



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 295, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, tendo como primeiro signatário o Senador Aloizio Mercadante que altera o art. 165 da Constituição Federal, instituindo a Carta de Responsabilidade Econômico-Social.

**RELATOR:** Senador TASSO JEREISSATI

#### I - RELATÓRIO

É submetida ao exame desta Comissão, nos termos regimentais, a Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, cujo primeiro signatário é o nobre Senador Aloízio Mercadante. Propõe o autor nova redação aos §§ 1º e 6º, do art. 165, da Constituição Federal, e acréscimos dos §§ 10 e 11, ao citado artigo, com o objetivo de instituir a Carta de Responsabilidade Econômico-Social, que deve acompanhar os projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual. O dispositivo constitucional em questão define normas aplicáveis ao Orçamento Público, com destaque para a previsão dos instrumentos componentes do sistema orçamentário delineado pelo constituinte originário, suas respectivas finalidades e objetos, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

As Cartas de Responsabilidade Econômico-Social que acompanharão os projetos de lei relativos ao plano plurianual e à lei orçamentária devem conter os parâmetros, objetivos e metas econômicos e sociais previstos para o período de sua validade, utilizados na elaboração desse instrumento de planejamento governamental.

A proposta de alteração ao art. 165 traz a obrigatoriedade de as autoridades do Poder Executivo, responsáveis pelas políticas públicas, evidenciarem, em relatório, o andamento das previsões, metas e objetivos constantes das Cartas, com justificativas e análises de eventuais desvios ou atrasos, com vistas a debate a ser travado periodicamente no âmbito das Comissões das duas Casas do Congresso Nacional.

Dentre outras razões que justificam sua proposta, o autor enfatiza que “*A Carta de Responsabilidade Econômico-social representaria uma profunda mudança institucional e um mecanismo eficaz de controle social e democrático do Estado pela sociedade civil, que definitivamente pautaria a imensa dívida social como prioridade das políticas públicas do país*”.

## II - ANÁLISE

A Proposta de Emenda à Constituição em exame atende aos requisitos constitucionais de tramitação e não incide nas vedações dispostas no § 4º do art. 60 da Lei Maior.

Quanto ao mérito, a Proposta traz avanços na sistemática de atuação do Estado brasileiro, ao evidenciar os compromissos do Poder Executivo com a Nação, no que concerne a suas principais políticas públicas.

Não obstante alguns dos conteúdos previstos para a Carta de Responsabilidade Econômico-Social já serem preconizados na legislação infraconstitucional, a exemplo da discriminação das principais variáveis fiscais no Anexo de Metas Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias, a Carta inova em muitos outros aspectos. Releva mencionar, ilustrativamente, a definição de parâmetros, objetivos e metas, quantificados por indicadores, para as políticas de desenvolvimento de capacidade tecnológica e científica, de redução das desigualdades regionais e sociais e de fomento à reforma agrária.

É precisamente na área social que a Carta de Responsabilidade desempenhará seu mais relevante papel, ao exigir dos governantes um compromisso efetivo com a superação dos graves problemas nacionais. Vale destacar que a Proposição prevê o acompanhamento, mediante relatórios e debates nas duas Casas do Congresso Nacional, das variáveis qualitativas e quantitativas constantes das Cartas. Como assinalado na Justificação da PEC, “esta mudança no perfil de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo pode permitir um passo importante em direção a um novo padrão de atuação do Estado, que resgate o social como dimensão essencial da economia e adote a transparência e a participação da sociedade como método de governo”.

Quanto à técnica legislativa, sem embargo, a Proposição está a merecer ajustes, notadamente para adequá-la aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que, “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”.

Inicialmente, impõe-se renomear o Art. Único da PEC para Art. 1º, acrescentando-se um Art. 2º com a cláusula da vigência da proposição.

Impõe-se, ainda, alterar a redação dada pelo Art. Único da PEC ao § 1º do art. 165, com vistas a adequar a redação. Com efeito, a redação dada pelo autor dispõe que a Carta de Responsabilidade será encaminhada acompanhando a “lei que instituir o plano plurianual”. Esse mandamento não está adequado, porquanto, em verdade, a Carta deverá acompanhar “o projeto de lei relativo ao plano plurianual”. Assim, propusemos em nosso relatório que fosse desmembrado o texto para manter a redação original do § 1º do art. 165, da Constituição Federal, e que o acréscimo proposto pelo autor passasse a constituir um § 1º-A. Entretanto, publicado o referido relatório, recebemos sugestão para melhor adequar a redação à técnica legislativa, com a alteração do número do dispositivo mencionado de § 1º-A para § 12, reformulando, neste ponto, o relatório anteriormente apresentado.

Finalmente, cabe retificar a numeração dos novos parágrafos 10º e 11º, acrescidos ao art. 165 da Constituição, que devem ser expressos por numerais cardinais, conforme dispõe a Lei Complementar nº 95, de 1998. Ademais, foram feitos ajustes de redação ao § 11, inclusive para o fim de substituir a referência “parágrafo anterior” para “§ 10”, exigido, também, pela já citada Lei Complementar.

Por fim, ressalte-se que a presente PEC, que tem como primeiro signatário o senador Aloizio Mercadante, harmoniza-se com outras proposições em andamento que têm os mesmo objetivos. Refiro-me à PEC 29 de 2003, cuja primeira signatária é a ilustre senadora Lúcia Vânia - que determina que os objetivos impostos à ordem social passem a ser avaliados por meio de indicadores de responsabilidade social - e a PEC 71 de 2005, da qual sou o primeiro signatário - que

também altera o art. 165 (§ 7º) da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constituições Transitórias para estabelecer critérios a serem adotados na regionalização dos gastos da União. São medidas que visam dar maior transparência à repartição dos recursos públicos, e que terão, certamente, impactos substantivos na redução das desigualdades sociais e regionais.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequação regimental e, por seu inegável mérito, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº 1- CCJ**

Renumere-se o Art. Único da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, para Art. 1º, acrescentando-se um art. 2º com a seguinte redação:

*“Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”*

#### **EMENDA Nº 2- CCJ**

Altere-se, no Art. Único da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, renumerado para art. 1º, a redação dada ao § 1º, do art. 165, da Constituição Federal, para o fim de manter a redação original desse parágrafo, e acrescentar um § 12 ao referido artigo, na forma seguinte:

*"Art. 1º. O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*Art. 165 .....*

*§ 12. O projeto de lei relativo ao plano plurianual será enviado ao Congresso Nacional acompanhado de Carta de Responsabilidade Econômico-Social, contendo parâmetros, objetivos e metas econômicos e sociais previstos para o período de sua validade e usados em sua elaboração. (NR)"*

**EMENDA Nº 3- CCJ**

Altere-se a numeração dos §§ 10º e 11º para §§ 10 e 11, a serem acrescidos ao art. 165, da Constituição Federal, pelo Art. Único da PEC nº 19, de 2003, renumerado para art. 1º, dando-se ao § 11 a seguinte redação:

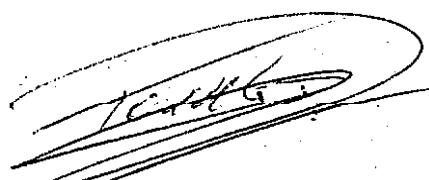
*"Art. 1º. O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*Art. 165 .....*

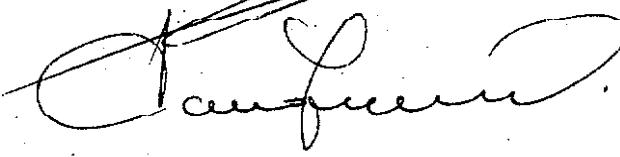
*§ 11. Relatório acerca do andamento das previsões, metas e objetivos constantes das Cartas de Responsabilidade Econômico-Social, citados no § 10, contemplando justificativas e análises dos eventuais desvios ou atrasos, será apresentado*

*e debatido pelos ministros ou secretários responsáveis pela condução dos respectivos assuntos no Poder Executivo, perante as comissões regimentalmente competentes das duas Casas do Congresso Nacional, em periodicidade trimestral, no caso da Carta que acompanha o projeto de lei orçamentária; e anual, no caso da Carta que acompanha o projeto de lei relativo ao plano plurianual. (NR)"*

Sala da Comissão, em 1º de abril de 2009.



,Presidente



,Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: Pec Nº 14 DE 2009

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 11/03/2009, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	<u>Cláudio Pires</u>	Senador presidente
RELATOR:	<u>Cláudio Pires</u>	Senador relator
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)</b>		
MARINA SILVA	1. RENATO CASAGRANDE	<u>Renato Casagrande</u>
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO	<u>Augusto Botelho</u>
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA	<u>Marcelo Crivella</u>
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA	<u>Inácio Arruda</u>
IDELEI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES	<u>César Borges</u>
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SHMESSARENKO	<u>Serlys Shmessarenko</u>
<b>MAIORIA (PMDB, PP)</b>		
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUÇÁ	<u>Romero Juçá</u>
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA	<u>Leomar Quintanilha</u>
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR	<u>Geraldo Mesquita Júnior</u>
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO	<u>Lobão Filho</u>
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP	<u>Valdir Raupp</u>
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO	<u>Neuto de Conto</u>
<b>BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)</b>		
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS	<u>Efraim Moraes</u>
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIRO SANTANA	<u>Adelmir Santana</u>
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO	<u>Raimundo Colombo</u>
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO	<u>José Agripino</u>
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE	<u>Eliseu Resende</u>
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO	<u>Eduardo Azeredo</u>
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO	<u>Marconi Perillo</u>
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO	<u>Arthur Virgílio</u>
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO	<u>Flexa Ribeiro</u>
<b>PTB</b>		
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO	<u>Gim Argello</u>
<b>PDT</b>		
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA	<u>Patrícia Saboya</u>

Atualizada em: 19/03/2009

ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 19, DE 2003  
NA REUNIÃO Ordinária DE 1º/09/2009, COMPLEMENTANDO  
AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS  
DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F.,  
OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1 - \_\_\_\_\_

2 - Ricardo Barros Sen. Ricardo Barros

3 - Karen Lugo Sen. Kátia Lúcia Viana

4 - Maria do Carmo Sen. Maria do Carmo Borges

5 - RF Sen. Romero Jucá

6 - Wladimir Rossetto Sen. Wladimir Rossetto

7 - Wladimir Rossetto Sen. Wladimir Rossetto

8 - \_\_\_\_\_

9 - \_\_\_\_\_

10 - \_\_\_\_\_

11 - \_\_\_\_\_

12 - \_\_\_\_\_

13 - \_\_\_\_\_

14 - \_\_\_\_\_

15 - \_\_\_\_\_

## Legislação citada anexada pela Secretaria Geral da Mesa

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

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 do 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.

---

#### LEI COMPLEMENTAR N° 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal; e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

---

**Relator: Senador TASSO JEREISSATI**

## I - RELATÓRIO

### I.1 – HISTÓRICO

O Ilustre Senador Aloizio Mercadante apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 19, de 2003, com vistas a alterar a redação do art. 165 da Constituição Federal. O artigo em questão define normas aplicáveis ao Orçamento Público, com destaque para a previsão dos instrumentos componentes do sistema orçamentário delineado pelo constituinte originário, suas respectivas finalidades e objetos, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Ao alterar a redação dos §§ 1º e 6º e acrescer os §§ 10 e 11 ao art. 165 da Carta Política, a Proposição em apreço institui a Carta de Responsabilidade Econômico-Social, que deve acompanhar os projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual.

A Carta de Responsabilidade Econômico-Social que acompanhará o projeto de plano plurianual deve conter os parâmetros, objetivos e metas econômicos e sociais previstos para o período de suas validade, utilizados na elaboração desse instrumento de planejamento governamental. A Carta associada ao projeto de lei orçamentária conterá os parâmetros econômicos usados em sua elaboração, bem assim os objetivos, metas e indicadores de aferição para as variáveis econômicas e sociais do exercício.

A Proposição prevê, ainda, um conteúdo mínimo dessas Cartas, abrangendo previsões com relação aos resultados econômicos globais e setoriais, base monetária, balanço de pagamentos, inflação, taxas médias de câmbio e juros, objetivos globais em relação ao crescimento econômico, redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, desenvolvimento da capacidade tecnológica e científica, metas para investimento público e privado, gasto público, déficit público, dívida e crédito públicos, balança comercial, reservas cambiais, emprego, reforma agrária, massa salarial, carga tributária, indicadores sociais referentes a alimentação, educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social e, por derradeiro, indicadores para aferição dos objetivos e metas estabelecidas.

O § 11 do art. 165 traz a obrigatoriedade de as autoridades do Poder Executivo responsáveis pelas políticas públicas evidenciarem, em relatório, o andamento das previsões, metas e objetivos constantes das Cartas, com justificativas e análises de eventuais desvios ou atrasos, com vistas a debate a ser travado periodicamente no âmbito das Comissões das duas Casas do Congresso Nacional.

## 1.2 - ANÁLISE

Em se tratando de Proposta de Emenda à Constituição, a Proposição foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. No âmbito desta Comissão, fomos incumbidos de examinar e emitir parecer sobre a matéria, nos termos dos arts. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal.

Preliminarmente, verificamos que a Proposta foi apresentada com o apoio de 34 senadores, o que atende ao disposto no art. 60, I, da Constituição Federal, que reclama um mínimo de um terço dos senadores para a apresentação de propostas de emenda à Constituição. Inaplicáveis à Proposição, ademais, as vedações materiais dispostas no § 4º do art. 60 da Lei Maior, eis que a matéria em exame não se confunde com as chamadas cláusulas pétreas constitucionais.

Quanto ao mérito, é inegável que a Proposta traz avanços na sistemática de atuação do Estado brasileiro, ao evidenciar os compromissos do Poder Executivo com a Nação, no que concerne a suas principais políticas públicas.

Não obstante alguns dos conteúdos previstos para a Carta de Responsabilidade Econômico-Social já serem preconizados na legislação infraconstitucional, a exemplo da discriminação das principais variáveis fiscais no Anexo de Metas Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias, conforme exigido pelo art. 4º, §§ 1º e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Carta inova em muitos outros aspectos. Releva mencionar, ilustrativamente, a definição de parâmetros, objetivos e metas, quantificados por indicadores, para as políticas de desenvolvimento de capacidade tecnológica e científica, de redução das desigualdades regionais e sociais e de fomento à reforma agrária.

É precisamente na área social que a Carta de Responsabilidade desempenhará seu mais relevante papel, ao exigir dos governantes um compromisso efetivo com a superação dos graves problemas nacionais. Vale destacar que a Proposição prevê o acompanhamento, mediante relatórios e debates nas duas Casas do Congresso Nacional, das variáveis qualitativas e quantitativas constantes das Cartas. Como assinalado na Justificação da PEC, “esta mudança no perfil de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo pode permitir um passo importante em direção a um novo padrão de atuação do Estado, que resgate o social como dimensão essencial da economia e adote a transparência e a participação da sociedade como métodos de governo”.

Em termos de técnica legislativa, sem embargo, a Proposição está a merecer ajustes, notadamente para adequá-la aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que, “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis...”. Essa é a razão pela qual propomos as seguintes emendas de redação, que não alteram a substância dos dispositivos da PEC:

**Emenda de Relator nº 1:**

Renumere-se o art. único da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, para art. 1º, acrescentando-se o seguinte art. 2º:

*"Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação."*

A emenda visa a adequar a Proposição ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que determina cláusula de vigência para os novos instrumentos normativos.

- **Emenda de Relator nº 2:**

O art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 1º. O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*"Art. 165.....*

*§1º-A O projeto de plano plurianual será enviado ao Congresso Nacional acompanhado de Carta de Responsabilidade Econômico-Social, contendo parâmetros, objetivos e metas econômicos e sociais previstos para o período de sua validade e usados em sua elaboração.*

*...*

*§6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia e de Carta de Responsabilidade Econômico-Social, contendo os parâmetros econômicos usados em sua elaboração e os objetivos, metas e indicadores de aferição para as variáveis econômicas e sociais no exercício.*

*...*

*§10 As Cartas de Responsabilidade Econômico-Social deverão conter, pelo menos, sempre com referência aos respectivos períodos de análise:*

*I – previsões com relação aos resultados econômicos globais e setoriais, base monetária, balanço de pagamento, inflação e taxas médias de câmbio e juros;*

*II – objetivos globais em relação ao crescimento econômico, redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, integração territorial (infra-estruturas sistêmicas de energia, transporte e comunicações) e desenvolvimento da capacidade tecnológica e científica nacional;*

*III – metas para investimento, público e privado, gasto público (por regiões, setores e funções), déficit público, dívida pública, volume e destinação do crédito público, exportações, saldo comercial, reservas cambiais, emprego, reforma agrária, massa salarial e salário médio da*

*economia, variação e distribuição da carga tributária e evolução de indicadores sociais referentes à alimentação, educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social;*

**IV – indicadores de aferição dos objetivos e metas estabelecidas.**

*§11 Relatório acerca do andamento das previsões, metas e objetivos constantes das Cartas de Responsabilidade Econômico-Social citados no §10, contemplando justificativas e análises dos eventuais desvios ou atrasos, será apresentado e debatido pelos ministros ou secretários responsáveis pela condução dos respectivos assuntos no Poder Executivo perante as comissões regimentalmente competentes das duas Casas do Congresso Nacional, em periodicidade trimestral, no caso da Carta que acompanha o projeto de lei orçamentária, e anual, no caso da Carta que acompanha o projeto de plano plurianual.”” (NR)*

A criação do § 1º-A visa a corrigir a redação original da PEC, a qual dispõe que a Carta de Responsabilidade será encaminhada acompanhando a “lei que instituir o plano plurianual”. Esse mandamento não está correto, porquanto, em verdade, a Carta deverá acompanhar o projeto do plano. Assim, propomos a inclusão do §1-A para fixar essa obrigatoriedade.

A Emenda retifica, ainda, a numeração dos novos §§10 e 11 do art. 165 da Constituição, que deve ser expressa por numerais cardinais, a teor do art. 10, III, da Lei Complementar nº 95, de 1998. Por fim, insere-se o indicativo de nova redação (NR) ao final do art. 165 da Carta Magna.

Em virtude das emendas apresentadas, anexamos o novo texto consolidado da PEC nº 19, de 2003.

É o relatório.

**II – VOTO**

Em face da juridicidade, regimentalidade e inegável mérito da Proposição em análise, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, com as alterações introduzidas pelas Emendas de Relator por nós apresentadas.

Sala das Comissões, em \_\_\_\_\_ de maio de 2003.



Senador **TASSO JEREISSATI**  
Relator

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 19, DE 2003**

Altera o art. 165 da Constituição Federal, instituindo a Carta de Responsabilidade Econômico-Social.

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 vigorar com as seguintes alterações:

*"Art. 165.....*

*§1º-A O projeto de plano plurianual será enviado ao Congresso Nacional acompanhado de Carta de Responsabilidade Econômico-Social, contendo parâmetros, objetivos e metas econômicos e sociais previstos para o período de sua validade e usados em sua elaboração.*

*...*

*§6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia e de Carta de Responsabilidade Econômico-Social, contendo os parâmetros econômicos usados em sua elaboração e os objetivos, metas e indicadores de aferição para as variáveis econômicas e sociais no exercício.*

*...*

*§10 As Cartas de Responsabilidade Econômico-Social deverão conter, pelo menos, sempre com referência aos respectivos períodos de análise:*

*I – previsões com relação aos resultados econômicos globais e setoriais, base monetária, balanço de pagamento, inflação e taxas médias de câmbio e juros;*

*II – objetivos globais em relação ao crescimento econômico, redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, integração territorial (infra-estruturas sistêmicas de energia, transporte e comunicações) e desenvolvimento da capacidade tecnológica e científica nacional;*

*III – metas para investimento, público e privado, gasto público (por regiões, setores e funções), déficit público, dívida pública, volume e destinação do crédito público, exportações, saldo comercial, reservas cambiais, emprego, reforma agrária, massa salarial e salário médio da economia, variação e*

*distribuição da carga tributária e evolução de indicadores sociais referentes à alimentação, educação, saúde, saneamento, habitação e assistência social;*

*IV – indicadores de aferição dos objetivos e metas estabelecidas.*

*§11 Relatório acerca do andamento das previsões, metas e objetivos constantes das Cartas de Responsabilidade Econômico-Social citados no §10, contemplando justificativas e análises dos eventuais desvios ou atrasos, será apresentado e debatido pelos ministros ou secretários responsáveis pela condução dos respectivos assuntos no Poder Executivo perante as comissões regimentalmente competentes das duas Casas do Congresso Nacional, em periodicidade trimestral, no caso da Carta que acompanha o projeto de lei orçamentária, e anual, no caso da Carta que acompanha o projeto de plano plurianual. (NR)".*

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em de .

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. Henrique". The signature is fluid and cursive, with a large, stylized initial 'J' on the left, followed by 'Henrique' in a more standard script.

**Relator: Senador TASSO JEREISSATI**

## I - RELATÓRIO

É submetida ao exame desta Comissão, nos termos regimentais, a Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, cujo primeiro signatário é o nobre Senador Aloízio Mercadante. Propõe o autor nova redação aos §§ 1º e 6º, do art. 165, da Constituição Federal, e acréscimos dos §§ 10 e 11, ao citado artigo, com o objetivo de instituir a Carta de Responsabilidade Econômico-Social, que deve acompanhar o projeto de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual. O dispositivo constitucional em questão define normas aplicáveis ao Orçamento Público, com destaque para a previsão dos instrumentos componentes do sistema orçamentário delineado pelo constituinte originário, suas respectivas finalidades e objetos, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

As Cartas de Responsabilidade Econômico-Social que acompanharão o projeto de plano plurianual e a lei orçamentária devem conter os parâmetros, objetivos e metas econômicos e sociais previstos para o período de sua validade, utilizados na elaboração desse instrumento de planejamento governamental.

A proposta de alteração ao art. 165 traz a obrigatoriedade de as autoridades do Poder Executivo, responsáveis pelas políticas públicas, evidenciarem, em relatório, o andamento das previsões, metas e objetivos constantes das Cartas, com justificativas e análises de eventuais desvios ou atrasos, com vistas a debate a ser travado periodicamente no âmbito das Comissões das duas Casas do Congresso Nacional.

Justificando sua Proposta, o autor, dentre outras razões, enfatiza que “*A Carta de Responsabilidade Econômico-social representaria uma profunda mudança institucional e um mecanismo eficaz de controle social e democrático do Estado pela sociedade civil, que definitivamente pautaria a imensa dívida social como prioridade das políticas públicas do país*”.

## II - ANÁLISE

A Proposta de Emenda à Constituição em exame atende aos requisitos constitucionais de tramitação, pois foi subscrita por trinta e quatro Senadores, observando, portanto, a exigência do art. 60, I, da Constituição Federal, que reclama um mínimo de um terço dos senadores para a apresentação de propostas de emenda à Constituição. Ademais, a proposta não incide nas vedações dispostas no § 4º do art. 60 da Lei Maior.

Quanto ao mérito, a Proposta traz avanços na sistemática de atuação do Estado brasileiro, ao evidenciar os compromissos do Poder Executivo com a Nação, no que concerne a suas principais políticas públicas.

Não obstante alguns dos conteúdos previstos para a Carta de Responsabilidade Econômico-Social já serem preconizados na legislação infraconstitucional, a exemplo da discriminação das principais variáveis fiscais no Anexo de Metas Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias, conforme exigido pelo art. 4º, §§1º e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Carta inova em muitos outros aspectos. Releva mencionar, ilustrativamente, a definição de parâmetros, objetivos e metas, quantificados por indicadores, para as políticas de desenvolvimento de capacidade tecnológica e científica, de redução das desigualdades regionais e sociais e de fomento à reforma agrária.

É precisamente na área social que a Carta de Responsabilidade desempenhará seu mais relevante papel, ao exigir dos governantes um compromisso efetivo com a superação dos graves problemas nacionais. Vale destacar que a Proposição prevê o acompanhamento, mediante relatórios e debates nas duas Casas do Congresso Nacional, das variáveis qualitativas e quantitativas constantes das Cartas. Como assinalado na Justificação da PEC, *"esta mudança no perfil de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo pode permitir um passo importante em direção a um novo padrão de atuação do Estado, que resgate o social como dimensão essencial da economia e adote a transparência e a participação da sociedade como método de governo"*.

Quanto à técnica legislativa, sem embargo, a Proposição está a merecer ajustes, notadamente para adequá-la aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que, *"dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis"*.

Inicialmente, impõe-se renumerar o Art. Único da PEC para Art. 1º, acrescentando-se um Art. 2º com a cláusula da vigência da proposição.

Faz-se necessário, ainda, criar um § 1º-A com vistas a corrigir a redação original da Proposta, a qual dispõe que a Carta de Responsabilidade será encaminhada

acompanhando a "lei que instituir o plano plurianual". Esse mandamento não está adequado, porquanto, em verdade, a Carta deverá acompanhar o projeto de plano plurianual. Assim, propomos o desdobramento do texto, aproveitando a parte acrescida pela PEC ao § 1º do Art. 165, da Constituição Federal, para constituir um § 1º-A, incluído no referido Art. 165.

Finalmente, impõe-se ainda retificar a numeração dos novos §§10º e 11º, acrescidos ao art. 165 da Constituição, que devem ser expressos por numerais cardinais, conforme dispõe a Lei Complementar nº 95, de 1998. Ademais, foram feitos ajustes de redação ao § 11, inclusive para o fim de substituir a referência "parágrafo anterior" para "§ 10", exigido, também, pela Lei Complementar nº 95 de 1998.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequação regimental e, por seu inegável mérito, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, com as seguintes Emendas:

#### EMENDA Nº –

Renumere-se o Art. Único da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, para Art. 1º, acrescentando-se um art. 2º com a seguinte redação:

*"Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação."*

**EMENDA N°** -

Altere-se a redação do § 1º, do art. 165, da Constituição Federal, na forma da redação dada pelo Art. Único, da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2003, renumerado para art. 1º, para o fim de manter a redação original de § 1º do art. 165, da Constituição Federal, e acrescentar um § 1º-A no referido artigo, na forma seguinte:

*"Art. 1º. O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*Art. 165.....*

*§ 1º .....*

*§ 1º-A. O projeto de plano plurianual será enviado ao Congresso Nacional acompanhado de Carta de Responsabilidade Econômico-Social, contendo parâmetros, objetivos e metas econômicos e sociais previstos para o período de sua validade e usados em sua elaboração.*

*.....(NR)"*

**EMENDA Nº -**

Altere-se a numeração dos §§ 10º e 11º para §§ 10 e 11, a serem acrescidos ao art. 165, da Constituição Federal, pelo Art. Único da PEC nº 19, de 2003, renumerado para art. 1º, dando-se ao § 11 a seguinte redação:

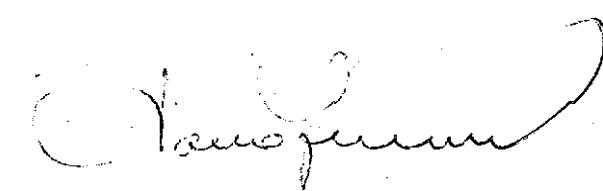
*"Art. 1º. O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*Art. 165. ....  
.....*

*§ 11. Relatório acerca do andamento das previsões, metas e objetivos constantes das Cartas de Responsabilidade Econômico-Social, citados no §10, contemplando justificativas e análises dos eventuais desvios ou atrasos, será apresentado e debatido pelos ministros ou secretários responsáveis pela condução dos respectivos assuntos no Poder Executivo, perante as comissões regimentalmente competentes das duas Casas do Congresso Nacional, em periodicidade trimestral, no caso da Carta que acompanha o projeto de lei orçamentária, e anual, no caso da Carta que acompanha o projeto de plano plurianual. (NR)"*

Sala da Comissão, em

, Presidente

  
, Relator

Publicado no DSF, DE 25/04/2009.