

PARECER Nº , de 2013

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2011, que "Insere dispositivo na Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de parlamentares".

AUTORA: Senadora Ana Amélia

RELATOR: Senado Eduardo Amorim

1 - RELATÓRIO

Com o apoio de expressivo número de pares, a nobre Senadora Ana Amélia apresenta à consideração deste Senado Federal Proposta de Emenda Constitucional, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de parlamentares. A proposição estabelece, ainda, as seguintes regras, visando garantir a eficácia da disposição principal: (i) as dotações decorrentes das emendas de parlamentares serão identificadas na lei orçamentária; (ii) são vedados o cancelamento ou o contingenciamento, total ou parcial, de dotações orçamentárias oriundas das emendas dos parlamentares; (iii) a não execução dessas dotações implica crime de responsabilidade, de que trata o art. 85, VI, da Constituição Federal.

Na competente justificação, que acompanha a proposta, sua autora corretamente lembra que, ao apreciar matérias orçamentárias, o Congresso Nacional "*não está restrito apenas às junções legislativa e de controle, mas está a exercer um relevante papel nas decisões políticas do mais alto interesse para o País*". Argumenta, ainda, a autora, que em face da rigidez que caracteriza a programação orçamentária decorrente das inúmeras vinculações existentes entre importantes parcelas de receitas e respectivas despesas, a margem de atuação dos parlamentos no processo de alocação dos recursos é bastante restrita. Como resultado, as alterações possíveis na proposta orçamentária, mediante emendas, acabam sendo, geralmente, de pequena monta.

Não existindo nenhuma garantia de que as dotações decorrentes de emendas serão executadas, o exercício das prerrogativas dos parlamentares fica ainda mais prejudicado. O poder unilateral exercido pelo Executivo, de decidir o que executar e o que não executar, no entender da nobre Senadora Ana Amélia, enseja uma das mais gritantes disfunções existentes na relação entre os dois Poderes que é a utilização da liberação de recursos oriundos das emendas como instrumento de barganha política.

Além de atual, o assunto que se pretende agora disciplinar tem enorme importância. O tema geral aqui tratado - a execução do orçamento governamental - na realidade, não deve esconder o principal significado da proposição que é a preservação e a valorização das funções do Poder Legislativo na apreciação e na aprovação das matérias orçamentárias.

Depois de longo período em que a Constituição Federal previa, para o Poder Legislativo, papel meramente homologatório das decisões orçamentárias tomadas pelo Poder Executivo, a Constituição de 1988 restabeleceu as prerrogativas dos parlamentares de influírem concretamente na formulação dos planos e dos orçamentos públicos.

As leis orçamentárias trazem duas modalidades de créditos (dotações). Primeiramente, há os créditos de execução compulsória, assim caracterizados por derivarem de leis ordinárias ou de mandamentos constitucionais que determinam obrigações para o Estado; é o caso, por exemplo, das transferências constitucionais, dos pagamentos de precatórios, de pessoal, do serviço da dívida etc. Na segunda modalidade, os créditos assumem caráter autorizativo, ou seja, na ausência de norma substantiva criadora da obrigação, o executor tem a liberdade de executar ou não o crédito orçamentário.

Em várias situações, entretanto, poder-se-ia justificar a não execução de ações orçamentárias. É o que ocorreria, por exemplo, quando do atraso na elaboração dos projetos, da impugnação dos processos licitatórios, de impedimentos legais de várias ordens, quando a arrecadação efetiva for menor do que a estimada ou quando for necessária a realização de despesas não previstas no orçamento. Julgamos que apenas nesses casos caberá ao executor protelar, suspender ou deixar de executar os créditos autorizativos-limitativos-discricionários, já que os demais, inclusive os objeto da proposição em tela, seriam de execução obrigatória.

Assim, considerando-se a natureza das ações a cargo das instituições do Estado, não é possível transformar em obrigatória **toda** a programação orçamentária. A solução está, na realidade, na busca de mecanismo onde os Poderes Executivo e Legislativo compartilhem a decisão sobre o que não

realizar. Já que o Poder Legislativo participa, por meio da aprovação da lei orçamentária, da escolha da programação, seria desejável, a nosso ver, que houvesse uma forma de tornar obrigatória a execução orçamentária daqueles recursos alocados no orçamento da União por meio de emendas de parlamentares.

A proposição em tela impediria que o Poder Executivo, por exemplo, editasse indiscriminadamente os famigerados decretos de contingenciamento.

O mais lamentável é que os referidos Decretos estabelecem que os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, no âmbito de suas respectivas competências, adotarão as providências necessárias à execução do disposto neste Decreto. Assim, um desses Ministros de Estado, ao assinar uma simples Portaria, pode contingenciar, de forma discricionária, a execução orçamentária daqueles créditos alocados no orçamento da União por meio de emendas de parlamentares. Em outras palavras, fica a critério de um Ministro de Estado escolher, politicamente, realizando as já citadas barganhas, no âmbito da Lei de Meios aprovada pelo Congresso Nacional, o que executar. É um flagrante desrespeito ao Poder Legislativo, que descaracteriza a manifestação legítima desta Casa no tocante à peça orçamentária.

Devemos observar ainda que, passados treze anos desde a propositura de PEC tratando deste tema, os problemas orçamentários se agravaram. Mesmo a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, não foi suficiente para melhorar o inadequado quadro orçamentário.

A discricionariedade para executar as programações e a flexibilidade para alterar as leis orçamentárias se mantiveram incólumes em favor do Poder Executivo. E as políticas públicas decorrentes dos orçamentos são executadas na visão única dos ocupantes dos postos executivos, nem sempre atentos, quanto à visão parlamentar, às diferentes demandas sociais e às divergências regionais.

Vale citar ainda a opinião de Adilson Abreu Dallari, renomado administrativista:

“Em síntese, não faz sentido algum o delineamento de todo um sistema orçamentário calcado no planejamento e a afirmação do direito à transparência da gestão fiscal, se as dotações orçamentárias não tiverem caráter impositivo. De nada vale assegurar a participação popular no momento da elaboração do orçamento se, no decorrer do exercício financeiro, o Poder Executivo não tiver o dever de executar o que foi planejado, mediante

um processo de consulta pública seguido de um cuidadoso exame pelos representantes do povo nas casas legislativas”.

Além disso, o abuso da prática do contingenciamento pelo Governo, com o intuito de atingir as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), termina por desarticular a execução orçamentária, que acaba, em muitos casos, ficando concentrada no final do exercício, com pouco tempo para se realizar as despesas de forma eficiente e racional. Quanto a esse aspecto, Carlos Otávio Ferreira de Almeida ressalta:

“Com o atendimento da meta de superávit primário, ao fim da execução do orçamento, difícil arguir sobre desequilíbrio de contas. Na prática, o Executivo costuma reter os recursos durante o exercício para, após a certeza do cumprimento das metas, já próximo ao fim do ano, liberá-los em grandes quantidades para que sejam realizados. Este procedimento leva a sérias dúvidas quanto à qualidade do gasto e à observância do planejamento orçamentário, ensejando licitações aceleradas e preços oportunamente elevados pelos fornecedores.”

(...)

Se, por uma via, o contingenciamento é medida preventiva que favorece o equilíbrio das contas, sua utilização excessiva pode comprometer a qualidade do gasto distorcendo o planejamento das ações públicas, em especial por congelar, prioritariamente, despesas de investimentos, o que emperra o desenvolvimento. Por decorrência, há um enfraquecimento do PPA, instrumento estratégico de investimentos.”

Finalmente, vale destacar que, em tempos de administração pública gerencial, o mero rigor fiscal na execução do orçamento não é suficiente para assegurar o papel do Estado como provedor de serviços ao cidadão-cliente. Hoje a gestão deve ser baseada em resultados, na efetiva entrega de produtos que melhorem a qualidade de vida da população, e não apenas no cumprimento de índices fiscais, muitas vezes desconhecidos da população em geral.

2 - VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2011, na forma proposta pela Senadora Ana Amélia.

Sala das Sessões, em de de 2013

Senador Eduardo Amorim
Relator