



ANAIIS DA ASSEMBLÉIA

PODER LEGISLATIVO

AVULSO

CURITIBA, QUARTA-FEIRA, EM 29 DE AGOSTO DE 2007

ANO XXXII

Mesa Executiva

NELSON JUSTUS
Presidente - Democratas

ANTONIO ANIBELLI
1º Vice-Presidente - PMDB

AUGUSTINHO ZUCCHI
2º Vice-Presidente - PDT

FELIPE LUCAS
3º Vice-Presidente - PPS

ALEXANDRE CURI
1º Secretário - PMDB

LUCIANA RAFAGNIN
2ª Secretária - PT

LUIZ ACCORSI
3º Secretário - PSDB

CIDA BORGHETTI
4ª Secretária - PP

CHICO NOROESTE
5º Secretário - PL

ABIB MIGUEL
Diretor Geral

Lideranças

Líder do Governo	Luiz Claudio Romanelli
Líder da Oposição	Valdir Rossoni
PMDB	Waldyr Pugliesi
PSDB	Ademar Traiano
Democratas	Plauto Miró
PT	Elton Welter
PP	Duílio Genari
PDT	Luiz Carlos Martins
PTB	Fábio Camargo
Bloco PPS/PMN	Dr. Batista
Bloco PSB/PL/PRB/PV	Reni Pereira

Representação Partidária

PMDB - 16: Alexandre Curi - Antonio Anibelli - Artagão Júnior - Beti Pavin - Caíto Quintana - Cleiton Kielse - Dobrandino da Silva - Edson Strapasson - Luiz Claudio Romanelli - Luiz Eduardo Cheida - Mamede - Mauro Moraes - Nereu Moura - Stephanes Júnior - Teruo Kato - Waldyr Pugliesi; **PSDB** - 07: Ademar Traiano - Francisco Bühner - Luiz Accorsi - Luiz Malucelli - Luiz Nishimori - Miltinho Pupio - Valdir Rossoni; **PT** - 06: Elton Welter - Luciana Rafagnin - Pedro Ivo - Pércles de Mello - Professor Luizão - Tadeu Veneri; **Democratas** - 05: Durval Amaral - Elio Rusch - Nelson Justus - Osmar Bertoldi - Plauto Miró; **PP** - 04: Antonio Belinati - Cida Borghetti - Duílio Genari - Ney Leprevost; **PDT** - 03: Augustinho Zucchi - Edgar Bueno - Luiz Carlos Martins; **PPS** - 03: Douglas Fabrício - Felipe Lucas - Marcelo Rangel; **PTB** - 03: Carlos Simões - Fábio Camargo - Jocelito Canto; **PSB** - 02: Reni Pereira - Ribas Carli Filho; **PL** - 01: Chico Noroeste; **PRB** - 01: Pastor Edson Praczyk; **PMN** - 01: Dr. Batista; **PV** - 01: Rosane Ferreira; **Sem Partido** - 01: Geraldo Cartário

COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO

PARECER À PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL PROPOSIÇÃO N° 43/07

I - DA PROPOSTA:

Proposta de Emenda à Constituição:

Acrescenta artigo na Constituição do Estado do Paraná.

Art.1º Acrescenta artigo, que será o artigo 136-A, do Título IV, Capítulo III "Dos Orçamentos" da Constituição do Estado do Paraná com a seguinte redação:

"Art. 136-A. Os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais darão tratamento prioritário à agricultura.

Parágrafo Único. A prioridade referida no caput, sem prejuízo de outras medidas, assegura a destinação de, no mínimo, 3% (três por cento) da totalidade do Orçamento Anual do Poder Executivo para as dotações destinadas a Secretaria de Estado da Agricultura, devendo ser reajustado em 0,5% todo ano até atingir 5% (cinco por cento)."

II - DA ANALISE:

A proposta de Emenda Constitucional ora analisada, fundamenta-se nos mais nobres propósitos e situa-se plenamente afinada com a necessidade de fortalecimento do setor agrícola do Paraná, por isso, verificou-se ampla adesão a esta propositura pelo número de parlamentares que assinaram este Projeto. Reflete ainda, a preocupação desta Assembléia Legislativa com a situação da agricultura paranaense e mostra com esse gesto que o cenário atual não é aquele que a sociedade deseja e que o Paraná merece.

Contudo, cabe a esta Comissão, emitir sua opinião sobre este projeto buscando a convergência dos fatores técnicos e legais, as bases e diretrizes dos instrumentos que regem a matéria para não cometer a impropriedade de oferecer ao julgamento dos senhores parlamentares uma norma que seja contrária aos dispositivos constitucionais e legais, sob pena de crime de responsabilidade na gestão pública.

Deste modo, passamos a analisar os diversos aspectos que envolvem este projeto de emenda constitucional sob a ótica que emana da legislação vigente.

ASPECTOS TÉCNICOS

1. No que tange ao aspecto técnico releva dizer que a indicação do Art. 136 como âncora para albergar a propositura sob a indicação de 136-A, não é a melhor opção, visto que este artigo, apesar de constar do Título IV – Capítulo III tem contexto específico e objetivos divergentes desta proposta, senão vejamos o que diz o art. 136 da Constituição do Estado: *Art.136. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, serão entregues até o dia vinte de cada mês, na forma da legislação pertinente.*
O Art. 134 da CE, pela sua especificidade e abrangência, acomodaria a matéria proposta com mais legitimidade, com possibilidades de se estender a este novo parágrafo, inclusive.

ASPECTOS JURÍDICOS

2. A Constituição Federal deixa preservado, intacto, o princípio da separação dos Poderes quando expressa que cabe ao Poder Executivo iniciar as leis relativas ao tema contido no art. 165, referendado com o disposto no Art. 68, inciso I da Constituição Estadual. Neste sentido, a proposta sob análise, pelas manifestações da Secretaria de Estado do Planejamento, representando aqui o Poder Executivo, **deixou evidente que não foi do governo a iniciativa** alçada na matéria em análise.

Ainda, a **Constituição Federal veda vinculação de receitas exceto àquelas que ela própria estabeleça**, conforme dispõe o artigo 167, IV que diz: Art. 167... IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º;

Consoante ao disposto esta Proposta de Emenda Constitucional não encontra amparo para sua implementação na Carta Magna já que a vinculação proposta alcança os tributos citados no dispositivo nela mencionados

3. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma série de dispositivos importantes para o âmbito da execução orçamentária, a serem observadas na criação ou expansão das atividades do estado. Vejamos o que diz o art. 16 e 17:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

4. Como pode-se constatar as exigências e condições para a gestão de orçamentos públicos, leia-se PPA, LDO e LOA, relacionadas na Lei de Responsabilidade Fiscal corroboram o mandamento constitucional que atribui ao Poder Executivo a faculdade de iniciar leis com tal teor, dada a seriedade, o controle e as metas de resultados que requerem ações planejadas, acompanhamento e controle, principalmente no momento da criação e/ou expansão de gastos, como é o caso da matéria em discussão.
5. A propósito da importância dada a essas normas, e por isso trouxemos como alerta, é que, caso o Poder Executivo não observe os limites e condições estabelecidas pela LRF, o mesmo estaria sujeito à punições

penais e administrativas de que trata a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

6. Seguindo a narrativa dos fatos que irão subsidiar o desfecho deste parecer esta Comissão elaborou e apresenta fatos de natureza orçamentária e financeira que **revelam o contingenciamento e o nível de comprometimento incidentes sobre o Orçamento do Estado**, representado pelas vinculações constitucionais e legais, que **merecem reflexão quanto à pertinência de mais obrigações vinculadas por força de lei, cujo prazo é indeterminado, ou seja, superior ao período adstrito ao PPA ou a LOA**. Vejamos na seqüência o que dizem os números extraídos dos Balanços do Estado, e se esses comportam o atendimento à propositura em epígrafe:
7. **A vinculação das Receitas Correntes, aquelas consideradas "quentes"**, pois derivam do poder de Tributar e regularmente correspondem às expectativas, já **apresentam um nível significativo de comprometimento**, como podemos ver na justificativa apresentada pelo Poder Executivo contrapondo-se à proposição deste Projeto que assim declarou:

II – ainda, considerando apenas os recursos do Tesouro Geral do Estado devemos apontar que estes recursos já sofrem vinculações diversas, sendo algumas por força da legislação federal, e outras de legislação estadual, tais como: os **25%** para **transferências constitucionais aos Municípios**, sendo que do IPVA este percentual é de 50%; os **12%** de receita de impostos **para ações em Saúde**; os 6,6% sobre o IPVA, ITCMD, e os 16,66% sobre ICMS, IPI, LEI KANDIR, (incluindo a dívida ativa, juros e multas destes impostos) **para o FUNDEB** (percentual que irá atingir **20%** de todos esses impostos em 2009; os **30% para o Ensino** (no caso do Paraná este percentual passou para 30% por força de Emenda Constitucional); os **2%** da receita tributária **para Ciência e Tecnologia**, e ainda outros Fundos Especiais, entre os quais podemos destacar o FUNRESPOL, FUNREFISCO, FUNRESTRAN, FUMPM, FUMCB, FEMA, etc., portanto a vinculação pretendida nunca poderia ser sobre o total do Orçamento Anual do Poder Executivo. **As vinculações dos recursos do Tesouro Geral do Estado ultrapassam hoje, os 83%.**

8. As informações trazidas pelo Estado, conforme item 7, alerta este Poder, sobretudo nesta oportunidade em que se propõe novas vinculações que poderão gerar novos gastos àquele Poder, onde afirma que a partir do exercício de 2007, as vinculações serão ainda maiores, acima de 83% das Receitas do Tesouro Estadual, principalmente pela instituição do

- penais e administrativas de que trata a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.
6. Seguindo a narrativa dos fatos que irão subsidiar o desfecho deste parecer esta Comissão elaborou e apresenta fatos de natureza orçamentária e financeira que **revelam o contingenciamento e o nível de comprometimento incidentes sobre o Orçamento do Estado**, representado pelas vinculações constitucionais e legais, que **merecem reflexão quanto à pertinência de mais obrigações vinculadas por força de lei, cujo prazo é indeterminado, ou seja, superior ao período adstrito ao PPA ou a LOA**. Vejamos na sequência o que dizem os números extraídos dos Balanços do Estado, e se esses comportam o atendimento à propositura em epígrafe:
 7. A **vinculação das Receitas Correntes, aquelas consideradas “quentes”**, pois derivam do poder de Tributar e regularmente correspondem às expectativas, já **apresentam um nível significativo de comprometimento**, como podemos ver na justificativa apresentada pelo Poder Executivo contrapondo-se à proposição deste Projeto que assim declarou:

II – ainda, considerando apenas os recursos do Tesouro Geral do Estado devemos apontar que estes recursos já sofrem vinculações diversas, sendo algumas por força da legislação federal, e outras de legislação estadual, tais como: os **25%** para **transferências constitucionais aos Municípios**, sendo que do IPVA este percentual é de 50%; os **12%** de receita de impostos **para ações em Saúde**; os 6,6% sobre o IPVA, ITCMD, e os 16,66% sobre ICMS, IPI, LEI KANDIR, (incluindo a dívida ativa, juros e multas destes impostos) **para o FUNDEB** (percentual que irá atingir **20%** de todos esses impostos em 2009; os **30% para o Ensino** (no caso do Paraná este percentual passou para 30% por força de Emenda Constitucional); os **2%** da receita tributária **para Ciência e Tecnologia**, e ainda outros Fundos Especiais, entre os quais podemos destacar o FUNRESPOL, FUNREFISCO, FUNRESTRAN, FUMPM, FUMCB, FEMA, etc., portanto a vinculação pretendida nunca poderia ser sobre o total do Orçamento Anual do Poder Executivo. **As vinculações dos recursos do Tesouro Geral do Estado ultrapassam hoje, os 83%.**
 8. As informações trazidas pelo Estado, conforme item 7, alerta este Poder, sobretudo nesta oportunidade em que se propõe novas vinculações que poderão gerar novos gastos àquele Poder, onde afirma que a partir do exercício de 2007, as vinculações serão ainda maiores, acima de 83% das Receltas do Tesouro Estadual, principalmente pela instituição do

FONTE DE RECEITA E DESTINAÇÃO (VINCULAÇÕES)	% VINC	VALOR	SALDO
ITCMD - 100% - Imposto de Transmiss. Causa Mortis			61.491.779
OUTROS PODERES (LEGISLAT. JUDIC. MP)	17,20%	10.576.586	50.915.193
ENSINO PÚBLICO	25,00%	15.372.945	35.542.248
AÇÕES E SERV. SAÚDE	12,00%	7.379.014	28.163.235
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA	2,00%	1.229.836	26.933.399
TOTAL VINCULADO	56,20%	34.558.380	26.933.399
FPE - 100%			955.896.484
(-) CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEF	15,00%	143.384.473	812.512.011
(=) BASE DE CÁLCULO PARA AS DEMAIS VINCULAÇÕES			812.512.011
ENSINO PÚBLICO	25,00%	203.128.003	609.384.008
AÇÕES E SERV. SAÚDE	12,00%	97.501.441	511.882.567
TOTAL VINCULADO	46,45%	444.013.917	511.882.567
IPI - EXPORT - 100%			226.014.745
(-) COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS	25,00%	56.503.686	169.511.058
(-) CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEF	15,00%	25.426.661	144.084.398
(=) BASE DE CÁLCULO PARA AS DEMAIS VINCULAÇÕES			144.084.398
ENSINO PÚBLICO	25,00%	36.021.104	108.063.293
AÇÕES E SERV. SAÚDE	12,00%	17.290.137	90.773.163
TOTAL VINCULADO	59,34%	135.241.582	90.773.163
LEI KANDIR - 100%			147.457.440
(-) CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEF	15,00%	22.118.618	125.338.826
(=) BASE DE CÁLCULO PARA AS DEMAIS VINCULAÇÕES			125.338.826
ENSINO PÚBLICO	25,00%	31.334.704	94.004.123
AÇÕES E SERV. SAÚDE	12,00%	15.040.857	78.963.465
TOTAL VINCULADO	46,45%	68.493.979	78.963.461
TOTAL VINCULADO	71,69%	8.362.527.685	
RECEITAS LIVRES	28,31%		R\$ 3.302.860.282
RECEITA CORRENTE TOTAL	100,00%		R\$ 11.665.387.966

- a. Conforme demonstrado, **72% das Receitas Correntes, estão vinculadas** à alguns principais compromissos legais, mas não é tudo, o que vale dizer também que **os 28% restantes deverão ser suficientes para atender ao funcionamento dos órgãos e entidades que estão de fora das atividades vinculadas e aos demais programas e investimentos previstos no Plano Plurianual**. Deve-se salientar que essas vinculações são prioritárias o que significa serem atendidas preliminarmente durante a execução do orçamento. Como a demanda normalmente é maior que **os recursos disponíveis, os recursos disponíveis não são suficientes para atender plenamente aos anseios da sociedade**, e ocorre o que estamos

acostumados a presenciar: um corte significativo dos investimentos, como única alternativa para se cumprir os compromissos vinculados e manter as atividades do Estado com a sua manutenção mínima.

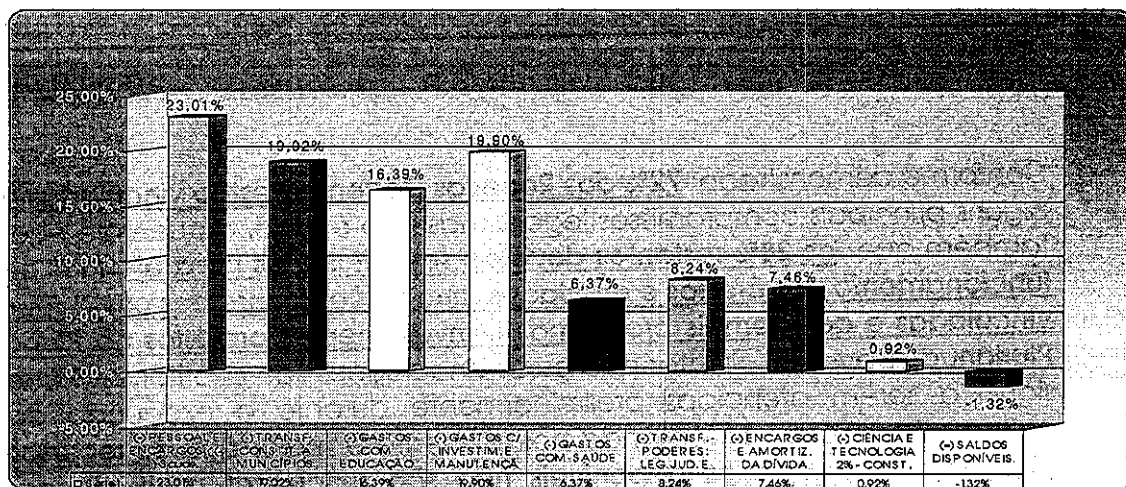
- b. Os números **indicam uma situação de cautela** na instituição de novos compromissos que representem aumento de despesas. O fato da origem da proposta não ter iniciativa no âmbito do Poder Executivo e a falta de instrumentos de avaliação dos impactos decorrentes desta propositura, pode levar o Estado a uma situação de descumprimento de obrigações cujos limites definidos em lei não podem ser negligenciados, e **esta pretensa obrigação atuará em detrimento de programas e ações imperiosos e emergenciais**.

Tabela 2 – Dados da Arrecadação, Vinculações e Despesas – Balanço do Governo Estadual do Exercício de 2006.

RECEITA TOTAL (JÁ DEDUZIDOS O FUNDEF)		R\$ 14.784.407.307	
DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	%	VALOR	SALDO
(-) PESSOAL E ENCARGOS (-) Saúde, Educação e Outros Poderes)	23,01%	R\$ 3.401.647.120	R\$ 11.382.760.187
(-) TRANSF. CONSTIT. A MUNICÍPIOS	19,02%	R\$ 2.811.743.685	R\$ 8.571.016.503
(-) GASTOS COM EDUCAÇÃO (Incluído do FUNDEF)	16,39%	R\$ 2.423.364.966	R\$ 6.147.651.536
(-) GASTOS C/ INVESTIM. E MANUTENÇÃO (-) Saúde e Educação	19,90%	R\$ 2.942.046.635	R\$ 3.205.604.901
(-) GASTOS COM SAÚDE	6,37%	R\$ 941.821.222	R\$ 2.263.783.680
(-) TRANSF. - PODERES: LEG. JUD. E MP	8,24%	R\$ 1.218.829.313	R\$ 1.044.954.367
(-) ENCARGOS E AMORTIZ. DA DÍVIDA	7,46%	R\$ 1.103.643.889	(R\$ 58.689.522)
(-) CIÊNCIA E TECNOLOGIA 2% - CONST. EST.	0,92%	R\$ 136.667.660	(R\$ 195.357.182)
(-) SALDOS DISPONÍVEIS	-1,32%		

Fonte: Relatórios Da Prestação de Contas do Governador - Exercício 2006.

R\$ 14.979.764.489



- c. A tabela 2 e o gráfico acima retratam o cenário orçamentário do Estado, e os resultados registraram em 2006 uma Despesa maior do que a Arrecadação em R\$195 milhões, o que demanda, dentre outras medidas, a recuperação de receitas inclusive através do aumento da carga tributária, o que é sempre uma medida amarga do ponto de vista político e refutada pela sociedade, ou na melhor das hipóteses a redução de despesas. Este é mais um indicativo de que projeto desta natureza, ainda que importante do ponto de vista social, requer um estudo detalhado das suas reais possibilidades enfocando neste caso o aspecto financeiro.
- d. Assim, entendemos que esta Comissão trouxe informações importantes e imprescindíveis à tomada de decisão quanto à admissibilidade ou não da propositura em debate salientando que o projeto apresentou-se destituído de instrumentos de medida de impactos orçamentários e financeiros necessários, nos termos da LRF para evidenciar os reflexos que ele irá provocar nas finanças estadual, e sequer dita regras de como esse aumento de despesas poderia ser compensado para não afetar as contas públicas, como preceitua a LRF.

IV - CONCLUSÃO

Conforme exposto, entendemos que o Projeto de Emenda Constitucional, ao pretender estabelecer prioridades para a política agrícola na execução dos orçamentos do Estado e, em consequência, expandir as atividades desta ação governamental mediante vinculação ao Orçamento Total do Poder Executivo, acha-se incompatível e inadequado do ponto de vista legal ao ferir os mandamentos do art. 165 da CF e art. 68 da CE, no que tange a competência dos Poderes, que neste caso a iniciativa é exclusiva do Executivo, e deixar de observar as condições e exigências impostas pela LRF, cujas responsabilidades de execução e controle cabem àquele Poder, sob pena de crime contra a gestão pública.

Cabe observar, entretanto, que não se esgota, apenas por esta iniciativa, a busca por alternativas na implementação dos mais nobres propósitos

trazidos no contexto deste Projeto, pois é função desta Assembléia Legislativa, através da apreciação e votação do futuro PPA e futuros Orçamentos corrigir através de emendas, dentro de suas prerrogativas legais, as distorções ou omissões detectadas nestas peças as quais deve aprovar.

Assim, pelo exposto somos de **PARECER CONTRÁRIO** a este Projeto de Emenda Constitucional, por ferir normas constitucionais e legais, motivo pelo qual recomenda-se seu arquivamento.

É o parecer.

Sala das Comissões, em 29 de agosto de 2007.

Deputada Cida Borghetti
Presidente

Deputado Nereu Moura
Relator

Deputado Plauto Miró