



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.125, DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Magalhães, que *"altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.*

1. RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ - a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 22-A, de 2000 (nº 565, de 2006, na Câmara dos Deputados).

A referida Proposta, que tem como primeiro signatário o nobre Senador Antônio Carlos Magalhães, visava, na origem, tornar obrigatória toda a programação constante da lei orçamentária anual. Aprovada em segundo turno no Plenário do Senado Federal, em 02 de agosto de 2006, a matéria seguiu para apreciação da Câmara dos Deputados.

A Câmara dos Deputados, ao analisar o tema, alterou profundamente o teor da PEC votada no Senado Federal. O texto final foi aprovado em segundo turno no dia 02 de agosto de 2013 e retornou ao Senado Federal no dia 09 do mesmo mês

Da análise dos dispositivos constantes da PEC aprovada na Câmara dos Deputados, depreendem-se os seguintes objetivos da alteração do texto constitucional:

1. tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica;

2. limitar o total da programação de execução obrigatória a valor correspondente a 1% da receita corrente líquida, conforme definida no projeto de lei orçamentária;

3. fazer corresponder as programações de execução obrigatória às emendas individuais apresentadas ao projeto de lei orçamentária;

4. garantir que a execução das programações obrigatórias se dê de forma isonômica entre os autores das emendas, *possivelmente* com o propósito subjacente de impedir preferências ou privilégios em função da filiação partidária do parlamentar;

5. definir regras procedimentais para que impedimentos de ordem técnica e legal possam ser resolvidos tempestivamente;

6. permitir o contingenciamento das despesas obrigatórias que especifica, mas limitando o contingenciamento à fração das despesas discricionárias atingidas por esse expediente;

7. assegurar o controle externo;

8. definir que as regras de execução de transferências de recursos da União a Estados, Distrito Federal e Municípios não sejam as mesmas das demais despesas, assemelhando-as a transferências obrigatórias nos termos da lei de diretrizes orçamentárias (contraponto a transferências voluntárias);

9. definir regra transitória para a execução de restos a pagar de programações derivadas de emendas individuais - restos a pagar esses inscritos nos dois exercícios anteriores ao de entrada em vigor da emenda constitucional, com a indicação dos valores-limite para essa execução nos dois primeiros anos subsequentes ao de promulgação da emenda constitucional;

10. regular a possível interferência do limite dos gastos com ações e serviços de saúde na execução obrigatória das programações selecionadas.

O Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, foi considerado, pela Presidência do Senado, proposta nova, sendo numerado como 22-A, de 2000, e encaminhado ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, estando sujeito às disposições específicas dos arts. 354 e seguintes do Regimento Interno.

A proposição recebeu 8 emendas.

As Emendas de nºs 1, 2, 3, 4 e 7, de autoria dos Senadores EUNÍCIO OLIVEIRA, SÉRGIO SOUZA, RANDOLFE RODRIGUES, WELLINGTON DIAS e RODRIGO ROLLEMBERG, respectivamente, têm por objetivo principal destinar metade dos recursos reservados a emendas individuais a ações e serviços de saúde, os quais não irão compor base de cálculo de recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, inc. I, da Constituição Federal.

A Emenda nº 5, de autoria do Senador ROMERO JUCÁ, apresenta substitutivo ao texto da Câmara dos Deputados, com o objetivo de dar as mesmas providências encetadas pela proposta original, mas fazendo uso de mecanismos e sistemáticas diversos.

A Emenda nº 6, de autoria do Senador HUMBERTO COSTA, tem por objetivo aperfeiçoar o sistema de financiamento da saúde.

A Emenda nº 8, de autoria do Senador Francisco Dornelles, remaneja para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias as disposições constantes da PEC nº 22-A, de 2000, com alguns ajustes, até que a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II, da Constituição, entre em vigor.

2. ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 356, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de PEC, bem como sobre elas emitir parecer quanto ao mérito.

Destaque-se, de antemão, que não há óbice relativo à constitucionalidade formal da Proposta.

Igualmente, não há inconstitucionalidade por lesão a limitação material ao poder de reforma da Constituição Federal.

No tocante à juridicidade, avaliamos que a Proposta cumpre as exigências de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade.

Em relação à técnica legislativa, consideramos que a proposição atende aos requisitos formais determinados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis” e regulamenta o parágrafo único do art. 59 da CF.

Quanto ao mérito, é inegável que a aprovação desta PEC é uma legítima exigência do Congresso Nacional e da própria sociedade brasileira, por representar um avanço no sentido de fortalecer a participação do Parlamento na alocação dos recursos públicos.

Trabalhamos na elaboração de um Substitutivo no intuito de cumprir dois objetivos básicos. Primeiro, o de manter o espírito da proposta original, qual seja: adotar o regime impositivo para efeito da execução das emendas parlamentares. O segundo objetivo foi o de aperfeiçoar esse regime para adequá-lo ao cenário socioeconômico do país, notadamente ao quadro geral das restrições econômico-financeiras que pairam sobre o globo da peça orçamentária, bem como à necessidade de que se apliquem regras claras, inequívocas e estáveis à definição do limite mínimo de dispêndios que a União deve observar para efeito de ações e serviços públicos de saúde.

Com tais metas como norte para a nossa relatoria, iniciamos processo de negociação com o governo e com as lideranças da Câmara e do Senado, para buscar um texto de consenso e que, em especial, apresentasse avanço real no debate sobre o financiamento à saúde. Ao longo do processo, foram fundamentais a profícua atuação dos **Senadores Humberto Costa, José Pimentel, Waldemir Moka, Eduardo Amorim e Paulo Davim**, sem os quais o Substitutivo que ora submeto à apreciação desta Comissão não seria possível. Pois bem.

No tocante ao regime impositivo e à sua forma de adoção, queremos prestar-lhes alguns esclarecimentos. O núcleo da proposta são as emendas individuais. Essa categoria de emenda, passível de aprovação no limite de um por cento da receita corrente líquida, é

favorecida pelo regime impositivo, na medida em que tornamos obrigatória sua execução orçamentária e financeira.

Além de obrigatória, também buscamos assegurar que a execução ocorra equitativamente, afastando a possibilidade de favorecimentos, preferências e privilégios de qualquer sorte, particularmente em face, por exemplo, da filiação partidária de quem haja proposto a emenda em vias de execução. Dando um sentido teleológico à proposta, mantivemos a ideia de que metade das emendas individuais seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, computando-se esse montante para efeito de apuração do limite de gastos, nessa área, que a Constituição determina à União.

Cabe menção particular à providência de conciliar o caráter obrigatório das emendas individuais com a disciplina administrativa e fiscal aplicada às programações orçamentárias como regra geral. Para esse efeito, estabelecemos que a futura lei complementar de finanças públicas disporá sobre a execução equitativa das programações orçamentárias de caráter obrigatório. Também propusemos que essa lei trate das normas e dos procedimentos que deverão reger tanto a execução de despesas que restem a pagar ao final de exercícios financeiros, quanto a inexecução da programação obrigatória em casos de impedimentos técnicos ou legais ou de limitações ou contingenciamentos.

Contudo, enquanto não for elaborada essa lei complementar, as regras para se revolverem eventuais impedimentos técnicos e legais à execução das emendas serão as definidas no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no qual propomos inserir cinco incisos.

Dessa forma, compatibiliza-se a ideia da execução impositiva das emendas com a necessária responsabilidade fiscal: até que venha a lei complementar – a ser profundamente debatida neste Congresso Nacional, certamente – a execução das emendas já será impositiva, nos termos ora propostos, mas, se houver impedimentos técnicos e legais, aplicável será o art. 35 do ADCT.

Na hipótese de programações que se realizem por intermédio de estados e municípios, tivemos o cuidado de prever que a lei de diretrizes orçamentárias, respeitando o caráter obrigatório dessas programações, estabeleça os termos pelos quais serão realizadas as correspondentes transferências de recursos.

Há alguns dispositivos reservados, especificamente, a ações e serviços públicos de saúde. Além de assegurar que metade das emendas individuais as contemple, são propostas regras que disciplinem o limite mínimo das aplicações de recursos, pela União, nessas ações e serviços. A ideia é substituir a atual sistemática de cálculo desse limite mínimo, fundada no art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012, que, por sua vez, foi inspirada na Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

De acordo com a regra em vigor, a União deve aplicar em saúde o valor das despesas empenhadas no exercício financeiro anterior, acrescido, no mínimo, da variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida nesse mesmo exercício. Ao final das contas, trabalhamos, na atualidade, com sistemática baseada em regra de incremento, à qual alguns emprestam a denominação “efeito catraca”. Incremento ou “catraca”, o fato é que a União vem perdendo terreno para Estados e Municípios, no cômputo geral dos gastos públicos em saúde. Em 2000,

a União respondia por 58,6% dos gastos totais, cabendo o restante a Estados e Municípios. Hoje, essa participação não chega a 46%.

A ideia, portanto, é criar regra que aproxime a União de seus parceiros na promoção de ações e serviços públicos de saúde. Exatamente por isso, propomos que a União destine o mínimo de quinze por cento de sua receita corrente líquida a essas ações e serviços. Esses quinze por cento da receita corrente líquida substituiriam a regra atual e seriam somados aos doze por cento que Estados e Distrito Federal aplicam, bem como a outros quinze por cento a cargo de Municípios e, também, do Distrito Federal.

Naturalmente, propomos que haja regra de progressão para que se atinja o limite mínimo de quinze por cento da receita corrente líquida. No Substitutivo que ora apresento – acatando a emenda do Senador Humberto Costa, porém avançando quanto à regra de progressão lá sugerida – essa progressão ocorreria ao longo de cinco exercícios financeiros: em 2014, com a aplicação de 13,2%; em 2015, de 13,7%; em 2016, de 14,1%; em 2017, de 14,5%; em 2018, finalmente, de 15%.

A progressão não implica perdas de qualquer sorte. Pelas regras atuais, a União aplicaria, em 2014, algo como 90,1 bilhões de reais em saúde. Pela regra aqui proposta, esse montante subiria para 96,0 bilhões de reais. E, assim, sucessivamente, culminando, em 2018, com despesas, em ações e serviços públicos de saúde, da ordem 147,8 bilhões de reais, contra 125,0 bilhões caso mantivéssemos a presente sistemática de cálculo dos recursos mínimos.

Por fim, parece-nos fundamental compartilhar com os Nobres Colegas algumas considerações. Quanto à utilização da receita corrente líquida na destinação dos recursos, gostaríamos de contrapor que a

destinação de percentual da Receita Corrente Bruta (RCB) para as ações e serviços de saúde não seria adequada. A RCB inclui recursos que são transferências constitucionais a estados e municípios. Dessa forma, o Governo Federal não dispõe integralmente dos recursos da RCB.

Ainda, destacamos que é a primeira vez que se apresenta uma proposta efetiva e global de vinculação da receita da União para financiamento em saúde. É a primeira vez que se consegue articular proposta de consenso sobre financiamento a saúde que não tenha como marco temporal o ano de 2022.

O quadro abaixo ilustra os dados acima expostos:

Anos	Regra atual R\$ bi	Regra Proposta R\$ bi	RCL ano corrente %	Aumento regra atual (a)	Diferença para regra atual (b)	Emendas Impositivas (50%) + Royalties (c)	Gasto a mais União (a) + (b) – (c)
2013	83,6	-	-	-	-	-	-
2014	90,1	96,0	13,20%	6,5	5,9	3,8	8,6
2015	97,7	105,2	13,70%	7,6	7,5	4,3	10,8
2016	106,0	117,6	14,10%	8,2	11,7	5,2	14,7
2017	115,0	131,4	14,50%	9,1	16,4	6,3	19,2
2018	125,0	147,8	15,00%	10,0	22,8	7,2	25,6

Fonte: Poder Executivo Federal

Memo:

RCL 2014 = PLOA 2014 .

RCL 2015 em diante = estimada como 13,7% do PIB (média dos últimos 5 anos)

PIB 2014 = R\$ 5,2 trilhões

PIB 2015 = R\$ 5,6 trilhões

Quanto às emendas, a despeito de não as termos incorporado em sua integralidade, aproveitamos a filosofia e o espírito das providências que propõem, fazendo-os constar do nosso Substitutivo.

3. VOTO

Ante todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da PEC nº 22-A, de 2000, e, no mérito, por sua aprovação, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 22-A, DE 2000

Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal e o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

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 Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165.

.....

§ 9º
.....

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.”
(NR).

“Art. 166.

.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante previsto no § 9º será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação a custeio de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no §9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica ou legal, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior.

§ 13. É obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução da programação prevista nos §11 deste artigo.”

“Art. 198.

.....

§2º

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

.....

§3º

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º;

.....” (NR).

Art. 2º O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 35.

.....

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, II e III, serão obedecidas as seguintes normas:

.....

IV – no caso de impedimento de ordem técnica ou legal no empenho da despesa que integre a programação na forma do § 11 do art. 166, serão adotadas as seguintes medidas:

a) em até cento e vinte dias após a sanção da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública notificarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

b) em até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea a, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento não tenha sido superado;

c) até 30 de setembro, ou observado o prazo de trinta dias após o término do prazo previsto na alínea b, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional para remanejamento da programação indicada na alínea b;

d) até 20 de novembro, ou observado o prazo de trinta dias após o término do prazo previsto na alínea c, não havendo deliberação do Congresso Nacional sobre o projeto de que trata a alínea c, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária;

V – após o prazo previsto na alínea d do inciso IV deste parágrafo, as programações orçamentárias previstas no §11 do art. 166 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista na alínea a do inciso IV deste parágrafo, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior;

VI – os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 do art. 166, até o limite de 0,5% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior;

VII – Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 do art. 166, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias;

VIII – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, III, considera-se equitativa o tratamento igualitário dado à execução das programações de caráter obrigatório.” (NR).

Art. 3º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II – 13,7% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III – 14,1% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV – 14,5% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

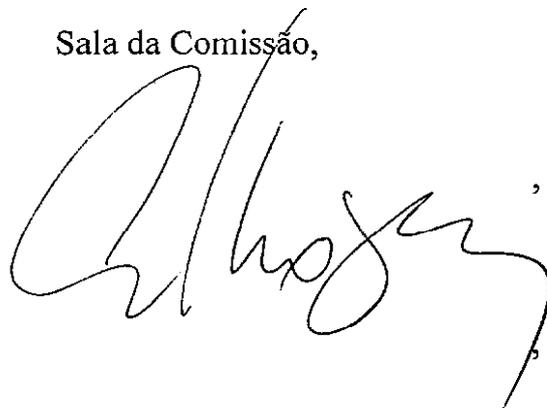
V – 15% da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.

Art. 5º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Sala da Comissão,



, Presidente

, Relator

ADENDO AO PARECER Nº ,DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Magalhães, que *“altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.*

RELATOR Senador **EDUARDO BRAGA**

I – RELATÓRIO

Na reunião do dia 2 de outubro de 2013, apresentamos a esta Comissão nosso relatório sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de 2000.

Posteriormente, foram apresentadas as Emendas nºs 9 a 27, razão pela qual apresentamos este adendo, a fim de analisá-las.

II – ANÁLISE

As Emendas nºs 9, 11, 20, 21 e 22 (de autoria dos Nobres Senadores ANTONIO CARLOS VALADARES, PAULO DAVIM, e PEDRO SIMON) propõem alteração nos limites estabelecidos para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, com o objetivo de reescalonar os patamares previstos no art. 3º de nosso Substitutivo. Contudo, apesar do inegável mérito dessas proposições, os limites propostos no nosso Parecer são fruto de ampla negociação. Sendo assim, não seria apropriado, neste momento, rever o que foi anteriormente acordado com o Poder Executivo e com os líderes desta Casa.

A Emenda nº 12, do Senador FRANCISCO DORNELLES, propõe a supressão do inciso VIII do art. 35 do ADCT. Contudo, essa redação foi um aperfeiçoamento que buscamos dar ao texto aprovado na Câmara, e que fez parte do acordo lá celebrado entre os Deputados e o Poder Executivo, motivo por que consideramos importante sua manutenção. Levando em

consideração a preocupação manifestada pelo destacado Senador DORNELLES, quanto à necessidade de dar maior clareza ao dispositivo, acatamos a redação proposta pelo Presidente desta Comissão, Senador VITAL DO RÊGO, em sua Emenda nº 14.

Já a Emenda nº 15, do Senador LUIZ HENRIQUE, visa a repartir os recursos destinados à saúde, de forma a prever quanto será destinado à atenção básica e quanto será aplicado na estruturação de unidades de atenção especializada. Entendemos que a pormenorização trazida pela Emenda – não obstante embasada em motivação mais que louvável – seria mais compatível com eventual alteração na legislação infraconstitucional, pelo que propomos sua rejeição. Da mesma forma, entendemos que deva ser rejeitada a Emenda nº 17, do Senador AÉCIO NEVES, que engessaria demais a execução orçamentária, ao destinar 100% dos recursos correspondentes às emendas individuais apenas para saúde, educação e segurança.

Ainda, a Emenda nº 16, também apresentada pelo Senador AÉCIO, propõe que as despesas relativas às emendas de execução impositiva não sejam computadas para fins do cumprimento da aplicação mínima em ações e serviços de saúde. O percentual estabelecido no nosso Substitutivo, porém, é resultado de amplo acordo, que leva em consideração a necessidade de se ampliar os recursos destinados à saúde. Acolher a referida emenda implicaria negar esse acordo construído.

A Emenda nº 13, do Senador VITAL DO RÊGO, foi retirada a pedido do autor. Já a Emenda nº 14, também de autoria do Presidente desta CCI, propõe alterações redacionais ao art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Consideramos que a aprovação desta Emenda se mostra conveniente e oportuna, pois aperfeiçoa a redação do dispositivo, inclusive dispondo que o prazo para o envio das justificativas para os impedimentos técnicos ou legais seja contado a partir da publicação da lei orçamentária, e não da sua sanção – o que realmente é mais compatível com o sistema constitucional e aperfeiçoa o texto. Por esses motivos, recomendamos a aprovação da Emenda nº 14, do Senador VITAL DO RÊGO, na forma das alterações que realizamos em nosso substitutivo.

Quanto à Emenda nº 19, do Senador MOZARILDO CAVALCANTI, entendemos que não deve ser acolhida, pois implicaria a constitucionalização do conceito de “emendas de bancada”.

Já na Emenda nº 18, do Senador AÉCIO NEVES, busca-se alterar a base de cálculo do percentual da execução obrigatória das emendas individuais – que passaria de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior para 1% da RCL do exercício vigente. Compreendemos a preocupação do Senador, mas, se for alterada a base de cálculo, ficará demasiado complicada a definição do montante cuja execução é obrigatória, já que a RCL do exercício vigente só será conhecida no ano seguinte. Por isso, opinamos por sua rejeição.

No que se refere à Emenda nº 23, do Senador PEDRO TAQUES, consideramos que não se deve acolhê-la. Em primeiro lugar, porque retira da PEC toda a parte que trata do orçamento impositivo, restringindo-a à questão dos recursos para a saúde – mas, segundo nossa leitura, os dois assuntos são indissociáveis. De outra parte, propõe-se a criação de órgão de auditoria do Sistema Único de Saúde (SUS), pleito com o qual concordamos inteiramente, mas que, segundo entendemos, deve ser tratado na legislação ordinária, e não no texto constitucional.

A Emenda nº 24, de autoria do respeitado Senador JOSÉ AGRIPINO, tem por objetivo excluir o art. 4º do nosso Substitutivo, que trata das receitas da União oriundas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural vinculadas à saúde. Segundo o Autor, esses recursos são adicionais à saúde e não deveriam ser computados entre as fontes de receita necessárias ao cumprimento do valor mínimo destinado a ações e serviços públicos de saúde. Destacamos que os valores apresentados no nosso Parecer não deixam dúvidas quanto ao efetivo aumento de recursos destinados à saúde, em relação aos montantes atualmente praticados. De qualquer modo, fizemos questão de demonstrar em documento anexo a incorreção dos valores utilizados pelo nobre Senador, os quais fundamentaram a justificação de sua emenda.

As Emendas nºs 25, 26 e 27, também de autoria do Senador JOSÉ AGRIPINO, propõem a exclusão do caso fortuito e da força maior como hipóteses de inexecução das emendas individuais. Porém, o caso fortuito e a força maior são conceitos normativos já sedimentados em nossa legislação e jurisprudência. Não há, portanto, qualquer discricionariedade na sua análise.

Segundo o parágrafo único do art. 393 do Código Civil, “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”. Isso é previsto, inclusive, como causa justificadora da inexecução de **qualquer obrigação**. Trata-se, portanto, de situações absolutamente graves, como enchentes, terremotos, etc. (força maior), ou mesmo guerras (caso fortuito). Aliás, situações como essas estão previstas constitucionalmente como motivo até mesmo para a decretação de estado de defesa (CF, art. 136) ou de sítio (art. 137), não havendo motivo, a nosso ver, para não justificarem a inexecução de emendas individuais. A propósito, mesmo que não se faça referência expressa a “caso fortuito” ou “força maior”, essas categorias já se enquadrariam no conceito de “impedimentos técnicos ou legais”. Assim, entendemos que essas emendas devem ser rejeitadas.

Quanto à Emenda nº 10, do Senador BLAIRO MAGGI, que propõe retirar da base de cálculo da receita corrente líquida dos Estados e Municípios todos os recursos transferidos por conta de emendas parlamentares individuais e coletivas, recomendamos o acolhimento parcial no que tange às emendas individuais obrigatórias.

Por fim, aperfeiçoamos a redação do § 13 do art. 166 para tornar claro que as transferências a Estados e Municípios serão efetivadas independentemente da adimplência do ente federativo destinatário das emendas individuais obrigatórias. A nossa intenção é impedir que o inadimplemento decorrente de outras relações entre União e demais entes federados puna, na verdade e inadvertidamente, os munícipes, ao invés dos maus gestores.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade** da PEC 22-A, de 2000, e, no mérito, por sua **aprovação, com o acolhimento das emendas nºs 10 e 14**, na forma da emenda substitutiva, bem como, pela rejeição das demais emendas ou sua prejudicialidade, uma vez, que muitas delas já estão abrangidas pelo Substitutivo proposto.

EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE
2000**

Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal e o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.

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 Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165.

.....

§ 9º

.....

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.” (NR)

“Art. 166.

.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante previsto na parte final do § 9º será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art.

198, inclusive custeio, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, assim definido em lei, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior.

§ 13. É obrigatória a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução da programação prevista no § 11 deste artigo, **independentemente da adimplência do ente federativo destinatário, não integrando a base de cálculo da receita corrente líquida estabelecida em lei complementar.**” (NR)

“Art. 198.

§ 2º

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

§ 3º

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

.....” (NR)

Art. 2º O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 35.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, II e III, serão obedecidas as seguintes normas:

IV – no caso de impedimento de ordem técnica, assim definido em lei, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 do art. 166, serão adotadas as seguintes medidas:

a) até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

b) até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea *a*, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação **cujo impedimento seja insuperável**;

c) até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto na alínea *b*, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação **cujo impedimento seja insuperável**;

d) se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea *c*, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária;

V – após o prazo previsto na alínea *d* do inciso IV deste parágrafo, as programações orçamentárias previstas no §11 do art. 166 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista na alínea *a* do inciso IV deste parágrafo, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior;

VI – os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 do art. 166, até o limite de 0,5% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior;

VII – Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 do art. 166, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

VIII – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165, **considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.**” (NR)

Art. 3º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II – 13,7% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III – 14,1% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV – 14,5% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

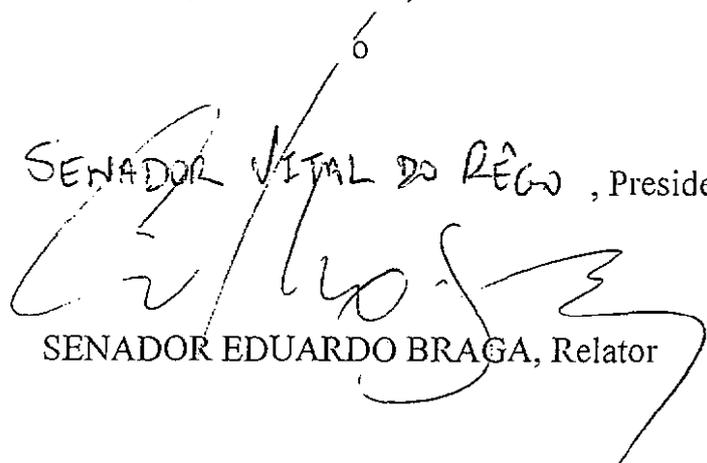
V – 15% da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.

Art. 5º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Sala da Comissão, 9 de outubro de 2013.

6
SENADOR VITAL DO RÊGO, Presidente

SENADOR EDUARDO BRAGA, Relator

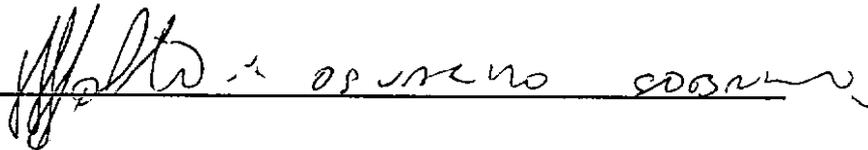
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 22A DE 2000

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 09, 10, 2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR VITAL DO RÊGO	
RELATOR: SENADOR EDUARDO BRAGA	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. LINDBERGH FARIAS
EDUARDO SUPLICY	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÊGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

ASSINAM O PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22A, DE 2000 NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 09/10/2013, 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- _____
- 3- _____

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22A, DE
2000 NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 09/10/2013,
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- OSVALDO SOBRINHO (PTB-MT)
- 2-
- 3-
- 4 -

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETRIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....
Art. 20. São bens da União:

.....
§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

.....
Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

.....
Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

.....
Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

.....
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.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;
ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – os percentuais de que trata o § 2º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010) Regulamento

§ 6º Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)

.....

TÍTULO X
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

.....

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

- I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;
- II - à segurança e defesa nacional;
- III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;
- IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;
- V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

LEI COMPLEMENTAR Nº 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.

LEI COMPLEMENTAR Nº 141, DE 13 DE JANEIRO DE 2012

Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

Art. 5º A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.

Institui o Código Civil.

.....

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

.....

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO

VOTO EM SEPARADO DO SENADOR PEDRO TAQUES APRESENTADO PERANTE À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA.

I – ANÁLISE DA MATÉRIA

Tenho lutado, como candidato e parlamentar, pelo Orçamento Impositivo. Por tal expressão, entendo a vigência da lei orçamentária como expressão real do programa de trabalho da Administração Pública e de planejamento da aplicação dos recursos públicos, ou de “fixação da despesa”, nos termos ordenados pela Constituição Federal.

Por tais motivos, não posso senão expressar minha mais indignada rejeição a este simulacro de norma constitucional veiculado por este Substitutivo. Este texto não tem rigorosamente nada a ver com Orçamento Impositivo.

Certamente, os partidários mais radicais da submissão do Legislativo ao Executivo estarão também votando contra a proposta, por temer que alguma fresta – por mais inepta que seja – surja na muralha da cooptação de parlamentares para votar com o Executivo em troca de favores. Mas as

minhas razões para não coonestar esta simulação de autonomia legislativa são exatamente as opostas às suas.

Sou contrário porque a PEC é uma sequência interminável de inconsistências técnicas. Sou contrário porque a PEC não altera a essência dos mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje corroem o princípio de independência dos Poderes. Finalmente, sou contrário porque o que se pretende passar aqui por Orçamento Impositivo é uma vergonha institucional que apequena, em vez de fortalecer, o papel do Congresso Nacional na República.

I.1 – INCONSISTÊNCIAS TÉCNICAS NO ATACADO E NO VAREJO

O texto da PEC 565 traz uma inacreditável sucessão de inconsistências e erros técnicos, evidenciados e discutidos minudentemente pelo Estudo n1/2013 – CONORF, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Neste Voto, trago apenas uma indicação sintética dos principais erros (que, pela sua própria incoerência, não necessitam maiores elaborações para serem compreendidos e rechaçados).

O novo § 10 a ser acrescentado ao art. 165 da Constituição diz que receita e despesa no orçamento “devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal”. Ora, além de ser redundante – pois não se admite documentos oficiais onde não conste tão somente a verdade – a alteração é inútil, pois se erros e omissões persistem não será com uma exigência genérica de “fidedignidade” que serão superados. Se a sua origem era o descumprimento da Constituição, continuar-se-á a descumpri-la pois não se criam meios de punir os seus perpetradores; se derivava de imprecisão de critérios legais, a mera menção a “fidedignidade” não oferece qualquer recurso de objetividade que auxilie o administrador honesto.

O § 9º acrescido ao art. 166 dá às “emendas individuais” de parlamentares um limite de um por cento da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro do qual “serão aprovadas” e cria a obrigação dos entes federados “beneficiários” divulgá-las em audiência pública. Falarei mais adiante sobre o princípio de fixar um valor específico para emendas parlamentares, seja como piso seja como teto. Mas o texto proposto não deixa claro sobre qual valor está falando (se do valor da RCL proposta pelo Executivo ou se do valor resultante das reestimativas eventualmente procedidas de forma legítima com base no art. 166, § 3º. Inc. III, alínea ‘a’ da Constituição), e é incoerente com o parágrafo seguinte (pois prevê 1 % da RCL prevista em alguma fase – indefinida - do projeto de lei orçamentária, quando o valor de execução obrigatória do parágrafo seguinte refere-se a 1% da RCL realizada no exercício anterior”. Além disso, a obrigação de aprovar as emendas (que se deduz da expressão “serão aprovadas”) retira do Poder Legislativo a sua prerrogativa constitucional de elaborar a lei, uma vez que obriga a que qualquer dispositivo proposto por um parlamentar individual seja automaticamente incorporado ao texto da lei. Em outras palavras, a capacidade de determinar qual é a despesa pública lícita e autorizada – ainda que uma parcela da mesma – deixa de ser resultante da interação constitucional dos diferentes agentes de representação popular eleitos pela maioria do povo (o Presidente da República, que subscreve o projeto de lei; o conjunto dos parlamentares eleitos, que aprova) e passa a pertencer individualmente ao parlamentar, conferindo-lhe um privilégio que nenhum representante popular recebe no ordenamento jurídico – exatamente para minimizar o risco de abusos de um poder assim tão concentrado.

Neste ponto, a interpretação sistemática revela outra inconsistência das piores possíveis para a boa gestão financeira: a obrigação de aprovar programações de emendas individuais, e de executá-las no limite de

1% da RCL, ressuscita a maldição das “janelas orçamentárias”, ou seja, a abertura no orçamento de programações de trabalho cujo valor total do seu objeto (obra ou serviço) seja muito maior que o valor efetivamente alocado no orçamento. Um parlamentar pode, pelo texto da PEC, incluir uma programação destinada a uma obra de um bilhão de reais (um trecho ferroviário relativamente extenso, por exemplo, facilmente atingirá essa cifra) com uma emenda de valor irrisório (por exemplo, cinquenta mil reais). Esta programação terá que ser aprovada, inserida no orçamento e executada até o limite da emenda – o que é uma garantia de obras inacabadas e desperdício, pois os valores acrescidos não são suficientes para a conclusão da obra e mesmo assim terão de ser executados exclusivamente até o limite parcial e arbitrário de um por cento da receita.

Em seguida, a obrigação de divulgar as emendas em audiência pública passaria a ser imposta pela Constituição Federal aos entes estaduais e municipais, em clara invasão de suas prerrogativas de auto-organização, já que não se alteram as reservas de competência legiferante estabelecidas pelos arts. 22 e 24 da Carta – e não fica claro qual Poder ou agente público do ente é obrigado a dar-lhe cumprimento. Mais, a inserção de tal obrigação no texto, cumulativamente com a anterior, implica em que a obrigatoriedade de divulgação seja uma condição de procedimento para a execução da despesa, e sua ausência (que independe do Executivo Federal) seja impedimento à execução da emenda supostamente “impositiva”. Além disso, como o objeto das mencionadas audiências é dar conhecimento sobre as emendas (vez que não se menciona outro), tratar-se-á de obrigação redundante e ineficiente, pois o Congresso Nacional já divulga toda e qualquer informação sobre as emendas pela Internet, alcançando potencialmente toda a população interessada, enquanto qualquer audiência pública tem inevitavelmente, por óbvias razões

físicas, um efeito muito mais limitado em relação ao número de pessoas que atinge.

O novo § 10 do art. 166, cerne da emenda, estabelece obrigatória a execução “de forma isonômica” (*sic*) da programação introduzida na lei orçamentária por emendas individuais até o limite de 1 % da RCL realizada no exercício anterior. Em primeiro lugar, o dispositivo constitucionaliza um conceito que até o momento é estritamente regimental, o de emendas “individuais”, prática desaconselhável por vincular a Carta Magna a elementos estritamente procedimentais do Legislativo. Ademais, não se sabe o que é “execução isonômica”. A “isonomia” mencionada pode ser julgada em relação a cada emenda, ou a cada autor de emenda, ou a cada ente beneficiário, ou a cada cidadão brasileiro que entrega, com seus impostos, os recursos que irão permitir a execução. Também se pode questionar a suposta “isonomia” em relação a cada uma das fases da execução da despesa, de modo a esperar que um empenho de tantos mil reais em uma emenda exija o empenho do mesmo valor em todas as demais; em seguida, o pagamento de alguma quantia em alguma imponha que sejam pagos os mesmos valores em todas as outras. Não se sabe, igualmente, qual o prazo temporal será utilizado para apurar algum dos vários possíveis fluxos orçamentários ou financeiros que pudessem ser rotulados de “isonômicos”. Ou seja, o cumprimento dessa exigência de “isonomia” seria um impeditivo absoluto à própria ideia insinuada na PEC de uma execução integral das emendas parlamentares – até porque a execução de um convênio objeto de uma emenda em um Estado não tem rigorosamente nada a ver com a execução direta de uma obra federal alcançada por outra emenda (e ambas passariam a limitar-se mutuamente por força da suposta “isonomia”).

O proposto § 11 do art. 166, tentando mitigar a impossibilidade fática do parágrafo anterior, retira a coercitividade da execução das emendas, ao prever a (óbvia) circunstância de que pode haver “impedimentos de ordem técnica ou legal” à execução dessas programações. Ora, mesmo sem considerar possíveis alegações de impossibilidade técnica da execução “isonômica”, como apontado no parágrafo anterior, a previsão desta excepcionalidade contraria a própria finalidade da Proposta, pois permite que uma condição técnica qualquer estabelecida em manual torne inócua qualquer programação emendada. A indefinição do conceito de “impedimento técnico” permite, ainda, que o Executivo imponha qualquer tipo de objeção (mesmo de mérito finalístico) à execução da emenda. Além disso, determina que “os Poderes” publicarão as razões do impedimento até 30 de junho, o que nada diz acerca de impedimentos que eventualmente surjam no segundo semestre e que ficariam sem execução e sem justificativa.

O acréscimo de um § 12 do art. 166 tenta reproduzir no âmbito constitucional algo semelhante ao mecanismo prudencial do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), prevendo genericamente que se a meta de resultado fiscal não puder ser cumprida o valor da execução obrigatória será reduzido “em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias”. Este dispositivo começa por constitucionalizar mais um leque de conceitos técnicos estão longe de ter sua definição pacificada mesmo no âmbito técnico (“reestimativa da receita”, “meta de resultado fiscal”, “despesas discricionárias”), levando a indeterminações no comando constitucional. Além disso, e mais importante, não fixa para esse exercício de contenção de despesa os parâmetros precisos da LRF (ou seja, a periodicidade bimestral, a proporção predeterminada das despesas, a obrigatória reversibilidade da limitação quando

recuperada a trajetória do resultado fiscal), incorporando pela primeira vez ao ordenamento jurídico pátrio a prática atual e arbitrária do “contingenciamento” incondicionado – prática do Executivo que não tem nenhuma base legal e que passaria a tê-lo, o que faz com que a PEC legitime um dos maiores responsáveis pelo descumprimento da lei orçamentária, pela fragilização institucional do Legislativo no processo orçamentário e pela ineficiência do planejamento e administração financeira. Adicionalmente, a ausência de definição da periodicidade permitiria ao Executivo prorrogar quase indefinidamente, dentro do exercício, a execução alegando a necessidade de verificar o cumprimento da meta fiscal; a indefinição de qual é a “meta fiscal” permitirá ao Executivo estabelecer na lei de diretrizes orçamentárias metas “sob medida” (inclusive criando novas metas além dos atuais resultados primário e nominal) para fundamentar a objeção à execução com base no seu não-atingimento.

O novo § 13 do art. 166 impõe que a execução das emendas individuais objeto da PEC seja demonstrada bimestralmente, receba manifestação “específica” (ou seja, o exame individual de cada programação incluída por emenda individual) no parecer prévio formulado pelo Tribunal de Contas da União às contas anuais do Presidente da República, e que seja fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos. Ora, estamos tratando de um total de 14.850 programações individuais¹, que no entanto representam apenas um por cento da receita da União. Esse valor ínfimo em termos relativos estaria mobilizando uma enorme quantidade dos escassos recursos disponíveis para controle, envolvidos na formulação de pareceres individuais nas contas do governo (tanto da Controladoria-Geral da União quanto do Tribunal de Contas

¹ 594 congressistas, multiplicados por 25 emendas individuais (Resolução nº 01/2006-CN, art. 49)

da União), bem como do acompanhamento e avaliação (atividades complexas que, necessariamente, teriam de ser realizadas individualmente, por tratar-se de programações orçamentárias com objeto próprio) – tudo isto em detrimento da fiscalização e acompanhamento dos demais noventa e nove por cento da despesa. Apenas para exemplificar, em abril de 2013 havia 2.417 Analistas de Finanças e Controle na CGU² e 1.558 Auditores Federais de Controle Externo (área Controle Externo) no TCU³, totalizando 3975 profissionais de controle. São 3,7 fiscalizações ao ano para a totalidade dos recursos humanos de controle interno e externo, supondo que nada mais verificassem, o que representa uma evidente e absurda distorção nas prioridades do controle, em prejuízo da fiscalização sobre gastos públicos e atos de gestão que representem verdadeiramente aspectos de materialidade, risco e relevância para o Erário e para os objetivos governamentais. As atuais estruturas de fiscalização da execução da despesa, quer da Administração Direta, quer de entes contratados como a Caixa Econômica Federal, já não conseguem acompanhar as grandes obras e contratos em que se esvai o dinheiro público nas irregularidades – que dirá se tiverem que pulverizar seus poucos recursos em milhares de pequenas emendas individuais.

O § 13 acrescido ao art. 166 determina serem “obrigatórias” as transferências a Estados e Municípios decorrentes dessas emendas também “obrigatórias”. Não se trata de redundância, mas de outro efeito mais insidioso: a mera indicação de um ente como beneficiário de uma emenda parlamentar

² Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal – abril 2013. Pg. 88.

³ Tribunal de Contas da União. Demonstrativo da Distribuição de Vagas de Cargo da Secretaria do Tribunal de Contas Da União. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/Quadro%20de%20pessoal.pdf>.

teria o condão de afastar liminarmente qualquer restrição que esse ente tivesse para o recebimento de recursos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ora, tais restrições existem exatamente para proteger os contribuintes desses municípios de comportamentos irresponsáveis dos respectivos gestores, prevenindo a destruição das finanças públicas estaduais e municipais que é a pior restrição que pode pesar sobre os respectivos habitantes – exatamente por isso a LRF excepciona de suas restrições apenas as transferências de saúde, educação e assistência social. Este novo dispositivo, se aprovado, faria com que os gestores pudessem impunemente praticar atos lesivos às finanças públicas e, não obstante, seguir recebendo exatamente os recursos nos quais mais interesse político têm (ou seja, aqueles envolvidos na negociação política com as estruturas partidárias e parlamentares). Trata-se de construir a pior estrutura imaginável de incentivo aos gestores subnacionais, indicando-lhes que a gestão fiscal irresponsável não acarretará qualquer restrição ao recebimento dos recursos que mais interesse eleitoreiro despertam.

O novo art. 35-A inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige o pagamento do saldo de Restos a Pagar inscritos em programações oriundas de emenda constitucional apenas pelos dois exercícios subsequentes à entrada em vigor da Emenda Constitucional, em proporção decrescente da RCL. Em primeiro lugar, o dispositivo é inócuo na medida em que o “pagamento” desses valores empenhados exige a superação das diferentes exigências legais (atendimento aos requisitos para transferências, prestação do serviço contratado e respectiva comprovação), o que não é superado por um comando genérico de “pague-se” (sob pena da Constituição estar ordenando uma mera doação de recursos financeiros do orçamento público aos beneficiários designados nas emendas sob a forma de pagamento sem a respectiva contraprestação). Em segundo lugar, o texto põe em evidência

a fragilidade da própria obrigatoriedade pretendida pela PEC: se é necessário obrigar explicitamente o pagamento de Restos a Pagar, é porque o Executivo pode executar uma emenda mediante o seu empenho no exercício⁴, inscrevê-la em Restos a Pagar e simplesmente cancelá-la no exercício seguinte. Nada mais contraditório com a suposta obrigatoriedade da realização dessas despesas, que é o alegado motivo dessa PEC.

Em síntese, a proposição examinada contempla uma quantidade quase inacreditável de inconstitucionalidades, erros técnicos, contradições insanáveis, e inconsistências técnicas que revelam açodamento e desídia na sua deliberação, o que não se coaduna com modificações à Carta Magna.

I.2 – NADA MUDA NA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

Essa PEC tramitando no afogadilho não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos Poderes.

Em primeiro lugar, o exame dos dispositivos da PEC realizado na seção anterior demonstra à saciedade que as programações decorrentes de emendas individuais não terão, com suas modificações, qualquer garantia de maior execução orçamentária e financeira do que no modelo atual. A sua execução, mesmo que a PEC seja aprovada e mesmo dentro do limite arbitrário de um por cento da receita do qual mais adiante se tratará, continuará dependente de vários fatores que escapam completamente ao controle do

⁴ De fato, a execução da despesa é, nos termos da lei, o seu empenho - Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 35: "*Pertencem ao exercício financeiro: [...] II - as despesas nele legalmente empenhadas*"

Legislativo: o cumprimento de quaisquer critérios estabelecidos em atos normativos como “impedimentos técnicos e legais” (que podem ser inclusive substancialmente elevados pelo Poder Executivo em relação às atuais exigências, inclusive inserindo critérios de mérito finalístico sob a natureza de “impedimento técnico”); a interpretação que vier a ser dada à questão do “tratamento isonômico” da execução entre emendas, bem como aos requisitos e responsáveis pela divulgação das emendas em audiência pública como condição de sua execução; a forma de implementação das condicionalidades relativas à meta de resultado fiscal; as decisões discricionárias do Executivo relativas à inscrição e cancelamento de Restos a Pagar das respectivas emendas (que seriam perfeitamente compatíveis com o texto da PEC).

Além disso, ainda que não houvesse nenhuma dessas contradições e se pudesse afirmar que estas emendas seriam de fato executadas na sua totalidade até o estágio final do gasto, estar-se-ia falando de uma proporção ínfima do orçamento federal e das próprias emendas parlamentares.

EMENDAS ABRANGIDAS PELA PEC E TOTAL GERAL DE EMENDAS

RCL 2013 estimada (A)	673.387.569.545
RCL 2012 executada (B)	616.933.349.000
1 % da RCL 2013 estimada (C)	6.733.875.695
1 % da RCL 2012 executada (D)	6.169.333.490

Emendas individuais (E)	8.878.547.454	27,33%
Emendas de bancada (F)	11.939.509.044	36,75%
Emendas de comissão (G)	3.668.091.071	11,29%
Emendas de relator geral (H)	7.998.846.942	24,62%
Emendas de interesse do Congresso (I = E + F + G + H)	32.484.994.511	100,00%
Limite da PEC em relação às emendas do Congresso (C/I)	6.733.875.695	20,73%
Limite da PEC em relação às emendas individuais (C/E)	6.733.875.695	75,84%

Fontes: (A) = Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - Anexo iii - Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2013 - LX - Demonstrativo da Receita Corrente

Líquida prevista na Proposta Orçamentária de 2013, explicitando a metodologia utilizada. (B) Relatório de Gestão Fiscal da União - Poder Executivo - Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - RGF - Anexo II (LRF, art. 5 5, inciso I, alínea "b"); (C) = 1% de (A); (D) = 1 % de (B); (E)/(F)/(G)/(H) = Sistema SIGA Brasil – Universo LOA2013 - Elaboração Parecer Emenda; (I) = E + F + G + H

Como demonstra o quadro acima, o máximo que a aplicação da PEC envolveria em 2013 equivale a apenas três quartos ao próprio montante das emendas individuais ao orçamento daquele exercício. No entanto, as emendas individuais representam apenas 27,33 % da intervenção do Congresso no Orçamento, pois também são votadas pelos parlamentares as emendas coletivas (bancada e comissão) e as emendas de mérito do Relator Geral previstas no Parecer Preliminar⁵. Tais alterações orçamentárias, envolvendo valores globais e unitários muito maiores, têm o mesmo potencial das emendas individuais para servir à dinâmica de negociação política. Ou seja, a PEC somente afetaria 20,73 % do total de interesse do Legislativo nas alterações orçamentárias. Nessa proporção tão restrita, fica completamente esvaziado, na sua própria premissa, qualquer argumento que vincule a aprovação da PEC a uma maior predominância do Legislativo nas decisões orçamentárias, ou a um maior poder de negociação individual ou coletiva do Parlamento frente ao Executivo. Ou seja, mesmo que as condições fixadas da PEC pudessem ensejar qualquer melhoria institucional do papel do Legislativo – o que não ocorre, como demonstramos-, a abrangência limitadíssima que terá sobre o orçamento impede que tenha qualquer impacto significativo na relação entre Poderes.

Não menos importante na inocuidade da PEC é o fato de que a mesma somente trata, e de forma parcial, uma única entre as várias formas de cooptação e submissão legislativas no presidencialismo de coalizão brasileiro.

⁵ Apresentadas nos termos do art. 52, inciso II, alínea 'g', da Resolução nº 01/2006-CN, envolvendo mérito, já descontadas as emendas de simples ajuste técnico.

A literatura técnica e acadêmica demonstra à sociedade que a prevalência decisória do Executivo em nosso sistema de governo vem de duas fontes complementares: os concentrados poderes de agenda do Executivo e os instrumentos de negociação para a captação de apoios no Legislativo.

O primeiro ponto de dominância do Executivo é o seu poder de agenda, ou a capacidade de determinar que propostas serão consideradas pelo Congresso e quando o serão. Tal poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular os regimentos internos das Casas do Congresso, e inclui como componentes principais as prerrogativas de iniciativa privativa de leis de natureza orçamentária e relativas à administração pública, a capacidade de veto integral ou parcial, o poder de emitir Medidas Provisórias (que sofre, como combate de forma diuturna, permanente abuso na prática) e a prerrogativa de solicitar unilateralmente tramitação de urgência para projetos de sua iniciativa⁶. Nada disso é sequer arranhado pela PEC em discussão.

Certamente, o poder de agenda não predetermina todas as decisões, e exige a negociação política para formação de maiorias parlamentares⁷. E o leque de recursos políticos envolvidos nessa transação não se limita às emendas individuais, mas inclui uma “caixa de ferramentas” que abrange transferências de recursos públicos (provenientes ou não de emendas), a distribuição de cargos de nível ministerial e em todos os escalões hierárquicos

⁶ Montero, Mercedes Garcia. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009., pp. 57 e 112-188 (para uma apresentação analítica dos componentes do poder de agenda e uma avaliação comparativa nos presidencialismos latinoamericanos que coloca o Brasil em um dos primeiros lugares de predominância do Executivo); Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova. 44, p.81-106 (a demonstração clássica do poder de agenda como componente central da dominância do Executivo no presidencialismo brasileiro).

⁷ Montero, Mercedes Garcia. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009. p. 273; Palermo, Vicente. *Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo* In Dados, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000. p. 8.

da administração pública⁸. Assim, qualquer mudança em relação às emendas individuais terá um efeito pouco mais que marginal na dinâmica das relações entre Poderes, pois não toca em absolutamente nada dos demais fatores de negociação que conformam a posição subordinada do Legislativo no presidencialismo de coalizão.

Em síntese, a PEC não garante em absoluto a execução das emendas individuais que menciona; ainda que garantisse, afetaria não mais do que uma parcela minoritária (em 2013, de meros vinte por cento) das alterações de interesse do Legislativo no orçamento federal; e ainda que abordasse tudo, não afeta a maioria dos fatores institucionais e políticos que determinam a posição subordinada do Legislativo na relação entre poderes. Assim, a PEC não traz nenhuma das alegadas vantagens de fortalecimento do Legislativo *vis-à-vis*

⁸ Para um breve repasso pela extensa literatura envolvendo os recursos políticos utilizados para a formação de coalizões por meio de transações de bens políticos entre o Presidente e os legisladores, vide: Raile, Eric D.; Pereira, Carlos; Power, Timothy J. *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. *Political Research Quarterly*, XX(X) 1–12, 2010; Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados. 45(2), 2002; Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *The cost of governing: strategic behavior in Brazil's budgetary process*. Department of Economics Working Paper 304. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2003; Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. *Bargaining and Governance in Multiparty Presidential Regimes*. 12th Annual International Society for New Institutional Economics Conference Paper. Disponível: <<http://papers.isnie.org/paper/122.html>>; Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. *Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes*. APSA 2010 Annual Meeting Paper (August 5, 2010). Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1642920>>; Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. *Presidentialism, coalitions and accountability*. in Power, Timothy & Taylor, Matthew (eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame (ID): University of Notre Dame Press, 2011; Bezerra, Marcos Otávio. *Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999; Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007; Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. *Coalitional presidentialism and side payments: explaining the "mensalão" scandal in Brazil*. Brazilian Studies Programme, University of Oxford, Occasional Paper 03-08. Oxford, 2008; Santiso, Carlos. *Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget*. in Bodemer, Klaus & Flórez, Fernando Carrillo (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007; Ames, Barry. *Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress*. *Journal of Politics*. 57(2); Carey, John M. & Shugart, Matthew S. *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*. *Electoral Studies*. 14(4); Mainwaring, Scott P. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999; , Barry, Pereira, Carlos; Rennó, Lucio. *Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política*. in Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011; Lemos, Leany Barreiro de Sousa & Ricci, Paolo. *Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições* in Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011; Lima, Edilberto & Miranda, Rogério. *O processo orçamentário federal brasileiro*. in Mendes, Marcos (org.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006; Samuels, David. *Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil*. *Journal of Politics*, 64 (3), Aug2002; Pires Júnior, José Antônio Meyer. *Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros?* *Revista da CGU*, 1(1), 2006; Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. *Presidential Political Appointments and Coalition Governance in Brazil, 2007-2010*. APSA 2011 Annual Meeting Paper: Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1900803>>; Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. "Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010", *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, 2011; Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: BID, 2007.

os demais Poderes, nem de combater a autêntica mercantilização política envolvida na formação das coalizões governantes que tanto distorce a vida institucional brasileira.

I.3 – COM A PEC, O CONGRESSO AMESQUINHA-SE EM TROCA DE MIGALHAS E TERMINA COM O ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM VEZ DE CRIÁ-LO

Todavia, o pior desta PEC não é o que ela não consegue fazer, mas o que ela realmente faz. Porque o seu resultado é a explicitação de que o orçamento não é impositivo (pela primeira vez em toda a história jurídica brasileira). O raciocínio é simples: **se um por cento da Receita Corrente Líquida é “de execução obrigatória”, os outros noventa e nove por cento não o são.** Ao aprovar esse absurdo, o Congresso estaria legitimando exatamente aquilo que os defensores da PEC alegam ser a distorção maior do orçamento: o seu suposto caráter de mera autorização ao Executivo em noventa e nove por cento da despesa.

Com isso, o Congresso estaria contrariando todo o ordenamento jurídico brasileiro que diz que o orçamento é integralmente impositivo, ou seja, o que nele está contido é uma obrigação de realização por parte do Executivo⁹. Inexiste qualquer dispositivo legal ou constitucional que diga, ainda que indiretamente, que a execução orçamentária não é obrigatória. Ao contrário, o artigo 48 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, afirma que as atividades de programação financeira (hoje conhecidas pela figura deturpada do

⁹ Este argumento está mais extensamente desenvolvido pela Nota Técnica nº 121 de 03 de novembro de 2008, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

“contingenciamento” têm por finalidade “assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes À melhor execução do seu programa anual de trabalho”, com a necessária e prudente distribuição do fluxo de caixa para “manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”. Assim, a gestão financeira destina-se por lei a assegurar o cumprimento do que consta do orçamento, e não a obstá-lo ou relativizá-lo. Mais importante ainda, a própria Carta Magna prevê em seu art. 165, §8º, que “A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa [...]”. Ora, fixar significa, em qualquer dicionário que se consulte, *determinar, prescrever, formar, tornar fixo, estabelecer*. Não há como se extrair da inequívoca dicção constitucional sentido oposto ao vernáculo dicionarizado, que é utilizado por todas as Constituições Brasileiras desde 1824¹⁰, e que não comporta no idioma e no uso jurídico qualquer interpretação alternativa ou contrária que permita considerá-la sinônimo de indeterminação ou mera permissão. E uma interpretação constitucional sistemática confirmará esse caráter impositivo quando se constata que, sendo obrigatoriamente um produto integrante do sistema de planejamento governamental, a lei orçamentária tem assume o caráter determinante que a Constituição impõe ao planejamento do setor público em seu art. 174. Também a lei geral nacional de contratos da Administração Pública estabelece em seu art. 8º, §2º, que as obras e serviços não poderão ser retardadas imotivadamente se existe a previsão orçamentária

¹⁰ “A Constituição do Império (1824) já previa, no inciso X do art. 15, que era competência da Assembléia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado) *fixar anualmente as despesas públicas*; a Constituição de 1891, no art. 15, inciso I, estabelecia que era da competência do Congresso Nacional *orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro*; a Constituição de 1934 estabelece no §3º do art. 50 que *a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada*; a de 1937 previa a mesma redação no art. 70; a de 1946 dispõe no §1º do art. 73 que *a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa*; e a Constituição de 1967 estabelece no art. 63 que *a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterà dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita*”. Nota Técnica nº 121 de 03 de novembro de 2008. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

para a sua conclusão – o que implica em que a não-execução de uma programação do orçamento deve ter motivação explícita e fundamentada¹¹. O constitucionalista José Afonso da Silva sintetiza de forma magistral a verdadeira natureza do orçamento em nosso ordenamento jurídico.

os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei do orçamento. Não podem deixar de cumprir as atividades e projetos constantes da lei de orçamentos sem justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-las, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso¹².

Com efeito, a matéria não tem apenas sede doutrinária, dado que já foi levada à alçada do Supremo Tribunal Federal, na qual confirmou-se essa posição por meio de Decisão Liminar do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4663/Referendo-MC/ RO, cuja ementa deixa claro que:

6. As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina fiscalista, a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever prima facie de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º).

É claro que o ordenamento não preconiza a irresponsabilidade fiscal: certamente as contingências da arrecadação e dos imprevistos têm de ser tomadas em conta na execução orçamentária. E é exatamente para isso que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as regras de limitação de

¹¹ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 8º, § 2º É proibido o retardamento imotivado da execução de parcela de obra ou serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira de recursos ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado das autoridades a que se refere o art. 26 desta lei.

¹² Silva, José Afonso. *Orçamento-Programa no Brasil*; São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. No mesmo sentido, Mendonça, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010, p. 392-7.

movimentação financeira e empenho de seu artigo 9º¹³, criando um procedimento vinculado que obriga o gestor público a agir quando detectado risco à saúde financeira do ente público. Esse procedimento, porém, não é em absoluto uma autorização ao Executivo para escolher discricionariamente o que gastar e o que não gastar – como dissemos, trata-se de procedimento vinculado, que estabelece condições para sua ocorrência tais como a periodicidade bimestral, a proporcionalidade entre a previsão de insuficiência financeira e a contenção do gasto, a obrigatoria reversibilidade nos bimestres seguintes, a sujeição de todos os Poderes ao mesmo procedimento. Este é o remédio já oferecido – e predeterminado - pelas leis para o problema das insuficiências de receita. Não cabe ao Presidente da República ou a qualquer agente público ignorar o procedimento obrigatório (e suficiente) previsto na LRF e adotar medidas discricionárias a seu talante que violem a ordem jurídica.

Não há que desconhecer que este claro comando da Constituição e das leis no sentido do orçamento plenamente impositivo não foi ainda obedecido pelo Estado brasileiro. Faltam a organização técnico-conceitual e a pressão social para fazer com que a peça orçamentária espelhe a realidade da programação de trabalho do ente público, e como tal – fixada exatamente em uma lei – seja um objetivo obrigatório da Administração. Esse cumprimento da lei não será, por certo, meramente contábil, no sentido de que não significa “gastar” todo o dinheiro disponível – ao contrário, o que se pode conceber é

¹³ Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

que as metas fixadas por cada dotação orçamentária em termos de resultados sejam atingidas, os produtos e serviços sejam entregues, e para isso se utilizem os recursos até o limite das dotações autorizadas (o que não impede que se busque atingi-los com menos, evidentemente). Para que este objetivo se contemple, é necessário o desenvolvimento de uma legislação mais atualizada que desenvolva de forma factível a vinculação entre o orçamento e o planejamento governamental na forma de metas de produção de bens e serviços, tarefa que está ainda por ser cumprida não obstante o surgimento de boas iniciativas nesse sentido como as Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 10/2011 e 52/2011 atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

No entanto, o que a PEC faz não é construir essa alternativa para viabilizar o orçamento impositivo, mas sim destruir a própria possibilidade de sua implantação. O orçamento, que é impositivo desde a sua matriz constitucional, passaria a ser “um por cento impositivo” (portanto, “noventa e nove por cento discricionário”); o procedimento vinculado de limitação de movimentação financeira e empenho seria atropelado por uma previsão genérica de “redução da execução até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias” que legitimaria o Executivo a escolher que objetivos buscar e que metas alcançar, ignorando o que já foi consagrado na lei do orçamento. Tudo isso representa um gigantesco retrocesso na organização da atividade governamental, um golpe no ordenamento jurídico e no princípio da independência dos Poderes.

E é falando da independência dos Poderes e do papel do Legislativo que encerro este Voto. O Parlamento, se aprovar esta PEC, estará abdicando de sua prerrogativa constitucional de deliberar sobre o orçamento (portanto, deliberar sobre todo o programa de trabalho do governo), em troca da alegada “garantia” do desembolso de uma parcela irrisória do dinheiro

público para fins que interessam, supostamente, a cada parlamentar individualmente.

Esta escolha é o ato mais vexatório e humilhante que os parlamentares poderiam impor a si mesmos e à sociedade. Significa, em bom português, que esses legisladores abrem mão de sua obrigação de decidir sobre o programa do governo em troca de uns “trocados”, de um pequeno “agrado” para alimentar os seus interesses eleitorais imediatos. Em lugar de lutar, no exercício regular de seu poder-dever de fiscalizar os atos do poder público, pela concretização de todos os programas previstos no orçamento, que atingem toda a população esses deputados e senadores cedem ao Executivo a total discricionariedade do gasto público em troca de uma expectativa maior de “receberem” como favores os pequenos projetos e benesses típicos das emendas individuais, que favorecem apenas uma fração mínima de brasileiros que é do seu interesse imediato e pessoal favorecer para fins de obter votos na eleição próxima.

Em palavras ainda mais claras, aprovar a PEC implica dizer ao Executivo, em ofensa à cidadania: “dê cá um por cento para as minhas emendinhas que eu em troca ofereço noventa e nove por cento de todo o dinheiro público”.

Um ato de improbidade administrativa e política. Um gesto da mais baixa traição aos princípios democráticos albergados na nossa Constituição. Uma autêntica sabotagem ao papel institucional do Parlamento.

O parlamentar que tenha votado de boa fé nesta PEC por acreditar que possa fortalecer o seu papel de representação popular deixou-se ludibriar: a PEC apenas enfraquece – e de maneira brutal – a posição institucional do Legislativo.

O cidadão que espera de boa fé que esta PEC venha a corrigir, ainda que superficialmente, as distorções da nossa atual democracia representativa, minorando a concentração ditatorial de poder em mãos do Executivo ou aperfeiçoando a gestão da peça orçamentária, está sendo ludibriado. 'O que aqui se discute é a barganha que oferece as garantias democráticas de bom governo representadas pelos poderes orçamentários do Parlamento em troca de alguns trocados para favorecer o interesse de alguns dos atuais parlamentares na própria reeleição.

Não aceito essa farsa que atenta contra a democracia e a dignidade de meu mandato parlamentar e da instituição que componho. Exerço a representação do povo de Mato Grosso para zelar pelo bem comum de todos os brasileiros, responsabilizando-me pelo poder-dever de participar da decisão de todas as receitas e despesas públicas, não apenas uma parcela que pudesse representar interesses pessoais. Não me curvarei a esse oportunismo, pois o critério de meus votos é tão somente a minha consciência e o bem comum dos cidadãos de meu país.

I.4 – NEM AS EMENDAS NEM O RELATÓRIO QUE VIER A SER APRESENTADO PODEM DESFAZER QUALQUER DAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS, JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS AQUI APONTADAS

As propostas de modificação da PEC até agora apresentadas em nada suprimem os vícios de toda ordem aqui denunciados. As emendas de números 1 a 4 e a de número 7 apenas direcionam uma parte da parcela supostamente impositiva para a área de saúde; a emenda 5 oferece uma redação alternativa para o mesmo propósito da PEC; a emenda 6 acrescenta disposições

sobre outro tema inteiramente diverso (percentuais mínimos de aplicação em saúde), sem modificar a redação da PEC; or fim a emenda 8 apenas acresce a ressalva de que as disposições da PEC, tal como formulada, valerão tão somente até a aprovação de uma nova lei regulamentando as finanças públicas nos termos do art. 165, § 9º, I e II, da Constituição.

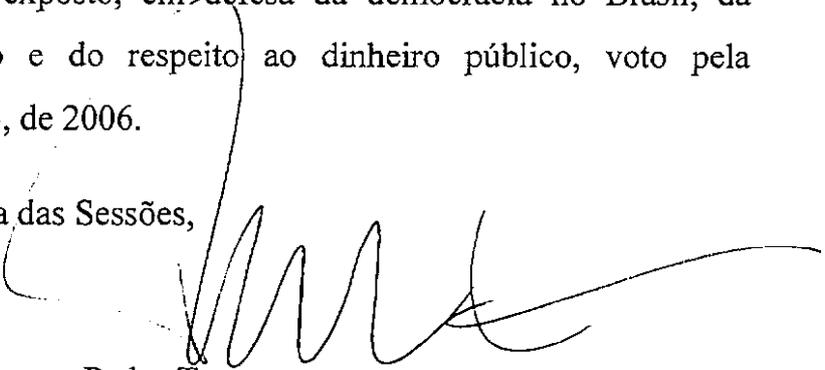
Quanto ao Relatório, infelizmente, não havia sido apresentado no dia 30 de setembro, embora a apreciação da matéria pela CCJC tenha sido publicamente anunciada, em reunião da Comissão, para o dia 01 de outubro. Este agendamento intempestivo da discussão da matéria, diante da ausência do tempo mínimo para exame por parte dos Senadores desse que é o mais importante documento para apreciação do mérito de qualquer proposição legislativa, dá a exata medida da degradação institucional envolvida na tramitação da PEC sob comento. Mesmo assim, não seria concebível um Relatório que, por meio de alterações pontuais, superasse as profundas objeções que essa matéria tem de suscitar. Destarte, ou o Relator votará pela rejeição (alinhando-se à posição aqui sustentada) ou defenderá sua aprovação com modificações parciais – caso em que, como já apontamos, não seria possível concordar com ele mesmo que em parte. Assim, diante da pressão de prazos imposta pela própria maioria, o presente Voto pode e deve ser apresentado mesmo sem o Relatório ser publicado (até porque esse documento já deveria ter sido trazido à luz caso se pretendesse orientar uma discussão aberta e profunda do mérito envolvido).

Todas as modificações aventadas no âmbito da Comissão, portanto, mantém todas as distorções administrativas, jurídicas e institucionais evidenciadas neste Voto, e não poderiam mesmo revertê-las sem uma rejeição completa dessa proposta inaceitável à democracia brasileira.

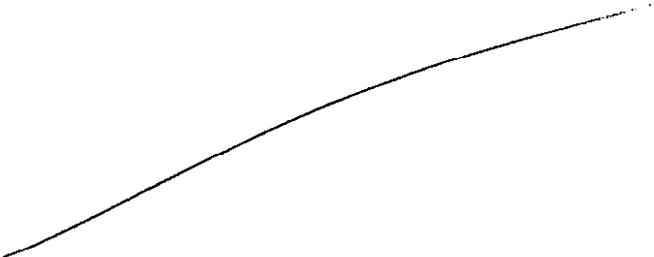
II – VOTO

Em face do exposto, em defesa da democracia no Brasil, da dignidade do Parlamento e do respeito ao dinheiro público, voto pela REJEIÇÃO da PEC nº 565, de 2006.

Sala das Sessões,



Pedro Taques
Senador da República



VOTO EM SEPARADO DO SENADOR PEDRO TAQUES APRESENTADO
PERANTE À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA.

I – BREVÍSSIMO HISTÓRICO

A presente PEC foi à deliberação da Comissão no dia dois de outubro de 2013. Até as 17 horas do dia anterior, 01 de outubro, não havia sido publicado o voto do Relator em matéria tão importante. Apresentei, por conseguinte, Voto em separado sobre o conteúdo da PEC, pois não poderia omitir minha posição em razão da absoluta intempestividade da apresentação do Relatório diante da inclusão em pauta, prática que viola os mais comezinhos preceitos do debate democrático. A tentativa de debater e votar a matéria tomando conhecimento à última hora do Relatório – peça que tem preferência decisória por força regimental – foi muito oportunamente rechaçada pelos membros da Comissão por meio de vários pedidos de vista.

Tivemos a apresentação de um “Adendo” ao Relatório no dia 08 de outubro, com a apreciação das emendas recebidas até o prazo final fixado pela Comissão. Concedida vista coletiva de apenas um dia, devo atualizar minha posição em caráter mais completo, não apenas em relação ao mérito da PEC original, mas também do substitutivo que propõe e as emendas apresentadas até o prazo acordado com o próprio Relator, bem como o seu chamado Adendo. Para maior transparência e fidedignidade, em respeito ao eleitor, emito um novo Voto em Separado.

I – AS MODIFICAÇÕES DO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Desde logo, deve ser dito que o substitutivo proposto pelo Relator (e seu Adendo) tão somente trocam de nome ou localização os dispositivos relativos ao orçamento impositivo, e conseguem piorar o que já era por demais absurdo.

Além disso, o Relatório inclui matéria absolutamente diversa, o percentual mínimo de aplicação federal em ações e serviços de saúde. Trata-se de estratégia que alguns classificariam de sutil, outros de oportunista: tentar desviar a atenção do debate sobre a proposição agregando-lhe matéria completamente distinta, na tentativa de fazer com que o consenso nessa última ofusque a rejeição à primeira.

Para maior transparência, acrescento abaixo uma evidenciação das mudanças propostas pelo Relatório.

TEXTO ORIGINAL	RELATÓRIO	OBSERVAÇÕES
Art. 165, § 10	Excluída	
Art. 166, § 9º	Art. 166, § 9º	Exclui a obrigatoriedade de audiências públicas, inclui a obrigação da destinação de metade das emendas para saúde
Não existe	Art. 166, § 10	Inclui a parcela das emendas destinada à saúde no limite constitucional, vedando o pagamento de pessoal e encargos
Art. 166, § 10	Art. 166, § 11 c/c Art. 165, § 9º inc. III	Substitui a expressão "isonômica" por equitativa,

	e c/ ADCT, art. 35, § 2º, inc. VIII	remetendo a sua definição para a lei complementar de finanças públicas e, até a sua edição, afirmando que “considera-se equitativa a execução das programações [...] que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (sic)
Art. 166, § 11	Art. 166, § 12, c/c ADCT, art. 35, § 2º, inc. IV e V	Cria as hipóteses de “caso fortuito ou força maior” para a não-execução; antecipa o prazo para apresentação de justificativas de não-execução de junho para abril; cria uma etapa intermediária em que o Congresso “indica” ao Executivo as programações a incluir no remanejamento; dá ao Executivo a permissão de fazer o remanejamento que propôs no caso de silêncio do Congresso; dispensa o procedimento para qualquer despesa cujos impedimentos sejam “descobertos” depois de 20 de novembro.
Art. 166, § 12	ADCT, art. 35, § 2º, inc. VII	
Art. 166, § 13	Excluída	
Art. 166, § 14	Art. 166, § 13	Acrescenta que a transferência federal para entes subnacionais não depende da adimplência do destinatário para com a União e não integra a base de cálculo da RCL do beneficiário
ADCT, Art. 35-A	ADCT, art. 35, § 2º, inc. VI	Permite ao Executivo computar até 50 % dos Restos a Pagar na apuração da execução das emendas em caráter permanente (em vez de apenas nos dois primeiros exercícios)
ADCT, Art. 35-A	Excluído	
Inexistente	Art. 165, § 9º inc. III	Remete à lei complementar de finanças públicas as definições de critérios definitivos para a

		execução obrigatória das emendas
Artigos incluídos pelo Relatório relacionados exclusivamente ao percentual de aplicação na saúde		
Art 198, § 2º inc. I	Institui o percentual de quinze por cento da Receita Corrente Líquida para a saúde na despesa da União	
Art 198, § 3º inc. I	Torna o percentual fixo, insuscetível da reavaliação por lei complementar atualmente prevista para o percentual de aplicação de todas as esferas de governo	
Art. 3º da Emenda Constitucional	Estabelece que o percentual de quinze por cento será atingido gradualmente pela União, por percentuais crescentes em prazo de cinco anos.	
Art. 4º da Emenda Constitucional	Inclui os valores aplicados na saúde com recursos dos royalties do petróleo no percentual de quinze por cento de que trata a emenda	
Art 198, § 3º inc. IV	Retira da lei complementar prevista no art. 198, § 3º, o papel de estabelecer método de cálculo da parcela da aplicação da União em ações e serviços de saúde	

Então, cabe proferir Voto dividido em duas partes igualmente distintas: aquela relativa aos dispositivos de orçamento supostamente impositivo, que não foram afetadas pelo Relatório (senão de forma marginal, e conseguindo piorar o que já era ruim); e aquelas relativas à aplicação em ações e serviços de saúde. Manifesto-me, em cada uma das duas partes, tanto em relação ao texto original da PEC quanto aos dispositivos introduzidos pelo Relator, abordando-os individualmente quando cabível.

II - ANÁLISE DA MATÉRIA RELATIVA A ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Tenho lutado, como candidato e parlamentar, pelo Orçamento Impositivo. Por tal expressão, entendo a vigência da lei orçamentária como expressão real do programa de trabalho da Administração Pública e de planejamento da aplicação dos recursos públicos, ou de ‘fixação da despesa’, nos termos ordenados pela Constituição Federal.

Por tais motivos, não posso senão expressar minha mais indignada rejeição a este simulacro de norma constitucional veiculado por este Substitutivo original e pelas modificações que o Relator alega que fez em seu próprio Substitutivo. Estes textos não têm rigorosamente nada a ver com Orçamento Impositivo.

Certamente, os partidários mais radicais da submissão do Legislativo ao Executivo estarão também votando contra a proposta, por temer que alguma fresta – por mais inepta que seja – surja na muralha da cooptação de parlamentares para votar com o Executivo em troca de favores. Mas as minhas razões para não coonestar esta simulação de autonomia legislativa são exatamente as opostas às suas.

Sou contrário porque a PEC é uma sequência interminável de inconsistências técnicas. Sou contrário porque a PEC não altera a essência dos mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje corroem o princípio de independência dos Poderes. Finalmente, sou contrário porque o que se pretende passar aqui por Orçamento Impositivo é uma vergonha institucional que apequena, em vez de fortalecer, o papel do Congresso Nacional na República.

II.1 – INCONSISTÊNCIAS TÉCNICAS NO ATACADO E NO VAREJO

O texto da PEC 565 traz uma inacreditável sucessão de inconsistências e erros técnicos, evidenciados e discutidos minudentemente pelo Estudo n1/2013 – CONORF, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Neste Voto, trago apenas uma indicação sintética dos principais erros (que, pela sua própria incoerência, não necessitam maiores elaborações para serem compreendidos e rechaçados).

O novo § 10 a ser acrescentado ao art. 165 da Constituição diz que receita e despesa no orçamento “devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal”. Ora, além de ser redundante – pois não se admite documentos oficiais onde não conste tão somente a verdade – a alteração é inútil, pois se erros e omissões persistem não será com uma exigência genérica de “fidedignidade” que serão superados. Se a sua origem era o descumprimento da Constituição, continuar-se-á a descumpri-la pois não se criam meios de punir os seus perpetradores; se derivava de imprecisão de critérios legais, a mera menção a “fidedignidade” não oferece qualquer recurso de objetividade que auxilie o administrador honesto. O Relatório suprime este dispositivo fútil e redundante.

O § 9º acrescido ao art. 166 dá às “emendas individuais” de parlamentares um limite de um por cento da Receita Corrente Líquida (RCL), dentro do qual “serão aprovadas” e cria a obrigação dos entes federados “beneficiários” divulgá-las em audiência pública. Falarei mais adiante sobre o princípio de fixar um valor específico para emendas parlamentares, seja como piso seja como teto. Mas o texto proposto não deixa claro sobre qual valor está falando (se do valor da RCL proposta pelo Executivo ou se do valor resultante das reestimativas eventualmente procedidas de forma legítima com base no art. 166, § 3º. Inc. III, alínea ‘a’ da Constituição), e é incoerente com o parágrafo seguinte (pois prevê 1 % da RCL prevista em alguma fase – indefinida - do projeto de lei orçamentária, quando o valor de execução obrigatória do parágrafo seguinte refere-se a 1% da RCL realizada no exercício anterior”. Além disso, a obrigação de aprovar as emendas (que se deduz da expressão “serão aprovadas”) retira do Poder Legislativo a sua prerrogativa constitucional de elaborar a lei, uma vez que obriga a que qualquer dispositivo proposto por um parlamentar individual seja automaticamente incorporado ao texto da lei.

Em outras palavras, a capacidade de determinar qual é a despesa pública lícita e autorizada – ainda que uma parcela da mesma – deixa de ser resultante da interação constitucional dos diferentes agentes de representação popular eleitos pela maioria do povo (o Presidente da República, que subscreve o projeto de lei; o conjunto dos parlamentares eleitos, que aprova) e passa a pertencer individualmente ao parlamentar, conferindo-lhe um privilégio que nenhum representante popular recebe no ordenamento jurídico – exatamente para minimizar o risco de abusos de um poder assim tão concentrado.

Neste ponto, a interpretação sistemática revela outra inconsistência das piores possíveis para a boa gestão financeira: a obrigação de aprovar programações de emendas individuais, e de executá-las no limite de 1% da RCL, ressuscita a maldição das “janelas orçamentárias”, ou seja, a abertura no orçamento de programações de trabalho cujo valor total do seu objeto (obra ou serviço) seja muito maior que o valor efetivamente alocado no orçamento. Um parlamentar pode, pelo texto da PEC, incluir uma programação destinada a uma obra de um bilhão de reais (um trecho ferroviário relativamente extenso, por exemplo, facilmente atingirá essa cifra) com uma emenda de valor irrisório (por exemplo, cinquenta mil reais). Esta programação terá que ser aprovada, inserida no orçamento e executada até o limite da emenda – o que é uma garantia de obras inacabadas e desperdício, pois os valores acrescidos não são suficientes para a conclusão da obra e mesmo assim terão de ser executados exclusivamente até o limite parcial e arbitrário de um por cento da receita.

O substitutivo do Relator mantém esse mesmo dispositivo, acrescentando a obrigação de que metade dos recursos dessas emendas seja destinada à área de saúde. Ora, a destinação a uma ou outra área qualquer não

altera em rigorosamente qualquer dos muitos argumentos acima elencados que desaconselham a aprovação do dispositivo.

Em seguida, a obrigação de divulgar as emendas em audiência pública passaria a ser imposta pela Constituição Federal aos entes estaduais e municipais, em clara invasão de suas prerrogativas de auto-organização, já que não se alteram as reservas de competência legiferante estabelecidas pelos arts. 22 e 24 da Carta – e não fica claro qual Poder ou agente público do ente é obrigado a dar-lhe cumprimento. Mais, a inserção de tal obrigação no texto, cumulativamente com a anterior, implica em que a obrigatoriedade de divulgação seja uma condição de procedimento para a execução da despesa, e sua ausência (que independe do Executivo Federal) seja impedimento à execução da emenda supostamente “impositiva”. Além disso, como o objeto das mencionadas audiências é dar conhecimento sobre as emendas (vez que não se menciona outro), tratar-se-á de obrigação redundante e ineficiente, pois o Congresso Nacional já divulga toda e qualquer informação sobre as emendas pela Internet, alcançando potencialmente toda a população interessada, enquanto qualquer audiência pública tem inevitavelmente, por óbvias razões físicas, um efeito muito mais limitado em relação ao número de pessoas que atinge. Esta insensatez foi excluída pelo substitutivo do Relator.

O novo § 10 do art. 166, cerne da emenda, estabelece obrigatória a execução “de forma isonômica” (*sic*) da programação introduzida na lei orçamentária por emendas individuais até o limite de 1 % da RCL realizada no exercício anterior. Em primeiro lugar, o dispositivo constitucionaliza um conceito que até o momento é estritamente regimental, o de emendas “individuais”, prática desaconselhável por vincular a Carta Magna a elementos estritamente procedimentais do Legislativo. Ademais, não se sabe o que é “execução isonômica”. A “isonomia” mencionada pode ser julgada em relação

a cada emenda, ou a cada autor de emenda, ou a cada ente beneficiário, ou a cada cidadão brasileiro que entregue, com seus impostos, os recursos que irão permitir a execução. Também se pode questionar a suposta “isonomia” em relação a cada uma das fases da execução da despesa, de modo a esperar que um empenho de tantos mil reais em uma emenda exija o empenho do mesmo valor em todas as demais; em seguida, o pagamento de alguma quantia em alguma impenha que sejam pagos os mesmos valores em todas as outras. Não se sabe, igualmente, qual o prazo temporal será utilizado para apurar algum dos vários possíveis fluxos orçamentários ou financeiros que pudessem ser rotulados de “isonômicos”. Ou seja, o cumprimento dessa exigência de “isonomia” seria um impeditivo absoluto à própria ideia insinuada na PEC de uma execução integral das emendas parlamentares – até porque a execução de um convênio objeto de uma emenda em um Estado não tem rigorosamente nada a ver com a execução direta de uma obra federal alcançada por outra emenda (e ambas passariam a limitar-se mutuamente por força da suposta “isonomia”).

Neste ponto, o substitutivo do Relator vai a extremos na tentativa de mascarar uma mudança de forma sem absolutamente qualquer mudança de mérito. Pela redação de novos arts. 166, § 11, e 165, § 9º inc. III da Constituição, e art. 35, § 2º, inc. VIII, do ADCT, a expressão “isonômica” é substituída por “equitativa”, e sua definição (remetido seu caráter definitivo para uma futura lei de finanças públicas) passa pela quase histriônica afirmação de que “considera-se equitativa o tratamento igualitário dado à execução das programações de caráter obrigatório”. Ora, se a “isonomia” original tem uma indeterminação incompatível com a normatividade constitucional, o risível jogo de palavras com outros dois sinônimos gramaticais comprova à saciedade ser inútil a tentativa de dar qualquer concreção a este dispositivo que pretende

ser uma regra de execução do orçamento sem conseguir sequer expressar o que significa. Já o Adendo prossegue na insensatez, em nova tentativa de explicar o inexplicável, chamando de “equitativa a execução das programações [...] que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”. Somente aqui cai por terra o embuste: não se está falando de valores ou princípios da administração pública, mas de favorecimento ou não dos autores das emendas. O que importa não é a relação entre cidadãos que são igualmente contribuintes, mas entre parlamentares e seus interesses individuais. Esta mudança redacional, fruto possivelmente de longos e penosos acordos, é a prova mais cabal de que o que move toda a tramitação açodada desta PEC é o interesse pessoal dos atuais parlamentares, e não o interesse público. É o interesse político particular de cada parlamentar que, por ela, deve ser “equitativamente” atendido, e não as necessidades do país.

O proposto § 11 do art. 166, tentando mitigar a impossibilidade fática do parágrafo anterior, retira a coercitividade da execução das emendas, ao prever a (óbvia) circunstância de que pode haver “impedimentos de ordem técnica ou legal” à execução dessas programações. Ora, mesmo sem considerar possíveis alegações de impossibilidade técnica da execução “isonômica”, como apontado no parágrafo anterior, a previsão desta excepcionalidade contraria a própria finalidade da Proposta, pois permite que uma condição técnica qualquer estabelecida em manual torne inócua qualquer programação emendada. A indefinição do conceito de “impedimento técnico” permite, ainda, que o Executivo imponha qualquer tipo de objeção (mesmo de mérito finalístico) à execução da emenda. Além disso, determina que “os Poderes” publicarão as razões do impedimento até 30 de junho, o que nada diz acerca de

impedimentos que eventualmente surjam no segundo semestre e que ficariam sem execução e sem justificativa.

A proposta do Relator, por meio de novos arts. 166, § 12, da Constituição e 35, § 2º, inc. IV e V do ADCT derruba por terra qualquer pretensão a que o Executivo fique obrigado a executar essas emendas quando não o queira. Acrescenta, além da hiperelástica hipótese do impedimento técnico e legal, as possibilidades quase ilimitadas do “caso fortuito ou força maior”, o que implica dizer que praticamente qualquer fator de ordem natural, técnica, social ou gerencial pode ser levantado pelo Executivo como razão para ignorar a suposta imperatividade dessas dotações orçamentárias. De outra parte, torna mais complexo o processo de “remanejamento” de dotações não executadas, incluindo uma fase de “indicação” por parte do Legislativo das dotações a serem incluídas no projeto de “remanejamento”. Este rebuscado procedimento faz com que confundam-se de maneira insolúvel os papéis de Executivo e Legislativo na iniciativa das matérias orçamentárias (pois se cabe ao Executivo a iniciativa exclusiva de qualquer alteração na lei orçamentária, como poderá ser ele compelido a fazê-lo meramente reproduzindo conteúdo definido no Congresso ?). Além disso, o silêncio do Congresso em deliberar sobre o projeto de remanejamento implica não mais a sua rejeição, mas a aprovação do mesmo, o que cria mecanismo de poder de agenda mais forte que as próprias Medidas Provisórias de hoje: basta o Executivo lançar qualquer programação que poderá executá-la sem que o Congresso tenha autorizado expressamente esta autorização. A mudança, portanto, torna ainda mais frágil a posição decisória do Legislativo do que constava no texto original. Por fim, continua absolutamente discricionário ao Poder Executivo “descobrir” impedimentos ao final do prazo de deliberação do projeto de “remanejamento” (20 de novembro), não preenchendo portanto o “ponto cego” do texto original.

O acréscimo de um § 12 do art. 166 (mantido no substitutivo do Relator apenas com sua transferência para o ADCT) tenta reproduzir no âmbito constitucional algo semelhante ao mecanismo prudencial do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), prevendo genericamente que se a meta de resultado fiscal não puder ser cumprida o valor da execução obrigatória será reduzido “em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias”. Este dispositivo começa por constitucionalizar mais um leque de conceitos técnicos estão longe de ter sua definição pacificada mesmo no âmbito técnico (“reestimativa da receita”, “meta de resultado fiscal”, “despesas discricionárias”), levando a indeterminações no comando constitucional. Além disso, e mais importante, não fixa para esse exercício de contenção de despesa os parâmetros precisos da LRF (ou seja, a periodicidade bimestral, a proporção predeterminada das despesas, a obrigatória reversibilidade da limitação quando recuperada a trajetória do resultado fiscal), incorporando pela primeira vez ao ordenamento jurídico pátrio a prática atual e arbitrária do “contingenciamento” incondicionado – prática do Executivo que não tem nenhuma base legal e que passaria a tê-lo, o que faz com que a PEC legitime um dos maiores responsáveis pelo descumprimento da lei orçamentária, pela fragilização institucional do Legislativo no processo orçamentário e pela ineficiência do planejamento e administração financeira. Adicionalmente, a ausência de definição da periodicidade permitiria ao Executivo prorrogar quase indefinidamente, dentro do exercício, a execução alegando a necessidade de verificar o cumprimento da meta fiscal; a indefinição de qual é a “meta fiscal” permitirá ao Executivo estabelecer na lei de diretrizes orçamentárias metas “sob medida” (inclusive criando novas metas além ~~dos~~ atuais resultados

primário e nominal) para fundamentar a objeção à execução com base no seu não-atingimento.

O novo § 13 do art. 166 impõe que a execução das emendas individuais objeto da PEC seja demonstrada bimestralmente, receba manifestação “específica” (ou seja, o exame individual de cada programação incluída por emenda individual) no parecer prévio formulado pelo Tribunal de Contas da União às contas anuais do Presidente da República, e que seja fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos. Ora, estamos tratando de um total de 14.850 programações individuais¹, que no entanto representam apenas um por cento da receita da União. Esse valor ínfimo em termos relativos estaria mobilizando uma enorme quantidade dos escassos recursos disponíveis para controle, envolvidos na formulação de pareceres individuais nas contas do governo (tanto da Controladoria-Geral da União quanto do Tribunal de Contas da União), bem como do acompanhamento e avaliação (atividades complexas que, necessariamente, teriam de ser realizadas individualmente, por tratar-se de programações orçamentárias com objeto próprio) – tudo isto em detrimento da fiscalização e acompanhamento dos demais noventa e nove por cento da despesa. Apenas para exemplificar, em abril de 2013 havia 2.417 Analistas de Finanças e Controle na CGU² e 1.558 Auditores Federais de Controle Externo (área Controle Externo) no TCU³, totalizando 3975 profissionais de controle. São 3,7 fiscalizações ao ano para a totalidade dos recursos humanos de controle

¹ 594 congressistas, multiplicados por 25 emendas individuais (Resolução nº 01/2006-CN, art. 49)

² Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal – abril 2013. Pg. 88.

³ Tribunal de Contas da União. Demonstrativo da Distribuição de Vagas de Cargo da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia/gestao_pessoas/Quadro%20de%20pessoal.pdf>.

interno e externo, supondo que nada mais verificassem, o que representa uma evidente e absurda distorção nas prioridades do controle, em prejuízo da fiscalização sobre gastos públicos e atos de gestão que representem verdadeiramente aspectos de materialidade, risco e relevância para o Erário e para os objetivos governamentais. As atuais estruturas de fiscalização da execução da despesa, quer da Administração Direta, quer de entes contratados como a Caixa Econômica Federal, já não conseguem acompanhar as grandes obras e contratos em que se esvai o dinheiro público nas irregularidades – que dirá se tiverem que pulverizar seus poucos recursos em milhares de pequenas emendas individuais. Esta insanidade é excluída no substitutivo do Relator.

O § 13 acrescido ao art. 166 (mantido no substitutivo do Relator como um novo § 12 ao mesmo artigo) determina serem “obrigatórias” as transferências a Estados e Municípios decorrentes dessas emendas também “obrigatórias”. Não se trata de redundância, mas de outro efeito mais insidioso: a mera indicação de um ente como beneficiário de uma emenda parlamentar teria o condão de afastar liminarmente qualquer restrição que esse ente tivesse para o recebimento de recursos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ora, tais restrições existem exatamente para proteger os contribuintes desses municípios de comportamentos irresponsáveis dos respectivos gestores, prevenindo a destruição das finanças públicas estaduais e municipais que é a pior restrição que pode pesar sobre os respectivos habitantes – exatamente por isso a LRF excepciona de suas restrições apenas as transferências de saúde, educação e assistência social. Este novo dispositivo, se aprovado, faria com que os gestores pudessem impunemente praticar atos lesivos às finanças públicas e, não obstante, seguir recebendo exatamente os recursos nos quais mais interesse político têm (ou seja, aqueles envolvidos na negociação política com as estruturas partidárias e parlamentares). Trata-se de construir a pior estrutura

imaginável de incentivo aos gestores subnacionais, indicando-lhes que a gestão fiscal irresponsável não acarretará qualquer restrição ao recebimento dos recursos que mais interesse eleitoreiro despertam. O Adendo do Relator leva essa irresponsabilidade ao paroxismo: mesmo que os entes estejam inadimplentes, descumprindo quaisquer que sejam as obrigações fiscais, previdenciárias, financeiras, poderão receber os recursos de interesse dos parlamentares. Afirma o relator que quer evitar que o inadimplemento “puna, na verdade e inadvertidamente, os municípios, ao invés dos maus gestores”. Ao contrário disso: o que será permitido ao município receber (e repassar ao cidadão) não são as despesas selecionadas pela sua natureza essencial como saúde e educação (o que já a LRF já excepciona), mas aquelas selecionadas pelos parlamentares para as suas composições políticas locais. Em troca disso, passa-se um cheque em branco para o mau gestor, o que muito mais danos trará aos cidadãos que dependem da boa gestão das finanças de sua comunidade. Quanto à exclusão dessas transferências da RCL dos beneficiários, embora à primeira vista pareça ter lógica, representa a constitucionalização de uma parcela da metodologia de cálculo de um conceito operacional extremamente técnico e mutável ao longo do tempo, o que é a pior técnica legislativa possível. Acusa-se – em geral sem razão - o constituinte originário de excessivamente detalhista, mas ao mesmo tempo acumulam-se despropósitos como esse na Carta Constitucional.

O novo art. 35-A inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige o pagamento do saldo de Restos a Pagar inscritos em programações oriundas de emenda constitucional apenas pelos dois exercícios subsequentes à entrada em vigor da Emenda Constitucional, em proporção decrescente da RCL. Em primeiro lugar, o dispositivo é inócuo na medida em que o “pagamento” desses valores empenhados exige a superação das

diferentes exigências legais (atendimento aos requisitos para transferências, prestação do serviço contratado e respectiva comprovação), o que não é superado por um comando genérico de “pague-se” (sob pena da Constituição estar ordenando uma mera doação de recursos financeiros do orçamento público aos beneficiários designados nas emendas sob a forma de pagamento sem a respectiva contraprestação). Em segundo lugar, o texto põe em evidência a fragilidade da própria obrigatoriedade pretendida pela PEC: se é necessário obrigar explicitamente o pagamento de Restos a Pagar, é porque o Executivo pode executar uma emenda mediante o seu empenho no exercício⁴, inscrevê-la em Restos a Pagar e simplesmente cancelá-la no exercício seguinte. Nada mais contraditório com a suposta obrigatoriedade da realização dessas despesas, que é o alegado motivo dessa PEC. O tema é tratado no substitutivo do Relator por meio de acréscimo ao art. 35, § 2º, inc. VI do ADCT, que dá ao Executivo, por prazo indefinido, a possibilidade de computar o pagamento de Restos a Pagar para compor até 50 % do valor supostamente obrigatório – ou seja, as incoerências apontadas no texto original – que incidiriam em apenas dois anos – são ampliadas de forma permanente.

Em síntese, a proposição examinada contempla uma quantidade quase inacreditável de inconstitucionalidades, erros técnicos, contradições insanáveis, e inconsistências técnicas que revelam açodamento e desídia na sua deliberação, o que não se coaduna com modificações à Carta Magna. A proposta do Relator consegue a proeza de aprofundar essas características nocivas do texto.

⁴ De fato, a execução da despesa é, nos termos da lei, o seu empenho - Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 35: *“Pertencem ao exercício financeiro: [...] II - as despesas nele legalmente empenhadas”*

II.2 – NADA MUDA NA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

Essa PEC tramitando no afogadilho não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos Poderes.

Em primeiro lugar, o exame dos dispositivos da PEC realizado na seção anterior demonstra à saciedade que as programações decorrentes de emendas individuais não terão, com suas modificações, qualquer garantia de maior execução orçamentária e financeira do que no modelo atual. A sua execução, mesmo que a PEC seja aprovada e mesmo dentro do limite arbitrário de um por cento da receita do qual mais adiante se tratará, continuará dependente de vários fatores que escapam completamente ao controle do Legislativo: o cumprimento de quaisquer critérios estabelecidos em atos normativos como “impedimentos técnicos e legais” (que podem ser inclusive substancialmente elevados pelo Poder Executivo em relação às atuais exigências, inclusive inserindo critérios de mérito finalístico sob a natureza de “impedimento técnico”); a interpretação que vier a ser dada à questão do “tratamento isonômico” da execução entre emendas, bem como aos requisitos e responsáveis pela divulgação das emendas em audiência pública como condição de sua execução; a forma de implementação das condicionalidades relativas à meta de resultado fiscal; as decisões discricionárias do Executivo relativas à inscrição e cancelamento de Restos a Pagar das respectivas emendas. A proposta de substitutivo do Relator apenas amplia essa incapacidade do texto da PEC em forçar, na teoria e na prática, a execução dessas emendas.

Além disso, ainda que não houvesse nenhuma dessas contradições e se pudesse afirmar que estas emendas seriam de fato executadas na sua

totalidade até o estágio final do gasto, estar-se-ia falando de uma proporção ínfima do orçamento federal e das próprias emendas parlamentares.

EMENDAS ABRANGIDAS PELA PEC E TOTAL GERAL DE EMENDAS

RCL 2013 estimada (A)	673.387.569.545
RCL 2012 executada (B)	616.933.349.000
1 % da RCL 2013 estimada (C)	6.733.875.695
1 % da RCL 2012 executada (D)	6.169.333.490

Emendas individuais (E)	8.878.547.454	27,33%
Emendas de bancada (F)	11.939.509.044	36,75%
Emendas de comissão (G)	3.668.091.071	11,29%
Emendas de relator geral (H)	7.998.846.942	24,62%
Emendas de interesse do Congresso (I = E + F + G + H)	32.484.994.511	100,00%
Limite da PEC em relação às emendas do Congresso (C/I)	6.733.875.695	20,73%
Limite da PEC em relação às emendas individuais (C/E)	6.733.875.695	75,84%

Fontes: (A) = Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 - Anexo iii - Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2013 - LX - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida prevista na Proposta Orçamentária de 2013, explicitando a metodologia utilizada. (B) Relatório de Gestão Fiscal da União - Poder Executivo - Detalhamento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - RGF - Anexo II (LRF, art. 5 5, inciso I, alínea "b"); (C) = 1% de (A); (D) = 1 % de (B); (E)/(F)/(G)/(H) = Sistema SIGA Brasil - Universo LOA2013 - Elaboração Parecer Emenda; (I) = E + F + G + H

Como demonstra o quadro acima, o máximo que a aplicação da PEC envolveria em 2013 equivale a apenas três quartos ao próprio montante das emendas individuais ao orçamento daquele exercício. No entanto, as emendas individuais representam apenas 27,33 % da intervenção do Congresso no Orçamento, pois também são votadas pelos parlamentares as emendas coletivas (bancada e comissão) e as emendas de mérito do Relator Geral previstas no Parecer Preliminar⁵. Tais alterações orçamentárias, envolvendo

⁵ Apresentadas nos termos do art. 52, inciso II, alínea 'g', da Resolução nº 01/2006-CN, envolvendo mérito, já descontadas as emendas de simples ajuste técnico.

valores globais e unitários muito maiores, têm o mesmo potencial das emendas individuais para servir à dinâmica de negociação política. Ou seja, a PEC somente afetaria 20,73 % do total de interesse do Legislativo nas alterações orçamentárias. Nessa proporção tão restrita, fica completamente esvaziado, na sua própria premissa, qualquer argumento que vincule a aprovação da PEC a uma maior predominância do Legislativo nas decisões orçamentárias, ou a um maior poder de negociação individual ou coletiva do Parlamento frente ao Executivo. Ou seja, mesmo que as condições fixadas da PEC pudessem ensejar qualquer melhoria institucional do papel do Legislativo – o que não ocorre, como demonstramos-, a abrangência limitadíssima que terá sobre o orçamento impede que tenha qualquer impacto significativo na relação entre Poderes. O substitutivo do Relator diminui ainda mais essa base de incidência, ao permitir que em qualquer exercício sejam reduzidas as emendas em até 50 % do valor em função do pagamento de Restos a Pagar.

Não menos importante na inocuidade da PEC é o fato de que a mesma somente trata, e de forma parcial, uma única entre as várias formas de cooptação e submissão legislativas no presidencialismo de coalizão brasileiro. A literatura técnica e acadêmica demonstra à saciedade que a prevalência decisória do Executivo em nosso sistema de governo vem de duas fontes complementares: os concentrados poderes de agenda do Executivo e os instrumentos de negociação para a captação de apoios no Legislativo.

O primeiro ponto de dominância do Executivo é o seu poder de agenda, ou a capacidade de determinar que propostas serão consideradas pelo Congresso e quando o serão. Tal poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular os regimentos internos das Casas do Congresso, e inclui como componentes principais as prerrogativas de iniciativa privativa de leis de natureza orçamentária e relativas à administração

pública, a capacidade de veto integral ou parcial, o poder de emitir Medidas Provisórias (que sofre, como combate de forma diuturna, permanente abuso na prática) e a prerrogativa de solicitar unilateralmente tramitação de urgência para projetos de sua iniciativa⁶. Nada disso é sequer arranhado pela PEC em discussão.

Certamente, o poder de agenda não predetermina todas as decisões, e exige a negociação política para formação de maiorias parlamentares⁷. E o leque de recursos políticos envolvidos nessa transação não se limita às emendas individuais, mas inclui uma “caixa de ferramentas” que abrange transferências de recursos públicos (provenientes ou não de emendas), a distribuição de cargos de nível ministerial e em todos os escalões hierárquicos da administração pública⁸. Assim, qualquer mudança em relação às emendas

⁶ Montero, Mercedes García. *Presidentes y parlamentos: ¿quien controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009., pp. 57 e 112-188 (para uma apresentação analítica dos componentes do poder de agenda e uma avaliação comparativa nos presidencialismos latinoamericanos que coloca o Brasil em um dos primeiros lugares de predominância do Executivo); Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova. 44, p.81-106 (a demonstração clássica do poder de agenda como componente central da dominância do Executivo no presidencialismo brasileiro).

⁷ Montero, Mercedes García. *Presidentes y parlamentos: ¿quien controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009. p. 273; Palermo, Vicente. *Como se Governava o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo* In Dados, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000. p. 8.

⁸ Para um breve repasso pela extensa literatura envolvendo os recursos políticos utilizados para a formação de coalizões por meio de transações de bens políticos entre o Presidente e os legisladores, vide: Raile, Eric D.; Pereira, Carlos; Power, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, XX(X) 1–12, 2010; Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados. 45(2), 2002; Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *The cost of governing: strategic behavior in Brazil's budgetary process*. Department of Economics Working Paper 304. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2003; Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. *Bargaining and Governance in Multiparty Presidential Regimes*. 12th Annual International Society for New Institutional Economics Conference Paper. Disponível: <<http://papers.isnie.org/paper/122.html>>; Araujo, Luis; Pereira, Carlos; Raile, Eric. *Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes*. APSA 2010 Annual Meeting Paper(August 5, 2010). Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1642920>>; Pereira, Carlos; Power, Timothy; Raile, Eric D. *Presidentialism, coalitions and accountability*. in Power, Timothy & Taylor, Matthew (eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame (ID): University of Notre Dame Press, 2011; Bezerra, Marcos Otávio. *Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro:Relume Dumará:Núcleo de Antropologia da Política, 1999; Banco Interamericano de Desenvolvimento. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier, Washington: BID, 2007; Pereira, Carlos; Power, Timothy, Raile, Eric D. *Coalitional presidentialism and side payments: explaining the “mensalão” scandal in Brazil*. Brazilian Studies Programme, University of Oxford, Occasional Paper 03-08. Oxford, 2008; Santiso, Carlos. *Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget*. in Bodemer, Klaus & Flórez, Fernando Carrillo (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz:GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007; Ames, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*. 57(2); Carey, John M. & Shugart, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*. 14(4); Mainwaring, Scott P. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999; , Barry; Pereira, Carlos; Rennó, Lucio. *Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política*. in Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011; Lemos, Leany Barreiro de Sousa & Ricci, Paolo. *Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições* in Power, Timothy & Zucco Jr., Cesar (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG,

individuais terá um efeito pouco mais que marginal na dinâmica das relações entre Poderes, pois não toca em absolutamente nada dos demais fatores de negociação que conformam a posição subordinada do Legislativo no presidencialismo de coalizão. Tampouco o substitutivo do Relator oferece qualquer modificação a esse respeito.

Em síntese, a PEC (quer na sua forma original, quer no texto do Relator) não garante em absoluto a execução das emendas individuais que menciona; ainda que garantisse, afetaria não mais do que uma parcela minoritária (em 2013, de meros vinte por cento) das alterações de interesse do Legislativo no orçamento federal; e ainda que abordasse tudo, não afeta a maioria dos fatores institucionais e políticos que determinam a posição subordinada do Legislativo na relação entre poderes. Assim, a PEC não traz nenhuma das alegadas vantagens de fortalecimento do Legislativo *vis-à-vis* os demais Poderes, nem de combater a autêntica mercantilização política envolvida na formação das coalizões governantes que tanto distorce a vida institucional brasileira.

II.3 – COM A PEC, NA FORMA ORIGINAL OU NA PROPSOTA PELO RELATOR, O CONGRESSO AMESQUINHA-SE EM TROCA DE MIGALHAS E TERMINA COM O ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM VEZ DE CRIÁ-LO

2011; Lima, Edilberto & Miranda, Rogério. *O processo orçamentário federal brasileiro*. in Mendes, Marcos (org.). Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006; Samuels, David. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *Journal of Politics*, 64 (3), Aug2002; Pires Júnior, José Antônio Meyer. Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros? *Revista da CGU*, 1(1), 2006; Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. Presidential Political Appointments and Coalition Governance in Brazil, 2007-2010. APSA 2011 Annual Meeting Paper. Available at SSRN:<<http://ssrn.com/abstract=1900803>>; Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. "Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010", *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, 2011; Banco Interamericano de Desenvolvimento. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier, Washington: BID, 2007.

Todavia, o pior desta PEC não é o que ela não consegue fazer, mas o que ela realmente faz. Porque o seu resultado é a explicitação de que o orçamento não é impositivo (pela primeira vez em toda a história jurídica brasileira). O raciocínio é simples: **se um por cento da Receita Corrente Líquida é “de execução obrigatória”, os outros noventa e nove por cento não o são.** Ao aprovar esse absurdo, o Congresso estaria legitimando exatamente aquilo que os defensores da PEC alegam ser a distorção maior do orçamento: o seu suposto caráter de mera autorização ao Executivo em noventa e nove por cento da despesa.

Com isso, o Congresso estaria contrariando todo o ordenamento jurídico brasileiro que diz que o orçamento é integralmente impositivo, ou seja, o que nele está contido é uma obrigação de realização por parte do Executivo⁹. Inexiste qualquer dispositivo legal ou constitucional que diga, ainda que indiretamente, que a execução orçamentária não é obrigatória. Ao contrário, o artigo 48 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, afirma que as atividades de programação financeira (hoje conhecidas pela figura deturpada do “contingenciamento” têm por finalidade “assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes À melhor execução do seu programa anual de trabalho”, com a necessária e prudente distribuição do fluxo de caixa para “manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria”. Assim, a gestão financeira destina-se por lei a assegurar o cumprimento do que consta do orçamento, e não a obstá-lo ou relativizá-lo. Mais importante ainda, a própria Carta Magna prevê em seu art. 165, §8º, que “A lei orçamentária anual não conterà

⁹ Este argumento está mais extensamente desenvolvido pela Nota Técnica nº 121 de 03 de novembro de 2008, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa [...]”. Ora, fixar significa, em qualquer dicionário que se consulte, *determinar, prescrever, formar, tornar fixo, estabelecer*. Não há como se extrair da inequívoca dicção constitucional sentido oposto ao vernáculo dicionarizado, que é utilizado por todas as Constituições Brasileiras desde 1824¹⁰, e que não comporta no idioma e no uso jurídico qualquer interpretação alternativa ou contrária que permita considerá-la sinônimo de indeterminação ou mera permissão. E uma interpretação constitucional sistemática confirmará esse caráter impositivo quando se constata que, sendo obrigatoriamente um produto integrante do sistema de planejamento governamental, a lei orçamentária tem assume o caráter determinante que a Constituição impõe ao planejamento do setor público em seu art. 174. Também a lei geral nacional de contratos da Administração Pública estabelece em seu art. 8º, §2º, que as obras e serviços não poderão ser retardadas imotivadamente se existe a previsão orçamentária para a sua conclusão – o que implica em que a não-execução de uma programação do orçamento deve ter motivação explícita e fundamentada¹¹. O constitucionalista José Afonso da Silva sintetiza de forma magistral a verdadeira natureza do orçamento em nosso ordenamento jurídico.

os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei do orçamento. Não podem deixar de cumprir as atividades e projetos constantes da lei de orçamentos sem justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de

¹⁰ “A Constituição do Império (1824) já previa, no inciso X do art. 15, que era competência da Assembléia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado) *fixar anualmente as despesas públicas*; a Constituição de 1891, no art. 15, inciso I, estabelecia que era da competência do Congresso Nacional *orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro*; a Constituição de 1934 estabelece no §3º do art. 50 que *a lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada*; a de 1937 previa a mesma redação no art. 70; a de 1946 dispõe no §1º do art. 73 que *a lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa*; e a Constituição de 1967 estabelece no art. 63 que *a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita*”. Nota Técnica nº 121 de 03 de novembro de 2008. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

¹¹ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 8º, § 2º É proibido o retardamento imotivado da execução de parcela de obra ou serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira de recursos ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado das autoridades a que se refere o art. 26 desta lei.

*que não eram obrigados a executá-las, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso*¹².

Com efeito, a matéria não tem apenas sede doutrinária, dado que já foi levada à alçada do Supremo Tribunal Federal, na qual confirmou-se essa posição por meio de Decisão Liminar do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4663/Referendo-MC/ RO, cuja ementa deixa claro que:

6. As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever prima facie de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º).

É claro que o ordenamento não preconiza a irresponsabilidade fiscal: certamente as contingências da arrecadação e dos imprevistos têm de ser tomadas em conta na execução orçamentária. E é exatamente para isso que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as regras de limitação de movimentação financeira e empenho de seu artigo 9º¹³, criando um procedimento vinculado que obriga o gestor público a agir quando detectado risco à saúde financeira do ente público. Esse procedimento, porém, não é em

¹² Silva, José Afonso. *Orçamento-Programa no Brasil*; São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. No mesmo sentido, Mendonça, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010, p. 392-7.

¹³ Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

absoluto uma autorização ao Executivo para escolher discricionariamente o que gastar e o que não gastar – como dissemos, trata-se de procedimento vinculado, que estabelece condições para sua ocorrência tais como a periodicidade bimestral, a proporcionalidade entre a previsão de insuficiência financeira e a contenção do gasto, a obrigatória reversibilidade nos bimestres seguintes, a sujeição de todos os Poderes ao mesmo procedimento. Este é o remédio já oferecido – e predeterminado - pelas leis para o problema das insuficiências de receita. Não cabe ao Presidente da República ou a qualquer agente público ignorar o procedimento obrigatório (e suficiente) previsto na LRF e adotar medidas discricionárias a seu talante que violem a ordem jurídica.

Não há que desconhecer que este claro comando da Constituição e das leis no sentido do orçamento plenamente impositivo não foi ainda obedecido pelo Estado brasileiro. Faltam a organização técnico-conceitual e a pressão social para fazer com que a peça orçamentária espelhe a realidade da programação de trabalho do ente público, e como tal – fixada exatamente em uma lei – seja um objetivo obrigatório da Administração. Esse cumprimento da lei não será, por certo, meramente contábil, no sentido de que não significa “gastar” todo o dinheiro disponível – ao contrário, o que se pode conceber é que as metas fixadas por cada dotação orçamentária em termos de resultados sejam atingidas, os produtos e serviços sejam entregues, e para isso se utilizem os recursos até o limite das dotações autorizadas (o que não impede que se busque atingi-los com menos, evidentemente). Para que este objetivo se contemple, é necessário o desenvolvimento de uma legislação mais atualizada que desenvolva de forma factível a vinculação entre o orçamento e o planejamento governamental na forma de metas de produção de bens e serviços, tarefa que está ainda por ser cumprida não obstante o surgimento de

boas iniciativas nesse sentido como as Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 10/2011 e 52/2011 atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

No entanto, o que a PEC faz não é construir essa alternativa para viabilizar o orçamento impositivo, mas sim destruir a própria possibilidade de sua implantação. O orçamento, que é impositivo desde a sua matriz constitucional, passaria a ser “um por cento impositivo” (portanto, “noventa e nove por cento discricionário”); o procedimento vinculado de limitação de movimentação financeira e empenho seria atropelado por uma previsão genérica de “redução da execução até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias” que legitimaria o Executivo a escolher que objetivos buscar e que metas alcançar, ignorando o que já foi consagrado na lei do orçamento. Tudo isso representa um gigantesco retrocesso na organização da atividade governamental, um golpe no ordenamento jurídico e no princípio da independência dos Poderes.

Também aqui nada existe no substitutivo do Relator que altere essa triste conclusão.

E é falando da independência dos Poderes e do papel do Legislativo que encerro este Voto. O Parlamento, se aprovar esta PEC quer na forma original, quer no substitutivo oferecido pelo Relator, estará abdicando de sua prerrogativa constitucional de deliberar sobre o orçamento (portanto, deliberar sobre todo o programa de trabalho do governo), em troca da alegada “garantia” do desembolso de uma parcela irrisória do dinheiro público para fins que interessam, supostamente, a cada parlamentar individualmente.

Esta escolha é o ato mais vexatório e humilhante que os parlamentares poderiam impor a si mesmos e à sociedade. Significa, em bom português, que esses legisladores abrem mão de sua obrigação de decidir sobre

o programa do governo em troca de uns “trocados”, de um pequeno “agrado” para alimentar os seus interesses eleitorais imediatos. Em lugar de lutar, no exercício regular de seu poder-dever de fiscalizar os atos do poder público, pela concretização de todos os programas previstos no orçamento, que atingem toda a população esses deputados e senadores cedem ao Executivo a total discricionariedade do gasto público em troca de uma expectativa maior de “receberem” como favores os pequenos projetos e benesses típicos das emendas individuais, que favorecem apenas uma fração mínima de brasileiros que é do seu interesse imediato e pessoal favorecer para fins de obter votos na eleição próxima.

Em palavras ainda mais claras, aprovar a PEC implica dizer ao Executivo, em ofensa à cidadania: “dê cá um por cento para as minhas emendinhas que eu em troca ofereço noventa e nove por cento de todo o dinheiro público”.

Um ato de improbidade administrativa e política. Um gesto da mais baixa traição aos princípios democráticos albergados na nossa Constituição. Uma autêntica sabotagem ao papel institucional do Parlamento.

O parlamentar que tenha votado de boa fé nesta PEC por acreditar que possa fortalecer o seu papel de representação popular deixou-se ludibriar: a PEC apenas enfraquece – e de maneira brutal – a posição institucional do Legislativo.

O cidadão que espera de boa fé que esta PEC venha a corrigir, ainda que superficialmente, as distorções da nossa atual democracia representativa, minorando a concentração ditatorial de poder em mãos do Executivo ou aperfeiçoando a gestão da peça orçamentária, está sendo ludibriado. O que aqui se discute é a barganha que oferece as garantias

democráticas de bom governo representadas pelos poderes orçamentários do Parlamento em troca de alguns trocados para favorecer o interesse de alguns dos atuais parlamentares na própria reeleição.

Não aceito essa farsa que atenta contra a democracia e a dignidade de meu mandato parlamentar e da instituição que componho. Exerço a representação do povo de Mato Grosso para zelar pelo bem comum de todos os brasileiros, responsabilizando-me pelo poder-dever de participar da decisão de todas as receitas e despesas públicas, não apenas uma parcela que pudesse representar interesses pessoais. Não me curvarei a esse oportunismo, pois o critério de meus votos é tão somente a minha consciência e o bem comum dos cidadãos de meu país.

II.4 – NEM AS EMENDAS NEM O RELATÓRIO QUE VIER A SER APRESENTADO PODEM DESFAZER QUALQUER DAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS, JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS AQUI APONTADAS

As propostas de modificação da PEC até agora apresentadas (ou seja, até o prazo de 18:30 horas de 04 de outubro de 2013, conforme solicitado pelo Relator à Comissão na última reunião) em nada suprimem os vícios de toda ordem aqui denunciados. As emendas de números 1 a 4 e as de números 7 e 13 apenas direcionam uma parte da parcela supostamente impositiva para a área de saúde, e a emenda 15 distribui essa parcela entre as diferentes modalidades de ação de saúde, enquanto a emenda 17 abre a possibilidade de destinação também a educação e segurança pública. A emenda 5 oferece uma redação alternativa para o mesmo propósito da PEC. A emenda 10 exclui os valores das emendas supostamente impositivas da base de cálculo da RCL. A

emenda 18 propõe calcular o valor das emendas supostamente impositivas a partir da RCL projetada para o exercício, em lugar da registrada no exercício anterior. A emenda 14 faz pequenas alterações redacionais nos dispositivos do primeiro substitutivo do Relator. A emenda 16 exclui os valores das emendas individuais aprovadas nos termos da PEC do cômputo da parcela mínima de recursos de saúde na União.

Um outro conjunto de emendas tenta enfrentar, de forma completamente fragmentária e parcial, algumas das incoerências do texto da PEC. A emenda 8 acresce a ressalva de que as disposições da PEC, tal como formulada, valerão tão somente até a aprovação de uma nova lei regulamentando as finanças públicas nos termos do art. 165, § 9º, I e II, da Constituição. A emenda 12 suprime do substitutivo a risível troca de adjetivos para explicar como seriam executadas as emendas privilegiadas (tratamento “equânime”, “equitativo”, “igualitário”), apontando com razão que não se coadunam com a linguagem jurídica e os princípios constitucionais. A emenda 19 prevê a obrigatoriedade de execução também de 30 % dos valores das emendas de Bancada Estadual. A emenda 25 procura restringir a possibilidade de não-execução após o prazo de aprovação do projeto de “remanejamento” apenas àquelas programações que tenham impedimento técnico ou legal, fechando uma das brechas que acima apontamos. As emendas 26 e 27 generalizam a exigência de impedimento técnico ou legal para a não-execução de qualquer das programações.

Portanto, o primeiro conjunto de emendas é completamente incapaz de corrigir qualquer das irregularidades do texto original da PEC. O segundo conjunto aborda com propriedade algumas irregularidades muito pontuais, mas não alcança a superação de qualquer das premissas inaceitáveis sobre as quais se baseiam a PEC e o seu substitutivo.

As demais emendas restringem-se à questão da aplicação de percentuais em saúde, e são analisadas na próxima seção deste Voto.

Quanto ao Relatório – e reiterando meu rechaço à prática de apresentação de documento tão importante à última hora – demonstro ao longo do voto que em nada mitiga qualquer das irregularidades apontadas ao texto original – ao contrário, agrava-as.

Todas as modificações aventadas no âmbito da Comissão, portanto, mantém todas as distorções administrativas, jurídicas e institucionais evidenciadas neste Voto o que tange à matéria do orçamento impositivo, e não poderiam mesmo revertê-las sem uma rejeição completa dessa proposta inaceitável à democracia brasileira.

III - ANÁLISE DA MATÉRIA RELATIVA A VINCULAÇÃO DE RECURSOS À SAÚDE

O Relatório acrescenta, de forma inusitada, dispositivos absolutamente alheios à questão do orçamento impositivo, objeto da presente PEC.

Nesses novos dispositivos se introduz a definição da parcela de recursos da União a aplicar em ações e serviços de saúde. Neste sentido, e exclusivamente quanto a este ponto, não há qualquer reparo na proposta de destinar quinze por cento da Receita Corrente Líquida da União às ações e serviços de saúde. Trata-se de aumentar de forma equilibrada os recursos para essa que é a principal demanda da população mais humilde do nosso país, e fator essencial de igualdade dos cidadãos perante a lei e a sociedade.

Destarte, são merecedoras de aprovação as mudanças propostas pelo Relator ao art. 198 em seus §§ 2º inc. I e 3º incs. I e IV, que impõem

esse objetivo. Tendo em vista a rejeição completa das supostas disposições sobre “orçamento impositivo”, torna-se despicendo o acréscimo que faz o relatório de um § 10 ao art. 166. São igualmente aceitáveis a proposta de implementação gradual constante do art. 3º do substitutivo, bem como a inclusão dos recursos dos royalties do petróleo neste percentual (pois o que importa para a população é o montante aplicado, não a sua origem dentro da cesta de receitas do governo). Quanto aos percentuais, concordo com a posição majoritária da adequação dos valores a quinze por cento, por faltarem elementos que justifiquem uma elevação ainda maior frente aos demais compromissos a que deve atender a União.

Algumas emendas tratam exclusivamente da questão da aplicação de percentuais da receita da União em saúde. Várias são convergentes com a posição aqui sustentada, como as emendas 6, 9 e 11. As emendas 20 a 22 implementam uma elevação gradual não a 15 % da receita corrente líquida, mas a 18,7 %, o que não compartilhamos pelas razões já expostas que recomendam o primeiro percentual. A emenda 24 propõe eliminar a ressalva de que os recursos dos royalties aplicados em saúde são computados para efeito do cálculo dos 15 %, o que também já expusemos não ser adequado.

Já que se vai alterar radicalmente o próprio objeto da proposição, incursionando agora pelo gasto com saúde, é preciso colher do ensejo para estabelecer no vértice constitucional do ordenamento jurídico a matriz de normas que garantam estruturas de controle e transparência especificamente no gasto da saúde pública. Para tanto, aproveitamos sugestões recebidas da sociedade civil e incorporamos um novo parágrafo ao art. 198 da Constituição, definindo os princípios básicos de controle, auditoria e transparência também no âmbito específico do sistema único de saúde. O senhor Relator afirma, em seu Adendo, rejeitar tais acréscimos por serem “criação de órgão de auditoria”.

o que não tem qualquer sentido. Nossa emenda apenas estabelece o funcionamento integrado dos órgãos de auditoria que já existem, bem como os padrões de intercâmbio e de transparência das informações e ações de controle do SUS – o que se afigura adequado, isto sim, constitucionalizar, tendo em vista que tais critérios só têm sentido lógico e efeito prático se vincularem a todos os entes federativos. Não se estabelece nem se nomeia, em momento algum, qualquer criação de órgão ou estrutura nova. Portanto, a rejeição desses aperfeiçoamentos não tem qualquer conteúdo de técnica ou topologia legislativa; representa simplesmente a rejeição, no mérito, em garantir desde o texto constitucional o controle e a transparência no SIS.

Esta posição somente poderá ser implementada na forma de um substitutivo integral, que reproduz dispositivos do Relatório no que se refere à aplicação de recursos da União em saúde e acrescenta os dispositivos de controle, auditoria e transparência, excluindo ao mesmo tempo qualquer traço das desastrosas tentativas de destruir o caráter impositivo do orçamento a pretexto de criá-lo, que antes constavam da PEC.

II – VOTO

Em face do exposto, em defesa da democracia no Brasil, da dignidade do Parlamento e do respeito ao dinheiro público, posiciono-me pela rejeição dos dispositivos da PEC nº 22-A, de 2000 (recebida da Câmara dos Deputados sob o nº 565, de 2006) que tratam de um suposto orçamento impositivo, e pela aprovação, com melhorias, dos dispositivos introduzidos pelo Relator e que dizem respeito a aplicação dos recursos da União em saúde.

Portanto, voto pela APROVAÇÃO da PEC nº 22-A, de 2000 NA FORMA DO SUBSTITUTIVO INTEGRAL ABAIXO, já apresentado na forma de Emenda Substitutiva Integral de número 23.

Sala das Sessões,

Pedro Taques
Senador da República

EMENDA Nº CCJC (SUBSTITUTIVO INTEGRAL À PEC Nº 22-A, DE 2000, RECEBIDA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOB O Nº 565, DE 2006)

Altera o art. 198 da Constituição Federal para estabelecer percentual mínimo de aplicação de recursos federais em ações e serviços de saúde, bem como princípios básicos de controle, auditoria e transparência no âmbito do sistema único de saúde.

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. 198 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 198.

§2º

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

§3º

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º;
.....” (NR).

Art. 2º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.

Art. 3º O art. 198 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“Art. 198.

.....
 §7º Para fins do disposto no § 3º, inc. III, serão observados pelo menos os seguintes critérios básicos de fiscalização, controle e transparência:

I – a auditoria no sistema único de saúde organizar-se-á de forma sistêmica, com a participação dos órgãos de auditoria em cada âmbito de sua gestão, os quais serão:

a) de natureza permanente e singular, estruturados em cargos efetivos exclusivos do respectivo quadro próprio de pessoal para o exercício das atividades finalísticas de fiscalização, nos termos da lei;

b) diretamente vinculados ao dirigente máximo do órgão responsável pela gestão do sistema único de saúde em cada ente da Federação;

c) orientados, subsidiariamente, pelos princípios e diretrizes que norteiam o órgão de controle interno de que trata o art. 74 da Constituição Federal;

II - o gestor nacional do sistema único de saúde manterá sistema eletrônico centralizado para intercâmbio de informações e registro obrigatório pelos órgãos que compõem o sistema de auditoria de que trata o inciso I, ao qual será dado acesso aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público, e no qual constarão inclusive:

a) os planos anuais e os resultados finais das auditorias registradas por todos os órgãos componentes;

b) os relatórios, instruções e pareceres dos órgãos de controle externo e interno e do Ministério Público, referentes a fiscalizações sobre recursos vinculados à saúde, bem como as manifestações dos gestores e demais responsáveis sobre os respectivos apontamentos;

III - qualquer pessoa jurídica pública ou privada beneficiária de recursos públicos vinculados à saúde, sob a forma de convênio, acordo, ajuste, contrato ou instrumento congênere observará integralmente:

a) as disposições da lei complementar de que trata o § 3º deste artigo;

b) a lei de que trata o art. 37, § 3º, II da Constituição Federal, sem prejuízo de outras normas de transparência estabelecidas em lei complementar visando garantir o controle social sobre a efetiva aplicação dos recursos vinculados à saúde.” (NR)

Art. 4º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II – 13,7% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III – 14,1% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV – 14,5% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V – 15% da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 5º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.

Art. 6º No prazo de noventa dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, o Chefe do Poder Executivo de cada ente da Federação encaminhará ao respectivo Poder Legislativo projeto de lei que garanta o cumprimento do disposto no § 7º do art. 198 da Constituição, sob pena de responsabilização nas esferas de controle externo, cível e penal.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



ADENDO AO PARECER Nº , DE 2013 – CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA e CIDADANIA, sobre a **Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000**, que “altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.”.

RELATOR: EDUARDO BRAGA

I – RELATÓRIO

Na reunião do dia 2 de outubro de 2013, apresentamos a esta Comissão nosso relatório sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de 2000.

Posteriormente, foram apresentadas as Emendas nºs 9 a 27, razão pela qual apresentamos este adendo, a fim de analisá-las.

II – ANÁLISE

As Emendas nºs 9, 11, 20, 21 e 22 (de autoria dos Nobres Senadores ANTONIO CARLOS VALADARES, PAULO DAVIM, e PEDRO SIMON) propõem alteração nos limites estabelecidos para aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, com o objetivo de reescalonar os patamares previstos no art. 3º de nosso Substitutivo. Contudo, apesar do inegável mérito dessas proposições, os limites propostos no nosso Parecer são fruto de ampla negociação. Sendo assim, não seria apropriado, neste momento, rever o que foi anteriormente acordado com o Poder Executivo e com os líderes desta Casa.

A Emenda nº 12, do Senador FRANCISCO DORNELLES, propõe a supressão do inciso VIII do art. 35 do ADCT. Contudo, essa redação

foi um aperfeiçoamento que buscamos dar ao texto aprovado na Câmara, e que fez parte do acordo lá celebrado entre os Deputados e o Poder Executivo, motivo por que consideramos importante sua manutenção. Levando em consideração a preocupação manifestada pelo destacado Senador DORNELLES, quanto à necessidade de dar maior clareza ao dispositivo, acatamos a redação proposta pelo Presidente desta Comissão, Senador VITAL DO RÊGO, em sua Emenda nº 14.

Já a Emenda nº 15, do Senador LUIZ HENRIQUE, visa a repartir os recursos destinados à saúde, de forma a prever quanto será destinado à atenção básica e quanto será aplicado na estruturação de unidades de atenção especializada. Entendemos que a pormenorização trazida pela Emenda – não obstante embasada em motivação mais que louvável – seria mais compatível com eventual alteração na legislação infraconstitucional, pelo que propomos sua rejeição. Da mesma forma, entendemos que deva ser rejeitada a Emenda nº 17, do Senador AÉCIO NEVES, que engessaria demais a execução orçamentária, ao destinar 100% dos recursos correspondentes às emendas individuais apenas para saúde, educação e segurança.

Ainda, a Emenda nº 16, também apresentada pelo Senador AÉCIO, propõe que as despesas relativas às emendas de execução impositiva não sejam computadas para fins do cumprimento da aplicação mínima em ações e serviços de saúde. O percentual estabelecido no nosso Substitutivo, porém, é resultado de amplo acordo, que leva em consideração a necessidade de se ampliar os recursos destinados à saúde. Acolher a referida emenda implicaria negar esse acordo construído.

A Emenda nº 13, do Senador VITAL DO RÊGO, foi retirada a pedido do autor. Já a Emenda nº 14, também de autoria do Presidente desta CCJ, propõe alterações redacionais ao art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Consideramos que a aprovação desta Emenda se mostra conveniente e oportuna, pois aperfeiçoa a redação do dispositivo, inclusive dispondo que o prazo para o envio das justificativas para os impedimentos técnicos ou legais seja contado a partir da publicação da lei orçamentária, e não da sua sanção – o que realmente é mais compatível com o sistema constitucional e aperfeiçoa o texto. Por esses motivos, recomendamos a aprovação da Emenda nº 14, do Senador VITAL DO RÊGO, na forma das alterações que realizamos em nosso substitutivo.

Quanto à Emenda nº 19, do Senador MOZARILDO CAVALCANTI, entendemos que não deve ser acolhida, pois implicaria a constitucionalização do conceito de “emendas de bancada”.

Já na Emenda nº 18, do Senador AÉCIO NEVES, busca-se alterar a base de cálculo do percentual da execução obrigatória das emendas individuais – que passaria de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior para 1% da RCL do exercício vigente. Compreendemos a preocupação do Senador, mas, se for alterada a base de cálculo, ficará demasiado complicada a definição do montante cuja execução é obrigatória, já que a RCL do exercício vigente só será conhecida no ano seguinte. Por isso, opinamos por sua rejeição.

No que se refere à Emenda nº 23, do Senador PEDRO TAQUES, consideramos que não se deve acolhê-la. Em primeiro lugar, porque retira da PEC toda a parte que trata do orçamento impositivo, restringindo-a à questão dos recursos para a saúde – mas, segundo nossa leitura, os dois assuntos são indissociáveis. De outra parte, propõe-se a criação de órgão de auditoria do Sistema Único de Saúde (SUS), pleito com o qual concordamos inteiramente, mas que, segundo entendemos, deve ser tratado na legislação ordinária, e não no texto constitucional.

A Emenda nº 24, de autoria do respeitado Senador JOSÉ AGRIPINO, tem por objetivo excluir o art. 4º do nosso Substitutivo, que trata das receitas da União oriundas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural vinculadas à saúde. Segundo o Autor, esses recursos são adicionais à saúde e não deveriam ser computados entre as fontes de receita necessárias ao cumprimento do valor mínimo destinado a ações e serviços públicos de saúde. Destacamos que os valores apresentados no nosso Parecer não deixam dúvidas quanto ao efetivo aumento de recursos destinados à saúde, em relação aos montantes atualmente praticados. De qualquer modo, fizemos questão de demonstrar em documento anexo a incorreção dos valores utilizados pelo nobre Senador, os quais fundamentaram a justificação de sua emenda.

As Emendas nºs 25, 26 e 27, também de autoria do Senador JOSÉ AGRIPINO, propõem a exclusão do caso fortuito e da força maior como hipóteses de inexecução das emendas individuais. Porém o caso fortuito e a força maior são conceitos normativos já sedimentados em nossa legislação e jurisprudência. Não há, portanto, qualquer discricionariedade na sua análise.

Segundo o parágrafo único do art. 393 do Código Civil, “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”. Isso é previsto, inclusive, como causa justificadora da inexecução de **qualquer obrigação**. Trata-se, portanto, de situações absolutamente graves, como enchentes, terremotos, etc. (força maior), ou mesmo guerras (caso fortuito). Aliás, situações como essas estão previstas constitucionalmente como motivo até mesmo para a decretação de estado de defesa (CF, art. 136) ou de sítio (art. 137), não havendo motivo, a nosso ver, para não justificarem a inexecução de emendas individuais. A propósito, mesmo que não se faça referência expressa a “caso fortuito” ou “força maior”, essas categorias já se enquadrariam no conceito de “impedimentos técnicos ou legais”. Assim, entendemos que essas emendas devem ser rejeitadas.

Quanto à Emenda nº 10, do Senador BLAIRO MAGGI, que propõe retirar da base de cálculo da receita corrente líquida dos Estados e Municípios todos os recursos transferidos por conta de emendas parlamentares individuais e coletivas, recomendamos o acolhimento parcial no que tange às emendas individuais obrigatórias.

Por fim, aperfeiçoamos a redação do § 13 do art. 166 para tornar claro que as transferências a Estados e Municípios serão efetivadas independentemente da adimplência do ente federativo destinatário das emendas individuais obrigatórias. A nossa intenção é impedir que o inadimplemento decorrente de outras relações entre União e demais entes federados puna, na verdade e inadvertidamente, os munícipes, ao invés dos maus gestores.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade** da PEC 22-A, de 2000, e, no mérito, por sua **aprovação**, com o **acolhimento das emendas nºs 10 e 14**, na forma da emenda substitutiva, bem como pela rejeição das demais emendas ou sua prejudicialidade, uma vez que muitas delas já estão abrangidas pelo Substitutivo proposto.

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22-A, DE
2000

Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal e o art. 35 do Ato, das Disposições Constitucionais Transitórias, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

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 Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165.

.....

§ 9º

.....

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.” (NR)

“Art. 166.

.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante previsto no § 9º será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, **inclusive**

custeio, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica ou legal, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior.

§ 13. É obrigatória a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução da programação prevista nos § 11 deste artigo, **independentemente da adimplência do ente federativo destinatário, não integrando a base de cálculo da receita corrente líquida estabelecida em lei complementar.**” (NR)

“Art. 198.

§ 2º

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;

§ 3º

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

.....” (NR)

Art. 2º O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 35.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, II e III, serão obedecidas as seguintes normas:

IV – no caso de impedimento de ordem técnica ou legal no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 do art. 166, serão adotadas as seguintes medidas:

a) até cento e vinte dias após a **publicação** da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

b) até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea *a*, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação **cujo impedimento seja insuperável**;

c) até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto na alínea *b*, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação **cujo impedimento seja insuperável**;

d) se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea *c*, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária;

V – após o prazo previsto na alínea *d* do inciso IV deste parágrafo, as programações orçamentárias previstas no §11 do art. 166 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista na alínea *a* do inciso IV deste parágrafo, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior;

VI – os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 do art. 166, até o limite de 0,5% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior;

VII – Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 do art. 166, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

VIII – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165, **considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.**” (NR)

Art. 3º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:

I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II – 13,7% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III – 14,1% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV – 14,5% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V – 15% da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

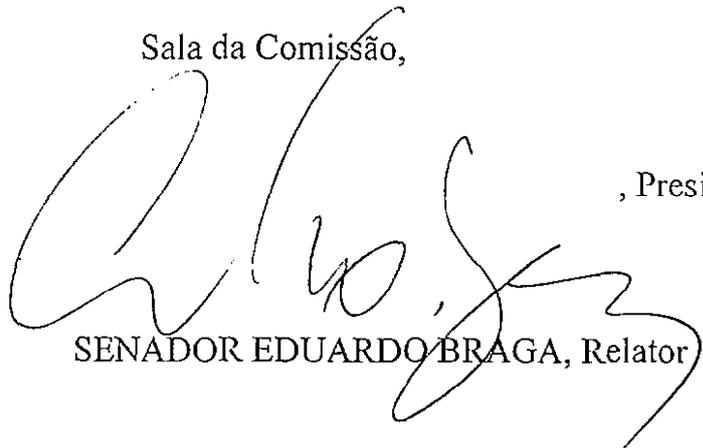
Art. 4º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.

Art. 5º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente


SENADOR EDUARDO BRAGA, Relator

ADENDO AO PARECER N° , DE 2013 – CCJ
(Proposta de Emenda à Constituição n° 22-A, de 2000)

Tabela Anexada à Justificativa do Senador José Agripino à Emenda 24:

Ano	RCL		Variação		Sistemática atual		Emendas Impositivas (c)	LC 141 + Royalties + Emendas (d) = (a) + (b) + (c)	Proposta PEC 22A/2000 (e)	Diferença
	PIB	IPCA	LC141/2012	Royalties	(a)	(b)				
2013	687,9	2,50%	90,1	0,16	3,44	93,54	90,8	13,20%	2,74	
2014	727,27	4,00%	98,21	0,46	3,64	101,85	99,64	13,70%	2,21	
2015	767,88	4,00%	107,05	1,03	3,84	110,89	108,27	14,10%	2,62	
2016	834,04	4,00%	116,68	1,77	4,17	120,85	120,94	14,50%	-0,08	
2017	906,21	4,00%	127,18	2,27	4,53	131,71	135,93	15,00%	-4,22	
2018	985,33	4,00%								

Ano	RCL	PIB nominal
2013	8,34%	8,34%
2014	5,70%	9,20%
2015	5,60%	9,20%
2016	8,60%	9,20%
2017	8,70%	9,20%
2018	8,70%	9,20%

1º Erro: PIB cresce mais rápido do que a RCL, não faz sentido, pois o que se observa é o contrário

(d) = (a) + (b) + (c)	
2014	93,7
2015	102,31
2016	111,92
2017	122,62
2018	133,98

2º Erro: Soma de (a) + (b) + (c) está errada, não é grave, apenas demonstra erro da tabela

Ano	% RCL	
	Ano Corrente	Ano anterior
2014	12,49%	13,20%
2015	12,98%	13,70%
2016	12,98%	14,10%
2017	13,35%	14,50%
2018	13,80%	15,00%

3º Erro: mais grave, o valor da proposta foi calculado com base no % RCL do ano anterior, por isso o valor é tão inferior ao nosso

4º Erro: Como o valor da proposta é menor do que deveria ser, o Senador concluiu erroneamente que, nos primeiros anos, o governo não faria nenhum esforço se as emendas e Royalties estivessem dentro.

Tabela igual à do Senador com os nossos valores

Ano	RCL	Variação		Regra Atual (a)	Royalties (b)	Emendas (c)	(a) + (b) +		Proposta (e)	% RCL Corrente (d) - (e)
		PIB	Deflator				(c)	(d)		
2014	727,0	4,00%	5,62%	90,1	0,31	3,5	93,9	96	13,20%	-2,06
2015	767,9	3,00%	5,38%	97,7	0,67	3,64	102	105,2	13,70%	-3,2
2016	833,9	3,00%	5,38%	105,9	1,36	3,84	111,1	117,6	14,10%	-6,48
2017	906,5	3,00%	5,34%	115	2,13	4,17	121,3	131,4	14,50%	-10,14
2018	985,4	3,00%	5,34%	125	2,67	4,53	132,2	147,8	15,00%	-15,62

Grade usada diferente da do Senador

Utilizando a RCL do ano corrente, o valor da proposta é muito superior ao considerado pelo Senador, logo, desde o primeiro ano há um grande esforço, além do que já é necessário só para manter a regra atual, incluir royalties e emendas

Tabela que estamos utilizando, que mostra o real esforço do governo Federal com os nossos valores

Anos	Regra atual R\$ bi	Regra Proposta R\$ bi	% RCL ano corrente	Aumento regra atual (a)	Diferença para regra atual (b)	Emendas Impositivas (50%) + Royalties (c)	Gasto a mais Executivo (a) + (b) - (c)
2013	83,6	-	-	-	-	-	-
2014	90,1	96,0	13,2%	6,5	5,9	3,8	8,6
2015	97,7	105,2	13,7%	7,6	7,5	4,3	10,8
2016	106,0	117,6	14,1%	8,2	11,7	5,2	14,7
2017	115,0	131,4	14,5%	9,1	16,4	6,3	19,2
2018	125,0	147,8	15,0%	10,0	22,8	7,2	25,6