



# SENADO FEDERAL

## (\*) PARECER

### Nº 1.398, DE 2004

**Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 1999, tendo como 1º signatário o senador Pedro Simon, que inclui novo inciso no § 9º, além de novos parágrafos no art. 165 da Constituição Federal.**

**Relator: Senador Antônio Carlos Valadares**

#### I – Relatório

A presente proposta de emenda à Constituição acrescenta um inciso (III) ao § 9º do art. 165 da Constituição Federal, e também dois parágrafos a esse mesmo artigo, com vistas a garantir a participação popular no processo orçamentário, que deverá ser promovida pelos Poderes Executivo e Legislativo. Determina, ainda, que as dotações oriundas da participação popular serão obrigatoriamente executadas.

Na sua justificação, o nobre Senador Pedro Simon, primeiro signatário da iniciativa, informa que, em 1996, proposta com o mesmo teor foi por ele apresentada nesta Casa, e, agora, à antiga proposta acrescenta o § 11, para deixar claro que a medida não é meramente autorizativa, mas de execução obrigatória.

Reproduz, em seguida, a justificação que acompanhava a proposta anterior, que salienta o modelo centralizador pelo qual tem se pautado o processo orçamentário no País, gerando, assim, a exclusão da maioria em prol de uma minoria beneficiada pela tecnocracia que comanda esse processo. Deduz, então, que o uso do direito de cidadania deve tornar-se um instrumento para a obtenção da transparência das ati-

vidades com as finanças públicas, e, neste particular, o orçamento é, evidentemente, de importância fundamental. Faz-se imperiosa, portanto, a participação da cidadania no controle sobre as despesas governamentais.

Ademais, resgatam menor da que o beneficiário da aplicação dos recursos públicos, no caso, o povo, para exercer a fiscalização e o acompanhamento dos atos da gestão pública.

#### II – Análise

A proposta, fundamentada nos mais nobres propósitos e plenamente alinhada com os ditames da Constituição Federal, além de não ferir cláusulas pétreas, não dissente de nenhum dos postulados básicos da Lei Maior ou dos seus princípios centrais, informadores do regime político. Deixa preservado, intacto, o princípio da separação dos Poderes – obra-prima da legislação, na expressão de Montesquieu –, pois, se ao Poder Executivo cabe iniciar as leis relativas ao tema contido no art. 165, ao Congresso Nacional cabe apreciar essas iniciativas, consolidando-se, assim, o sistema de freios e contrapesos, fundamental alicerce do Estado de Direito.

A emenda que ora se aprecia, ao conferir aos Poderes Executivo e Legislativo a missão de promover a participação popular no processo de elaboração do orçamento, está fortalecendo o princípio da soberania popular, base primordial do Estado Democrático de Direito. É de bom alvitre que o parágrafo único do artigo primeiro de nossa Constituição dispõe que "todo poder aranca do povo, que o exerce por meio

■■■■■ Republicado para corrigir equívoco na identificação do ano da proposição.

de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Destarte, o presente projeto busca conferir aos Poderes a faculdade de promover a participação popular no orçamento público, solidificando, assim, princípio fundamental do regime – a cidadania. Alguns poucos avisados poderão alegar que se trata de mais uma norma com eficácia condicionada a uma posterior atuação legislativa. Pois bem, além do texto constitucional não ser o espaço normativo apropriado para se tecer minúcias de como deverá se dar a participação popular, a inserção deste princípio (participação popular na elaboração do orçamento) abre possibilidades para um amplo debate sobre a efetividade do orçamento.

Trago aqui um trecho do artigo "Orçamento Ético" do hoje senador licenciado para exercer o cargo de Ministro da Educação, Cristovam Buarque, que bem serve ao presente caso:

"A população brasileira ficou indignada quando descobriu que um juiz e um senador tinham roubado parte do dinheiro público destinado à construção de luxuoso prédio para o TRT de São Paulo. Mas não ficou horrorizada, nem indignada, anos antes, quando os três Poderes da União reservaram centenas de milhões de reais para a construção daquele prédio. Como se a corrupção estivesse apenas no desvio do dinheiro público para bolsos privados e não, também, no desvio de prioridades sociais para o desperdício em obras suntuosas.

Em um País onde faltam escolas, água, esgoto e energia, o roubo do dinheiro público está no juiz e senador que se apropriam dele, mas, também, nos dirigentes que escalam gastar em prioridades sem compromissos sociais.

A vigilância da imprensa e a indignação do povo conseguiram cassar o senador e prender o juiz, mas continuam alheias à elaboração do Orçamento, onde novos prédios luxuosos e gastos desnecessários serão incluídos (...).

A opinião pública precisa avançar da preocupação com o comportamento dos políticos para a ética das prioridades das políticas; da luta contra a corrupção dos desvios ilegais de recursos públicos previstos no Orçamento para

bolsos privados, à luta contra a corrupção dos desvios legais de verbas feitos no momento de elaboração do orçamento.

(...) Se as forças sociais ficarem alheias, esperando para mobilizar-se quando novos roubos ilegais ocorrerem, nos próximos meses o Congresso e o Executivo poderão aprovar um Orçamento cheio dos roubos legais, desvio de dinheiro de gastos prioritários para obras desnecessárias.

Nos últimos meses, a imprensa manteve competentes e combativos jornalistas vascularizando a vida de políticos suspeitos, o povo agiu com indignação diante do que tornou conhecimento. Bastaria que a mesma atenção fosse usada, nos próximos meses, para acompanhar o trabalho da Comissão de Orçamento, para que o povo soubesse dos desvios que estão sendo armados, se manifestasse diante de cada gasto que fosse proposto e pressionasse pela ética no Orçamento. (...)".

Na proposta sob análise, permanece como da alcada do Poder Executivo a faculdade de iniciar leis sobre matéria orçamentária, mas, dada a seriedade da questão, atenta-se para uma outra norma constitucional de grande espectro – o princípio da cidadania, para que o povo, do qual emanam todo o poder, possa participar de forma eficaz da definição de onde serão feitos os gastos públicos.

Assegura-se, assim, o equilíbrio de ambos os Poderes que, conjuntamente, trabalharão em favor do benefício coletivo. A proposta tem, em defesa da soberania popular em assunto tão relevante, o caráter de limitação de poder, pois se a realidade econômico-financeira é o principal, o decisivo para o Estado, então a respeito dela é que mais importa a divisão dos Poderes. Quem controla a economia e as finanças de um Estado governa-o. Montesquieu precisou como se hão de dividir o Legislativo e o Executivo; e os preceitos valem para a matéria econômico-financeira, aduzida pelo Mestre a cada passo. Cabe ao Legislativo elaborar as leis, mas cabe-lhe outrossim fiscalizar e impor a boa execução delas. Frêpila Montesquieu: 'Tení o direito, e deverá ter a faculdade, de examinar de que maneira foram executadas as leis que faz'. (...) Ensina que 'todo homem que tem poder elevado a abusar dele'. Principalmente o homem da área econômico-financeira. Então, a fiscalização do Legislativo impõe-se aqui, mais do que em qualquer outra matéria. (...)

As riquezas do Brasil sabemos, são grandes demais. ~~Para defendê-las, não bastam os Ministros. Precisa~~ ~~mais: precisa a força das instituições políticas. Precisa~~ ~~funcionar dos Poderes nessa área: que o Legislativo~~ ~~fiscalize, imponha o cumprimento das leis econômico-~~ ~~financeiras; freie o Executivo. (...) Frear o Executivo é~~ ~~função do Legislativo, repetimos com Montesquieu.~~ ~~Só ele podia. (PEDRO VIEIRA MOTTA, in Tradução e Comentários de "O Espírito das Leis", Ed. Saraiva, págs. 200 e 201).~~

Acreditamos, assim, que a presente proposta de emenda vem ao encontro do aperfeiçoamento requerido para a edificação de um Estado democrático, que deve se fundar numa coexistência harmônica e coerente entre os Poderes, com o fim de favorecer o bem comum. E o que parece oferecer a presente iniciativa.

Por fim, nunca é demais lembrar que a razão fundamental do denominado "orçamento participativo", que é realidade prática em várias Administrações Públicas geridas por setores progressistas da sociedade, reflete exatamente ao mesmo sustentáculo jurídico, econômico e ético da presente Proposição.

### III – Voto

Em face do exposto, opinamos por aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 1999, mediante emenda de redação que visa apenas aprimorar a técnica legislativa.

#### EMENDA Nº 1-CCJ

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 73, DE 1999

**Altera o art. 165 da Constituição Federal, para estabelecer normas sobre a participação popular no processo orçamentário.**

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 § 9º do art. 165 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

"Art. 165. ....

.....  
§ 9º .....

.....  
III – dispor sobre a forma de participação da população e de suas entidades representativas no processo orçamentário."

Art. 2º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

"Art. 165. ....

.....  
§ 10. Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão a participação direta de cidadãos brasileiros ou de entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

§ 11. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias aprovadas em decorrência da participação popular serão obrigatoriamente aplicados."

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 15 de setembro de 2004.

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC N° 13 DE 2004

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15/03/2004, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	<i>W. L. S.</i>
RELATOR:	<i>W. L. S.</i>
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO</b>	
SERYS SHHESSARENKO	1-EDUARDO SUPLICY
ALOIZIO MERCADANTE	2-ANA JÚLIA CAREPA
TIÃO VIANA	3-SIBÁ MACHADO
ANTONIO CARLOS VALADARES	4-DUCIOMAR COSTA
MAGNO MALTA	5-GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FERNANDO BEZERRA	6-JOÃO CAPIBERIBE
MARCELO CRIVELLA	7-AELTON FREITAS
<b>PMDB</b>	
LEOMAR QUINTANILHA	1-NEY SUASSUNA
GARIBALDI ALVES FILHO	2-LUIZ OTÁVIO
JOSÉ MARANHÃO	3-RENAN CALHEIROS
JOÃO BATISTA MOTTA	4-JOÃO ALBERTO SOUZA
ROMERO JUCÁ	5-MAGUITO VILELA
PEDRO SIMON	6-SÉRGIO CABRAL
<b>PFL</b>	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES	1-PAULO OCTÁVIO
CÉSAR BORGES	2-JOÃO RIBEIRO
DEMÓSTENES TORRES	3-JORGE BORNHAUSEN
EDISON LOBÃO (PRESIDENTE)	4-EFRAIM MORAIS
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO
<b>PSDB</b>	
ÁLVARO DIAS	1-ANTERO PAES DE BARROS
TASSO JEREISSATI	2-EDUARDO AZEREDO
ARTHUR VIRGÍLIO	3-LEONEL PAVAN
<b>PDT</b>	
JEFFERSON PÉRES	1-ALMEIDA LIMA
<b>PPS</b>	
MOZARILDO CAVALCANTI	1-PATRÍCIA SABOYA GOMES

Atualizada em: 12/03/2004

Assinam o Parecer à Proposta de emenda à Constituição nº 73, de 1999, na Reunião Ordinária de 15-9-04, complementando as assinaturas dos membros da Comissão, nos termos do art. 356, parágrafo único do RISF, os(as) senhores(as) senadores (as):

Fátima Cleide - Osmar Dias - Jonas Pinheiro - Augusto Botelho - João Ribeiro - João Batista Motte - Eduardo Suplicy - Lúcia Vânia - Almeida Lima - Flávio Arns - Tasso Jereissat - Patrícia Saboya Gomes - Dalcídio Amaral - Renan Calheiros.

**DOCUMENTOS ANEXADOS, NOS TERMOS DO ART. 250 DO REGIMENTO INTERNO:**

**RELATÓRIO**

Autor: Senador Pedro Simon e outros  
Relator: Senador Renan Calheiros

**I - Relatório**

**I.1. Introdução**

Com o apoio de expressivo número de parceiros, o nobre Senador Pedro Simon e outros ilustres senadores apresentam à consideração deste Senado Federal Proposta de Emenda Constitucional, com vistas a introduzir dispositivos relativos à participação da população e de suas entidades no processo orçamentário.

A proposição em exame apresenta alterações no art. 165 da Constituição Federal. Sugere, em primeiro lugar, a inclusão de um inciso ao § 9º do aludido artigo, prevendo que a lei complementar deverá "dispor sobre a forma de participação da população e de suas entidades no processo orçamentário".

Os eminentes senadores que subscreveram a presente proposta propõem também a inclusão de dois parágrafos ao citado art. 165 da Constituição. A inclusão do § 10 objetiva determinar que "os Poderes Executivo e Legislativo promoverão a participação direta de cidadãos brasileiros ou de entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais". Já a redação proposta para o § 11 determina que "as dotações oriundas da participação popular serão obrigatoriamente executadas".

Na justificação que acompanha a proposta, seus autores lembram que a proposição ora analisada é bastante semelhante a outra apresentada no ano de 1996, sendo a única diferença a inclusão do já referido § 11, que tem a função de "deixar patente tratar-se de medida de execução obrigatória e não só autorizativa".

Ressaltam, ainda na justificação, o caráter extremamente centralizador e pouco democrático do processo orçamentário. Afirmam que "o orçamento reveste-se de importância fundamental, capaz de mudar o quadro de desperdício de recursos da população, promovendo a justa distribuição e buscando a eficiência na execução das obras e serviços públicos". Destacam, nesse sentido, a importância do uso do direito de cidadania como um instrumento para a obtenção da transparência das atividades relacionadas às finanças públicas.

Para reforçar tal entendimento, aduzem os ilustres signatários da proposta que "a efetividade, eficácia e economicidade dos gastos públicos seriam mais facilmente alcançadas com o envolvimento participativo da sociedade brasileira nos processos de elaboração da Lei de Meios e de acompanhamento da execução orçamentária". Para exemplificar tal assertiva, citam casos bem sucedidos de elaboração da peça orçamentária com a efetiva participação da população beneficiada, como o da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Por fim, esclarecem que a alteração constitucional proposta apresenta apenas cláusulas norteadoras da ação política a ser desenvolvida nas três esferas de Governo, cabendo à lei complementar definir as características básicas do novo mecanismo.

Em 8 de setembro de 1999, a Proposição foi enviada a esta Comissão de Constituição e Justiça para exame e, em 22 de março de 2000, a nós distribuída para análise e relato.

**I.2. Análise**

A proposição em exame atende plenamente às disposições relativas à iniciativa e tramitação desse tipo de proposição (art. 60, inciso I, da Constituição; art. 212, caput e inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal), sendo subscrita por vinte e sete senadores.

Ademais, a Emenda Constitucional em análise, tanto quanto a sua forma quanto ao conteúdo, não apresenta qualquer tipo de limitação, seja circunstancial ou material, estando em conformidade aos preceitos constitucionais aplicáveis ao caso (art. 60, §§ 1º, 4º e 5º da Constituição Federal).

Dessa forma, no que se refere à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, nenhum ônus existe à tramitação e aprovação da presente emenda.

A proposta ora examinada afigura-se, indubitablemente, meritória e relevante. Não se pode negar, consoante expõem os autores na justificação, que a atual estrutura de elaboração das leis orçamentárias é extremamente hermética, não permitindo a participação popular. Sem dúvida, a alteração proposta abriria um caminho para que os cidadãos e as suas entidades representativas pudessem efetivamente participar da elaboração das leis orçamentárias.

Outro ponto positivo da proposta em exame refere-se à determinação dirigida aos Poderes Executivo e Legislativo, entido de que promovam a participação dos cidadãos não só na elaboração, mas também no controle da execução das leis orçamentárias. A proposta também contém dispositivo tornando obrigatória a execução de dotações inseridas em lei orçamentária por meio de iniciativa popular, o que torna mais efetiva essa forma de participação da sociedade.

Sobre o tema da participação política dos cidadãos, vale destacar que estudos da moderna ciência política, desde "Da Democracia na América" de Alexis de Tocqueville, demonstram que há forte correlação entre os níveis de desenvolvimento de regiões ou países e a participação cívica de sua população. Essa hipótese, deve-se esclarecer, foi fartamente comprovada no já clássico estudo realizado por Robert Putnam, durante 20 anos (1970-90) na Itália, buscando explicações para a situação de desenvolvimento do Norte e de atraso do sul daquele País<sup>1</sup>.

Pode-se, portanto, considerar que a proposta em exame é portadora de evidentes méritos, na medida em que visa ampliar a participação da população no processo de elaboração e controle da execução das leis orçamentárias, o que certamente irá contribuir para o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, bem como concorrer para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

### 1.3. Conclusão

A presente proposta de emenda à Constituição conforma-se com os normativos pertinentes, não merecendo qualquer reparo quanto aos aspectos de constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade, sendo, além do mais, de incontestável mérito.

### II – Voto do Relator

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2000, com as alterações de redação que faço constar da emenda de redação a seguir, com vistas a adequar a proposição às disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998:

### EMENDA

Dé-se aos artigos 1º e 2º da Proposta de Emenda Constitucional nº 73, de 1999, a seguinte redação:

Art. 1º Inclua-se um inciso, a ser numerado como III, no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, com a seguinte redação:

"Art. 165. ....  
§ 9º ....  
III – dispor sobre a forma de participação da população e de suas entidades no processo orçamentário. (AC)"

Art. 2º Incluam-se dois parágrafos, a serem numerados como 10 e 11, no art. 165 da Constituição Federal, com as seguintes redações:

"§ 10 Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão a participação direta de cidadãos brasileiros ou de entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. (AC)

<sup>1</sup> Vide Nota Técnica CONORF nº 48/98, do Consultor James Glazebrook

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 73, DE 1999

(Do Senhor Senador Pedro Simon  
e outros Senadores)

Inclui novo inciso no § 9º, além de novos parágrafos no art. 165 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art 60, § 3º, da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Inclua-se um inciso, a ser numerado como III, no art. 165, § 9º da Constituição Federal, com a seguinte redação:

"Art. 165 .....  
§ 9º .....  
III – dispor sobre a forma de participação da população e de suas entidades no processo orçamentário. (AC)"

Art. 2º Incluam-se dois parágrafos, a serem numerados como 10 e 11, no art. 165 da Constituição Federal, com as seguintes redações:

"§ 10 Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão a participação direta de cidadãos brasileiros ou de entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. (AC)

§ 11 As dotações oriundas da participação popular serão obrigatoriamente executadas. (AC)"

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, de 2000.

## RELATÓRIO

Relator: Senador Leomar Quintanilha

### I – Relatório

A presente proposta de emenda à Constituição acrescenta um inciso (III) ao § 9º do art. 165 da Constituição Federal, e também dois parágrafos a esse mesmo artigo, com vistas a garantir a participação popular no processo orçamentário, que deverá ser promovida pelos Poderes Executivo e Legislativo. Determina, ainda, que as dotações oriundas da participação popular serão obrigatoriamente executadas.

Na sua justificação, o nobre Senador Pedro Simon, autor da iniciativa, informa que, em 1996, proposta com o mesmo teor foi por ele apresentada nesta Casa, e, agora, à antiga proposta acrescenta o § 11, para deixar claro que a medida não é meramente autoritativa, mas de execução obrigatória.

Reproduz, em seguida, a justificação que acompanhava a proposta anterior, que salienta o modelo centralizador pelo qual tem se pautado o processo orçamentário no País, gerando, assim, a exclusão da maioria em prol de uma minoria beneficiada pela tecnocracia utilizada nesse processo. Deduz, então, que o uso do direito de cidadania deve tornar-se um instrumento para a obtenção da transparência das atividades com as finanças públicas, e, neste particular, o orçamento reveste-se de importância fundamental. Faz-se imperiosa, portanto, a participação da cidadania no controle sobre as despesas governamentais.

Ademais, ninguém melhor do que o beneficiário da aplicação dos recursos públicos, no caso, o povo, para exercer a fiscalização e o acompanhamento dos atos da gestão pública.

### II – Voto

A proposta, fundamentada nos mais nobres propósitos e plenamente afinada com os ditames da Constituição Federal, além de não ferir cláusulas pétreas, não dissente de nenhum dos postulados básicos da Lei Maior ou dos seus princípios centrais, informadores do regime político. Deixa preservado, intacto, o princípio da separação dos Poderes – *obra-prima da legislação*, na expressão de Montesquieu —, pois, se ao Poder Executivo cabe iniciar as leis relativas ao tema contido no art. 165, ao Congresso Nacional cabe apreciar essas iniciativas, consolidando-se, assim, o sistema de freios e contrapesos, fundamental alicerce do Estado de Direito.

A emenda que ora se aprofunda, ao conferir aos Poderes Executivo e Legislativo a missão de promover a participação popular no processo aqui referido,

está fortalecendo o princípio da harmonia entre os Poderes para que estes, constituídos com a finalidade primordial de favorecer o bem comum, façam valer com mais afinco os princípios gravados no Preambulo da Constituição Federal, relativos à cidadania e à soberania popular.

O presente projeto não subtrai atribuições do Chefe da Nação, mas busca conferir aos Poderes a faculdade de promover a participação popular no orçamento público, solidificando, assim, princípio fundamental do regime – a cidadania. Dessa forma, aperfeiçoaria o sistema de freios e contrapesos, em que os poderes, embora independentes, se harmonizam para promover o interesse coletivo. O mestre iluminista, tendo em mente o equilíbrio necessário entre os poderes, que deverá prevalecer a despeito de sua independência, pontificou na sua mais importante obra que “se, num Estado livre, o Poder Legislativo não deve ter o direito de parar o Executivo, terá o direito, e deverá ter a faculdade, de examinar de que maneira foram executadas as leis que fez”. (“O Espírito das Leis”, Capítulo VI).

Na proposta sob análise, permanece como da alçada do Poder Executivo a faculdade de iniciar leis com tal teor, mas, dada a seriedade da questão do orçamento público, atenta-se para uma outra norma constitucional de grande espectro – o princípio da cidadania, para que o povo, do qual emana todo o poder, possa participar de forma eficaz da gestão dos gastos públicos.

Assegura-se, assim, o equilíbrio de ambos os Poderes que, conjuntamente, trabalharão em favor do benefício coletivo. A proposta tem, em defesa da soberania popular em assunto tão relevante, o caráter de limitação de poder, pois se a realidade econômico-financeiro é o principal, o decisivo para o Estado, então a respeito dela é que mais importa a divisão dos Poderes. Quem controla a economia e as finanças de um Estado governado”. Montesquieu precisou como se hão de dividir o Legislativo e o Executivo; e os preceitos valem para a matéria econômico-financeira, aduzida pelo Mestre a cada passo. Cabe ao Legislativo elaborar as leis, mas cabe-lhe outrossim fiscalizar e impor a boa execução delas. Explica Montesquieu: “Terá o direito, e deverá ter a faculdade, de examinar de que maneira foram executadas as leis que fez”. (...) Ensinou que “todo homem que tem poder é levado a abusar dele”. Principalmente o homem da área econômico-financeiro. Então, a fiscalização do Legislativo impõe-se aqui, mais do que em qualquer outra matéria. (...) As riquezas do Brasil, sabemos, são grandes demais. Para defendê-las, não bastam os Ministros. Precisa mais: precisa a força das instituições políti-

cas. Precisa a divisão dos Poderes nessa área: que o Legislativo fiscalize, imponha o cumprimento das leis econômico-financeiras; freie o Executivo. (...) Frear o Executivo é função do Legislativo, repetimos com Montesquieu. Só ele pode." (Pedro Vieira Motta, *in* Tradução e Comentários de "O Espírito das Leis", Ed. Saraiva, págs. 200 e 201).

Acreditamos, assim, que a presente emenda vem ao encontro do aperfeiçoamento requerido para a edificação de um Estado democrático, que deve se fundar numa coexistência harmoniosa e coerente entre os Poderes, com o fim de favorecer o bem comum. E o que parece oferecer a presente iniciativa, razão por que opinamos por sua aprovação, mediante substitutivo que visa apenas aprimorar a técnica legislativa.

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 73, (SUBSTITUTIVO), DE 1999**

**Altera o art 165 da Constituição Federal, para estabelecer normas sobre a participação popular no processo orçamentário.**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos art. 60, § 3º, da Constituição Federal, promulgaram a seguinte redação constitucional:

Art. 1º O § 9º do art. 165 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

"Art. 165. ....

.....  
§ 9º .....

.....  
III – dispor sobre a forma de participação da população e de suas entidades no processo orçamentário." (NR)

Art. 2º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

.....  
"Art.165. ....

.....  
§ 10. Os Poderes Executivo e Legislativo promoverão a participação direta de cidadãos brasileiros ou de entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

§ 11. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias aprovadas em decorrência da participação popular serão obrigatoriamente aplicados." (NR)

Art. 3º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Salão da Comissão, - Leomar Quintanilha, Relator.

Publicado no Diário do Senado Federal de 09 - 10 - 2004