



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"

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565, DE 2006.

(Apensadas PECs nº 169/2003; 385 e 465/2005; 46 e 96/2007; 281/2008; 321 e 330/2009; 20/2011; 145, 152, 189, 192, 201 e 232/2012)

Altera os arts. 57, 165, 166 e acrescenta o art. 165-A a Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

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. 57, 165 e 166, e acrescentar o art. 165-A, todos da Constituição Federal.

A PEC 565/06 altera o texto constitucional ao:

1. tornar obrigatória a execução da programação constante da lei orçamentária anual, salvo solicitação do Presidente da República para contingenciamento ou cancelamento. A solicitação é considerada aprovada caso não seja apreciada pelo Congresso Nacional em trinta dias;

2. alterar o rito congressual de apreciação dos projetos relativos à matéria orçamentária, lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual, determinando a apreciação em regime bicameral dessas proposições e extinguindo a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO (art. 166, § 1º, da Constituição);

3. condicionar o encerramento da sessão legislativa à deliberação do projeto de lei orçamentária anual;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

4. fixar novos prazos para o Congresso Nacional apreciar os projetos relativos à matéria orçamentária;

5. exigir, na regionalização da programação orçamentária, o detalhamento de gastos por Estados e Distrito Federal; e

6. vedar a existência de receitas condicionadas ou de programações genéricas nas leis orçamentárias.

De acordo com a justificação de seu primeiro signatário, Senador Antônio Carlos Magalhães, é inegável a necessidade de promover alterações nas regras relativas às matérias orçamentárias.

Encontram-se apensadas à proposição em exame as seguintes Propostas de Emenda à Constituição:

1. PEC nº 169, de 2003, tendo como primeiro signatário o Deputado Jaime Martins, que inclui o art. 165 – A na Constituição Federal para tornar a lei orçamentária impositiva;

2. PEC nº 385, de 2005, tendo como primeiro signatário o Deputado Marcondes Gadelha, que acrescenta o art. 165-A à Constituição Federal, tornando obrigatória a execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual oriundos de emendas parlamentares;

3. PEC nº 465, de 2005, tendo como primeiro signatário o Deputado João Lyra, que dá nova redação ao inciso II do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para estabelecer que o projeto de LDO deverá ser encaminhado até nove meses e meio antes do término do exercício financeiro;

4. PEC nº 46, de 2007, tendo como primeiro signatário o Deputado Flaviano Melo, que acrescenta o § 3º-A ao art. 166 da Constituição Federal, para vedar o contingenciamento de emendas individuais dos parlamentares pelo Poder Executivo;

5. PEC nº 96, de 2007, tendo como primeiro signatário o Deputado Wandenkolk Gonçalves, que altera o art. 166 da Constituição Federal, para determinar que os recursos incluídos na lei orçamentária anual em



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

decorrência da aprovação de emendas de autoria de Parlamentares serão de execução impositiva;

6. PEC nº 281, de 2008, tendo como primeiro signatário o Deputado Luiz Carlos Hauly, que “estabelece a execução obrigatória da Lei Orçamentária Anual e dá outras providências”, com caráter participativo, impositivo e inclusivo;

7. PEC nº 321, de 2009, tendo como primeiro signatário o Deputado Jair Bolsonaro, que “determina o caráter obrigatório das emendas parlamentares de iniciativa individual”;

8. PEC nº 330, de 2009, tendo como primeiro signatário o Deputado Roberto Rocha, que “altera os arts. 57, 165, 166 e 167 da Constituição Federal e o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, de modo a dispor sobre alterações no tratamento da matéria orçamentária pela União, quanto à possibilidade de estabelecimento de programas de execução obrigatória, à proibição de encerramento da sessão legislativa sem aprovação da lei orçamentária e à fixação de limitações ao poder de veto do Poder Executivo;

9. PEC nº 20, de 2011, tendo como primeiro signatário o Deputado Mandetta, que acrescenta o § 9º ao art. 166 da Constituição Federal, de modo a determinar a execução integral das programações orçamentárias destinadas à saúde e à educação e acrescidas à lei orçamentária por meio de emendas individuais dos parlamentares;

10. PEC nº 145, de 2012, tendo como primeiro signatário o Deputado Leonardo Gadelha, que “dá nova redação ao § 2º do art. 57 da Constituição Federal, para tornar compulsória a apreciação de veto à lei de diretrizes orçamentárias”;

11. PEC nº 152, de 2012, tendo como primeiro signatário o Deputado José Airton, que “acrescenta inciso XII ao art. 167, da Constituição Federal, tornando impositivo o orçamento anual nas dotações que se destinem a cobrir despesas com educação, saúde e assistência social”;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

12. PEC nº 189, de 2012, tendo como primeiro signatário o Deputado Wandenkolk Gonçalves, que acrescenta inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal, vedando o contingenciamento ou bloqueio de dotações consignadas na lei orçamentária anual;

13. PEC nº 192, de 2012, tendo como primeiro signatário o Deputado Márcio Reinaldo Moreira, que acrescenta os §§ 9º, 10 e 11 ao art. 166 da Constituição Federal, considerando de execução obrigatória as despesas originárias de emendas ao projeto de lei orçamentária anual;

14. PEC nº 201, de 2012, tendo como primeiro signatário o Deputado Ricardo Izar, que acrescenta o § 9º ao art. 166, da Constituição Federal, para dispor sobre o empenho das emendas individuais dos Deputados e Senadores da República; e

15. PEC nº 232, de 2012, tendo como primeira signatária a Deputada Antônia Lúcia, que acrescenta inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal, de modo a vedar o bloqueio ou contingenciamento de dotações constantes da lei orçamentária, resultantes de emendas Parlamentares.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou a admissibilidade da proposição e apensados quanto a constitucionalidade em 03/04/13, por maioria. O relatório aprovado identifica algumas falhas na técnica legislativa das proposições, como ausência de cláusulas de vigência ou da expressão NR *in fine* de dispositivos alterados.

Por Ato da Presidência de 04.09.2013, foi criada, nos termos do § 2º do art. 202 do RICD, esta Comissão Especial. No âmbito desta Comissão, foram apresentadas as seguintes emendas à matéria:

1. EMC 1/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Esperidião Amin, que acrescenta o § 9º ao artigo 166 da Constituição Federal constante do artigo 1º da PEC nº 565-A, de 2006, tornando obrigatórias as transferências financeiras para os Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos Estados para os Municípios, inclusive as originárias de emendas;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

2. EMC 2/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Esperidião Amin, que acrescenta os §§ 9º, 10 e 11 ao art. 166 da Constituição Federal constante do Art. 1º da PEC nº 565- A, de 2006, limitando o percentual de contingenciamento ou cancelamento de programação da lei orçamentária anual originária de emendas.

3. EMC 3/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Felipe Maia, 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.

4. EMC 4/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Sandro Alex, que altera os arts. 57, 165, 166 e acrescenta o art. 165-A à Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual;

5. EMC 5/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Sandro Alex, que altera os arts. 57, 165, 166 e acrescenta o art. 165-A a Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual, e suprime do texto a extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO;

6. EMC 6/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado César Halum, que acrescenta o art. 165-A da Constituição Federal, ajustado no art. 2º da PEC 565-A/2006;

7. EMC 7/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Eduardo Cunha, que altera o art. 2º da PEC 565/2006;

8. EMC 8/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Eduardo Cunha, que altera o art. 2º da PEC 565/2006;

9. EMC 9/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Eduardo Cunha, que altera o art. 2º da PEC 565/2006;

10. EMC 10/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Eduardo Cunha, que altera o art. 2º da PEC 565/2006;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

11. EMC 11/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Eduardo Cunha, que altera o art. 2º da PEC 565/2006;

12. EMC 12/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Eduardo Cunha, que altera o art. 2º da PEC 565/2006,

13. EMC 13/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Sérgio Brito

14. EMC 14/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Luis Carlos Heinze, 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;

15. EMC 15/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Ronaldo Caiado, que acrescenta art. 167-A à CF para disciplinar a execução de dotações orçamentárias decorrentes de emendas de autoria de membros do Congresso Nacional;

16. EMC 16/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Alessandro Molon, 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;

17. EMC 17/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Arolde de Oliveira, que inclui os §§ 2º-A, 2º-B, 2º-C e 4º-A ao art. 165 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais; e

18. EMC 18/2013, tendo como primeiro signatário o Deputado Domingos Sávio, que altera o art. 57 e acrescenta o art. 165-A, todos da Constituição Federal, regulamentando a execução da programação de emendas parlamentares.

No âmbito da Comissão, foram realizadas as audiências a seguir com o fito de esclarecimentos e colaboração para a apreciação da matéria.

Em audiência pública realizada no dia 06/06/13, o convidado José Maurício Conti, juiz de direito do Tribunal de Justiça de São Paulo e professor



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

associado da Universidade de São Paulo, afirmou que “a flexibilidade na execução das despesas aprovadas na LOA deve ser a menor possível, apenas para adaptar as necessárias alterações em virtude da dinâmica econômica e social [...] de forma a assegurar a maior fidelidade possível entre o que foi aprovado e o que foi executado”, e que “não há inconstitucionalidade na exigência pela legislação da impositividade de um subconjunto de gastos [...] inconstitucionalidade seria a não execução da programação aprovada na LOA.”

No dia 11/06/13, foi realizada audiência pública com a convidada Célia Correa, Secretária do Orçamento Federal e representante do Ministério do Planejamento, que alertou quanto à necessidade de aprofundar a análise no que diz respeito à constitucionalidade da proposta. No mérito, afirmou que o modelo orçamentário, excessivamente rígido, tem que ser melhorado como um todo; portanto, trata-se de uma questão de Estado. Abordou ainda o aspecto da operacionalização da proposta, destacando a necessidade de definir com precisão o escopo pretendido e de ter em conta as possíveis implicações que a mudança traria ao processo orçamentário.

Nessa mesma ocasião, o representante do Tribunal de Contas da União, Leonardo Albernaz, Diretor de Controle Externo da Secretaria de Macroavaliação Governamental daquela instituição, argumentou que a baixa execução dos investimentos se deve principalmente a problemas de gestão, alertando quanto às possíveis implicações da proposta na gestão fiscal, e afirmou que a execução obrigatória não traria grandes modificações quanto ao controle de sua execução.

É o relatório.

2. VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão apreciar as proposições acima mencionadas quanto ao seu mérito e as emendas quanto à admissibilidade e mérito. Nesse sentido apresentamos as considerações a seguir.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

A proposta do orçamento impositivo surge no cenário brasileiro imbuído de duas ideias-força: a primeira, mais ampla, move-se pela necessidade de se resgatar a seriedade e a importância do planejamento público e da instituição orçamentária, na medida em que contingenciamentos frustram expectativas legítimas da sociedade sobre um orçamento comumente chamado de “peça de ficção”, incapaz de cumprir suas promessas; a segunda, restrita especialmente ao corpo legislativo, é centrada na frustração de parlamentares pelo recorrente adiamento ou falta de execução das emendas incluídas na LOA, e também pela percepção da manipulação na liberação de emendas como forma de domínio político do Executivo sobre a agenda do Legislativo.

A lei orçamentária autoriza tanto despesas obrigatórias quanto discricionárias. Com referência ao primeiro grupo, que ocupa quase 90% do orçamento da União, não há sentido em se falar de impositividade, porque esse atributo já decorre da própria natureza do gasto, criado por legislação anterior geradora do encargo para a administração pública. Nesse caso, as autorizações orçamentárias nada mais fazem do que quantificar e reconhecer gastos já legislados, a exemplo das despesas com pessoal e encargos sociais, transferências constitucionais, pagamento de juros e encargos da dívida.

Diferente é a abordagem para as chamadas despesas discricionárias, formadas pelo custeio administrativo e operacional e, especialmente, pelos investimentos. Tais despesas tem seu fato gerador na própria lei orçamentária. São essas as despesas, sujeitas a contingenciamento, que se pretende tornar impositivas.

Em qualquer caso, não se poderia falar em orçamento impositivo sem antes garantir a fidedignidade e realismo em sua elaboração. Isso significa que as receitas orçamentárias devem ser estimadas de forma técnica, adotando-se metodologia comumente aceita. E que todas as despesas obrigatórias devem estar orçadas de acordo com a legislação e a melhor informação disponível. Acresça-se ainda que o montante de créditos autorizados para a execução de despesas discricionárias deve ser limitado, tendo em conta o conjunto de encargos da administração pública, de forma



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

condizente com a conjuntura econômica e a política fiscal do país. Desconhecer essas condições tornaria o orçamento impositivo um fator permanente de instabilidade fiscal e política.

Portanto, o orçamento impositivo não seria defensável caso não houvesse salvaguarda de garantia de racionalidade no gasto público. A factibilidade da impositividade da LOA suporta-se ainda nos seguintes fatos: iniciativa exclusiva pelo Poder Executivo; necessidade de o Legislativo indicar os recursos, no caso de aprovar emendas; e a possibilidade de o Poder Executivo promover vetos.

O sentido da impositividade não pode também ser pura e simplesmente a obrigatoriedade de executar o valor orçado para as despesas discricionárias. Isso porque, pelos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, a administração pública tem o dever de, na execução da programação, buscar o menor custo e os melhores meios. Existem várias situações em que a programação pode ser realizada por valor inferior àquele orçado.

Conclui-se que, adotada a impositividade, o que deve ser considerado obrigatório não é a execução do montante em si da despesa orçada para cada ação, mas sim o cumprimento da programação ou das metas implícitas à respectiva dotação.

A questão de fundo que motiva o orçamento impositivo encontra-se na forma discricionária como o contingenciamento vem sendo utilizado pela administração. Em função de haver um excesso de autorizações na LOA, além do acúmulo dos restos a pagar, o Poder Executivo fica livre para escolher as dotações que serão executadas, com os recursos que dispõe.

Ademais, pode condicionar a liberação dos recursos a questões que vão além dos aspectos meramente técnicos ou legais. Dessa forma, a liberação seletiva pode distorcer as prioridades que constam da LOA, estabelecidas de forma democrática, dentro do devido processo orçamentário constitucional.

Essa discricionariedade na execução concentra poder financeiro no Executivo, materializando situações que contrariam o equilíbrio de poderes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

Desloca-se o jogo político da seleção pública de verbas do Congresso para os gabinetes ministeriais ou a Casa Civil. A prática política cria uma espécie de segundo turno no que tange à definição das prioridades orçamentárias, subtraindo a eficácia das disposições constitucionais atinentes à matéria, sujeitando-se o Legislativo à necessidade de permanente barganha para liberação das emendas aprovadas.

Adotada a obrigatoriedade da execução das emendas, é prudente que se fixem limites a esse montante e que esse atributo se restrinja às programações prioritárias, dado a elevada rigidez atualmente existente na programação da LOA.

Nossa proposta é tornar obrigatória a execução financeira de montante que compreenda programações oriundas de emenda individuais, compatíveis com as prioridades definidas na LDO, cujo papel é servir de elo entre o sistema de planejamento e orçamento, conforme preconizado na Carta Magna. É necessário que as emendas que comporão a programação de execução obrigatória atendam a critérios de um planejamento abrangente traduzido nas prioridades selecionadas na LDO.

Havendo harmonia das emendas com as prioridades governamentais, conferir-lhe caráter de execução obrigatória é uma decisão política que envolve, sobretudo, a definição de salvaguardas. Se a elaboração do orçamento estiver correta quanto às estimativas de receitas e ao conjunto de encargos, atendida a meta de resultado primário, não há razão para deixar de conferir caráter preferencial para as emendas parlamentares, a exemplo do que já é feito com as despesas do PAC.

Com relação a garantia de que os recursos de que estamos reservando para a execução das emendas individuais prioritárias não estejam superestimados, fixamos como parâmetro o limite de 1% da receita corrente líquida efetivamente arrecadada no exercício anterior.

Já para fins de elaboração do orçamento, limitamos a apresentação de emendas individuais ao mesmo percentual sobre a receita corrente líquida constante do projeto.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

A PEC 565/06 altera profundamente a Seção II - Dos Orçamentos, do Capítulo II - Das Finanças Públicas, ao suprimir o rito orçamentário congressional substituindo-o pelo regime bicameral, com extinção da CMO e novos prazos compatíveis com o bicameralismo. Em nosso Substitutivo mantivemos o regime congressional.

Quanto ao tornar obrigatória a execução de toda programação constante da LOA, salvo solicitação do Presidente da República de contingenciamento ou cancelamento, entendemos que em virtude da elevada rigidez atualmente existente na programação da LOA, conforme destacado em Nota Técnica da Consultoria de Orçamento desta Câmara dos Deputados e na apresentação da Secretária de Orçamento Federal, o mais prudente é limitar essa obrigatoriedade a um subconjunto das despesas, qual sejam, as programações introduzidas na LOA por intermédio de emendas individuais.

Ao mesmo tempo estabelece um rito processual para o contingenciamento das programações orçamentárias e caso não haja deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação seria considerada aprovada. Consideramos que a redação é permissiva ao incluir cláusulas para o contingenciamento, inclusive para emendas, e sua justificação pormenorizada das razões de natureza técnica ou jurídica, que impossibilitem a execução das dotações de eficácia duvidosa.

A aprovação por decurso de prazo, como previsto na PEC 565/06, fere a independência dos Poderes porquanto inverte o ônus da aprovação em ato unilateral do Executivo. Assim, adotamos em nosso Substitutivo o modelo de apreciação das medidas provisórias, no qual a ausência de manifestação do Congresso Nacional resulta em rejeição da iniciativa do Executivo.

Dentre as emendas apresentadas, existem diversas iniciativas de alteração da legislação, desde a pura e simples obrigatoriedade da execução das emendas até a restrição de seu percentual de contingenciamento, que não poderia ser superior àqueles praticados para as demais despesas.

Manifestamo-nos quanto às proposições apensadas nos seguintes termos:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

As PECs nº 169/03, 385/05 e 189/12 tornam obrigatória ou não passível de contingenciamento toda a programação orçamentária e sujeita sua impossibilidade à apreciação do Congresso Nacional, com aprovação por decurso de prazo, de 45 dias (PEC nº 169/2003). Pela aprovação nos termos do Substitutivo.

As PECs nº 46/07, 96/07, 321/09, 192/12, 201/12 e 232/12 tornam obrigatória a execução dos créditos constantes da lei orçamentária anual oriundos de emendas parlamentares. Propomos a aprovação dessas proposições na forma do Substitutivo apresentado.

As PECs nº 20/11 e 152/12 determinam a obrigatoriedade da execução de ações de determinadas áreas temáticas, como saúde, segurança e educação incluídas ou acrescidas à lei orçamentária por emendas individuais. A priorização de áreas específicas já é atribuição constitucional das LDOs, todavia dá-se o acolhimento parcial da obrigatoriedade das emendas, assim somos pela aprovação, nos termos do Substitutivo.

A PEC nº 465/05 somente antecipa o envio da LDO para nove meses e meio antes do término do exercício financeiro. Já a PEC nº 145/12 veda o encerramento da sessão legislativa sem a apreciação dos vetos à LDO. O tema não é contemplado no Substitutivo por não vermos motivo para tal antecipação ou não encerramento em razão de vetos, assim propomos a rejeição de ambas.

A PEC nº 281/08, estabelece a obrigatoriedade de execução das receitas orçamentárias. Entendemos tratar-se de dispositivo de difícil consecução, tendo em vista que as receitas que constam da LOA são uma estimativa que, devido a diversos fatores, inclusive vários que fogem ao controle do Governo, podem ou não se realizar. Ademais, o princípio da anualidade tributária, que exigia a previsão orçamentária para sua exação, desde há muito foi substituído pelo princípio da anterioridade, pelo qual só podem ser cobrados os tributos aprovados no exercício anterior a sua imposição. Assim, somos por sua rejeição.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

A PEC nº 330/09 propõe a proibição de encerramento da sessão legislativa caso a LOA não tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional. Entendemos que não há como impedir o encerramento da quarta sessão legislativa, tendo em vista que a própria Constituição estabelece a duração da legislatura em quatro anos. A PEC propõe ainda que a LOA identifique as programações de execução obrigatória, entretanto, silencia sobre se essas prioridades seriam definidas na LDO. Adicionalmente, a PEC propõe novas datas para o encaminhamento e a aprovação do PPA, e para o encaminhamento da LDO. Pretende assim eliminar o problema da inversão de hierarquia da legislação entre o PPA e a LDO que ocorre em todo primeiro ano do mandato presidencial. A antecipação da apresentação do projeto de PPA para 15 de março do primeiro ano do mandato executivo somente seria factível caso houvesse uma simplificação no formato do PPA. Assim, somos por sua rejeição.

No tocante às emendas apresentadas a esta Comissão, manifestamos nos seguintes termos:

As emendas nº 1, 2, 3, 4, 6, 11, 12, 13, 15, 17 e 18 tornam obrigatória ou não passível de contingenciamento a execução dos créditos constantes da lei orçamentária anual oriundos de emendas parlamentares. Propomos a aprovação dessas proposições na forma do Substitutivo apresentado.

A emenda nº 5 visa manter os §§1º e 2º do art. 166 da CF, suprimidos pela PEC nº 565/06. Propomos sua aprovação nos termos do Substitutivo apresentado.

A emenda nº 7, que trata da execução provisória na ausência de lei orçamentária sancionada, propomos a aprovação na forma do Substitutivo.

A emenda nº 9 propõe maior controle nas programações oriundas de emendas. Propomos sua aprovação nos termos do Substitutivo apresentado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

A emenda nº 10 assegura obrigatoriedade às transferências para outros entes da Federação. Propomos sua aprovação nos termos do Substitutivo apresentado.

A emenda nº 16 torna a programação constante da lei orçamentária anual de execução obrigatória, ressalvada a possibilidade de limitação de empenho por ato exclusivo do Chefe do Poder Executivo nos casos de impossibilidade de execução integral, por razões técnicas, jurídicas ou de gestão, que devem ser publicadas. Propomos sua aprovação nos termos do Substitutivo.

A emenda nº 8, que trata do estabelecimento de cronograma de execução financeira para restos a pagar. Propomos sua aprovação nos termos do ADCT deste Substitutivo.

A emenda nº 14 visa alterar o percentual do Fundo de Participação dos Municípios. Propomos sua rejeição, por fugir do escopo desta Comissão.

Diante do exposto, submetemos a esta Comissão Especial nosso voto pela admissibilidade das emendas apresentadas nesta Comissão Especial de nº 1 a 18, e, no mérito, pela aprovação das PECs nºs 565/06, 169/03, 385/05, 46/07, 96/07, 321/09, 20/11, 152/12, 189/12, 192/12, 201/12 e 232/12, e das emendas apresentadas nesta Comissão Especial de nº 1 a 13, 15 a 18, na forma de Substitutivo que apresentamos; e pela rejeição das PECs nº 465/05, 281/08, 330/09 e 145/12 e da emenda apresentada nesta Comissão Especial de nº 14.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado Édio Lopes

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

SUBSTITUTIVO APRESENTADO

Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta art. 35-A ao ADCT, 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 O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do §§ 10 e 11:

Art. 165.

§ 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal.

§ 11. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado até 31 de dezembro, a programação dele constante será executada somente para o atendimento das despesas previstas no art. 166, § 3, II, e demais despesas correntes obrigatórias.

Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12 e 13:

Art. 166.

§ 9º A aprovação de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária será limitada ao montante de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto.

§ 10. É obrigatória a execução financeira da programação prioritária incluída na lei orçamentária por emendas individuais, observado o art. 165, § 2º, de forma isonômica, nos termos do regimento comum do Congresso Nacional, em montante



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal

correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal para a execução da programação prevista no § 10 deste artigo:

I - até 30 de abril, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento;

II - até 30 de junho, o órgão responsável ou o beneficiário providenciará as medidas necessárias para superação do impedimento;

III - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional para remanejamento ou cancelamento da programação orçamentária cujo impedimento não tiver sido superado;

IV - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no art. 166, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.

§ 12. O relatório de que trata o art. 165, § 3º, demonstrará a execução da programação a que se refere o § 10 deste artigo e seu cumprimento será objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I.

§ 13. Consideram-se obrigatórias as transferências necessárias à execução da programação prevista no § 10 deste artigo.

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do art. 35-A:

Art. 35-A. A liquidação financeira do saldo de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional relativo a programações derivadas de emendas individuais será efetivada nos três primeiros exercícios financeiros, sendo no mínimo de quarenta por cento no primeiro deles.

Art. 4º As disposições desta Emenda Constitucional aplicam-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos de suas Constituições ou Leis Orgânicas.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.