



**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565-A, DE 2006, DO SENADO FEDERAL, QUE "ALTERA OS ARTS. 57, 165, 166, E ACRESCENTA ART. 165-A, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, TORNANDO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA A PROGRAMAÇÃO CONSTANTE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL."**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565-A**

Altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

**EMENDA Nº**  
**(do Sr. Alessandro Molon e outros)**

Dê-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, a seguinte redação:

Art. 1º. Adicione-se o art. 165-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

“Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, ressalvada a possibilidade de limitação de empenho por ato exclusivo do Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação nos casos de impossibilidade de execução integral, por razões técnicas, jurídicas ou de gestão.

**\*8A0D30DF04\***

**8A0D30DF04**



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

§ 1º. O ato que determinar a limitação de empenho deverá ser acompanhado de exposição que indicará os fatores que o motivaram, sejam eles:

- I – referentes à reestimativa de receitas ou de despesas;
- II – de caráter econômico
- III – de reavaliação das opções alocativas.

§ 2º. Os atos de limitação de empenho e suas respectivas exposições de motivos serão publicados na imprensa oficial e ficarão disponíveis para consulta nas páginas eletrônicas dos Poderes Executivo e Legislativo, de forma clara e acessível ao público em geral.”

Art. 2º. Esta Emenda à Constituição entrará em vigor no exercício orçamentário imediatamente posterior à sua promulgação.

### JUSTIFICATIVA

O orçamento público é o momento inicial de concretização de todas as políticas públicas, cuja implementação depende, em maior ou menor extensão, do emprego de recursos públicos. Como se sabe, tais recursos são inevitavelmente limitados e insuficientes para o atendimento simultâneo de todas as necessidades sociais. Isso transforma o orçamento em um espaço de escolhas políticas, no qual os diferentes interesses públicos devem ser sopesados e realizados na maior medida possível. O processo

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

legislativo orçamentário deveria funcionar como um procedimento deliberativo em que os diferentes grupos sociais, representados no Parlamento, participem da definição das prioridades estatais concretas.

Apesar da importância desse mecanismo de planejamento da atividade do Poder Público, prevalece no Brasil o entendimento de que o orçamento público seria meramente autorizativo. Vale dizer: as opções de política pública nele contidas não seriam de execução compulsória, atribuindo-se ao Poder Executivo a prerrogativa de limitar o empenho, ou seja, contingenciar as dotações previstas segundo uma avaliação própria de conveniência e oportunidade..

A presente Proposta de Emenda à Constituição destina-se a minimizar essa distorção. Para esse fim, ficaria explicitado que a execução da lei orçamentária seria, a priori, obrigatória. Ficaria ressalvada, porém, a possibilidade de contingenciamentos motivados por ato do Chefe do Poder Executivo, o que se justifica para preservar a necessária agilidade administrativa no tratamento de circunstâncias excepcionais. A exigência de motivação expressa e de publicização da mesma visa a evitar a simples desconsideração às opções políticas concretizadas no orçamento público. Com efeito, o dever de motivar imporia ao Executivo o ônus de enunciar as razões que justificariam a mudança de planos, expondo tais razões ao debate público e permitindo um controle social efetivo.

Vale notar que as leis orçamentárias são de iniciativa do próprio Chefe do Poder Executivo, que já detém uma primazia de fato na definição das opções de gasto. Isso decorre da impossibilidade material de que o Poder Legislativo reavalie todas essas opções de forma pormenorizada, o que acaba conferindo um caráter naturalmente seletivo e pontual à sua interferência. Após aprovado o orçamento, o que se espera é que o Poder Executivo trate com acuidade o resultado do processo deliberativo orçamentário. Essa é uma exigência que pode ser extraída diretamente da

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

Constituição de 1988, notadamente dos princípios da separação dos Poderes, da legalidade e democrático.

Nesse sentido, vale transcrever a seguinte passagem doutrinária de livro do professor Eduardo Mendonça, sustentando que o dever de motivação dos contingenciamentos orçamentários é uma exigência do sistema constitucional:

“(...) o orçamento deve ser vinculante, em alguma medida. Não se deve assumir como corriqueiro que as decisões produzidas possam ser simplesmente ignoradas, sem qualquer procedimento formal. Nesse ponto, duas modalidades de vinculação foram apresentadas. A primeira é a que se entende verdadeiramente devida, decorrente dos princípios constitucionais analisados. Por isso foi denominada *vinculação autêntica*. A segunda consiste apenas no dever de motivar eventuais desvios da rota planejada, uma obrigação de dar satisfações sobre os motivos que justificariam a decisão. Foi denominada *vinculação mínima*. Cabe fazer uma nota sobre cada uma delas.

(...)

**b) Vinculação mínima:** cuida-se aqui do mínimo do mínimo, apenas o dever de motivar o descumprimento da previsão inicial. A rigor, sequer se trata de verdadeira vinculação, salvo por exigir que o administrador leve em conta a decisão orçamentária e forneça motivos para a sua superação. Com isso, evita-se, ao menos, que o contingenciamento passe despercebido, obrigando o administrador a assumir formalmente uma posição e sustentá-la no espaço público. Como se sabe, a exigência de motivação encontra amparo em diversos dispositivos

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

constitucionais e legais. No caso, há algumas circunstâncias a merecer especial consideração.

– A motivação se justifica pelo descumprimento da previsão inicial, que fora assentada no processo deliberativo público. Introduzir essa nova decisão no espaço público é o mínimo que se pode fazer para evitar que o processo político seja inteiramente falseado. Adicionalmente, a motivação é necessária para que a nova opção possa ser compreendida. Como referido, cada opção de emprego do dinheiro público tem um valor intrínseco, mas é somente na comparação com outras opções que se pode avaliar plenamente seu mérito. Sem motivação, uma decisão pontual dirá muito pouco a seus destinatários, a menos que se trate de manifestação teratológica. Cabe ao administrador – que por definição sabe os motivos que o levam a decidir – expor tais motivos de forma pública e racional, conectando o ato específico com o sistema no qual se insere. Somente assim será possível um controle social minimamente efetivo.

– Por uma inferência lógica, é possível concluir que o dever de motivar não impõe um ônus elevado do ponto de vista organizacional. Veja-se que havia uma pauta de prioridades, definida por um procedimento deliberativo parlamentar conduzido a partir de projeto encaminhado pelo próprio Poder Executivo. Se esse plano inicial está sendo superado, parece evidente que o responsável pela decisão sabe os motivos e deverá ser capaz de enunciá-los. Motivação não significa fabricação de motivos sob pressão ou encomenda, e sim a sua exteriorização. Isso é ainda mais verdadeiro quando se foge a um planejamento inicial. A própria Constituição incorporou essa lógica, conferindo a todos os indivíduos o direito de solicitar

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

informações ao Poder Público, inclusive sobre assuntos de interesse coletivo ou geral (CF/88, art. 5º, XXXIII). Basta, portanto, que a Administração forneça por conta própria as respostas que teria de fornecer mediante provocação.

Por meio de uma vinculação autêntica, ou mesmo pela vinculação mínima que se acaba de descrever, o processo deliberativo orçamentário seria convertido em verdadeiro momento decisório, criando-se um novo e privilegiado espaço de controle social do Poder Público, sem prejuízo das demais implicações referidas ao longo do trabalho. O orçamento deveria funcionar como uma pauta de prioridades, definida de forma deliberativa e com ampla publicidade. No entanto, como não é vinculante nem mesmo *a priori*, o resultado é exatamente o oposto. O orçamento se converte na saída fácil: uma forma de manter na pauta decisória formal e até de dar tratamento supostamente privilegiado a questões que não poderiam ser simplesmente esquecidas – como diversas necessidades sociais prementes –, sem, contudo, assumir compromissos reais. Cria-se uma *pauta simbólica de prioridades*, que acaba falseando o processo político. Tal constatação já bastaria para se pensar em levar a sério o orçamento público e sua execução”<sup>1</sup>.

Nessa mesma linha, vale observar que a matéria já chegou ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663/RO. Discute-se, no caso, a possibilidade de se atribuir eficácia vinculante as dotações originárias de emendas parlamentares. O relator da ação, Ministro Luiz Fux, concedeu medida liminar para suspender

<sup>1</sup> MENDONÇA, Eduardo. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil – Devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2010.

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

tal previsão, sob o argumento de que não se poderia diferenciar as dotações segundo a origem. Por outro lado, destacou que o dever de motivar os contingenciamentos – em relação a quaisquer dotações – poderia ser extraído diretamente da Constituição. Posteriormente, já na Sessão de julgamento, o relator reiterou seu entendimento e recebeu a adesão do Ministro Marco Aurélio Mello. Na sequência, o julgamento foi interrompido por pedido de vista. Vale a pena transcrever o seguinte trecho da decisão liminar tomada pelo Relator:

“(…) As normas orçamentárias ostentam, segundo a lição da moderna doutrina financista, a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo no postulado da razoabilidade, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou fruto de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, de modo que a atribuição de regime formal privilegiado exclusivamente às normas oriundas de emendas parlamentares viola a harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º)”.

Como se percebe, a matéria já foi judicializada e houve manifestações favoráveis à proposta materializada na presente Proposta de Emenda à Constituição. Isso reforça a necessidade de que o Congresso Nacional assuma o protagonismo que lhe é próprio em matérias dessa natureza e avance o debate público sobre o tema. Em última instância, o objetivo da PEC é justamente o de valorizar o produto da deliberação realizada no âmbito do Poder Legislativo, superando a praxe atual caracterizada pela desconsideração imotivada das prioridades assim definidas.

Por fim, vale destacar que o dispositivo a ser introduzido pela proposta seria aplicável a todos os entes federativos. Isso se justifica por

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

diferentes razões. Em primeiro lugar, essa é uma questão de organização básica do poder político que deverá ser observada, de forma simétrica, em todos os níveis de governo. Em segundo lugar, a legalidade orçamentária é um princípio básico da Constituição, de modo que a sua concretização deve ser efetivada de forma abrangente. Por fim, em terceiro lugar, a mudança que se propõe decorre igualmente da necessidade de se adequar a prática orçamentária aos princípios da separação dos Poderes e democrático, cuja observância é naturalmente obrigatória para todos os entes federativos.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2013.

**ALESSANDRO MOLON**  
**Deputado Federal – PT/RJ**

**\*8A0D30DF04\***  
**8A0D30DF04**





## APOIAMENTOS

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*  
8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*  
8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*  
8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

DEPUTADO (A)	GAB	PARTIDO	UF	ASSINATURA

\*8A0D30DF04\*

8A0D30DF04



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

--	--	--	--	--

**\*8A0D30DF04\***  
8A0D30DF04