



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 353, DE 2013**

“Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.”

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado ELISEU PADILHA

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do saudoso senador Antônio Carlos Magalhães, que pretende alterar a Constituição Federal para tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares.

Na justificativa, o autor argumenta que “as reformas estruturantes que estão sendo propostas estão a exigir, em consequência, uma alteração relativa ao processo legislativo conducente às deliberações sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.”.

A matéria foi distribuída a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do Senado Federal, onde foi aprovada nos termos do parecer do relator, senador César Borges. A PEC foi submetida à discussão, em primeiro turno, oportunidade em que foram oferecidas as Emendas de Plenário nos 01, 02, 03 e 04, tendo como primeiro signatário o ilustre Senador Aloísio Mercadante. Posteriormente, a proposição foi aprovada em segundo turno e remetida à Câmara.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A Proposta de emenda à Constituição encontra-se na fase de apreciação dos requisitos de admissibilidade e, sendo assim, não se cuida de analisar o mérito.

A proposta em epígrafe não afronta as cláusulas pétreas insertas na Constituição Federal, visto que não pretende abolir a forma federal de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Os requisitos de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição são os previstos no art. 60, I, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, I e II, do Regimento Interno.

Assim sendo, a PEC nº 353, de 2013, não atenta contra as normas constitucionais, regimentais e legais em vigor, nada obstando, pois sua livre tramitação neste Colegiado.

Quanto à técnica legislativa e à redação utilizadas, a proposta em tela obedece aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Pela relevância da matéria, penso ser oportuno tecer breves considerações que passo a expor.

Quando refletimos sobre o orçamento público duas questões nos parece fundamentais para melhor compreendermos a dimensão do orçamento impositivo. São elas: a natureza jurídica do orçamento público e os limites da discricionariedade do Poder Executivo na elaboração e, principalmente, na execução da lei orçamentária.

Para o jurista espanhol, Fernando Sainz de Bujanda, “o orçamento teria efetivamente natureza material, criadora de direitos e inovadora da ordem jurídica”. Argumenta, nesse ponto, que “o orçamento seria lei em sentido pleno, de conteúdo normativo, com eficácia material constitutiva e inovadora, possuindo mesmo força de lei”. (SAINZ DE BUJANDA, Fernando. “Sistema de Derecho financiero”. Tomo I,

volumen I, Ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1975).

Em outras palavras, **o orçamento é lei**; não se trata de mera recomendação.

Outro motivo pelo qual o orçamento deixa de ser mera peça financeira para ser plano de governo; é que os fins têm de serem buscados tal como **previstos pelo legislador**. A posição da Administração Pública é, pois, ancilar das determinações constantes da lei específica.

O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer forma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido, entre nós, e revista o caráter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes.

Referimo-nos à necessidade de tornar o Orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, a necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado.

No contexto de um Estado Social, garantidor de direitos fundamentais, não se pode mais admitir a redução do orçamento público ao aspecto instrumental, de cunho meramente financeiro, que contém previsão de receitas e autorização de despesas para um determinado período, sem atender aos interesses efetivos da população.

Daí concluímos que o orçamento é o instrumento jurídico, por excelência, e de concretização dos direitos fundamentais. Através dele, se decide os destinos da sociedade.

Assim, quando a lei orçamentária fixa uma despesa pública surge o dever jurídico para Administração de realizá-la, conferindo executoriedade e efetividade aos direitos sociais.

O Poder Executivo é quem exercita a discricionariedade em matéria de orçamento público na fase de elaboração e execução da lei orçamentária. É razoável que assim seja, afinal, a atividade administrativa está sujeita a diversas variáveis que vão exigir uma conduta mais flexível e eficaz por parte do Poder Público.

Nota-se que, o problema não está na necessária margem de liberdade concedida ao Executivo para conduzir os gastos públicos, mas, na forma elevada e abusiva como essa faculdade vem sendo utilizada na elaboração e execução orçamentária. Sem contar o desvio de realização dos direitos fundamentais e do bem comum, afastando-se, cada

vez mais, do modelo de Estado Constitucional.

Daí a importância de considerarmos o orçamento público lei, tanto do ponto de vista formal quanto material. Somente assim, a lei orçamentária tornar-se-ia instrumento impositivo a vincular o Poder Executivo à sua fiel observância, devendo as previsões relativas à realização das receitas e despesas serem obrigatoriamente cumpridas pelo Poder Executivo.

Embora o orçamento seja peça fundamental para o destino da nação, no plano formal, as disposições orçamentárias convertem-se em mera promessa, expectativas que, quase sempre, não se realizam.

Nesse cenário, o debate acerca do modelo orçamentário impositivo passa a ganhar força. Nota-se uma crescente tendência à limitação da margem de discricionariedade administrativa concedida ao Executivo para gerir os recursos públicos, o que pode ser notado, inclusive, pelo aumento gradativo da criação de vinculações orçamentárias, hoje expostas em vários dispositivos do próprio texto constitucional.

“Ora, se a gênese do orçamento guarda relação com a autorização dada pelo povo aos seus governantes para a utilização dos recursos públicos, não é errado concluir que, ao fim e ao cabo, quando não se efetiva a aplicação conforme consentido, estar-se-á agindo à revelia daquilo que foi autorizado e, portanto, em arrepio ao próprio regime democrático, que exige a subsunção dos governantes aos objetivos do Estado. De fato, o caráter autorizativo do orçamento não pode originar uma benesse ao Executivo de forma a ser possível descumpri-lo, caso contrário, voltaríamos para a fase anterior à existência do orçamento, com a aplicação arbitrária dos recursos públicos. Não é esse o objetivo do orçamento. Ao contrário, a discricionariedade administrativa deve ser exercida visando unicamente cumprir os objetivos encampados na Lei Maior”. (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. “Das controvérsias doutrinárias quanto à natureza das leis orçamentárias e suas implicações jurídicas na discussão acerca do modelo impositivo de orçamento”. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3183, 19mar. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21318>>. Acesso em: 10 ago. 2012)

“É inegável a crescente pressão social para que haja uma modificação na interpretação da peça orçamentária, dotando-a de maior coercitividade no que tange aos limites de efetivação da aplicação dos recursos nela aprovadas, evitando que o Executivo renegue a vontade popular a partir da manipulação do orçamento.

A doutrina, a propósito, também começa a se manifestar, inclinando-se, embora

lentamente, quanto à necessidade de vinculação do Executivo à peça orçamentária. Voz forte, nesse sentido, é entoada na doutrina do professor Regis Fernandes de Oliveira.

Com o brilhantismo de sempre, Celso Antônio Bandeira de Mello, ao examinar a função normativa do Poder Executivo em um Estado Constitucional, assim leciona: “No Estado de Direito, quer-se o governo das leis e não o dos homens, consoante célebre e vetusta frase atribuída, conforme noticia Santa Maria Pastor, a James Harrington, filósofo político inglês do séc. XV. Não se considera, pois que o administrador possa obrar a seu talante, perseguindo os escopos que mais lhe aprazam, ainda que com boas intenções, como sucedia em período histórico pretérito”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “O Poder Normativo do Executivo no Brasil”, Artigo publicado na obra “Estado Constitucional e Organização do Poder”, organizadores: André Ramos Tavares, George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet, São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, pág. 194).

“Isso significa que é ao Poder Legislativo que assiste o encargo de traçar os objetivos públicos a serem perseguidos e de fixar os meios e os modos pelos quais não de ser buscados, competindo à Administração, por seus agentes, o dever de cumprir dócil e fielmente os desiderata legais, segundo os termos ali estabelecidos. Assim, a atividade administrativa encontra na lei tanto seus fundamentos quanto seus limites. Por óbvio, então, a função normativa do Executivo, expressa mediante regulamentos, na lei encontra seus fundamentos e limites (...) É invariavelmente na regra geral, abstrata e impessoal expedida pelo Legislativo e que, por sua origem e compostura, interdita favoritismo e perseguições, assim como tende a prevenir caprichos ou intemperanças, que a Administração tem que se basear” (ibidem)

A Constituição de 1988 deu ao tema orçamentário grande importância uma vez que se traduziu em um instrumento de planejamento da atuação administrativa do governo. Verifica-se o retorno ao Poder Legislativo da prerrogativa de propor emendas, ao projeto de lei do orçamento.

Todo processo de planejamento, elaboração e execução orçamentários devem observar os valores e objetivos delineados na Lei Maior, com vistas à concretização dos direitos fundamentais.

No contexto de um Estado Constitucional Democrático, garantidor dos direitos fundamentais, não se pode mais admitir a redução do Orçamento ao aspecto político-instrumental de cunho meramente financeiro.

Orçamento é o instrumento jurídico, por excelência, de exercício da democracia, de proteção à cidadania e de concretização dos direitos fundamentais. Através dele são deliberados os destinos da sociedade.

O Estado Social e Democrático de Direito, enquanto instituição jurídica e política organizada funcionalmente para regular a sociedade e garantir direitos fundamentais, reclama a concretização dos mesmos através da atividade financeira orçamentária do Poder Público.

No momento da elaboração e execução da lei orçamentária, o Poder Executivo deve absorver os valores que sustentam a nossa Constituição Federal, com vistas à otimização do atendimento das necessidades públicas por intermédio do orçamento público.

Vale lembrar que, uma das diretrizes da administração pública brasileira é a municipalização dos gastos e programas do governo. Daí a importância das emendas parlamentares individuais; elas atendem a pleitos das prefeituras, que conhecem mais de perto as necessidades e interesses da população.

Infelizmente, hoje, os parlamentares acabam condicionados as barganhas políticas com o Executivo, o que prejudica a atuação da oposição e compromete o próprio modelo democrático de Estado.

Daí a importância de adotarmos o Orçamento Impositivo para as emendas individuais, que passarão a ser um direito do parlamentar, acabando com as negociações entre partidos e o governo.

O chamado orçamento impositivo em contraposição com o modelo concebido como meramente autorizativo, promove o resgate do relevante papel do Poder Legislativo na elaboração e execução orçamentária, como legítimos representantes dos anseios da sociedade.

Ante o exposto, o parecer é pela ADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 353, de 2013.

Sala das Comissões, 27 de novembro de 2013.

---

**Deputado ELISEU PADILHA (PMDB/RS)**

**Relator**