

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2012

Acrescenta o § 6º ao art. 99 e o § 7º ao art. 127 da Constituição Federal, para garantir as autonomias orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público, vedando ao Poder Executivo alterar suas propostas orçamentárias para encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição da República, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo 99 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

“Art. 99.
.....

§ 6º Tendo sido observado o § 1º, é vedado ao Poder Executivo alterar a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Judiciário para o seu encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional.”

Art. 2º O artigo 127 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“Art. 127.
.....

§ 7º Tendo sido observado o § 3º, é vedado ao Poder Executivo alterar a proposta orçamentária elaborada pelo Ministério Público para o seu encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os arts. 99, § 1º, e 127, § 3º, são dispositivos constitucionais que guardam perfeita consonância com o ordenamento pátrio, que visa assegurar autonomia financeira ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Isto porque, na distribuição dos relevantes poderes que estão contidos no âmbito do ciclo orçamentário, constata-se que o Poder Judiciário e o Ministério Público (MP) são praticamente excluídos desse processo.

O Poder Executivo dele participa decisivamente, pois detém a iniciativa privativa de encaminhamento das leis orçamentárias (Constituição Federal – CF, art. 165), as quais só podem ser alteradas de forma limitada pelo Poder Legislativo (CF, art. 166, § 3º); tem o poder de sanção e veto das referidas leis; e, por fim, é o condutor da execução orçamentária, o que, no sistema vigente, lhe confere alto grau de discricionariedade na alocação dos recursos públicos. Isto, sem prejuízo de outras funções de grande relevância, como a de ser o responsável pela previsão das receitas que balizarão a construção do orçamento anual.

O Poder Legislativo também exerce papel fundamental. É ele quem aprova as leis orçamentárias, e sobre elas tem poder de alteração por meio de emendas. Detém ainda a titularidade do sistema de controle externo das contas públicas, e, por conseguinte, da fiscalização financeira e orçamentária de toda a Administração. Releva destacar ainda poderes exercidos ao longo do processo de execução orçamentária, como a aprovação de créditos adicionais.

Do exposto, infere-se que, uma vez estando à margem do ciclo orçamentário, há que se conferir mecanismos que permitam ao Poder Judiciário e ao Ministério Público terem sua autonomia financeira assegurada, sob pena de tornar ineficaz a garantia constitucional do art. 2º da Constituição.

Pelos dispositivos constitucionais retro citados, o Poder Judiciário e o Ministério Público passam a ter a prerrogativa de propor seus orçamentos, retirando do Poder Executivo essa primazia, uma vez que a alteração do orçamento do Judiciário e do MP pelo Executivo não se compatibilizaria com a autonomia financeira que se lhes pretende assegurar. Ao fazer constar o valor máximo dos gastos do Judiciário em um dispositivo da lei de diretrizes orçamentárias, dá-se ao Legislativo, representante mais fiel da expressão da vontade popular, o poder de determinar os limites para o exercício dessa autonomia, excluindo do Poder Executivo a capacidade de nela interferir.

Constrói-se assim um sistema que dá ao cidadão, por seus representantes no Poder Legislativo, a palavra final sobre o montante das despesas do Poder Judiciário e do MP, o que torna mais democrática a gestão das finanças públicas nesse aspecto bastante sensível, uma vez que diretamente ligado ao respeito à independência dos Poderes da República, e reduz – para não dizer elimina – a possibilidade de interferências recíprocas que vão em sentido contrário ao ideal de harmonia entre os Poderes, também expressamente mencionado no art. 2º da Constituição. Nesse sentido, por exemplo, pronuncia-se José Maurício Conti (*A lei de diretrizes orçamentárias e a autonomia financeira do Poder Judiciário*. Artigo eletrônico, disponível em www.epm.tjsp.jus.br. Acesso em 22/11/2012).

Mais do que isso, o texto constitucional é claro ao dizer que os limites serão estipulados conjuntamente com os demais poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Ou seja, a leitura do disposto no § 1º do art. 99 e no § 3º do art. 127 da Constituição permite concluir que, por ocasião da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, há necessidade de se observarem mecanismos que garantam a participação efetiva do Poder Judiciário e do Ministério Público no processo que leva à estipulação desses referenciais, sob pena de inconstitucionalidade do dispositivo legal.

Desse modo, os limites das despesas do Poder Judiciário e do MP, dentro dos quais terão liberdade para alocar seus recursos, pois têm a prerrogativa de elaborar suas propostas orçamentárias, é decisão de fundamental importância para sua autonomia financeira.

Válido reforçar que a forçosa apreciação das propostas pelo Poder Legislativo não assegura suas aprovações, considerando que serão analisadas quanto às suas viabilidades econômica, política e quanto às correspondentes adequações às diretrizes orçamentárias.

Não obstante, observou-se recentemente (no presente exercício e no anterior) situação em que o Poder Executivo Federal indicou que deixaria de encaminhar ao Congresso Nacional, em sua íntegra, as propostas elaboradas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, o que significaria a realização de cortes nos planos de orçamento, antes da análise pelo Poder Legislativo. Tal situação traz a noção de que os preceitos constitucionais não foram claros o suficiente acerca do trato da autonomia orçamentária aqui discutida.

Esse fato, inclusive, deu azo à propositura, por entidades representativas e pelo próprio Procurador Geral da República (no caso do MPU), de ações perante o Supremo Tribunal Federal, com o intuito de se garantir a apreciação das propostas orçamentárias do Judiciário e do MP pelo Legislativo, à despeito da intenção do Poder Executivo de não as enviar ao Congresso Nacional. Válido acrescentar que a Magna Corte, por meio de decisão liminar monocrática em sede de mandado de Segurança (MS), proferida pelo Exmo. Sr. Ministro Luiz Fux, determinou às Mesas das Casas do Congresso Nacional que apreciassem a proposta elaborada pelo Poder Judiciário em sua íntegra (Mandado de Segurança nº 31627). Conteúdo semelhante trouxe a decisão do Exmo. Sr. Ministro Joaquim Barbosa no caso da proposta do Ministério Público (Mandado de Segurança nº 31618).

Com o escopo de por fim a qualquer dúvida com relação à garantia imposta pelo constituinte, homenageando a separação dos poderes, é de extrema relevância a restrição expressa que propomos nessa oportunidade à interferência do Poder Executivo no envio ao Congresso das propostas orçamentárias elaboradas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Ambas devem ser encaminhadas conforme deliberado por essas instituições republicanas, em sua integralidade.

As autonomias financeiras do Poder Judiciário e do Ministério Público, expressamente asseguradas nos dispositivos em discussão, são elementos essenciais à concretização da independência dos Poderes, cláusula pétrea do art. 2º da Constituição brasileira, assim como para que

prevaleça a vontade do constituinte originário de que construamos uma sociedade fundada no Estado Democrático de Direito e no respeito aos direitos individuais e coletivos.

Reverencia-se não apenas as autonomias financeiras do Poder Judiciário e do Ministério Público. Igualmente, avulta em importância o Legislativo, legítimo detentor da palavra final na elaboração orçamentária, do qual não é cabível ser suprimida qualquer informação ou dado atinente à construção das respectivas leis. Nós, legisladores, temos o pleno direito de conhecer todas as nuances da construção do orçamento. Nada nos pode ser suprimido.

Diante do exposto, apresentamos esta Proposta de Emenda à Constituição, de inegável relevância, e pedimos o apoio dos ilustres Deputados para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Deputado WALTER FELDMAN