



VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei nº 4, de 2020-CN, que altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020.

I – RELATÓRIO

No dia 03/03/2020, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 4, de 2020, que propõe que a execução das programações com identificadores de resultado primário RP 8 (Comissão) e 9 (Relator-Geral), excluídas as com RP 7 (Bancada Estadual), deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores. Além disso, define que a regra se aplica somente às programações que representarem criação ou acréscimo de valor em relação às programações do Executivo, estando, ainda, restrita aos montantes acrescidos.

Em síntese, o projeto inclui um parágrafo único ao art. 66 da Lei nº 13.898, de 2019, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2020 (LDO), para prever a seguinte redação: “a execução das programações com identificadores de resultado primário 8 (RP8) e 9 (RP 9), unicamente quando representar acréscimo de valor em relação às programações originais do Poder Executivo ou criação de programação, na forma definida no § 1º do art. 4º, deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores, restritos ao montante acrescido”.

De acordo com a LDO: o código RP8 se trata de despesa primária discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional; e o código RP9 se trata de despesa primária discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam



alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica.

Ao projeto, foram apresentadas 17 emendas.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Em palavras enxutas, este PLN foi apresentado pelo Governo como parte de um verdadeiro *acordão* com setores do Congresso Nacional para compensação pelo Veto nº 52, de 2019, mantido pelo Legislativo na semana passada. Contudo, o que parecia uma grande vitória, pode ter verdadeiros efeitos inócuos caso este PLN seja aprovado, pois se estará voltando ao núcleo duro do dispositivo vetado, que é dar muito poder ao Congresso Nacional para dispor sobre o orçamento público. Convém, contudo, explicitar um pouco mais o ponto.

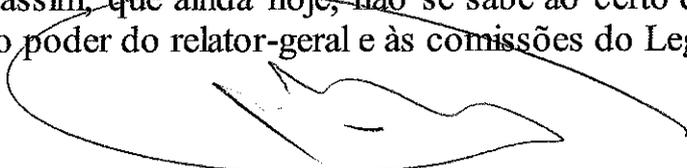
A alteração proposta pelo Poder Executivo por meio do PLN nº 4/2020 restringe a obrigatoriedade em observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores das emendas, apenas ao montante acrescido à programação original do Poder Executivo, ou no caso de criação de nova programação.

Na interpretação da Consultoria de Orçamentos deste Senado, há algumas imprecisões técnicas e jurídicas na disposição acrescida, a seguir relacionadas explicadas.

Com efeito, não foi informado, como parâmetro para identificação do denominado “montante acrescido”, à qual categoria da despesa orçamentária se refere o dispositivo, podendo ser programação, ação, grupo de natureza de despesa, etc.

A rigor, houve dois projetos de lei orçamentária anual apresentados pelo Poder Executivo, um em agosto de 2019 (Projeto de Lei nº 22/2019-CN) e uma Mensagem Modificativa em novembro, com a apresentação de todo o texto da possível futura LOA novamente. Sendo assim, também para a identificação do denominado “montante acrescido”, esse fato poderá ensejar discussão sobre a qual das versões do Projeto do Executivo faz referência.

Tanto é assim, ~~que ainda hoje, não se sabe ao certo qual o montante total a ser revertido ao poder do relator-geral e às comissões do Legislativo.~~



SF/20864.89036-90

Página: 2/5 10/03/2020 21:11:50

912533825c978ad142b0318dae739f8d01fa29f1

De acordo com os termos do parágrafo único acrescido, outro debate interpretativo pode ocorrer. O dispositivo garante que o Poder Executivo cumprirá apenas o que representar acréscimo de valor em relação às programações originais do Poder Executivo ou criação de programação. Assim, podemos ter:

- Exemplo hipotético 1, sobre uma possível leitura do dispositivo: determinada comissão permanente faz previsão do valor de R\$ 3 bilhões de reais para o Programa de Prevenção ao Consumo de Drogas no Brasil; já o Poder Executivo fez previsão em sua PLOA de R\$ 1 bilhão. Pela regra, só seria obrigatório cumprir o valor da diferença, ou seja, R\$ 2 bilhões. Contudo, não há garantia de que o Poder Executivo cumprirá a sua parte, porque é discricionária; e
- Exemplo hipotético 2, sobre outra possível leitura do dispositivo: determinada comissão permanente fez previsão do valor de R\$ 3 bilhões de reais para o Programa de Prevenção ao Consumo de Drogas no Brasil; já o Poder Executivo fez previsão em sua PLOA de R\$ 4 bilhões. Seguindo a mesma lógica, o Governo não cumprirá a emenda, visto que já previu mais do que a emenda. Ou seja, a emenda ficará sem efeito.

A interpretação mais razoável do parágrafo único do art. 66 beira o óbvio: o Poder Executivo se compromete a cumprir apenas o que foi acrescido como emenda, mas o valor que ele prevê para a mesma categoria orçamentária continua sendo discricionário. Contudo, não há clareza na disposição acrescida.

Estas pertinentes dúvidas interpretativas não pacificarão a relação Congresso-Executivo quanto ao tema e representarão entrave à salutar execução do Orçamento, que é de notório interesse público da População em geral.

Note-se, por fim, e como já adiantado, que o referido parágrafo único tem como razão principal a derrubada dos vetos presidenciais 52.19.01 e 52.19.03, pois, havendo a sua manutenção, já não há obrigatoriedade legal, nem constitucional para cumprimento das emendas RP 8 e RP 9.

Na prática, contudo, o PLN nº 04/2020 reedita parcialmente o *caput* do art. 64-A (objeto do veto nº 52.19.001). O PLN devolve ao relator-geral o poder de indicar os beneficiários e a ordem de prioridades para as emendas RP9. Ao indicar a ordem de prioridades, o relator acaba indicando indiretamente a ordem de execução do que não for contingenciado. Por exemplo, se o Ministério de Transportes tem 90% da sua verba contingenciada, sendo que 20% dessa verba era



SF/20364.89036-90

Página: 3/5 10/03/2020 21:11:50

9f2533825c978ad142b0318dae739f8d01fa29f1

oriundos de emendas do relator (RP9), os 10% que serão efetivamente executados terão de seguir a ordem de prioridades definida pelo relator.

Em tese, o PLN nº 04/2020 não reedita o § 2º do art. 64-A da LDO para estabelecer o contingenciamento proporcional inclusive para as emendas de relator-geral (RP9) e de comissão (RP8) – o que era um dos pontos mais polêmicos do Veto –, mas isso está contemplado no PLN nº 02/2020, o que sugere uma manobra do Governo para esconder as alterações pretendidas.

Pelo substitutivo apresentado pelo Relator, o texto do referido art. 66 da Lei nº 13.898/2019 (LDO) passaria a ter três parágrafos, com a intenção, em tese, de tornar mais clara a interpretação da regra e mais transparente a sua execução:

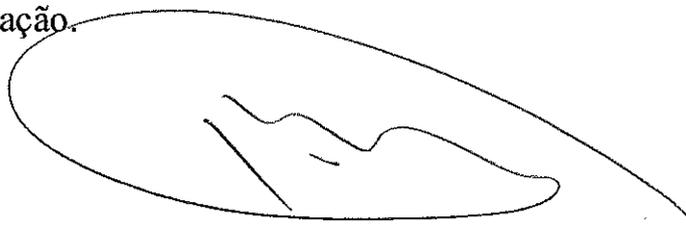
“Art. 66.

§ 1º A execução das programações classificadas com RP 8 e RP 9 deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores unicamente quando representarem acréscimo de valor em relação às programações originais do Projeto de Lei Orçamentária de 2020, ou criação de programação, e exclusivamente quanto ao montante acrescido, observado o disposto no § 1º do art. 4º.

§ 2º Os autores das emendas que tenham dado origem a programações classificadas com RP 8 e RP 9 deverão encaminhar relação atualizada das indicações dos beneficiários com seus respectivos valores e ordem de prioridade definida à comissão mista de que trata o §1º do art. 166 da Constituição Federal, a qual fará sua divulgação.

§ 3º A divulgação da relação de que trata o parágrafo anterior deverá ser atualizada com a respectiva execução orçamentária e financeira.” (NR)

Observe-se, contudo, que a essência de regra é mantida e, assim entendemos, são mantidos os mesmos questionamentos quanto à sua adequada hermenêutica e aplicação.




SF/20364.89036-90

Página: 4/5 10/03/2020 21:11:50

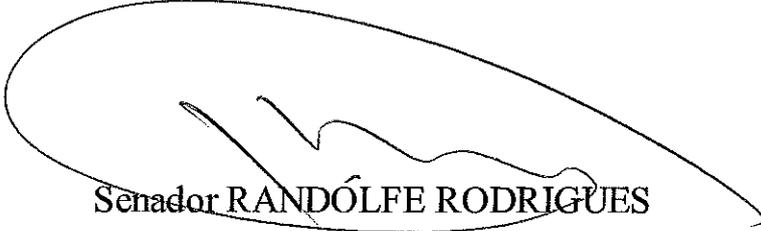
9f2533825c978ad142b0318dae739f8d01fa29f1

Portanto, a recomendação é pela rejeição do PLN. Afinal, a execução orçamentária é uma das principais funções do Executivo – claro que com a análise e o aval do Congresso no controle de eventuais limites, por decorrência da tripartição e poderes. Para essa gestão inicial do orçamento, o Legislativo, aliás, já possui protagonismo demais. Então, não podemos concordar com o PLN, sob pena de estarmos aceitando um *parlamentarismo velado*, à revelia do presidencialismo.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2020.

Sala da Comissão,



Senador RANDOLFE RODRIGUES

REDE/AP



Comissão Mista de Planos, Orçamentos
Públicos e Fiscalização - CMO

Recebido em 11/03/2020, às 10.20h

Por: , Ponto: 5.376