



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.015, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 2003, de autoria do Senador Romero Jucá, que susta o Decreto nº 4.591, de 10 de fevereiro de 2003, da Presidência da República.

RELATOR: Senador **EFRAIM MORAIS**

RELATOR “AD HOC”: Senador **LOBÃO FILHO**

I – RELATÓRIO

Chega à análise desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS) nº 4, de 2003, de autoria do eminente Senador ROMERO JUCÁ, que *susta o Decreto nº 4.591, de 10 de fevereiro de 2003, da Presidência da República.*

O ato que se pretende sustar dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2003, promovendo, na forma de seus anexos, a limitação dos valores para movimentação e empenho de dotações orçamentárias dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo.

Ademais, o decreto disciplina o pagamento de despesas no presente exercício, inclusive Restos a Pagar, bem como estabelece as metas trimestrais para o resultado primário.

De acordo com a justificação do projeto sob análise, o seu ilustre autor se insurge, especificamente, contra esse último aspecto. Afirma ele:

... O Anexo de Metas fiscais da LDO/2003 (Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002) estabeleceu a meta [de superávit primário] de 2,25% do PIB para os orçamentos fiscal e da seguridade e de 0,55% para as empresas estatais federais. Tais metas passaram para 2,45% do PIB para os orçamentos fiscal e da seguridade e de 0,70% do PIB para as empresas estatais, com o recente decreto de contingenciamento (Decreto nº 4.591, de 10 de fevereiro de 2003).

.....

... A meta original da LDO/2003 foi aprovada, mediante *strictu senso*, pelo Congresso Nacional, que entendeu ser importante a realização desse esforço fiscal para manter sob controle a evolução da dívida pública. ...

Isso posto, não há dúvida que o decreto de contingenciamento, ao alterar a meta estabelecida na LDO/2003, resultado da vontade política conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo, incorre em caso típico de exorbitância de poderes. ...

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

A presente proposição foi lida em 25 de fevereiro de 2003 e encaminhada ao exame desta comissão, que foi, no dia 7 de março subsequente, distribuída à relatoria do então Senador JOÃO ALBERTO SOUZA, hoje ilustre Vice-Governador do Estado do Maranhão.

No dia 9 de abril do mesmo ano, Sua Excelência submeteu ao colegiado cuidadoso parecer, no qual, após exaustiva análise que esgota o tema, conclui pela rejeição do PDS nº 4, de 2003, afirmando:

... da análise do Decreto nº 4.591, de 2003, parece-nos que o ato não é exorbitante, decorrendo, daí, que não poderia o Congresso Nacional, sob o risco de atingir o princípio da autonomia dos Poderes, cláusula pétreia de nossa Constituição, sustá-lo, ou estaria se imiscuindo em matéria de competência do Poder Executivo.

A matéria, entretanto, não chegou a ser apreciada por esta Comissão.

Do ponto de vista do mérito da matéria, não temos nenhum reparo ao citado parecer, que consta das fls. 10 a 17 dos autos do PDS nº 4, de 2003, ombreando com o seu ilustre autor na sua manifestação pela rejeição da proposição.

Vale, no entanto, aditar que, independentemente do mérito da matéria, o projeto sob exame já perdeu o seu objeto.

Efetivamente, conforme ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, nos seus “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, ao analisar o art. 49, V, da Carta Magna, que estabelece a competência privativa do Congresso Nacional para sustar os atos *normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa* e, consequentemente, é o fundamento constitucional do PDS nº 4, de 2003:

Sustar que dizer suspender. O preceito em exame confere ao Congresso Nacional competência para, por meio de decreto legislativo, suspender a eficácia de atos normativos do Poder Executivo. Dos atos normativos gerais, editados ou como regulamento ou em decorrência de violação dos limites de delegação legislativa.

De qualquer modo, esse controle não vai além da sustação da eficácia do ato, ficando a declaração de sua nulidade em mãos do Poder Judiciário. É este o único que tem a competência para a apreciação no mérito da constitucionalidade, cabendo nesse caso a última palavra ao Supremo Tribunal Federal.

Ou seja, o decreto legislativo que determine a sustação de ato normativo do Poder Executivo que exorbite do poder regulamentar sempre tem efeito *ex nunc*, não retroage, não implica a nulidade desse ato, providência que estaria a cargo do Poder Judiciário.

Ora, o Decreto nº 4.591, de 2003, que se pretende sustar, já esgotou a sua finalidade, que era a de disciplinar aspectos da execução orçamentária do Poder Executivo no ano de 2003.

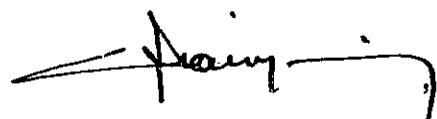
Assim, mesmo que, no mérito, o ato pudesse ser sustado – o que, ressalte-se, não é o caso –, essa providência já perdeu a sua oportunidade.

III – VOTO

Assim, do exposto, o voto é pelo arquivamento do Projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 2003, em razão de ter perdido o seu objeto.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PDS Nº 4 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 17/06/03, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: SENADOR DEMÓSTENES TORRES

RELATOR: "AD HOC": SENADOR LOBÃO FILHO

BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)

MARINA SILVA	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SLHESSARENKO

MAIORIA (PMDB, PP)

PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO

BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)

KÁTIA ABREU	1. Efraim Moraes
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPIINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO

PTB

ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
------------	----------------

PDT

OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA
------------	--------------------

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA NOS TERMOS
DO ART. 250. PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO*

RELATÓRIO

RELATOR: Senador JOÃO ALBERTO SOUZA

I – RELATÓRIO

Chega à análise desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo do Senado PDS nº 4, de 2003, de autoria do cminente Senador ROMERO JUCÁ, que *susta o Decreto nº 4.591, de 10 de fevereiro de 2003, da Presidência da República.*

O ato que se pretende sustar *dispõe sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa, sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2003*, promovendo, na forma de seus anexos, a limitação dos valores para movimentação e empenho de dotações orçamentárias dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo.

Ademais, o Decreto disciplina o pagamento de despesas no presente exercício, inclusive Restos a Pagar, bem como estabelece as metas trimestrais para o resultado primário.

De acordo com a justificação do projeto sob análise, o seu ilustre autor se insurge, especificamente, com relação a esse último aspecto. Afirma ele:

O Anexo de Metas fiscais da LDO/2003 (Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002) estabeleceu a meta [de superávit primário] de 2,25% do PIB para os orçamentos fiscal e da seguridade e de 0,55% para os empresas estatais federais. Tais metas passaram para 2,45% do PIB para os orçamentos fiscal e da seguridade e de 0,70% do PIB para as empresas estatais, com o recente decreto de contingenciamento (Decreto nº 4.591, de 10 de fevereiro de 2003).

(...) A meta original da LDO/2003 foi aprovada, mediante lei *strictu senso*, pelo Congresso Nacional, que entendeu ser importante a realização desse esforço fiscal para manter sob controle a evolução da dívida pública. (...)

Isso posto, não há dúvida que o decreto de contingenciamento, ao alterar a meta estabelecida na LDO/2003, resultado da vontade política conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo, incorre em caso típico de exorbitância de poderes. (...)

Não foram oferecidas emendas ao Projeto.

II – ANÁLISE

Encontra a atual proposição, do ponto de vista formal, fundamento no disposto no art. 49, V, da Carta Magna, que estabelece a competência privativa do Congresso Nacional para *sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa*.

Assim, não há dúvida que pode o Congresso Nacional sustar a aplicação do referido Decreto nº 4.591, de 2003, se esse exorbitar o poder regulamentar do Poder Executivo.

Essa, entretanto, não é uma decisão exclusivamente política. O Poder Legislativo somente pode tomá-la após constatar que o ato que se pretende sustar contém os vícios referidos no citado dispositivo constitucional ou estará se imiscuindo na competência de outro Poder.

Assim, impõe-se a análise do Decreto nº 4.591, de 2003, no tocante à harmonia entre o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social e das empresas estatais federais para o ano de 2003 fixado no anexo XIV desse ato, e o anexo de metas fiscais constante da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, que *dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências*, a LDO.

O aparente conflito surge porque esse diploma legal afirma, no *caput* do seu art. 15:

Art. 15. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2003 deverão levar em conta a obtenção de superávit primário, conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais.

Dispõe, de sua parte, o citado anexo, na parte pertinente:

.....

(...) propõe-se alcançar em 2003 um superávit primário do governo federal de R\$ 39,8 bilhões, equivalentes a 2,80% do PIB, considerando-se o valor estimado para o PIB de R\$ 1.422,1 bilhões. Desse total, R\$ 32,0 bilhões (2,25% do PIB) referem-se à meta do governo central, que poderá ser compensada com o resultado das estatais federais.

.....

Já o Decreto nº 4.591, de 2003, dispõe, em seu art. 15.

Art. 14. As metas quadrimestrais para o resultado primário, bem como a demonstração de sua compatibilidade com os limites para pagamento, em conformidade com a Lei nº 10.524, de 2002, constam do Anexo XIV deste Decreto.

E, de conformidade com o referido anexo, o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social e das empresas estatais federais no ano de 2003 está previsto no valor de 50,3 bilhões de reais, superior, portanto, aos 39,8 bilhões de reais estipulados como meta pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A questão central para o deslinde do tema é o esclarecimento do âmbito normativo de cada um dos dois atos referidos e o papel dos Poderes Legislativo e Executivo na elaboração e execução orçamentária.

Determina o § 2º do art. 165, da Carta Magna:

Art. 165.

.....

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

.....

Dispõe, ainda sobre a matéria, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos aspectos aqui em debate:

Art 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art.165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

.....

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

.....

Do transcrito, observa-se que a LDO, como a sua denominação explicita, é uma norma voltada a estabelecer diretrizes e metas, tanto para a elaboração quanto para a execução do orçamento.

Entretanto, enquanto a elaboração do orçamento é missão compartilhada entre o Poder Executivo – que tem a iniciativa privativa da apresentação do respectivo projeto e o direito de vetar partes dele após a sua apreciação pelo Congresso Nacional – e o Poder Legislativo – que tem o direito

privativo de votar a matéria –, a sua execução é (salvo nos aspectos da administração interna de cada Poder, no exercício de sua autonomia constitucional) atribuição do Poder Executivo. Isso não é apenas inerente à função desse Poder, como é explicitado na Lei Maior, quando afirma, por exemplo, no § 3º do seu referido art. 165:

Art. 165.....

.....

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

.....

Ademais, no Brasil, a lei orçamentária é uma norma autorizativa, que estabelece os limites da despesa pública em cada um de seus itens, mas não obriga a sua execução. Esse comando consta da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que *estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*, e que, por força do § 9º do art. 165 da Constituição, foi recepcionada como lei complementar, que, em seus arts. 47 a 50, determina:

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências da tesouraria.

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

Na mesma direção, estabelece o *caput* do art. 8º da LRF:

Art 8º Até trinta dia após a publicação dos orçamentos, nos termos que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea “c” do inciso I do art. 4º [este dispositivo foi vetado e, em razão disso, o texto sublinhado não tem eficácia], o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

.....

Assim, as metas constantes da LDO voltadas para a execução orçamentária devem ser entendidas, sempre, efetivamente, como limites. Ou sejam, são cogentes para a Administração como parâmetros, isto é, como teto ou piso e não como valor absoluto.

Entender de forma diversa seria passar a considerar a lei orçamentária – cuja elaboração já obedeceu às metas estabelecidas pela LDO – como de execução obrigatória e não apenas como lei autorizativa.

Decorre daí que, não há conflito entre a meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária para 2003 e aquela fixada pelo Decreto nº 4.591, de 2003.

O primeiro ato estipula um limite para esse resultado primário (no caso um piso), fixando um parâmetro para a execução orçamentária a ser feita pelo Poder Executivo, enquanto o segundo, obedecendo esse parâmetro, estabelece o valor concreto do resultado primário tendo em vista a execução autorizada.

Efetivamente, o estabelecimento do limite para o resultado primário pela LDO permite a ocorrência de duas situações. Se houver a execução total do orçamento, mantidos os pressupostos da fixação daquele parâmetro, ele será atingido. Se o Poder Executivo, como lhe é facultado pelo ordenamento jurídico, decidir contingenciar o orçamento e não executá-lo totalmente, o valor do resultado primário será superado.

Em ambos os casos, o limite fixado pela LDO terá sido cumprido.

Do exposto, concluímos que não há conflito entre a Lei nº 10.524, de 2002, a LDO para 2003, e o Decreto nº 4.591, de 2003, no tocante ao valor fixado para o resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social e das empresas estatais federais para o corrente ano, uma vez que cada uma desses atos tratou do tema em seu respectivo âmbito normativo.

Enquanto a Lei estipulou o limite desse valor, o Decreto, ao disciplinar os limites da execução orçamentária – matéria de competência privativa do Poder Executivo –, explicitou o resultado primário concretamente esperado. Ou seja, Decreto nº 4.591, de 2003, no tocante ao aspecto sob análise, respeitou o limite fixado na LDO e não determinou o aumento desse valor.

Ou seja, da análise do Decreto nº 4.591, de 2003, parece-nos que o ato não é exorbitante, decorrendo, daí, que não poderia o Congresso Nacional, sob o risco de atingir o princípio da autonomia dos Poderes, cláusula pétreia de nossa Constituição, sustá-lo, ou estaria se imiscuindo em matéria de competência do Poder Executivo.

III – VOTO

Assim, do exposto, não vislumbramos no Decreto nº 4.591, de 2003, qualquer vício de constitucionalidade ou de legalidade, razão pela qual opinamos pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 4, de 2003.

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator

Publicado no DSF, de 07/07/2009.