



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2024

Altera o art. 166 da Constituição, para dispor sobre critérios de aprovação e execução das emendas às leis de natureza orçamentária.

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 A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 166.....

.....

§ 2º As emendas aos projetos de lei referidos neste artigo:

I – compreendem exclusivamente:

- a) as emendas individuais e de bancadas de parlamentares dos Estados e do Distrito Federal; e
- b) as relacionadas às finalidades do inc. III do § 3º; e

II - serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. (NR)

.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas em valor total não superior a dois terços do montante previsto no § 21, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (NR)

.....

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até um terço do previsto no § 21. (NR)

.....
§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite correspondente à metade dos montantes fixados em cada um dos parágrafos respectivos. (NR)

.....
§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe o disposto nos §§ 22 e 23. (NR)

.....
§ 21. Os montantes a que se referem os § 9º e § 12 deste artigo correspondem aos valores fixados para essas finalidades no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, corrigidos pela variação da receita corrente líquida verificada entre o exercício anterior ao do encaminhamento do projeto e o exercício imediatamente anterior, observada ainda a proporção estabelecida pelo § 9º-A. (NR)

.....
§ 22. A execução orçamentária e financeira da União na implementação de políticas públicas finalísticas, inclusive quando envolverem distribuição, mediante doação, de equipamentos, obras ou serviços adquiridos centralizadamente por órgão da Administração Federal, fica condicionada:

I - à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo órgão concedente ou executor, de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução da política pública correspondente, os quais:

a) levarão em conta exclusivamente:

1. indicadores socioeconômicos da população beneficiada;
2. outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão; e
3. critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público; e





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

b) serão definidos no âmbito de cada política pública pela lei aplicável à área de atuação governamental respectiva nos termos desta Constituição, ou, na sua ausência ou por delegação prevista na própria lei, por ato administrativo do órgão ao qual caiba a competência pela execução da política correspondente;

II – à aferição, de modo motivado e transparente, da observância do disposto no inc. I, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares, por parte do ordenador da despesa. (NR)

§ 23 Não se aplica o disposto no art. 22, inc. I, exclusivamente:

I - às transferências obrigatórias de que tratam os arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal, bem como àquelas que decorram de simples compartilhamento de receitas de titularidade de outros entes da Federação, nos termos previstos na Constituição; e

II - às despesas de natureza imprevisível e urgente, decorrentes dos efeitos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.” (NR)

Art. 2º Na lei orçamentária para o exercício de 2025, o montante a que se refere o art. 21 corresponderá à soma do valor empenhado no exercício de 2023 todas as programações orçamentárias que ostentem o identificador de RP igual a 6, 7 e 8, a que se refere o art. 7º, § 4º, inc. II, alínea ‘c’, itens 1, 2 e 3, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

Art. 3º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir da lei orçamentária anual para o exercício de 2025.

JUSTIFICAÇÃO

O abuso na aplicação de recursos em emendas parlamentares tornou-se um problema crítico para a União Federal e razão de severíssimas e justas críticas da sociedade. Embora originalmente sejam o instrumento por excelência do papel parlamentar de guardião





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

dos recursos públicos, o aumento desmesurado e a opacidade e discricionariedade exacerbados na sua aplicação desnaturaram de tal forma esse instituto que exigem uma transformação radical para que a cidadania não se volte contra a própria instituição parlamentar, encontrando na malversação das emendas um motivo para combater a própria instituição legislativa, que quando cumpre o seu papel é o mais importante garante da democracia.

Muitos problemas precisam ser enfrentados; alguns estão já na mira do Supremo Tribunal Federal. Esta proposição aborda dois temas que têm substância eminentemente política, mas que são indissociáveis da correção dos demais abusos.

O primeiro ponto é a questão das “emendas de comissão”, que existem desde as primeiras regulamentações do processo orçamentário e, em tese, são importantes ferramentas de decisão legislativa sobre políticas públicas. A prática, porém, converteu-as em substitutos do malfadado “orçamento secreto”, pelo qual se concentram recursos massivos em algumas rubricas e sua distribuição é decidida de forma opaca por agentes desconhecidos do público e que não são dados à publicação. São valores distribuídos entre comissões de forma não igualitária nem amparada por qualquer fundamento técnico, e distribuído por “indicações” das quais não se sabe a origem - em suma, uma versão mal disfarçada do “orçamento secreto” que já foi em boa hora declarado inconstitucional. Para essa finalidade, nossa proposta corta na carne: a pura e simples extinção das emendas de comissão, determinando na Constituição Federal que as modalidades de emenda de mérito (isto é, excetuada a correção de erros e omissões) são exclusivamente duas: individuais e de bancada estadual.

A extinção das emendas de comissão é feita pela incorporação do valor que atualmente representam aos montantes reservados às emendas individuais e de bancada, respeitadas as proporções atuais entre as modalidades (dois terços e um terço), e também a proporção entre o valor reservado para deputados e senadores.

Para a fixação do valor inicial, adotamos um parâmetro objetivo: o montante total empenhado das emendas individuais, de bancada e comissão, que representa o esforço fiscal que os Poderes deliberaram ser possível de ser alcançado com as forças da economia atual. Utilizamos os valores nominais empenhados de 2023, por duas razões: primeiro, porque os valores de 2024 ainda não são conhecidos; segundo, porque a atual suspensão da execução de emendas por comando judicial pode implicar na impossibilidade de empenhar parte das mesmas até o final do ano, reduzindo artificialmente o valor desse parâmetro. Estas incertezas mais do que compensam a utilização de valores nominais do ano anterior, dado o pequeno valor da perda inflacionária decorrente dos índices moderados observados em 2023.





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

A partir dessa base inicial, mantém-se a vinculação atual da parcela das emendas à receita corrente líquida, fixando que a correção do montante a elas destinado far-se-á na mesma proporção da variação da receita corrente líquida entre os exercícios.

Por fim, estabelecemos critérios básicos que, em consonância com os princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência, devem reger não apenas as emendas (tornando “equitativa” a sua execução dentro de parâmetros aceitáveis constitucionalmente) mas toda a execução financeira federal, exigindo a publicação de critérios impessoais e objetivos para distribuição de recursos financeiros e materiais da União, baseados exclusivamente nas necessidades das populações beneficiárias dentro de cada política pública, sob a responsabilidade indelegável dos ordenadores de despesa.

Diante do exposto, conto com o apoio dos pares para a aprovação desta proposta de emenda à constituição.

Sala das Sessões,

ALESSANDRO VIEIRA

(MDB/SE)

