



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565-A, DE 2006, DO SENADO FEDERAL, QUE "ALTERA OS ARTS. 57, 165, 166, E ACRESCENTA ART. 165-A, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, TORNANDO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA A PROGRAMAÇÃO CONSTANTE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL"**

54ª Legislatura - 3ª Sessão Legislativa Ordinária

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565-A, DE 2006 (Do Senado Federal)**

#### **EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL** (Do Sr. Domingos Sávio e outros)

Altera o art. 57 e acrescenta o art. 165-A, todos da Constituição Federal, regulamentando a execução da programação de emendas parlamentares constantes da lei orçamentária anual.

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. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.

57



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

---

.....

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, nem encerrada sem a deliberação final sobre o projeto de lei orçamentária anual." (NR)

**Art. 2º** A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art.

165-A:

"Art. 165-A. O projeto da lei orçamentária anual deverá conter reserva primária, com montantes definidos na lei de diretrizes orçamentárias, de pelo menos o equivalente a um por cento da receita corrente líquida, a ser utilizada pelo Congresso Nacional na forma do §3º do art. 166.

§ 1º No caso de ocorrência de situações conjunturais de ordem econômico-financeira que possam comprometer o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, a programação incluída ou acrescida pelo Congresso Nacional somente poderá ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira se aprovada, em sessão conjunta, por maioria absoluta, solicitação do Presidente da República para este fim.

§ 2º O Congresso Nacional somente deliberará sobre a solicitação de que trata o § 1º deste artigo, se acompanhada de memória de cálculo e justificativa pormenorizada das razões de ordem técnica, econômico-financeira, operacional ou legal, que impossibilitem a execução e seja encaminhada até cento e vinte dias antes do encerramento do exercício financeiro, podendo este prazo ser dispensado nos casos de calamidade pública de grandes proporções, de âmbito nacional, ou nas situações previstas no art. 137, II.

§ 3º A programação de iniciativa individual dos parlamentares, até o limite da reserva primária nos termos fixados no **caput** deste artigo, não será objeto da limitação de empenho e movimentação financeira, devendo ser integralmente executada conforme cronograma fixado em relatório bimestral a ser encaminhado pelo Poder Executivo à comissão de que trata o art. 166, §1º.

§ 4º Fica dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo anterior ante impedimentos de ordem legal devidamente justificados no relatório de que trata o §3º deste artigo.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 5º A limitação de que trata este artigo deverá ser distribuída de forma linear à programação discricionária constante da lei orçamentária anual, vedada a concentração na programação incluída ou acrescida individual ou coletivamente pelo Congresso Nacional.

§ 6º Consideram-se aprovadas as solicitações que, tempestivamente encaminhadas ao Congresso Nacional, não tenham sua deliberação ultimada no prazo improrrogável de trinta dias.

§ 7º As programações destinadas a ações e serviços públicos de saúde inseridas ou acrescidas pelo Congresso Nacional não serão considerados para efeitos de cálculo dos recursos mínimos de que trata o §2º do art. 198, salvo quando destinadas à cobertura de despesas correntes obrigatórias do Sistema Único de Saúde.

§ 8º A não execução da programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica em crime de responsabilidade."

**Art. 3º** As normas estabelecidas no § 2º do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Art. 4º** Lei complementar a ser editada em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da promulgação desta Emenda estabelecerá normas complementares à aplicação do artigo 165-A.

Parágrafo único. O disposto no art. 165-A terá aplicabilidade imediata caso não seja editada a lei no prazo fixado no caput deste artigo.

**Art. 5º** Esta emenda Constitucional entra em vigor no primeiro dia útil do ano seguinte à sua publicação.

## JUSTIFICATIVA

Após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em 2000, o atingimento das metas fiscais estabelecidas no Anexo de Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO tem norteado a execução financeira e orçamentária da lei orçamentária da União, objetivando a redução do déficit fiscal e, consequentemente, a dívida pública federal.

Em decorrência do princípio da prudência que deve nortear o planejamento governamental, reafirmado pela LRF em seu art. 5º, quando estabeleceu a necessidade de a Lei Orçamentária Anual – LOA constituir reserva de contingência



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

definida com base na Receita Corrente Líquida - RCL, a LDO tem consignado anualmente que o projeto da LOA deva ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional contendo reserva de contingência composta de 2% (dois por cento) da RCL, o qual deve ser devolvido à sanção presidencial com 1% (um por cento), significando que a metade da reserva de recursos primários do Orçamento Fiscal encaminhada no projeto dará suporte à intervenção promovida pelo Poder Legislativo quando da aprovação de emendas de iniciativa dos parlamentares, individual ou coletivamente.

Sendo um percentual da RCL, a reserva de contingência utilizada pelo Congresso Nacional como fonte de recursos para atendimento das emendas parlamentares tem evoluído à razão do crescimento da receita administrada pelo governo federal, apresentando um aumento médio de 11,5% nos últimos dez anos. Em 2004 a reserva utilizada pelo Congresso somou R\$ 2.535,1 milhões, evoluindo para R\$ 6.733,9 milhões em 2013, um crescimento de 165% no período.

Por outro lado, a cota individual para apresentação de emendas pelos parlamentares partiu de R\$ 2,5 milhões em 2004 para R\$ 15,0 milhões em 2013, um crescimento de 500%. Nesse descompasso, a reserva de recursos composta pela metade da reserva de contingência encaminhada na proposta orçamentária deixou de ser suficiente ao atendimento das emendas individuais em 2007, sendo atualmente deficitária em mais de R\$ 2.100,0 milhões.

PLOA	RESERVA DE CONTINGÊNCIA		Cota Emendas Individuais		Valor da Reserva	
	R\$ Milhões (a)	Var %	R\$ Milhões (b)	Var %	Utilização R\$ Milhões (c = b * 594)	Saldo R\$ Milhões (d = a - c)
2004	2.535,1		2,5		1.485,0	1.050,1
2005	2.789,3	10,0%	3,5	40,0%	2.079,0	710,3
2006	3.156,3	13,2%	5,0	42,9%	2.970,0	186,3
2007	3.537,1	12,1%	6,0	20,0%	3.564,0	-26,9
2008	3.911,5	10,6%	8,0	33,3%	4.752,0	-840,5
2009	4.527,2	15,7%	10,0	25,0%	5.940,0	-1.412,8
2010	4.738,9	4,7%	12,5	25,0%	7.425,0	-2.686,1
2011	5.458,9	15,2%	12,5	0,0%	7.425,0	-1.966,1
2012	6.187,8	13,4%	13,0	4,0%	7.722,0	-1.534,2
2013	6.733,9	8,8%	15,0	15,4%	8.910,0	-2.176,1
Variação 2013/2004	4.198,8	165,6%	12,5	500,0%		

Dentre os motivos que levaram a esse crescimento desordenado da cota individual de emendas parlamentares pode-se citar a tentativa dos deputados e senadores de conseguir a execução da programação derivada destas emendas, que muitas vezes não chegavam a 40% de empenho dos valores programados.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Uma vez ajustado o valor da cota individual das emendas parlamentares à reserva primária de recursos da receita corrente líquida, a qual comportaria um valor de R\$ 11,3 milhões por emenda parlamentar, o governo teria grande dificuldade em justificar a não execução da programação custeada com essa fonte de recursos, tendo em vista que o custo fiscal de execução destas ações aproxima-se de zero.

Desta forma, a execução destas programações deverá ser apresentada em cronograma bimestral a ser demonstrado perante a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, justificando os motivos de ordem técnica ou legal que impediram a execução destas programações, não podendo ser consideradas, neste caso, limitações econômico-fiscais, pois estas estariam submetidas apenas à discricionariedade do Poder Executivo, caráter que devemos remover das emendas parlamentares, notadamente aquelas custeadas com a reserva de contingência prevista na LDO.

Entendemos que como prerrogativa constitucional do Congresso Nacional em determinar as políticas públicas que deverão ser custeadas com os recursos retirados da sociedade brasileira, também este Poder deve manifestar-se quanto à decisão de não executar determinada programação em detrimento de outras. Por este motivo, propomos que, nas programações incluídas ou acrescidas no Congresso que excedam a reserva de contingência utilizada na aprovação destas emendas, o Poder Executivo somente poderá exercer a faculdade de limitar sua execução na mesma proporção das programações de sua iniciativa.

Neste sentido, para que se promova a limitação necessária nestas programações, o Poder Executivo deverá submeter à avaliação de conveniência e oportunidade pelo Congresso Nacional, em regime de urgência, o qual deverá aprová-la por maioria absoluta de seus membros em até 30 dias, caso contrário será considerada aprovada.

Por fim, como forma de incentivar a destinação de recursos das emendas parlamentares ao setor da saúde, estamos propondo que estas ações sejam consideradas complementares ao piso da saúde definido pelo art. 198, §2, I da Constituição e regulamentado pela Lei Complementar 141/2012, uma vez que depois de atingido o nível mínimo de despesas executadas no setor, o governo é desincentivado a destinar novos recursos, haja vista a sua incorporação no cálculo de pisos futuros. Essa situação está sendo verificada nos últimos anos, quando o Poder Executivo encaminha a proposta orçamentária atendendo o piso em ações e serviços público de saúde e os parlamentares apresentam emendas para construção, reforma, equipamento e manutenção de hospitais e centros de saúde, aquisição de ambulâncias e medicamentos, as quais concorrem com a programação original do Ministério da Saúde que compõem o cálculo do piso dos exercícios seguintes.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Entendemos, por outro lado, que na hipótese de o Poder Executivo encaminhar a proposta orçamentária sem contemplar as ações e serviços públicos de saúde nos patamares mínimos estabelecidos pela Emenda Constituição nº 29/2000 e a Lei Complementar nº 141/2012, haverá a necessidade de o Congresso Nacional intervir durante a apreciação da peça orçamentária e adequar o montante de recursos com vistas a cumprir o piso da saúde. Portanto, a proposta prevê que as emendas destinadas à cobertura de despesas correntes obrigatórias do Sistema Único de Saúde, as quais são apresentadas pelos Relatores Setorial e Geral, de acordo com o Parecer Preliminar, serão incorporadas ao piso normalmente.

Sala das Sessões, em 1º de maio de 2013.

**DOMINGOS SÁVIO**  
Deputado Federal – PSDB/MG