

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2003, primeiro signatário o Senador Efraim Moraes, que *acrescenta o inciso XII e §§ 5º e 6º ao art. 167 da Constituição Federal, criando regras para a limitação de empenhos e de pagamentos para a execução da lei orçamentária anual.*

RELATOR: Senador **FRANCISCO DORNELLES**

RELATOR AD HOC: Senadora **NÍURA DEMARCHI**

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 35, de 2003, que tem como primeiro signatário o ilustre Senador Efraim Moraes, *acrescenta o inciso XII e §§ 5º e 6º ao art. 167 da Constituição Federal, criando regras para a limitação de empenhos e de pagamentos para a execução da lei orçamentária anual.*

Nesse sentido, a proposição objetiva:

a) vedar a limitação de empenhos e pagamentos sem autorização legislativa específica, formalizada em decreto legislativo aprovado com base em proposta do Poder Executivo, seguindo rito similar ao estabelecido para o projeto de lei orçamentária anual;

b) permitir que a lei orçamentária anual autorize o Poder Executivo a, mediante decreto, limitar empenhos e pagamentos, nos valores e condições nela especificados.

A correspondente justificação informa que a proposta pretende “retomar ao Poder Legislativo, como já ocorreu nas sociedades mais organizadas, poder efetivo de definição sobre a alocação dos recursos públicos”.

Não há emendas à proposição ora relatada.

II – ANÁLISE

Consoante prevê o art. 356 do Regimento Interno da Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre proposta de emenda à Constituição.

Passamos, pois, a analisar a presente proposição.

Preliminarmente, devemos consignar que o Senador Paulo Octávio, que nos antecedeu na relatoria da presente proposição, chegou a produzir relatório sobre a matéria, no qual concluiu pela apresentação de requerimento de apensação da PEC nº 35, de 2003, à PEC nº 22, de 2000, que *altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual*. O relatório original não chegou a ser apreciado por esta Comissão.

A referida PEC nº 22, de 2000, que tem como primeiro subscritor o saudoso Senador Antonio Carlos Magalhães, foi aprovada pelo Senado Federal em 2 de agosto de 2006. O texto encaminhado à Câmara dos Deputados altera os arts. 57, 165 e 166 da Constituição Federal e nela acrescenta o art. 165-A. A matéria mais estritamente relacionada com a versada na PEC nº 35, de 2003, recebe a seguinte disciplina na PEC nº 22, de 2000, por introdução do art. 165-A na Lei Maior:

Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o *caput* deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.

O art. 4º da PEC nº 22, de 2000, prevê que o disposto no art. 165-A será cumprido nas condições fixadas em lei complementar a ser editada nos primeiros 120 dias após a promulgação da Emenda Constitucional.

Como se depreende da leitura do dispositivo transcrito, o tratamento conferido ao processo orçamentário pela PEC nº 22, de 2000, implica a realização dos objetivos propugnados na justificação da PEC nº 35, de 2003. E o faz de uma forma mais detalhada.

A PEC nº 22, de 2000, encontra-se pendente de apreciação por parte da Câmara dos Deputados, juntamente com as PECs nº 169, de 2003, nº 465, de 2005, e nº 330, de 2009, nº 385, de 2005, nº 46, de 2007, nº 96, de 2007, nº 281, de 2009 e nº 321, de 2009, a ela apensadas. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o Deputado Paulo Maluf, relator da proposta, produziu relatório pela sua admissibilidade. O Deputado José Eduardo Cardozo apresentou voto em separado, sustentando a inconstitucionalidade da PEC nº 22, de 2000, por ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Não houve, até o momento, votação da matéria na CCJC da Câmara dos Deputados. Se admitida, a proposição será examinada por comissão especial, nos termos do Regimento Interno da Câmara.

A nosso ver, a adoção do orçamento impositivo, nos moldes das PECs nº 22, de 2000, e nº 35, de 2003, não fere o princípio da separação dos Poderes.

Nem toda alteração nas competências dos órgãos de cúpula dos Poderes da República pode ser qualificada como ofensiva ao princípio da separação dos Poderes. Demais disso, as cláusulas pétreas não se destinam a manter o ordenamento constitucional sob uma camisa-de-força, a ponto de não deixar outra alternativa para mudanças senão a revolucionária, com

ruptura da ordem estabelecida. O art. 60, § 4º, III, da Lei Maior, dispõe que não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir o princípio da separação dos Poderes. Ora, reforçar essa separação mediante a redução das hipóteses de exercício de competência típica de um Poder por outro não parece ser uma medida que vise a abolir dito princípio. Foi o que se verificou, por exemplo, quando a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, ampliou as restrições materiais à edição de medida provisória pelo Presidente da República.

A aprovação do orçamento público e o controle de sua execução constituem funções típicas do Poder Legislativo em democracias representativas contemporâneas, tendo servido de modelo nessa matéria a experiência precursora do quase milenar parlamento inglês. Um regime de ampla discricionariedade do Poder Executivo na definição de quanto será executado de cada categoria de programação, restringida apenas pelo teto definido na lei orçamentária, converte o Poder Legislativo em um mero fixador de limites máximos de despesas. Nesse contexto, pouco adianta, por exemplo, a aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária com o objetivo de aumentar a alocação de recursos para uma determinada finalidade, pois o Poder Executivo pode simplesmente deixar de executar o valor excedente ao previsto originalmente no projeto.

Demais disso, deve-se ter presente que o orçamento tem um caráter instrumental. É um meio para atingir determinados fins. E tais fins são enunciados na Constituição e em leis cogentes, que impõem tarefas ao Estado. Quem sustenta que o Poder Executivo tem ampla liberdade para deixar de executar o orçamento, sob o argumento de que outra solução implicaria ofensa ao princípio da separação de Poderes, ignora que tal princípio é desrespeitado quando o Poder Executivo não cumpre as missões que o legislador impôs à Administração e para a realização das quais previu a necessária dotação orçamentária.

Em tempos nos quais se discute se o Poder Judiciário poderia determinar ao Executivo a implementação de medidas concretas no sentido de cumprir determinadas obrigações legais em matéria de direitos sociais, parece despropositado imaginar que o constituinte derivado esteja impedido de conferir, de forma explícita, caráter impositivo ao orçamento público.

Feitas essas observações, registramos, por fim, ser inteiramente aplicável à PEC nº 35, de 2003, a nosso ver, a regra do art. 334, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Tal dispositivo prevê a

prejudicialidade, a ser declarada pelo Presidente do Senado, de matéria, em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. Ora, foi exatamente isso que aconteceu com a aprovação da PEC nº 22, de 2000. Assim, o encaminhamento adequado a ser dado à proposição é a sua remessa ao Presidente da Casa, para que declare a sua prejudicialidade em Plenário.

III – VOTO

Como conclusão, opinamos pela declaração de prejudicialidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2003.

Sala da Comissão, 3 de novembro de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senadora NÍURA DEMARCHI, Relatora *ad hoc*