

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 419/2001

VOTO EM SEPARADO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 419/2001, que tem como primeiro signatário o deputado Confúcio Moura, adiciona dois incisos ao artigo 167 da Carta Magna, para incluir, entre as vedações prescritas no dispositivo, a de contingenciamento de dotações orçamentárias sem o encaminhamento do respectivo projeto de anulação ou remanejamento ao Poder Legislativo, bem como a de exclusão das dotações consignadas na lei orçamentária anual da programação financeira, até o último mês do exercício. Nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o voto do nobre relator, deputado Roberto Magalhães, é pela admissibilidade da proposição, o que nos motiva, *data venia*, a apresentar o presente voto em separado.

A participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento, além de fiscalizatória, objetiva a elaboração da lei orçamentária como ato autorizativo dos planos de ação governamental; por meio destes, o chefe do Poder Executivo pratica privativamente sua competência constitucional precípua – a de exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal, nos termos do artigo 84, inciso II, da Constituição Federal, e dá consecução ao programa que fundamenta seu mandato popular.

A pretensão de tornar o Poder Legislativo co-partícipe dessa função administrativa, por meio de sua ingerência na execução orçamentária, subverte o delineamento constitucional de competências e atribuições, desequilibra o sistema de

freios e contrapesos entre os Poderes da República, e portanto afronta a vedação do artigo 60, § 4º da Constituição Federal:

“Art. 60.....
§ 4º. *Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*
(...)”

III – a separação dos Poderes”.

O Supremo Tribunal Federal, consolidou, ao longo dos anos, pacífica jurisprudência que visa tolher os abusos que configurem rompimento do equilíbrio institucional estatuído pelo art. 2º da Constituição Federal quando determina que a independência e a harmonia devem balizar a atuação dos Poderes da República.

Neste sentido, extrai-se o seguinte excerto da ADI 2364 MC/AL – ALAGOAS, Relator o Exmº Min. CELSO DE MELLO, julgada em 01/08/2001 pelo Tribunal Pleno, DJ 14-12-01, pág. 23:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”.

Interessante constatar o posicionamento da Corte Suprema ao analisar a tentativa do legislador constituinte estadual em estabelecer condicionamentos à atuação tipicamente administrativa do Poder Executivo – hipótese análoga à tratada

na PEC em análise – ao prever que a assinatura de convênios seria necessariamente precedida de autorização legislativa, na ADI 342/PR:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI, DO ARTIGO 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: ‘Compete, privativamente, à Assembléia Legislativa: XXI – autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos 90 (noventa) dias subseqüentes à sua celebração’. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º da CF). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI, do artigo 54 da Constituição do Estado do Paraná”.

José Afonso da Silva¹, discorrendo sobre a disciplina das leis orçamentárias na Constituição federal, assenta que

*“A Constituição instituiu um sistema orçamentário efetivamente moderno. Abre amplas possibilidades à implantação de **um sistema integrado de planejamento do orçamento-programa**, de sorte que o orçamento fiscal, os orçamentos de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social passam a constituir etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social (...)”* (Grifo do autor).

O orçamento impositivo, como pretende a proposição, subverte essa natureza programática e de planejamento da ação governamental futura, impossibilitando ao Poder Executivo o exercício de suas atribuições constitucionalmente estipuladas. A sujeição da execução orçamentária ao Poder Legislativo ofende o princípio da separação dos poderes, pois aliena o Presidente da República da consecução de seus planos de ação governamental, legitimados pelo mandato popular.

Assim, a limitação orçamentária constitui aspecto da gestão financeira a que se refere o artigo 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal, e está disciplinado no artigo 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e pelo artigo 67 da Lei 10.524/2002 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

LDO 2003:

“Art. 67. A distribuição do montante das dotações orçamentárias objeto da limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar no 101, de 2000, necessária ao cumprimento das metas fiscais, será fixada da seguinte forma:

(...)

§ 1º Excluem-se da base de cálculo dos valores da limitação de que trata o inciso II do caput deste artigo:

I - as despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais de execução, conforme Anexo previsto no art. 100 desta Lei;

II - as dotações constantes da proposta orçamentária, desde que a nova estimativa de receita, demonstrada no relatório de que trata o § 5º deste artigo, seja igual ou superior àquela estimada na proposta orçamentária, e destinadas às:

a) Despesas com ações vinculadas às funções saúde, ciência e tecnologia, educação e assistência social, não incluídas no inciso I; e

b) "atividades" dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União”.

Observa-se que as limitações excluem as despesas decorrentes de mandamento constitucional e aquelas próprias dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União, incidindo apenas sobre as despesas relativas à administração regular.

¹ Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª ed., 2001. Pág.

Ante o exposto, resta absolutamente esclarecido que a Proposta de Emenda à Constituição em epígrafe viola a separação dos Poderes, cláusula pétrea da Constituição Federal, contida no inciso III, do § 4º do artigo 60, na medida em que impede que o Presidente da República, auxiliado por seus ministros de Estado, exerça, na forma do art. 84, II, da Constituição Federal, a direção superior da administração pública federal, com estrita observância dos princípios constitucionais inculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, em especial do princípio da eficiência.

Essa é a principal consequência da indigitada PEC pelo fato de impedir que se promova a obtenção do equilíbrio fiscal-orçamentário consagrada na equivalência entre despesas e fontes de financiamento e em sua sustentabilidade à capacidade de endividamento do governo. Por isso, nosso voto é pela inadmissibilidade da PEC 419/2001.

Sala das reuniões, 08 de outubro de 2003.

deputado **José Eduardo Martins Cardozo**
PT/SP