



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 565, de 2006

(Apenso: PECs nºs 169, de 2003; 385, de 2005; 465, de 2005; 46, de 2007; 96, de 2007; 281, de 2008; 321, de 2009; 330, de 2009; 20, de 2011; 145, de 2012; 152, de 2012; 189, de 2012; 192, de 2012; 201, de 2012; 232, de 2012)

### VOTO EM SEPARADO

#### 1- Ameaça ao Equilíbrio entre os Poderes

Um dos princípios básicos do estado brasileiro, inscrito como cláusula pétrea na CF, é o da separação dos Poderes, que tem origem, com Montesquieu, na diferenciação das três funções do Estado: a função legislativa, a função executiva e a função jurisdicional, as quais, por sua vez, não se concebem sem a ideia de independência, harmonia e equilíbrio entre si.

É certo que a Constituição de cada país tem a possibilidade de firmar esse equilíbrio conforme a visão do legislador no dado momento histórico de produção da Carta Magna: há constituições que instituem maior prevalência de um Poder sobre os demais, assim como há aquelas que delegam mais atribuições de um Poder a outro, mas cabe sempre ao legislador constituinte originário o registro, a fotografia dessa configuração essencial.

No nosso caso, exemplificativamente, a Constituição de 1988 previu o mecanismo da lei delegada, que por isso se insere no desenho pátrio do equilíbrio entre os Poderes. Entretanto, uma vez firmado o pacto original, qualquer mecanismo que pretenda instituir novo rearranjo das atribuições de cada Poder, macula o princípio da



separação dos Poderes, tal qual instituído e expressamente petrificado por decisão da Assembleia Constituinte.

Na concepção original – e repita-se, imutável – do equilíbrio entre os Poderes, é inquestionável que a lei orçamentária tem caráter autorizativo, para que o Poder Executivo, no exercício da função administrativa que lhe é intrínseca, possa em cada caso avaliar e dar resposta às contingências do exercício governamental.

Por decisão soberana, o poder constituinte originário não conferiu ao Poder Legislativo a atribuição de impor, no todo ou em parte, a peça orçamentária ao Poder Executivo, e assim cristalizou o equilíbrio constitucional que deve prevalecer na experiência brasileira. Qualquer emenda constitucional proposta pelo poder constituinte derivado, assim, transfigura a fotografia institucional que aquele assentou imutavelmente.

Sob outro aspecto, 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 governo.

A ingerência do Poder Legislativo nessa função administrativa, por meio de determinações cogentes 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 do STF, 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”.*

José Afonso da Silva<sup>1</sup>, 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 pretendem as proposições sob análise, 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, e o Executivo como um todo, da consecução de seus planos de ação governamental, legitimados pelo mandato popular.

---

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



## **2- Condições para se instituir o Orçamento Impositivo**

Qualquer país que busque a criação do instituto do orçamento impositivo, precisa criar um desenho constitucional voltado para tal pretensão, com instituições que lhe deem amparo e modelo de gestão que lhe permita a pretendida eficácia. Este, porém, não foi o caso dos nossos constituintes de 1987/88. Uma mudança neste sentido, demandaria instituições e modelos voltados para a sua sustentação, não bastando uma simples substituição, via Emenda, do “Orçamento Autorizativo” pelo “Orçamento Impositivo”.

Outrossim, cabe ressaltar que a implementação de um eventual “Orçamento Impositivo”, quando da análise do mérito da matéria, deverá obrigatoriamente estar condicionada ao processo orçamentário como um todo, especialmente aos programas finalísticos, com alocações de emendas em ações estruturantes e obras em curso, iniciativa já contemplada parcialmente na regulação das emendas coletivas de bancada e de Comissões, conforme dispõe a Resolução nº 1, de 2006-CN.

Ainda sobre este tema, vale ressaltar que a execução obrigatória de emendas individuais, além de implicar na ofensa ao princípio de separação dos poderes, já aludido, estimula a fragmentação e pulverização do investimento público, com prejuízos para a eficiência e o foco estratégico das políticas públicas.

## **3- Conclusão**

Ante o exposto, resta absolutamente esclarecido que as Propostas de Emenda à Constituição em epígrafe violam a separação e a independência entre os Poderes, cláusula pétreia da Constituição Federal, contida no inciso III, do § 4º do artigo 60, na medida em que obstaculizam o exercício, pelo Poder Executivo, da direção superior da administração pública federal, na forma como previsto pelo art. 84, II, da Constituição Federal, e em observância aos princípios constitucionais inscritos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, em especial o princípio da eficiência.



Ademais, a PEC n.º565/2006 apresenta o § 4º do art. 165-A, que pretende instituir, outra inovação contrária aos fundamentos de nossa ordem constitucional: a **aprovação de matéria por decurso de prazo**. O constituinte de 1988, na definição dos contornos da autonomia do Poder Legislativo, previu que a aprovação das proposições legislativas demanda a aprovação expressa dos representantes populares, e por isso tal dispositivo constitui outra afronta ao princípio da separação dos Poderes, desta vez em sentido inverso, já que configura uma preponderância da vontade do Poder Executivo sobre o Legislativo.

Por seu turno, a PEC n.º 465/05 limita-se a antecipar em 30 dias o termo do prazo de que dispõe o Poder Executivo para o envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ao Congresso Nacional, matéria que a nosso juízo não guarda maior correlação com as demais Propostas de Emenda, e nem incorre nas inconstitucionalidades destas.

A PEC n.º 145/12, por sua vez, propõe prazo ao Legislativo para a apreciação dos vetos do Executivo à LDO. Representa uma limitação ao próprio Poder Legislativo, também não guardando, a nosso ver, maior correlação com as demais Propostas.

São estas as razões, em síntese, que justificam meu voto no sentido da inadmissibilidade das PECs n.ºs 565/06; 169/03; 385/05; 46/07; 96/07; 281/08; 321/09; 330/09; 20/11; 152/12; 189/12; 192/12; 201/12; 232/12; e da admissibilidade das PECs n.ºs 465/05 e 145/12.

Sala das reuniões, ..... de ..... de 2013.

Deputado **JOSÉ GENOINO**  
PT/SP