecimento de diretrizes para a regionalização da despesa pública federal, seja quando da elaboração, seja quando da execução das leis de que trata este artigo.

§ 11. A manifestação a que se faz alusão no parágrafo anterior terá por base os programas e as correspondentes ações, conforme definidos na lei do plano plurianual, que comportem a aplicação indireta de recursos mediante a participação do poder público estadual ou municipal.

§ 12. Os poderes públicos estaduais e municipais selecionarão programas e ações prioritários e estabelecerão ordem de precedência entre eles, para efeito do disposto nos §§ 10 e 11, com base em legislação própria e na forma e prazos definidos em lei federal.

§ 13. Somente se considera apto à manifestação de que trata o § 10 o poder público municipal que eleger prioridades, assim como estabelecer ordem de precedência entre elas, por meio do envolvimento direto da sociedade civil, de acordo com normas e procedimentos adaptados às peculiaridades do município.

§ 14. A inexistência de manifestação, nos termos previstos no § 10, não impede a regionalização da despesa pública federal em favor do correspondente estado ou município, mas implica a exclusão dessa despesa da

relação daquelas cujas metas, ações ou subtítulos possam ser considerados de execução obrigatória pelo Congresso Nacional.

§ 15. Em qualquer caso, a manifestação do poder público estadual ou municipal não o exime do cumprimento de outras condições que, conforme o programa, a ação ou a modalidade de aplicação dos recursos, se demonstrem necessárias à realização da despesa pública.

Art. 166.(NR)

§ 7º As normas do processo legislativo associado às leis de que trata este artigo serão estabelecidas, sem prejuízo do disposto nesta Seção, na lei complementar a que alude o parágrafo único do art. 59 e nos regimentos do Congresso Nacional.

Art. 167.(NR)

XII – a fixação da despesa pública em montante que comprometa, no âmbito:

a) de cada ação, a execução da meta que lhe for correspondente;

b) da lei orçamentária anual, a consecução das metas fiscais;

XIII – a imposição de medidas de contingenciamento, a qualquer título, exceto quando houver autorização legal prévia e específica, que impeçam ou restrinjam, no curso do exercício financeiro, a execução da despesa cuja meta, ação ou subtítulo haja sido considerado de cumprimento obrigatório pelo Congresso Nacional;

XIV – o cômputo das despesas que restem a pagar, ao final de cada exercício financeiro, no cálculo dos resultados fiscais de exercício financeiro diverso daquele em que tenha ocorrido o seu empenho;

XV – a abertura de crédito suplementar ou especial, mediante a indicação de recursos por excesso de arrecadação, enquanto perdurarem medidas de contingenciamento da execução da despesa.

.....

§ 5º A programação financeira e o cronograma de desembolso de recursos serão estabelecidos de modo a compatibilizar, no curso do exercício financeiro, a execução da despesa fixada na lei orçamentária anual, a arrecadação de receitas e o cumprimento das metas fiscais.

§ 6º O Congresso Nacional poderá estabelecer como de cumprimento obrigatório meta associada a ação, ação ou subtítulo que integre a lei orçamentária anual, observado, para esse efeito, o limite representado pela disponibilidade de créditos orçamentários.

§ 7º O caráter obrigatório de meta, ação ou subtítulo, estabelecido nos termos do parágrafo anterior, não implica:

I - criar, extinguir ou modificar obrigações do poder público e das entidades que lhe integrem a administração perante terceiros;

II – eximir contratantes, contratados ou conveniados, assim como beneficiários ou destinatários da ação pública, do implemento de todas as condições, conforme o programa, a ação, a modalidade de aplicação dos recursos, o contrato ou o convênio, que se demonstrem necessárias à aplicação do dinheiro público e à realização da despesa pelo poder público federal.

§ 8º O Poder Executivo é responsável pelo cumprimento das metas fiscais, assim como daquelas de que trata o § 6º deste artigo, perante o Congresso Nacional.

§ 9º O Presidente da República deverá justificar ao Congresso Nacional, em até seis meses após o término de cada exercício, o cumprimento parcial ou o descumprimento de metas fiscais, assim como daquelas consideradas como de cumprimento obrigatório.

§ 10. A rejeição da justificativa apresentada nos termos do parágrafo anterior, por dois terços do Congresso Nacional, ou o descumprimento do

prazo para apresentá-la dará início a processo de acusação, contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade.

JUSTIFICAÇÃO

1. Assegurar participação popular em processos decisórios é tema recorrente no âmbito do Estado, notadamente no tocante ao concerto das finanças públicas representado pelas leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual. Não é, pois, nova a idéia de acrescentar-se ao processo de elaboração e discussão dessas leis alguma fórmula de participação popular que possa aperfeiçoar ou melhorar o instituto da representação, dotando esse processo de maior legitimidade e eficácia pelo encurtamento das distâncias existentes entre, de um lado, preferências e necessidades públicas e, de outro, a oferta de bens e serviços pelo Estado.

2. A despeito de não ser inédita, a idéia de formular-se esquema que promova a participação popular não constitui tarefa simples. De um lado, porque muitos lhe opõe o próprio instituto da representação. Para esses, a representação configura o que há de mais avançado, em eficiência e eficácia, para efeito da promoção de gostos, preferências e necessidades populares. Esquemas alternativos de participação, mesmos os esquemas cuja promoção implique a convivência com a representação, nada poderiam acrescentar a esta, senão retirar-lhe o peso e a importância relativa em proveito de processo de mera redistribuição de poder, não necessariamente de melhor uso do poder. De outro lado, porque há os que enxerguem nas fórmulas alternativas de participação popular mero exercício de retórica. Retórica porque um esquema alternativo de participação, qualquer que seja esse esquema, partiria da falsa premissa da plena participação popular, como se todos realmente pudessem participar e, assim fazendo, melhor promover seus próprios interesses, aspirações, necessidades e preferências. A participação de todos, especialmente quando se trata de grandes populações e de extensas áreas geográficas, situação verificável em número relevante de localidades

brasileiras, é vista como uma impossibilidade de fato, tanto quanto o é a pretensão de que sejam reunidas e harmonizadas, de forma minimamente inteligível e coerente, todos os gostos, as preferências e as necessidades manifestadas.

3. Quando o tema ascende ao plano nacional, então as dificuldades crescem exponencialmente. Nesse plano de decisão, as questões não se resumem apenas aos obstáculos que se opõem à identificação e ao processamento de interesses mais localizados. O plano mais elevado implica combinar interesses localizados, normalmente manifestados com maior espontaneidade e convicção pelo cidadão, a interesses regionais e, naturalmente, aos de ordem nacional. Não pressupõe, nesse contexto, apenas a coleta de interesses e preferências individuais a respeito de questões que se colocam pontualmente em nível local. Pressupõe, isto sim, o intercâmbio de interesses, preferências, dados e informações entre os diversos níveis, de modo que todos eles possam influir nas decisões, assim fazendo de forma conseqüente e com base nos mesmos elementos.

4. Quando, portanto, os planos decisórios são múltiplos ou há desnível entre eles, está-se diante da necessidade de uma agenda. Fundamentalmente, da necessidade de que se elabore uma ou mais agendas, nas quais os temas sejam previamente selecionados, e o formato das escolhas, predeterminado. Isso não facilita apenas o encaminhamento das discussões, evitando ambigüidade, imprecisão e falta de objetividade, também auxilia a comparabilidade, a compreensão e o processamento das decisões, de forma a não sujeitá-las ao subjetivismo de um trabalho eminentemente interpretativo, mesmo porque diante, no plano geopolítico nacional, de diferenças de ordem social, econômica e, até mesmo, lingüísticas.

5. Um aspecto muito interessante, e que merece anotação, está no fato de que a significância da participação individual mantém relação de proporcionalidade inversa com a base numérica da participação. Quer dizer: se entendermos a participação como o ato voluntário de influir nas decisões de algum modo, então a importância da manifestação de cada um, no sentido de exercer essa influência, é tão menor quanto maior for o número de participantes. Esse um fenômeno que atua como fator de desestímulo à participação ampla da população e, ao mesmo tempo, de estímulo às minorias

“ruidosas” e aos grupos que compõem o que se denomina, convencionalmente, “sociedade organizada”. Portanto, ampliar a participação da população não significa apenas lidar com o seu aspecto numérico, com a extensão pela qual se dá a participação, significa também trabalhar com a idéia da intensidade, com o risco de que o processo seja enviesado pela atuação de grupos cuja organização e poder de pressão não podem ser confundidos com as idéias de representatividade e legitimidade.

6. Essas dificuldades, aspectos e elementos, se servem ao propósito de demonstrar um pouquinho da complexidade do problema enfrentado, nem por isso se colocam como obstáculos intransponíveis para efeito do aperfeiçoamento dos processos decisórios associados às leis orçamentárias. Mencioná-los, esses elementos, aspectos e dificuldades, é muito mais um exercício de fé no realismo das propostas que agora passamos a defender, tanto quanto de sinceridade para com todos aqueles cidadãos que consideramos os destinatários de nossas propostas. Adiantamos, a propósito delas, que nossa preocupação não é o ineditismo ou o modismo. De que não estamos preocupados com as fórmulas bacanas. Queremos, isto sim, é, do modo que passamos agora a explicar, encurtar as distâncias entre a intervenção estatal, que se dá essencialmente pela via das leis orçamentárias, e os gostos, as preferências e as aspirações da sociedade brasileira.

7. Exatamente de olho na demonstração da seriedade de nossas propostas, começamos por aquilo que, para muitos, poderia constituir o fim ou o epílogo dessas propostas. Começamos por medidas que possam garantir o controle social sobre os processos de que resulta a elaboração e a aprovação das leis orçamentárias. E quando dizemos controle social, não nos reportamos a uma figura pouco ou mal definida que se coloque a serviço da veiculação de críticas ou reclamações por parte dos cidadãos. Estamo-nos reportando à criação de mecanismo concreto de controle da legalidade de elaboração e de discussão das leis orçamentárias. Isso significa prever que, na essência, as regras de elaboração e discussão dos orçamentos públicos, as regras do processo legislativo, estejam grafadas em lei. Mais especificamente, grafadas na lei complementar a que alude o art. 59 da Constituição.

8. Esta nossa primeira proposta: garantir que as normas processuais legislativo-orçamentárias constituam tema de lei, não apenas do regimento

interno das Casas do Congresso Nacional. Assim fazendo, estamos também procurando garantir ao cidadão, a qualquer cidadão, que exerça controle sobre o processo legislativo, inclusive o controle pela via judicial, se a tanto for necessário chegar. Não se trata, frisamos, da transposição do conjunto das normas regimentais para a lei complementar. Trata-se de uma medida cirúrgica, em que se transplantam apenas algumas figuras essenciais ao processo, a exemplo de prazos, quóruns e questões de ordem, de modo a assegurar-lhe visibilidade, compreensão e previsibilidade. É, portanto, uma medida singela, mas impregnada de enorme significado, inclusive do ponto de vista do fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

9. Nossa segunda proposta segue a ordem de precedência dos temas estabelecida com a apresentação da primeira proposta. Ela procura dar tratamento ao problema de eficácia das leis orçamentárias, notadamente da lei orçamentária anual. Não se trata, aqui, de abordar o problema da eficácia do orçamento, de saber se os programas orçamentários, caso executados, podem produzir os efeitos pretendidos. Trata-se de abordar o problema de eficácia da própria lei, de saber se os gostos, as preferências e as aspirações refletidas no orçamento estão aptos a constituir, do ponto de vista do administrador público, o poder-dever de executá-lo, de executar o orçamento. Entendemos que sim, com algumas reservas aqui e ali. Entendemos que as metas consagradas na lei orçamentária, não todas elas, devem constituir poder-dever para o administrador público, de modo que ele não possa abster-se de promovê-las inteiramente, senão diante de causas que lhe justifiquem ou a abstenção ou a parcial promoção das metas.

10. Não propomos, portanto, um convite irrecusável ao gasto. Ao contrário. Propomos metas exequíveis, sob o ponto de vista físico, financeiro, econômico, social e político. Que essas metas sejam, além disso, visíveis ao olho do cidadão, compreensíveis. Também que essas metas e, por extensão, o orçamento dêem ensejo a um programa de trabalho de resultados minimamente previsíveis. O que não se pode é achar que o orçamento deva constituir um tratado acerca das melhores intenções em face da insuficiência de recursos para satisfazer as necessidades públicas. Se for inevitável que as escolhas sejam trágicas, que sejam. Mas que sejam trágicas e exequíveis. O que não se deve é aceitar que as escolhas refletidas na peça orçamentária nada representem.

11. Propomos, então, a responsabilidade orçamentária. De mãos dadas com a responsabilidade fiscal, a idéia é demonstrar, de direito e de fato, que a estabilidade econômica e a satisfação das necessidades públicas não constituem objetivos incompatíveis entre si. Ao contrário. Que esses objetivos caminham juntos. Que um é pressuposto do outro, e que ambos estão subordinados ao direito de cidadania.

12. Não esquecendo os importantes aspectos econômicos e financeiros naturalmente associados às leis orçamentárias, dirigimos nossa terceira proposta ao enfrentamento do problema representado pela contratação administrativa. Nesse particular, suspeitamos que poucos se dêem conta do fato de que os contratos administrativos, especialmente os contratos ligados à realização de grandes obras públicas, são uma importante causa de desequilíbrios orçamentários de natureza primária e, mais que isso, de imprevisibilidade dos compromissos públicos. Não por outra razão é que hoje não sabemos, pelo menos em relação às grandes obras públicas em andamento, as receitas futuras que já se encontram comprometidas com sua execução, assim como o que esse comprometimento representa em termos do deslocamento de outras opções de intervenção, às vezes tão boas ou melhores que essas próprias obras, tanto quanto não sabemos quais os impactos sobre o endividamento que elas implicam.

13. Nossa idéia, portanto, não é impedir a contratação ou a realização de obras públicas. Os compromissos associados a elas não constituem razão para temor. O que nós queremos é conhecê-las para permitir-lhes a contratação e a execução. Queremos que os contratos administrativos, pelo menos aqueles associados a grandes obras, constem das leis orçamentárias, dos correspondentes programas de trabalho, por seu valor de integral execução. Significa dizer: as leis orçamentárias não devem apenas abranger autorizações de pagamento, em face do prévio empenho e da liquidação. Elas também devem conter autorização para contratar, ao menos em alguns casos específicos e mais relevantes. Autorização cujo limite é dado pelo valor de integral execução do objeto do contrato e cuja realização, anualmente, ocorre pela autorização de pagamento que lhe seja consentânea, mediante empenho e liquidação dos créditos orçamentários correspondentes.

14. Vejamos, então, que a autorização para contratar dá uma medida dos compromissos, presentes e futuros, decorrentes de obras. O valor dessa autorização não se confunde com os créditos orçamentários, tampouco implica expandir o orçamento sob a ótica das despesas. A autorização apenas demonstra quais contratos de obras relevantes podem ser celebrados, por quais valores e por que prazos de execução. As autorizações já concedidas não precisam ser renovadas a cada ano, durante o seu prazo de validade, mas apenas constar da lei orçamentária, dando inteligibilidade aos créditos orçamentários anuais necessários aos pagamentos que lhes forem correspondentes.

15. Vem, agora, a nossa quarta proposta. Ela tem o propósito de dotar o processo orçamentário, nomeadamente suas leis, de maior estabilidade. Explica-se: não é possível que a programação de trabalho do Estado, especificamente seus programas e ações, sofra tantas idas e vindas como as que hoje observamos. Os programas e ações do Estado são por demais “voláteis”, para usar expressão tão em voga hoje em dia. E não é só isso. Também são, muitas vezes, ambíguos e imprecisos em sua definição, até porque nem sempre marcados pelo melhor uso da língua pátria, mas por seu abuso. Queremos programas e ações bem definidos, e bem definidos nas próprias leis orçamentárias, para que, deles, todos possam tomar conhecimento. E que essa definição ocorra com base em diagnósticos, propostas de intervenção, objetivos e metas. O que não queremos é continuar lidando com um número enorme de programas e ações orçamentárias, de características quase sempre cambiantes e, via de regra, arquitetados inorganicamente.

16. A quarta proposta, então, implica: programas e ações passam a ser definidos nas leis orçamentárias, em todos os seus aspectos constitutivos necessários e suficientes à sua distinção, uns em relação aos outros, e à sua execução, por intermédio do orçamento anual. Isso garante estabilidade e segurança ao processo, tanto quanto maior grau de comparabilidade dos orçamentos anuais, ao menos durante um mesmo governo. Mais que tudo, garante que os destinatários dos programas e das ações públicas, se, em relação a eles, tiver de haver a discriminação, que não a sofram por obra de atos administrativos, mas pela força da lei votada e do poder regulamentar.

17. Essa fórmula de definição de programas e ações, de certo modo, ajuda a descortinar a quinta e última de nossas propostas. É, exatamente, a que trata da participação popular. Da idéia de um processo orçamentário mais participativo, que entendemos como aquele em que se busque abrir novos canais de interlocução com o fito de diminuir as distâncias entre a intervenção estatal, conforme proposta no orçamento, e os gostos, as preferências e as necessidades da população.

18. A proposta de participação tem duas premissas básicas: a adesão e a mediação. Mas a adesão e a mediação de quem e de que forma? No primeiro nível, a adesão da população em face dos governos municipais. No segundo, dos governos municipais em relação aos estaduais. No terceiro e último nível, dos governos estaduais frente ao governo federal. Originariamente, portanto, as premissas básicas são a adesão da população e a mediação de um nível de governo em face dos demais.

19. Então, o cuidado de procurar uma melhor fórmula para a definição de programas e ações orçamentárias tem um endereço certo: permitir que a manifestação popular se opere nos limites dos programas e das ações orçamentárias estabelecidas em nível federal. É claro que, para tanto, não podíamos continuar a conviver com a idéia da absoluta incerteza quanto ao conteúdo desses programas e ações, da mesma forma que não podíamos aceitar a inexecução orçamentária como regra, pelo menos em face de parte expressiva dos programas sociais e de investimentos. Daí porque entendermos que nossas propostas estão todas interligadas entre si.

20. Também imbuído de preocupações da mesma ordem, tratamos de propor a criação das condições objetivas para o exercício do controle social sobre o processo orçamentário e de abordar o problema representado pela contratação administrativa de maior vulto. A previsão de que a autoridade para contratar, em casos específicos, decorra de consentimento nas leis orçamentárias evita que continuemos a operar segundo a lógica do fato consumado. De que desloquemos nossas opções, no presente, em face de decisões passadas que, sequer, foram tomadas, pelo menos por quem de direito. Do mesmo modo, que as decisões tomadas no plano do processo legislativo-orçamentário sejam passíveis de algum controle externo, exercido diretamente pela sociedade, inclusive mediante o recurso à via judicial.

21. Todas essas propostas formam um conjunto enxuto, mas, queremos crer, também significativo, de mudanças no campo das finanças públicas. E ele pode ser aperfeiçoado? Esperamos que sim. Mas desde que sem prejuízo destes requisitos que entendemos essenciais ao processo orçamentário: a transparência, a parcimônia, o controle social, os canais de mediação, a adesão e a exequibilidade das leis orçamentárias.

Sala das Sessões, de de 2005.

Senador PAULO PAIM