

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 419/2001 (Do Sr. Confúcio Moura e outros)

Inclui os incisos XII e XIII no art. 167 da Constituição Federal, estabelecendo condições para o contingenciamento de dotações orçamentárias e vedando sua exclusão definitiva da programação financeira

Autor: Deputado Confúcio Moura e outros

Relator: Deputado Roberto Magalhães

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Tendo em vista o VOTO EM SEPARADO do nobre Deputado José Eduardo Martins Cardoso, apresentado em 14 do corrente mês de outubro, venho complementar e alterar o meu parecer como Relator, nos termos que se seguem:

O Deputado José Eduardo Cardoso **considera haver ofensa ao princípio da separação dos Poderes** (art. 60, § 4.º, da CF), pela PEC n.º 419/2001, que no seu entendimento converte a Lei Orçamentária da União em ORÇAMENTO IMPOSITIVO.

Assim não me pareceu ao examinar inicialmente a proposição em referência, porque o inciso XII que a PEC n.º 419/01 pretende aditar ao art. 167, da Constituição, não subordina o contingenciamento de dotações orçamentárias pelo Poder Executivo à anulação ou remanejamento das respectivas dotações. Apenas determina que seja enviado ao Legislativo projeto com aquela finalidade.

Assim está expresso o citado inciso XII:

“Art. 167

XII – O contingenciamento de dotações orçamentárias sem o respectivo projeto de anulação ou remanejamento das dotações **tenha sido encaminhado ao Poder Legislativo.”**

Não cogita, como se vê, da aprovação da anulação ou remanejamento, pelo Legislativo, como pressuposto do contingenciamento.

Todavia, reconheço que o inciso em causa, se convertido em norma constitucional, poderá conduzir a interpretações diversas e gerar controvérsia entre os Poderes, e ser matéria questionada perante o Judiciário.

Quanto ao inciso XIII, a caracterização da ingerência do Legislativo na gestão financeira do Executivo poderia ser argüida com mais propriedade, por interferir inclusive no fluxo de caixa.

Por outro lado, consultei o autor da PEC n.º 419, de 2001, o ilustre Deputado Confúcio Moura, o qual me assegurou que não teve a intenção de implantar o ORÇAMENTO IMPOSITIVO com a sua proposta.

Na verdade, o ORÇAMENTO IMPOSITIVO, cuja implantação é preconizada em diversas proposições em andamento no Congresso Nacional, teria que ser implantado mediante regulamentação mais explícita.

Veja-se, por exemplo, a PEC nº **22**, de 2000, do eminente Senador Antônio Carlos Magalhães, que trata da matéria de forma ampla e com meridiana clareza.

Isto posto, proponho uma emenda saneadora de possível inconstitucionalidade dos mencionados incisos XII e XIII, que alcançando o objetivo da Proposição, afasta qualquer dúvida quanto à sua constitucionalidade.

É a redação proposta:

“Art. 167

XII – O contingenciamento de dotações orçamentárias sem que Poder Executivo proceda à prévia comunicação às presidências do Senado e da Câmara dos Deputados.

XIII – A exclusão da programação financeira das dotações consignadas na lei orçamentária anual, sem que o ato respectivo apresente a devida justificação.”

Qual o sentido prático deste dispositivo?

Aquele que me parece ter sido o elevado propósito da PEC n.º 419/2001, qual seja, o de prestigiar o Legislativo.

Na prática, o contingenciamento se faz, muitas vezes, por funcionários de segundo e até terceiro escalões da Administração Federal.

É irrecusável que sendo o orçamento uma lei votada pelo Legislativo, que determinadas providências da gestão financeira, como o contingenciamento de dotações, sejam comunicadas formalmente à Presidência das duas Casas do Congresso.

Mesmo porque a separação dos Poderes não é um dogma. Pode-se dizer, com absoluta segurança, que entre os Poderes do Estado predomina a interdependência, harmônica e convergente.

Veja-se o que diz sobre esta matéria *Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, em seus comentários à Carta de 1988, art. 60, § 4.º:

“ A velha doutrina da separação dos Poderes, que deriva das lições de Montesquieu, encontra um tardio reconhecimento pela Constituição brasileira. É verdade que, em entorses e adaptações, todas as Constituições brasileiras a adotaram, inclusive a de 1824, que, como se sabe, previu um quarto Poder, o Moderador. Entretanto, a atual é a primeira a erigi-la em princípio fixo e intocável.

Isto é curioso. Por um lado, pelo fato de que essa doutrina – segundo a qual o poder estatal deve ser distribuído quanto a seu exercício a três órgãos superiores do Estado (os Poderes) com base num critério funcional, de tal sorte que a um Poder Legislativo caiba precipuamente a tarefa de legislar, a um

Executivo, a de administrar, a um Judiciário, a de julgar – perdeu muito de seu prestígio (v. meu “Curso de Direito Constitucional”, cit., Cap.15). E isso, menos por força das críticas à sua base científica do que por sua inadequação às condições do Estado contemporâneo (v. Karl Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, cit., p. 42 e s.).

Por outro, pelo fato de que a Constituição em vigor não respeita os princípios decorrentes dessa doutrina. Por exemplo, admite que o membro de um Poder faça parte de outro (art. 56); permite a delegação legislativa (v., infra, art. 68) etc.”
(in. “Comentários à CF de 1988”, Vol. I – pág. 378)

Por sua vez, doutrina André Ramos Tavares:

“A doutrina da separação dos poderes serve atualmente como uma técnica de arranjo da estrutura política do Estado, implicando a sua distribuição por diversos órgãos, de forma não exclusiva, permitindo o controle recíproco, tendo em vista a manutenção das garantias individuais consagradas no decorrer do desenvolvimento humano.

Salienta-se, assim, a superação da doutrina da tripartição dos poderes. Loewenstein propugna por uma nova divisão tripartida: “la decisión política ejecución de la decisión (policy execution) Y el control político (policy control).”

A Constituição brasileira não levou a cabo nenhum tratamento sistemático das funções do Estado. Procedeu à consagração expressa do princípio da separação dos órgãos do poder. Além dessa referência há uma articulação dispersa nas normas constitucionais e uma orientação funcional que a cada um desses órgãos corresponderá.

Só pelo estudo sistemático é que se pode chegar a uma conclusão sobre as funções que verdadeiramente exerce cada um dos órgãos previstos constitucionalmente, e que não se restringem mais a apenas três (assim, ter-se-ia a função administrativa, a governativa ou política, a judicial, a legislativa, a de controle etc).”

(In “As tendências do Direito Público – No Limiar De Um Novo Milênio”, Ed. Saraiva, 2000, págs. 67 e 68).

Acrescente-se a estas abalizadas opiniões, o exemplo da Constituição de 1946, a melhor entre tantas no que diz respeito à técnica e conteúdo jurídicos, que considerava como um dos princípios fundamentais da União, a “independência e harmonia dos poderes” (art. 7º, inciso VII), não fazendo qualquer referência à separação.

Não obstante, acredito que a emenda saneadora acima proposta afastará a hipótese de inconstitucionalidade.

Esta é a complementação do Parecer de minha autoria à PEC nº 419, de 2001, reiterando o Voto pela admissibilidade da proposição.

Sala de Sessões, em de novembro de 2003.

ROBERTO MAGALHÃES
Deputado Federal