



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 358-A, DE 2013.

(Apensada PEC nº 359, de 2013)

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Autor: Senado Federal

Relator: Dep. Edio Lopes

1. RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição em exame, originária do Senado Federal, tem por objetivo alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução de montante mínimo da programação orçamentária originária de emendas individuais dos parlamentares.

Após aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 27 de agosto de 2013, na forma da PEC nº 565/2006, a mesma foi revista e aprovada pelo Senado Federal nos termos da PEC nº 22-A/2000,¹ tendo retornado a esta Casa em 13 de novembro de 2013. O novo texto foi renumerado nesta Casa como PEC nº 353/2013.

Posteriormente, em 27 de novembro de 2013, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o Requerimento nº 181/2013, de autoria do Deputado Ronaldo Caiado, que requeria o desmembramento da PEC nº 353/2013 em duas proposições separadas. Esse desmembramento deu origem às PECs nºs 358 e 359/2013, que passaram a tramitar separadamente, a primeira tratando especificamente do orçamento impositivo das emendas individuais e a segunda do montante mínimo a ser gasto em ações e serviços públicos de saúde.

¹ No Senado Federal, a PEC 22-A/00 foi aprovada em 1º turno, na sessão de 05/11/13, com votação favorável de 62 senadores e 9 contrários. Em 2º turno, na sessão de 12/11/13, deu-se aprovação por 51 senadores favoráveis contra 8 votos em contrário.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, do Senado Federal

Entretanto, em 11 de dezembro de 2013, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados deferiu o Requerimento nº 9.223/2013, de autoria do Dep. Eduardo Cunha, que requeria ao Plenário a apensação da PEC nº 359/2013 à PEC nº 358/2013.

Nessa mesma data, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou, por maioria (contra os votos dos Deputados Alessandro Molon e Marcelo Almeida), Parecer do Relator Dep. Odair Cunha, pela admissibilidade da proposição e da apensada, em termos de sua constitucionalidade e técnica legislativa.

Por Ato da Presidência de 18 de fevereiro de 2014, foi criada, nos termos do art. 202, § 2º, do RICD, esta Comissão Especial.

Relato a seguir as principais alterações introduzidas no texto aprovado pelo Senado Federal em relação ao texto aprovado originalmente pela Câmara dos Deputados agosto de 2013.

1. **Montante:** o montante mínimo a ser dispendido a cada ano com as programações originárias de emendas individuais aumentou de 1% da RCL para 1,2% da RCL. Todavia, foi introduzida obrigação de que metade desse novo valor seja destinado para o setor de Saúde.

2. **Saúde:** foram introduzidas regras que estabelecem o valor mínimo que a União deve aplicar anualmente em ações e serviços públicos de saúde. Ademais, de acordo com o texto aprovado no Senado Federal, a execução das emendas individuais que destinam recursos para o setor de saúde passa a ser computada no montante mínimo que a União deve aplicar nesse setor.

3. **Transferência:** a transferência de recursos oriundos das emendas individuais para os entes subnacionais fica dispensada apenas da exigência de adimplência do ente da Federação. Assim, ao contrário do que acontece com as dotações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ficam mantidas as demais exigências do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (observância de aplicação mínima nos setores de Saúde e Educação, do teto de endividamento, etc).

4. **Restos a Pagar (RAP):** a redação aprovada pelo Senado não limita temporalmente a utilização de programação oriunda de emendas individuais inscrita em Restos a Pagar (RAP) antes da vigência da PEC para o cumprimento do montante mínimo a ser dispendido em programações oriundas de emendas individuais. Há



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, do Senado Federal

apenas um limite financeiro por exercício, de até 0,6% da RCL. A redação original da Câmara permitia a utilização do RAP anteriores à promulgação da Emenda Constitucional apenas nos dois primeiros exercícios de vigência da PEC (respectivamente, nos limites de 0,6% e 0,3% da RCL).

5. Fidedignidade: foi eliminado o dispositivo que introduzia na Constituição o princípio segundo o qual a estimativa de receitas e despesas que constarão da proposta e da lei orçamentária deve ser a mais realista possível, evitando a elaboração de orçamentos ficcionais e sua consequência, o elevado contingenciamento.

6. Controle: foram eliminados dispositivos que estabeleçam mecanismos de acompanhamento, transparência e controle na execução das emendas individuais, inclusive nos relatórios de prestações de conta do Chefe do Poder Executivo. Para 2014, esses mesmos dispositivos foram introduzidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Ao examinar o texto aprovado pelo Senado Federal, que manteve o rito de alteração legislativa nos casos em que os poderes identificarem impedimento de ordem técnica ao empenho da despesa, não posso deixar de levar em consideração a experiência de execução das emendas que está ocorrendo agora no exercício de 2014.

Como se sabe, a LDO 2014 (art. 52) introduziu no regramento orçamentário do país a execução mínima obrigatória de montante relativo a programações decorrentes de emendas individuais. Para tanto, utilizou-se quase que literalmente do texto aprovado pelo Senado Federal na PEC 22-A/2000, que agora retornou a esta Casa.

Infelizmente, o disciplinamento imposto nas Portarias editadas pelo Executivo, a pretexto de regulamentação dos prazos constantes dos incisos do § 2º do art. 52 da LDO 2014, tem se mostrado controversa em relação aos objetivos da reforma pretendida. A premissa do orçamento impositivo é a de que todas as programações incluídas por emendas individuais devem ser executadas, observados os parâmetros financeiros, exceto se comprovado, durante o exercício, impedimento.

No entanto, a centralização imposta ao processo de execução das emendas, bem como a forma como os prazos foram interpretados e a rigidez dos procedimentos estabelecidos, tem causado dificuldades para que a execução ocorra de forma mais fluida. Ou seja, pode ocorrer uma inversão da mencionada premissa, na



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, do Senado Federal

medida em que as programações, ainda que desimpedidas, teriam que aguardar o esgotamento de cronograma aplicável exclusivamente para as emendas eventualmente impedidas.

Mesmo simples detalhamentos nas programações aprovadas, inerentes ao processo de execução desses gastos, que antes eram acertadas diretamente entre o autor da emenda e o ministério responsável pela execução, passaram a ser objeto desse rito centralizado e rígido.

Assim, proponho no Substitutivo que apresento em anexo a este Relatório que seja mantido apenas o inciso I, do §14, do art. 166, da Constituição, integrado ao *caput* desse artigo. Assim, mantém-se apenas a obrigatoriedade de os órgãos de execução, dentro de 120 dias da sanção, enviarem ao Legislativo as justificativas de impedimento. Os demais procedimentos e prazos, definidos pelos incisos agora eliminados, podem perfeitamente, e com base na experiência acumulada quanto à análise dos impedimentos levantados, serem definidos anualmente no âmbito da LDOs, até que a matéria esteja pacificada e seja eventualmente incorporada numa lei complementar.²

Da mesma forma, por perda de significado, proponho a supressão do §15 do art. 166, renumerando-se os demais. Proponho ainda, no mencionado Substitutivo, a incorporação do texto da PEC 359/2013 ao texto da PEC 358-A/2013, retomando a forma como as proposições foram aprovadas pelo Senado Federal.

Aberto o prazo regimental, de 10 sessões ordinárias a partir de 20 de fevereiro de 2014, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

2. VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A/2013, e da apensada PEC nº 359/2013, na forma de Substitutivo que apresentamos.

² Além do mais, os remanejamentos pretendidos de eventuais emendas impedidas podem ser equacionados desde logo, por meio das autorizações dadas no texto da lei orçamentária, sem necessidade de aguardar o cronograma fixado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda
à Constituição nº 358-A, de 2013, do Senado Federal

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado Edio Lopes

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, do Senado Federal

SUBSTITUTIVO

EMENDA CONSTITUCIONAL

Nº , DE 2014

Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar 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 inteiro e dois décimos 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 destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, do Senado Federal

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a 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.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, 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.

§ 15. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 16. 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 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 17. 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. 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;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, do Senado Federal

.....” (NR)

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

I – treze inteiros e dois décimos por cento da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II – treze inteiros e sete décimos por cento da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III – quatorze inteiros e um décimo por cento da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV – quatorze inteiros e cinco décimos por cento da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V – quinze por cento da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados 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 Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

Art. 4º Revoga-se o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.