



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta

n.º 03/2012

Créditos Extraordinários: admissibilidade de emendas em face ao art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN.

Junho/2012

Endereços na Internet:

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamento-brasil>
e-mail: conof@camara.gov.br

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado
e-mail: conorf@senado.gov.br

ÍNDICE

1.	APRESENTAÇÃO	2
2.	DA INADMISSIBILIDADE DA CONTESTAÇÃO.....	2
3.	DA IMPROCEDÊNCIA DA CONTESTAÇÃO.....	<u>33</u>
3.1.	DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 111 DA RESOLUÇÃO 1/2006-CN.....	<u>33</u>
3.2.	DAS PECULIARIDADES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS EM TEMA ORÇAMENTÁRIO.....	<u>55</u>
3.3.	DA INEXISTÊNCIA DE ERRO OU OMISSÃO.....	<u>66</u>
3.4.	DA INEFICÁCIA DO PRECEDENTE NO PROCESSO LEGISLATIVO-ORÇAMENTÁRIO	<u>77</u>
4.	CONCLUSÕES	<u>77</u>

1. APRESENTAÇÃO

Por solicitação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, as Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados elaboraram esta Nota Técnica Conjunta com a finalidade de subsidiar os trabalhos legislativos na apreciação de Medidas Provisórias que tenham por objeto créditos extraordinários e o exame da admissibilidade das emendas parlamentares a elas apresentadas em face dos limites fixados pelo art. 111 da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006.

2. DA INADMISSIBILIDADE DA CONTESTAÇÃO

2. Preliminarmente ao exame de mérito, necessário se faz analisar se a Contestação em apreço pode ser deferida pelo Presidente da CMO em face do que dispõe o § 4º do art. 148 da Resolução nº 1/2006-CN, *verbis*:

“§ 4º O Presidente indeferirá liminarmente a contestação que não atender ao disposto neste artigo ou que tenha por objeto matéria já apreciada pelo CMO.”

3. Nesses termos, importa verificar o cumprimento do § 2º do artigo 148 da Resolução N° 01/2008-CN, segundo o qual a contestação deverá indicar o dispositivo constitucional, legal ou regimental infringido.

4. A seguinte parte da Contestação aponta a inobservância do art. 166, § 3º, inciso III, da Constituição Federal no voto da relatoria da MP 569/2012:

“Portanto, o remanejamento da dotação para as regiões afetadas propostas pelas emendas, atendem ao desejo da coletividade diretamente prejudicada e dos cidadãos no exercício da cidadania, sendo que, ao inadmiti-las, o Relator descumpre mandamento constitucional previsto no art. 166, § 3º, inciso III.”.

5. Todavia, a contestação apresentada não identifica conflito entre o dispositivo arguido, art. 166, § 3º, da Constituição e a proposição inadmitida,



mas, objetiva, sim, a impugnação do dispositivo regimental que fundamentou a inadmissão da proposição, art. 111 da Resolução 1/2006-CN, sob o argumento de ser esse último conflitante sob o prisma de sua inconstitucionalidade.

6. Ocorre que o instituto da contestação visa, única e exclusivamente, o descumprimento de normas orçamentárias, como assinalado logo no título do capítulo relativo à matéria da Resolução nº 1/2006-CN, “*Capítulo XV - Do Cumprimento Das Normas Orçamentárias*”, e conforme o § 2º do art. 148, que assim dispõe:

§ 2º A contestação versará exclusivamente sobre o descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à matéria questionada, devendo ser indicados os dispositivos infringidos, apresentada fundamentação circunstanciada e sugeridas medidas saneadoras. (grifamos)

7. A contestação, de 14.05.2012, apresentada à inadmissão de emendas à MP nº 569, por proporem remanejamento de dotações do crédito extraordinário argui a contrariedade do art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN com o § 3º do art. 166 da Constituição.

8. Observe-se que a Contestação *sub examine* não tem por escopo indicar o descumprimento de normas orçamentárias, mas apenas afastar a incidência dessas mesmas normas, sob o argumento de conflito entre elas, algo não contemplado pelo instituto da “contestação”, específico do processo orçamentário regulado pela Resolução nº 1/2006-CN.

9. Identifica-se evidente distorção do instituto da contestação, cujo objetivo é resguardar a fiel observância das disposições constitucionais, legais e regimentais pelas proposições apresentadas à CMO.

10. Assim, a Presidência da CMO dispõe de elementos para o indeferimento liminar da Contestação em apreço, a qual contraria as disposições do art. 148 da Resolução nº 1/2006-CN.

11. Ainda que admitida a contestação, apresentam-se a seguir considerações para seu indeferimento, no mérito.

3. DA IMPROCEDÊNCIA DA CONTESTAÇÃO

3.1. DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 111 DA RESOLUÇÃO 1/2006-CN

12. A Constituição de 1988, em seu art. 166, regulou o processo legislativo-orçamentário no âmbito do Congresso Nacional e remeteu seu disciplinamento infraconstitucional ao Regimento Interno Comum, nos seguintes termos:



*“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos **créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.***

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.” (grifamos)

13. Observamos que o caput do art. 166 da Constituição regula especificamente o emendamento a “*projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais*” em complementação ao disposto sobre medidas provisórias nos arts. 62 e 167 da Constituição:

Art. 62 (...)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

Art. 167 (...)

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

14. O Congresso Nacional ao regular o processo legislativo das medidas provisórias pela Resolução nº 1/2002-CN, remete à CMO o exame do processo orçamentário relativo às medidas provisórias, como prevê seu art. 2º, § 6º:

§ 6º. Quando se tratar de medida provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução.

15. Nos termos das disposições constitucionais, o Congresso Nacional editou a Resolução nº 1/2006, que em sua ementa expressa seu *desideratum*: “*Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*”.

3.2. DAS PECULIARIDADES DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS EM TEMA ORÇAMENTÁRIO

16. No que tange ao objeto desta Nota Técnica, o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN dispõe expressamente quanto às emendas aos créditos extraordinários abertos por medidas provisórias:

Art. 111. Somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

17. O diploma legal utilizado, resolução, encontra-se no rol das normas com eficácia de lei ordinária, nos termos do art. 59 da Constituição.

18. Portanto, pelo dispositivo, são consideradas inadmissíveis as emendas de inclusão ou acréscimo de recursos, ainda que ofereçam fonte de cancelamento. Cumpre destacar que tal disciplinamento não conflita com o art. 166, § 3º, da Constituição, que enumera condições necessárias, porém não exaustivas para o acolhimento de emendas parlamentares durante o processo orçamentário.

19. Observe-se que a rigidez do art. 111 não se aplica à proposta orçamentária e aos demais créditos adicionais, suplementares e especiais, igualmente regulados pela Resolução 1/2006-CN.

20. A regulação *interna corporis* do emendamento parlamentar em matéria orçamentária é produto da evolução histórica do processo legislativo-orçamentário no ordenamento pátrio. Tal diferenciação do processo legislativo ordinário decorre das peculiaridades da matéria tratada: orçamento público. No caso específico de créditos extraordinários há de ser distinta em razão da natureza emergencial.

21. A limitação do art. 111 da Resolução 1/2006-CN se justifica pelo fato do crédito extraordinário representar uma situação considerada pelo Poder Executivo como urgente e imprevisível, sendo de sua iniciativa exclusiva. Caso fosse aceita emenda que implique remanejamentos de recursos (inclusão ou acréscimo) à custa das fontes indicadas, não haveria como ter certeza acerca da disponibilidade de tais recursos, uma vez que, no momento da apreciação, as fontes indicadas para suportar o crédito extraordinário já podem ter sido totalmente empenhadas ou executadas pelo Governo, por ter eficácia imediata.

22. Assim, a admissão de emendas a créditos extraordinários cria o risco de replicação de despesas orçamentárias com a mesma disponibilidade de recursos, o que contraria o princípio do equilíbrio orçamentário e da ação fiscal planejada.

23. Caso o Poder Legislativo não aprecie ou rejeite a medida provisória no prazo constitucional, e não haja o disciplinamento das relações decorrentes por Decreto Legislativo, convalidam-se as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados. As relações jurídicas do ente público com terceiros, na maior parte das vezes, constituem-se de forma contratual. Diante disso, o Congresso poderá validar ou até desconstituir atos administrativos, resguardados os direitos das partes. Assim, ficariam validados os créditos abertos na etapa de execução em que se encontrarem: empenho, liquidação ou pagamento.

3.3. DA INEXISTÊNCIA DE ERRO OU OMISSÃO

24. Não se identifica erro ou omissão na ação suplementada pela MP 569 e motivo de cancelamento nas emendas inadmitidas (53101 - Ministério da Integração Nacional - 06.182.2040.22BO.0103 - **Ações de Defesa Civil - Nacional** (Crédito Extraordinário) com dotação de R\$ 400.000.000 no GND 3, RP 3, MA 90, Fonte 388).

25. Os recursos da programação cancelada sob argumento de erro ou omissão, ao destinar-se para ações em caráter genérico e em todo o território nacional, podem contemplar ações nas finalidades e áreas a que são destinadas as emendas inadmitidas.

26. Ademais, nos termos expressos da Exposição de Motivos da MP 569, as ações pretendidas pela medida provisória não se restringem exclusivamente ao Semiárido nordestino, mas abrangem outras regiões do Brasil, *ipsis litteris*:

*“...o crédito permitirá o atendimento às populações vítimas de desastres naturais, ocasionados por fortes chuvas e inundações em **diversas Regiões do País**, e de estiagem prolongada em Municípios da região do semiárido do Nordeste,...”*

27. Assim, o subtítulo “nacional” permite a alocação dos recursos para os locais pretendidos pelas emendas inadmitidas, não se justificando o argumento de correção de erro e omissão alicerçado no art. 166 da Constituição pretendido.

3.4. DA INEFICÁCIA DO PRECEDENTE NO PROCESSO LEGISLATIVO-ORÇAMENTÁRIO

28. Outrossim, não há que se falar que a aprovação da contestação à inadmissibilidade de emendas à MP 448 tenha gerado precedente. Tal entendimento conflita com o processo legislativo que não acolhe o instituto da jurisprudência, a exemplo do disposto no § 10 do art. 95 do RICD que disciplina:

§ 10. As decisões sobre questão de ordem serão registradas e indexadas em livro especial, a que se dará anualmente ampla divulgação; a Mesa elaborará projeto de resolução propondo, se for o caso, as alterações regimentais delas decorrentes, para apreciação em tempo hábil, antes de findo o biênio.

29. Além disso, a CMO reiteradamente tem decidido pela inadmissão de emendas a créditos extraordinários que não atendam às prescrições do art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN.

4. CONCLUSÕES

30. Em face do acima exposto, preliminarmente, a contestação apresentada não trata da inobservância de normas constitucionais, legais ou regimentais, mas sim, de conflito normativo entre disposições constitucionais e preceitos regimentais neles fundados.

31. Dessa forma, incide a hipótese prevista no art. 148, § 4º, da Resolução 1/2006-CN, de indeferimento liminar pela Presidência da CMO.

32. Quanto à procedência dos argumentos apresentados na contestação, observa-se que a regulação do emendamento parlamentar em medidas provisória que tratem de créditos extraordinários vê-se fundada no caput do art. 166 da Constituição, que remete a regulamentação do processo legislativo-orçamentário ao Regimento Comum, do qual a Resolução 1/2006-CN é parte integrante.

33. O tratamento distinto dado ao emendamento parlamentar em créditos extraordinário decorre de sua natureza peculiar quanto à urgência e eficácia imediata, resultando em gastos de difícil reversão.

34. A programação indicada para fonte de cancelamento, por possuir caráter genérico em termos de localização (nacional) ou finalístico (ações de defesa civil), permite a realização das despesas contidas nas emendas inadmitidas, além da Exposição de Motivos da MP 569 não restringir sua ação à área pretendida pelas emendas e identificando outras, descaracterizando a justificativa de correção de alegado erro ou omissão.

35. O processo legislativo-orçamentário não acolhe o instituto da “jurisprudência” *contra legem*, arguida em face da aprovação de emendas semelhantes na MP 448.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

36. Assim, o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN não suprime a prerrogativa constitucional parlamentar de emendamento no processo legislativo-orçamentário, mas o regula, como o fizeram as inúmeras normas *interna corporis* antecedentes, próprias desse singular processo legislativo expresso no processo orçamentário.

Em 18 de junho de 2012.

RICARDO ALBERTO VOLPE¹

ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO²

*Diretor da Consultoria de Orçamento
e Fiscalização Financeira – COFF/CD*

*Consultor-Geral de Orçamento e
Fiscalização e Controle – CONORF/SF*

¹ Consultores designados - CD: Eber Zoehler Santa Helena, Marcelo Rezende e Salvador Júnior

² Consultores designados - SF: André Burello