



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2004, primeiro signatário o Senador Pedro Simon, que *altera o § 2º do art. 57 da Constituição Federal*.

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2004, de autoria do nobre Senador PEDRO SIMON e outros 30 Senhores Senadores, que *altera o § 2º do art. 57 da Constituição Federal*, para determinar que a sessão legislativa não será finalizada sem a aprovação do projeto de lei orçamentária anual (LOA).

A matéria é justificada pelos seus ilustres autores pela necessidade de se instituírem mecanismos que levem o Congresso Nacional a votar o projeto de lei orçamentária antes do final do exercício, de forma similar ao que já ocorre com o projeto da lei de diretrizes orçamentárias, cuja não deliberação implica automaticamente, a suspensão do recesso parlamentar do mês de julho.

A proposição, que não recebeu emendas, foi distribuída ao eminente Senador ALVARO DIAS, que apresentou o seu relatório, opinando pela aprovação do projeto.

II – ANÁLISE

Com todas as vênias aos ilustres autores e relator da matéria, não nos parece que ela mereça prosperar.





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA GLEISI HOFFMANN

Na verdade, ao contrário do que argumentam, em nosso entendimento, não há nenhuma carência de sistematização na Carta Magna, quando determina, no § 2º do art. 57 da Constituição, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), mas silencia sobre a aprovação da lei orçamentária propriamente dita.

Efetivamente, o estabelecimento de mecanismos rígidos que conduzam à aprovação da lei de diretrizes orçamentárias até o final do primeiro semestre legislativo é totalmente compatível com a lógica do processo orçamentário.

Isso ocorre porque, em tese, a LDO é instrumento fundamental para que o Poder Executivo elabore a proposta orçamentária, que deve se adequar àquela.

Conforme o § 2º do art. 165 da Constituição, *a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, 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.*

Além disso, a aprovação da LDO é, também, importante para instruir a própria tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, uma vez que o inciso I do § 3º do art. 166 da Carta registra que *as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso ... sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

Ademais, a votação da LDO é importante pelo que determina o inciso II do § 1º do art. 169 da Lei Maior, que exige que *a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas ... se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.*



SF/14308.07329-28



Ou seja, é de todo adequado que as diretrizes que vão instruir a elaboração do projeto de lei do orçamento pelo Poder Executivo e sua votação pelo Poder Legislativo estejam definidas antes do final do prazo para que essa última proposição seja encaminhada ao Congresso Nacional.

E é, como regra, o que tem acontecido. Nos vinte e cinco anos desde a edição da Constituição de 1988, que institui a lei de diretrizes orçamentárias, apenas em duas ocasiões o respectivo projeto foi encaminhado à sanção após a data limite para o envio do projeto de lei orçamentária. Isso ocorreu na LDO para 2007 (Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006), cujo projeto foi enviado à sanção no dia 22 de dezembro de 2006, e na LDO para o corrente ano de 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), que foi encaminhada à sanção no dia 4 de dezembro de 2013.

O mesmo, entretanto, não se aplica ao projeto de lei orçamentária.

De um lado, a peça é o final do processo orçamentário e não é requisito para nenhuma nova fase desse.

De outra parte, para que se garanta o funcionamento da administração pública, já se estabeleceu como rotina que as LDOs fixem mecanismos que permitem a execução das partes essenciais do orçamento, na hipótese de a LOA não ser promulgada antes do final do exercício financeiro.

Desta forma, verifica-se que, quando o constituinte originário estabeleceu mecanismos para levar à votação do projeto da LDO, mas não o fez com relação ao projeto da LOA, isso se deu por coerência, não por omissão.

Ademais, a extensão automática da Sessão Legislativa é de todo inconveniente e inoportuna, por interferir em prazos constitucionais e regimentais de apreciação de matérias legislativas.

Essa extensão levaria, por exemplo, à continuidade da contagem de prazos para a tramitação de medidas provisórias, restaurando um grave problema com que o Congresso Nacional se debatia no período anterior à edição da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, quando o recesso não interrompia esses prazos. Isso poderia gerar situações de perda da eficácia de medidas provisórias, com sérios efeitos deletérios para a administração e a sociedade.





No mesmo problema incidiriam os projetos em regime de urgência constitucional, sem contar os inúmeros prazos regimentais que poderiam ser afetados.

Todos esses efeitos negativos podem, mesmo, sequer refletir na efetiva aprovação da LOA. Sempre é bom lembrar o que ocorreu no ano de 2013, quando, como já se registrou acima, a votação da LDO sofreu grave atraso, em decorrência das polêmicas em torno da implantação do orçamento impositivo.

Naquele ano, apesar de, formalmente, o recesso do meio da Sessão Legislativa ter sido suspenso, assistimos à decretação do chamado “recesso branco”, quando, mediante requerimento dos líderes partidários das duas Casas, nem o Senado Federal nem a Câmara dos Deputados realizaram sessões de qualquer ordem entre os dias 18 de 31 de julho.

Finalmente cabe lembrar que, se for imprescindível, a Constituição já estabelece os mecanismos que permitem a convocação extraordinária do Poder Legislativo.

Efetivamente, conforme o § 6º do seu art. 52, além das hipóteses em que essa é obrigatória (decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e compromisso e posse do Presidente e do Vice-Presidente da República) a convocação extraordinária do Congresso Nacional poderá ser feita pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela rejeição do PEC nº 50, de 2004.

Sala da Comissão,

Senadora GLEISI HOFFMANN

