

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 2003 (Apenso o Projeto de n.º 218 de 2004)

Altera a redação do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências

Autor: Deputado REGINALDO GERMANO

Relator: Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 87, de 2003, de autoria do nobre Deputado Reginaldo Germano, altera o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para tornar impositiva a execução orçamentária da União. A Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas na gestão fiscal. Pelo *caput* da proposição ora em exame, “ Os projetos e atividades consignados na lei orçamentária serão executados integralmente pelo Poder Executivo, na forma da lei de diretrizes orçamentárias, vedado o contingenciamento de dotações orçamentárias.” Em seu parágrafo único, o Projeto de Lei Complementar nº 87, de 2003, indica as condições de possibilidade de remanejamento, limitação ou cancelamento definitivo de dotação orçamentária. Tais hipóteses ocorrerão mediante prévia autorização legislativa, e obedecidos os parâmetros, critérios, prazos e procedimentos previstos na lei de diretrizes orçamentárias.

Apensado a este projeto tramita o Projeto de Lei Complementar nº 218, de 2004, de autoria da nobre deputada Yeda Crusius, que também propõe, embora em dimensão normativa diferenciada, a instituição do orçamento impositivo.

8DA0CFD227 *8DA0CFD227*

A Comissão de Finanças e Tributação opinou pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição de receita ou despesa pública, não cabendo, assim, pronunciamento sobre a adequação financeira e orçamentária. No mérito, esse Colegiado se pronunciou pela aprovação do PLC nº 87/2003, na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator, o ilustre Deputado Gonzaga Mota. A lógica desse Substitutivo é a possibilidade de remanejamento, limitação ou cancelamento de dotação orçamentária, mediante prévia comunicação ao Poder Legislativo. Caso essa apreciação não ocorra até o encerramento da sessão legislativa, as modificações na execução orçamentária serão consideradas aprovadas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão examinar os projetos, quanto à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa, consoante a alínea a do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno desta Casa.

Tanto os Projetos de Lei Complementar nº 87, de 2003, e nº 218, de 2004, bem como o Substitutivo apresentado pela Comissão de Finanças, s.m.j., colidem frontalmente com o texto da nossa lei maior. A inconstitucionalidade, *data maxima venia*, é inconteste e indiscutível.

De fato, dentro da nossa vigente sistemática constitucional, 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, nesta medida, afronta diretamente o princípio constitucional da separação de

poderes, considerando-se a forma pela qual foi este materializado no nosso texto constitucional pelo legislador constituinte originário (art. 2º da C.F). Deveras, não pode a legislação infraconstitucional redefinir as competências constitucionais dos Poderes do Estado, de modo a fazer com que função administrativa outorgada originalmente ao Executivo para ser exercida com autonomia e independência, passe a ser submetida, em qualquer dimensão, à aprovação prévia ou *a posteriori* do Poder Legislativo. Aliás, impende observar, nem mesmo uma emenda constitucional poderia fazê-lo, por ser o princípio constitucional em referência, indiscutivelmente, uma cláusula pétrea (art. 60, §4.º, III, da CF).

A respeito, observe-se que 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, também, 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 propositura 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”.

Também a nossa doutrina segue pacificamente esta mesma orientação. Como exemplo, vem a talho lembrar o ilustre constitucionalista José Afonso da Silva¹ que, ao discorrer 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).

Desse modo, a instituição de um *orçamento impositivo*, como pretendem as proposições ora postas *sub examine* e o próprio substitutivo a elas apresentado, subverte essa natureza programática e de

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

planejamento da ação governamental futura, impossibilitando ao Poder Executivo o exercício de suas atribuições constitucionalmente estipuladas. Indiscutivelmente, portanto, 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.

Ante o exposto, assim, resta absolutamente esclarecido que as proposições e o substitutivo em exame, violam de forma manifesta o princípio da separação dos Poderes (art. 2.º da C.F), na medida em que, se aprovados, impedirão que o Presidente da República, auxiliado por seus Ministros de Estado, possa exercer, na forma do art. 84, II, da Constituição Federal, e na plenitude da autonomia e independência constitucional garantida pela nossa vigente lei fundamental, a direção superior da Administração Pública Federal.

Firmamos, por conseguinte, nosso parecer e nosso voto pela *inconstitucionalidade* dos projetos de Lei Complementar n.º 87 de 2003 e nº 218 de 2004, e do Substitutivo a ele apresentado pela Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO
Relator

PLP 87.2003.sxw

8DA0CFD227 *8DA0CFD227*