



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 1.433, DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2003, tendo como 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**

RELATORA "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 justificção 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.

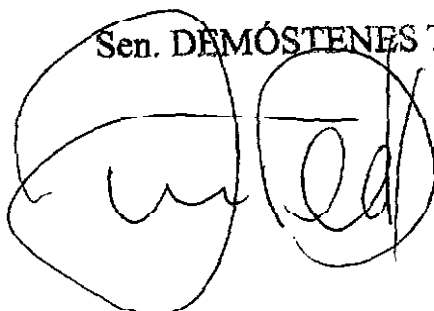
Em tempos nos quais se discute se o Poder Judiciário poderia determinar ao Executivo a implementação de medidas concretas no sentido de cumprir determinadas obrigações legais em matéria de direitos sociais, parece despropositado imaginar que o constituinte derivado esteja impedido de conferir, de forma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

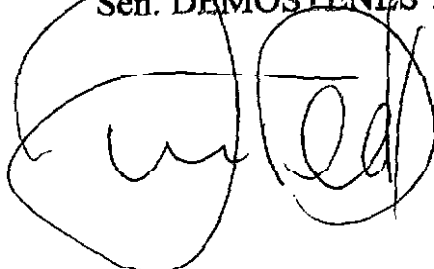
Feitas essas observações, registramos, por fim, ser inteiramente aplicável à PEC nº 35, de 2003, a nosso ver, a regra do art. 334, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Tal dispositivo prevê a prejudicialidade, a ser declarada pelo Presidente do Senado, de matéria, em virtude de seu prejulgamento 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.

 Sen. DEMÓSTENES TORRES , Presidente

 , Relator

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 35 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 03, 11, 2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Sen. DEMÓSTENES TORRES</u>	
RELATOR: <u>AD HOC: Sen. NIURA DEMARCHI</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO (S/PARTIDO)
EDUARDO SUPPLY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. NIURA DEMARCHI
MARCO MACIEL	4. JOSÉ BEZERRA
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
VAGO	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 27/10/2010

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

**RELATÓRIO**

RELATOR: Senador **PAULO OCTÁVIO**

**1 RELATÓRIO**

**1.1 Histórico**

A Proposta de Emenda Constitucional nº 35, de 2003, de autoria do Senador Efraim Moraes e outros Senadores, tem por objetivo introduzir modificações no art. 167 da Constituição Federal, com o acréscimo de um inciso (inciso XII) e de dois parágrafos (§§ 5º e 6º).

Com o primeiro dos dispositivos, pretendem os Autores vedar a limitação de empenhos e pagamentos, sem autorização legislativa específica, quando da execução da lei orçamentária anual.

Aprovada a proposição, assim ficaria o comando constitucional:

“Art. 167. São vedados:

.....  
XII – a limitação de empenhos e pagamentos sem autorização legislativa específica.”

A seu turno, os §§ 5º e 6º cuidam de esclarecer o modo como se dará a autorização legislativa específica, bem como a titularidade da iniciativa da solicitação de autorização para limitar empenhos e pagamentos (§ 5º). Ademais, esclarece os instrumentos legislativos adequados e os ritos a serem obedecidos para a autorização (§ 6º), com o que passaria a vigor o comando constitucional com o seguinte teor:

“§ 5º A autorização legislativa a que se refere o inciso XII deste artigo será formalizada em Decreto Legislativo com base em proposta de iniciativa do Poder Executivo, que terá processo legislativo similar àquele da Lei Orçamentária Anual.

§ 6º Valores e condições claramente especificadas para a limitação de empenhos e pagamentos a que se refere o inciso XII deste artigo, para efetivação mediante Decreto, poderão ser autorizados no texto da própria Lei Orçamentária Anual”.

Na justificação da proposta, os Autores expressam sua insatisfação com o que chamam de inadequado regime de execução orçamentária do País, em face da preponderância das decisões do Poder Executivo sobre as do Poder Legislativo, fazendo com que as deliberações deste, em matéria orçamentária, tornem-se letra morta, por simples atos administrativos.

E, para enfatizar sua posição em defesa da tese defendida, sentenciam com os seguintes fundamentos, dentre outros:

*“A atual dinâmica da gestão orçamentária e financeira no Brasil não é compatível com a democracia. O Legislativo decide para o Poder Executivo refazer sua decisão logo a seguir. Existem, na prática, dois orçamentos: o aprovado e o contingenciado. Isso dá margem a todo tipo de negociações localizadas, que contribuem para a ineficiência e a ineficácia na implementação das políticas públicas, um ambiente propício para o lobby e as pressões eleitorais e ao descrédito dos instrumentos de planejamento e orçamento”.*

É o relatório.

## **1.2 – DA ANÁLISE DA MATÉRIA**

Nos termos do art. 101, combinado com o art. 372, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão manifestar-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito das matérias que forem submetidas à sua apreciação.

Inicialmente, é de observar-se que a proposta sob exame preenche os requisitos de constitucionalidade, uma vez que não afronta as denominadas cláusulas pétreas insertas no § 4º do art. 60 da Lei Maior, que veda a apresentação de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais. Também não contraria as disposições constitucionais do § 5º do mencionado art. 60, as quais estabelecem que “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. Verifica-se, por último, que reúne o número de assinaturas indispensável para sua tramitação, conforme prevê o inciso I do mesmo artigo 60 da Constituição.

Quanto à regimentalidade, nenhum óbice se registra relativamente à proposição em comento, haja vista que está redigida conforme a boa técnica legislativa e atende, desse modo, ao disposto no art. 236, segundo o qual “as proposições devem ser escritas em termos concisos e claros e divididas, sempre que possível, em artigos, parágrafos, incisos e alíneas”. Da mesma forma, exhibe o necessário apoio previsto no art. 212, inciso I, que reproduz as disposições do art. 60, inciso I, da Constituição.

Relativamente à juridicidade, também não se vislumbra qualquer óbice que impeça a tramitação da PEC em exame, porquanto, nas regras propostas, não foram detectadas quaisquer agressões aos princípios gerais de direito, à ordem jurídica ou qualquer contradição lógica ou teleológica.

Feita essa apreciação preliminar, caberia o exame do mérito da proposição. Todavia, em face das razões que seguem, esse aspecto da matéria deixa de ser apreciado.



A PEC nº 35, de 2003, é mais uma iniciativa que se soma a tantas outras que tramitam nesta Casa com o propósito de instituir no País o denominado orçamento impositivo, cujo fundamento essencial é a obrigatoriedade de execução da programação orçamentária aprovada, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação do Poder Executivo para contingenciar ou cancelar determinadas dotações.

Assim, com o mesmo propósito, tramitam nesta Casa as PECs nºs 77, de 1999; 22 e 28, de 2000; e 24, de 2003. cabendo ressaltar que a PEC nº 22, de 2000, que tem como primeiro signatário o ilustre Senador Antonio Carlos Magalhães, tramita em conjunto com as PECs nºs 77, de 1999; 28, de 2000; e 24, de 2003. Num de seus dispositivos, estabelece, *ipsis verbis*:

"Art. 165-B. 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, de cancelamento ou de contingenciamento, total ou parcial, de dotação".

Como se pode observar, o conteúdo das disposições transcritas é, em essência, o mesmo expresso nos comandos da PEC em apreciação, pelo que se conclui que ambas tratam da mesma matéria.

Nesse passo, é importante esclarecer que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, desta Casa, em reunião datada de 10-12-2003, aprovou Relatório do Senador César Borges, que passou a constituir parecer da Comissão, favorável à aprovação da PEC nº 22, de 2000.

Por esse motivo, e embasado nas infratranscritas disposições do art. 258 do Regimento Interno desta Casa, cabe propor o apensamento desta matéria àquela.

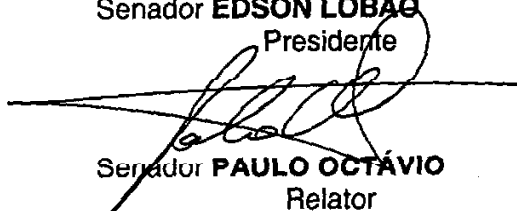
"Art. 258. Havendo, em curso no Senado, dois ou mais projetos regulando a mesma matéria, é lícito promover sua tramitação em conjunto, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer comissão ou Senador".

## II – VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, votamos pelo apensamento da PEC nº 35, de 2003, à PEC nº 22, de 2000, conforme recomendam as disposições regimentais do art. 258, e nos termos da minuta de requerimento em anexo.

Sala da Comissão, 15 de março de 2004.

Senador **EDSON LOBÃO**  
Presidente



Senador **PAULO OCTÁVIO**  
Relator

**REQUERIMENTO Nº                      , DE 2004 – CCJ**

Senhor Presidente,

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, por deliberação da maioria de seus membros, em reunião datada de                      de                      de 2004, requer a tramitação conjunta das Propostas de Emendas à Constituição nºs 35, de 2003, e 22, de 2000, por tratar de proposições que versam sobre o mesmo assunto, nos termos do art. 258 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2004.

Senador **EDSON LOBÃO**  
Presidente

Publicado no **DSF**, de 9/11/2010.