

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 421, DE 2001

(APENSADA A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 527, DE 2002)

**Imprime caráter mandatório à lei
orçamentária anual e dá outras
providências.**

**Autor: Deputado MIRO TEIXEIRA E
OUTROS**

Relator: Deputado FERNANDO CORUJA

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 421, de 2001, que tem como primeiro signatário o nobre Deputado Miro Teixeira, pretende empreender profundas alterações no texto constitucional em matéria orçamentária, em especial em dispositivos da Seção II – Dos Orçamentos, integrante do Capítulo II – Das Finanças Públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento.

Em face do extenso e complexo teor da proposição, além das particularidades de cada dispositivo a ser alterado ou a ser incluído no texto constitucional, consideramos mais apropriado transferir à parte seguinte deste parecer a descrição das alterações pretendidas, caso a caso, analisando-as à luz do que dispõe o art. 60, § 4º, I, II, III e IV, da Constituição Federal.

De outra parte, destacamos ainda que foi apensada à proposição principal a Proposta de Emenda à Constituição n.º 527, de 2002, cujo primeiro signatário foi o Deputado Euler Moraes, com as mudanças abaixo especificadas.

A PEC n.º 527/02 manda, inicialmente, incluir um **§ 10** no **art. 165** da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“§ 10. Na execução orçamentária, o Poder Executivo observará os seguintes percentuais mínimos de realização de despesas com relação ao total das dotações orçamentárias de cada unidade orçamentária:

I - de janeiro a março: vinte por cento;

II - de abril a julho: trinta por cento;

III - de agosto a dezembro: cinquenta por cento.”

A segunda alteração proposta no texto constitucional diz respeito à inclusão de mais uma vedação, através do **inciso XII**, entre aquelas estabelecidas no **art. 167**, com a seguinte redação:

“XII - o bloqueio, o contingenciamento e o cancelamento, totais ou parciais, de créditos orçamentários ou adicionais, salvo se concedida autorização legislativa nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Em ambas as proposições sob comento, conforme pode ser apreendido nas respectivas justificações, destaca-se a preocupação comum com o excesso de discricionariedade por parte do Poder Executivo no trato das questões de natureza alocativa, havendo, diante disto, um consenso entre os signatários quanto à necessidade de se impor limites constitucionais ao grau de liberdade fiscal que tem atualmente o Executivo.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão cabe pronunciar-se sobre a admissibilidade das propostas sob comento, em conformidade com o que estabelece o art. 202 do Regimento Interno desta Casa.

Observou-se em ambos os casos o cumprimento do disposto no art. 60, I, da Constituição Federal. Desnecessário afirmar, de outro lado, que o País não se encontra em situação impeditiva para apresentação de emendas ao texto constitucional, qual seja, a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, nos termos do § 1º do art. 60 da Lei Maior.

Passemos, então, a examinar as proposições, sabendo-se, como é de ciência ampla, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda à constituição tendente a abolir (art. 60, § 4º da Constituição Federal) a forma federativa de Estado (inciso I), o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II), a separação dos Poderes (inciso III) ou os direitos e garantias individuais (inciso IV).

Alertamos que, se não nos pronunciarmos em contrário em cada caso quanto aos aspectos mencionados no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, fica subentendida a admissibilidade do dispositivo analisado.

A PEC n.º 421, de 2001, **em seu art. 1º**, propõe alterações na redação dos **arts. 49, 57, 165, 166 e 167** da Constituição Federal, como veremos.

A Proposição dá nova redação ao **inciso IX do art. 49** da Constituição Federal (que trata da competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República), de modo a ampliar o alcance do julgamento pelo Congresso Nacional das contas públicas, deixando explicitado que tal julgamento estende-se não apenas às contas do Presidente da República, como também dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais Superiores e do Chefe do Ministério Público, estabelecendo adicionalmente que o retrocitado julgamento terá que ser feito até o encerramento da sessão legislativa do exercício subsequente a que se referirem.

Em relação ao **art. 57** da Constituição Federal, a PEC sob exame oferece nova redação ao § 2º, dispondo que a sessão legislativa não será encerrada:

I - no primeiro período, sem a aprovação dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual, este apresentado no primeiro exercício do mandato presidencial. A novidade é a inclusão da aprovação do projeto de lei do plano plurianual pelo Congresso Nacional no período mencionado;

II - no segundo período, sem a aprovação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício seguinte. Trata-se de dispositivo novo no texto constitucional.

As inovações relacionadas ao **Art. 165** começam com a redação oferecida ao **§ 6º**, em especial no que diz respeito ao “*in fine*” daquele parágrafo por nós destacado abaixo:

“§ 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, **apresentando, também, relatório sobre a análise do custo-benefício para a região, por meio de indicadores sociais e econômicos definidos na lei de diretrizes orçamentárias.**”

O novo **§ 8º** do mesmo artigo acima mencionado retira do texto vigente do mesmo dispositivo a possibilidade objetiva de se incluir na lei orçamentária a autorização ao Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares durante a execução orçamentária, conforme podemos observar *in verbis*:

“§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei, e as regras relativas à sua execução.”

A proposição sob relato introduz ainda no **Art. 165 os três parágrafos** abaixo:

“§ 10. A lei orçamentária conterá, em rubricas específicas, por tipo de receita, os valores referentes a isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, registrando-se a renúncia de receita e o correspondente benefício a título de despesa”.

Trata-se de uma inovação de ordem técnica no texto constitucional, do ponto de vista da classificação das contas públicas, em relação à matéria aqui regulada, que cria, no âmbito da prática orçamentária brasileira a “figura” das despesas fiscais, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

“§ 11. Para o cumprimento do disposto no § 7º a programação dos gastos será detalhada por unidade da federação, aplicando-se cinquenta por cento dos recursos de forma diretamente proporcional à população e o restante de maneira inversamente proporcional à renda per capita, ressalvadas as peculiaridades de cada programa previstas em lei específica.”

“§ 12. Lei específica autorizará a criação de programas de governo, validará os existentes e definirá os critérios de aplicação dos recursos.”

Nada obstante a falta de clareza da redação do § 12 do art. 165, bem como a aparente contradição entre as partes integrantes do § 11 do mesmo artigo, ao estabelecer, como regra, uma rígida política alocativa e, ao mesmo tempo, permitir a sua transgressão por meio de lei ordinária, além dos riscos inerentes a qualquer forma de engessamento intertemporal da política alocativa de recursos públicos, não se pode apontar vícios nos dispositivos sob exame quanto ao disposto no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, que nos levassem a não recomendar a sua admissibilidade.

A PEC n.º 421, de 2001, também dá nova redação ao *caput* do art. 166 e acrescenta o § 9º ao mesmo artigo, como vemos:

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

“§ 9º As alterações à lei do plano plurianual somente terão eficácia no mesmo exercício financeiro se aprovadas até o final do primeiro período da sessão legislativa.”

As inovações referentes ao art. 166 da Constituição Federal pela PEC n.º 421, de 2001, dizem respeito ao tratamento dado a cancelamentos e suspensões de dotações orçamentárias, agora submetidos à apreciação das duas Casas do Congresso Nacional, e à obrigatoriedade de as alterações à lei do plano plurianual serem aprovadas até o final do primeiro período da sessão legislativa para terem eficácia no mesmo exercício financeiro.

Não vemos, de todo modo, qualquer óbice de ordem constitucional à admissibilidade dos dispositivos acima citados.

Ainda em relação ao art. 1º da PEC n.º 421, de 2001, introduz-se mais uma vedação entre aquelas estabelecidas no art. 167 da Constituição Federal, através do inciso XII, qual seja:

“Art. 167.

XII - a edição de medida provisória para tratar de matéria a que se refere o art. 68, § 1º, III, assim como suas alterações.”

A matéria a que se refere o art. 68, § 1º, III, da Constituição Federal diz respeito a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. Somente *ad argumentandum tantum*, somos forçados a alertar, para o conhecimento futuro da Comissão Especial que cuidará do exame da PEC n.º 421, de 2001, que a matéria aqui regulada já foi objeto de deliberação na Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001, mais precisamente através da alteração que promoveu na redação do § 1º, I, d, do art. 62 da Constituição, *in verbis*:

"Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

.....

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º ;“

O Art. 2º da PEC n.º 421, de 2001, acrescenta à Constituição o **Art. 165-A e seus parágrafos**, abaixo destacados, que materializam no texto constitucional as idéias centrais de um movimento que grassa no Congresso Nacional já há algum tempo, em favor do orçamento mandatório, em substituição ao atual modelo autorizativo. O teor dos dispositivos é o seguinte:

“Art. 165-A A programação constante da lei orçamentária anual terá obrigatória execução, salvo se aprovado projeto de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República, solicitando autorização ao Congresso Nacional para suspensão ou cancelamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A dotação cancelada será excluída do orçamento e a dotação suspensa terá sua execução temporariamente sobrestada, podendo ou não, durante o exercício, ser restabelecida.

§ 2º O projeto de lei de que trata o caput deste artigo deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhado de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômica ou financeira.

§ 3º Sanados, total ou parcialmente, os impeditivos que deram causa à suspensão a que se refere o caput, a programação torna-se obrigatória, devendo, em caso de normalização parcial, os valores ser recompostos proporcionalmente.

§ 4º A reversão total ou parcial da suspensão poderá ser executada pelo Presidente da República, mediante comunicação ao Congresso Nacional.

§ 5º Qualquer membro ou comissão do Congresso Nacional ou de suas Casas poderá propor a reversão total ou parcial da suspensão, desde que devidamente fundamentada, por meio de projeto de resolução.

§ 6º Até sessenta dias antes do final do exercício o Presidente da República deverá encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional comprovando a permanência das razões que deram causa às suspensões aprovadas para que estas sejam consideradas definitivamente canceladas.

§ 7º O projeto de lei de que trata o caput poderá, ainda, ser encaminhado ao Congresso Nacional a qualquer tempo se verificadas ocorrências de calamidade pública, nas circunstâncias previstas no art. 137, inciso II, ou nas situações de redução real da arrecadação da receita orçamentária prevista.

§ 8º O Poder Executivo, na data do encaminhamento ao Congresso Nacional do projeto de lei de que trata o caput, providenciará o bloqueio das dotações objeto de suspensão ou cancelamento, o qual será mantido pelo prazo improrrogável de até sessenta dias.

§ 9º Os projetos de que tratam o caput e os §§ 5º e 6º serão apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de quarenta e cinco dias, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos nas duas Casas do Congresso Nacional até que se ultime a votação.

§ 10. Não constarão do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República,

receitas cujas leis que as autorizem tenham início e vigência posteriores ao encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual.

§ 11. *O excesso de arrecadação apurado deverá ser incorporado ao orçamento a cada trimestre, sendo que o do último trimestre somente poderá ser utilizado mediante créditos adicionais no exercício seguinte, salvo se para a abertura de créditos extraordinários.*

§ 12. *A execução orçamentária e financeira dar-se-á de maneira uniforme ao longo do exercício, ressalvados os programas de execução sazonal.*

§ 13. *A inobservância da execução orçamentária nas condições previstas neste artigo importa em crime de responsabilidade.”*

A despeito das discussões que suscitarão na Comissão Especial encarregada do exame de mérito da presente proposição, os dispositivos acima não apresentam quaisquer vícios em relação ao disposto no art. 60, § 4º, I, II, III, e IV, que nos levassem a não recomendar a sua admissibilidade.

Por último, e não menos importante, a PEC n.º 421, de 2001, em seu **Art. 3º**, dá nova redação aos incisos do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não incorrendo em vícios que não recomendem a sua admissibilidade, estabelecendo novos prazos, até que entre em vigor a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, da Constituição, para a apreciação legislativa dos projetos de lei de que tratam os incisos I, II, III do art. 165 da Lei Maior, quais sejam:

I – o projeto do **plano plurianual**, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até trinta e um de março do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção até trinta de junho do mesmo exercício;

II – o projeto de **lei de diretrizes orçamentárias** será encaminhado até trinta e um de março e devolvido para sanção até trinta de junho;

III – o projeto de **lei orçamentária** da União será encaminhado até primeiro de agosto e devolvido para sanção até quinze de dezembro.

Examinada a admissibilidade da PEC n.º 421, de 2001, passemos, então à análise da **Proposta de Emenda à Constituição n.º 527, de 2002**, apensada à primeira proposição.

Como vimos, a PEC n.º 527/02, **em seu art. 1º**, manda incluir um **§ 10** no **art. 165** da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“§ 10. Na execução orçamentária, o Poder Executivo observará os seguintes percentuais mínimos de realização de despesas com relação ao total das dotações orçamentárias de cada unidade orçamentária:

I - de janeiro a março: vinte por cento;

II - de abril a julho: trinta por cento;

III - de agosto a dezembro: cinquenta por cento.”

Em relação ao artigo sob comento, nada obstante autores como Ives Gandra Martins, em seus “Comentários à Constituição do Brasil”, obra escrita em parceria com Celso Ribeiro Dantas, tenham considerado que “a expressão *“forma federativa de Estado”* é suficientemente genérica a afastar um campo de difícil apreensão de seus limites pétreos... apenas solucionáveis pela decisão da Suprema Corte, que definirá em cada caso concreto os limites da inalterabilidade”, ficamos, no caso em pauta, com a douda posição do mestre José Afonso da Silva, citado em nota de pé de página pelo próprio Ives Gandra, na mesma obra, quando ensina que “... é claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: *“fica abolida a Federação ou a forma de Federação de Estado... A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento ... da Federação.., basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, “tenda (emendas tendentes, diz o texto), para a sua abolição”*”.

Para José Afonso da Silva, com o que concordamos, ... “a autonomia dos Estados Federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado”.

Desse modo, salvo melhor juízo, o artigo destacado da PEC n.º 527/02, ao estabelecer balizamentos rígidos para a execução orçamentária para as três esferas de governo, já que a matéria da Constituição sob exame, em razão do princípio da simetria, segundo o qual as normas da Constituição Federal devem ser reproduzidas, ajustadas às devidas particularidades, aos Entes Federados, está cerceando de modo objetivo o que José Afonso da Silva caracterizou como a essência da autonomia de tais Entes, qual seja, o seu poder de autogoverno e auto-administração.

Em face do exposto, somos contrários à admissibilidade do art. 1º da PEC n.º 527/02.

Prosseguindo no exame de admissibilidade da mencionada proposição, a segunda alteração proposta diz respeito à inclusão de mais uma vedação, através do **inciso XII**, entre aquelas estabelecidas no **art. 167**, com a seguinte redação:

“XII - o bloqueio, o contingenciamento e o cancelamento, totais ou parciais, de créditos orçamentários ou adicionais, salvo se concedida autorização legislativa nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Trata-se de matéria já abordada no art. 2º da PEC n.º 421, de 2001, ao acrescentar no texto constitucional o art. 165-A e seus parágrafos, sobre a qual não existe qualquer óbice que impedisse a sua admissibilidade.

À vista do exposto, votamos pela admissibilidade da PEC n.º 421, de 2001, e do art. 2º da PEC n.º 527, de 2002. Votamos, no entanto, pela inadmissibilidade do art. 1º da PEC n.º 527/02, por estar em desacordo com o art. 60, § 4º, inciso I, da Lei Maior.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado FERNANDO CORUJA
Relator