

**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DIRETORIA LEGISLATIVA  
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA**

**SOLICITAÇÃO DE TRABALHO Nº 914/2005**

*Análise de sugestão de emenda ao Orçamento 2006, apresentado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM.*

**I - INTRODUÇÃO**

A Comissão de Legislação Participativa solicitou trabalho com o fito de "analisar as sugestões de emenda ao orçamento encaminhadas por entidades da sociedade civil organizada a esta Comissão, com vistas a serem atendidas como emendas à proposta de orçamento para 2006 e, em caso negativo, informar as alterações necessárias para tanto".

Em anexo à solicitação incorpora-se o Ofício nº 8, de 31.10.2005, encaminhado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o qual sugere:

- "recompor as dotações contingenciadas, relativas aos programas e ações a cargo da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;
- recompor as outras dotações de recursos para a execução dos programas e ações da LOA 2005, que dão conseqüência às medidas constantes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, bem como ao alcance das metas nele estabelecidas;
- rever e alterar os valores previstos no Projeto de LOA – 2006, visando o aumento do volume de recursos destinados à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, bem como a todos os programas e ações que dão concretude ao PNPM, visando o alcance das metas assumidas."

## II – ANÁLISE

O presente trabalho visa atender à solicitação de trabalho da Comissão Legislação Participativa, no sentido de analisar a possibilidade de a sugestão apresentada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que presta serviços ou representa entidade de classe, ao que parece indicar o nome da entidade e tendo em vista que a Comissão de Legislação Participativa, quanto a competência estabelecida no art. 32, XVII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tenha encaminhado tal solicitação em conformidade com o disposto regimental, procurar-se-à estabelecer análise a partir do pressuposto que tal entidade se coaduna, pela sua natureza e constituição, o previsto na legislação.

A Constituição Federal, no § 3º e 4º do art. 166, estabelece que as emendas ao projeto de lei orçamentária, aos projetos de crédito adicional e ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias só poderão ser aprovadas, e, conseqüentemente, admitidas, conforme expressam tanto a Resolução nº 1, de 2001-CN, quanto o regimento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, quando não conflitarem com as regras expressas na Constituição Federal, com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e as leis complementares, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101, 4 de maio de 2000, e a Lei 4.320, de dezessete de março de 1964. Além desses diplomas legais devem ser observada legislação especial ou ordinária, que versam sobre matérias específicas e as normas que regulamentam, no âmbito do Congresso Nacional ou acerca da realização de despesas a cargo do Executivo, aspectos relativos ao processo legislativo e ao direito financeiro, respectivamente.

Assim reza a Constituição Federal:

*"Art. 166.....*

*§ 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 o 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.*

*4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual."*

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), contém vários dispositivos que devem ser observados, em especial os seguintes:

*"Art. 5º...*

*§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.*

*§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no 1º do art. 167 da Constituição"*

A Resolução nº de 2001-CN, que dispõe e regulamenta a tramitação das matérias relacionadas aos planos e orçamentos públicos no âmbito do Congresso Nacional vai mais longe quanto à inadmissão de emendas, estabelecendo que não apenas o conflito às formas constitucionais e legais deverão ser observados mais as regimentais ou as estabelecidas pela Comissão também, conforme assim especifica:

*"Art. 20. As emendas às proposições em tramitação na Comissão serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais*

*Art. 21. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de lei de créditos adicionais que proponham inclusão ou acréscimo de valor somente poderão ser aprovadas pela Comissão caso:*

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

*IV – não contrariem as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela Comissão."*

Quanto à apresentação de emendas coletivas, deve-se atentar acerca das matérias que poderão contê-las, conforme definido no art. 25, às quais devem guardar estreita observância a três princípios fundamentais: estarem perfeitamente ajustadas à competência regimental, versarem sobre matéria de natureza institucional ou nacional e serem objeto de aprovação pela Comissão, devendo tal aprovação ser registrada em ata. Assim define a Resolução:

*"Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:*

*I – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, **relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional**, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente;*

*§ 1º A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamentos e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.” (grifo nosso)*

Deve-se, destarte, ter em tela, quanto à Comissão de Legislação Participativa, a estrita observância às atribuições regimentais contidas no art. 32, XVII, que prevê, de forma inequívoca, que as matérias, objeto das proposições, devam ser originadas a partir de iniciativas de entidades não governamentais, representadas por associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, a saber:

*“XVII – Comissão de Legislação Participativa:*

- a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;*
- b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a;”*

Observe-se, que a regra regimental remete à iniciativa privada as origens das emendas a cargo da Comissão em questão e, sendo assim, deve-se ser observadas as vedações legais quanto às transferências voluntárias de recursos da União às entidades privadas, contidas tanto na Lei 4.320, de 1964, quanto às contidas anualmente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, que restringem as transferências a título de subvenções sociais e de auxílio. Tais impedimentos devem estar previstos em quaisquer normas que disciplinem o recebimento de sugestões por parte da Comissão.

Quanto ao caráter institucional ou nacional, expresso no art. 25, do R.I, deve a emenda, ater-se aos aspectos de sua natureza e abrangência, ou seja, tal dispositivo reporta-se à restrição quanto ao espectro possível do atendimento pretendido.

O Regulamento também dispõe acerca da inadmissibilidade de emendas, conforme ressalta:

*Art. 46. As emendas poderão ser inadmitidas, aprovadas, aprovadas parcialmente, rejeitadas ou prejudicadas.*

*§ 1º As emendas inadmitidas, entendidas como tais as que conflitem com o disposto nos arts. 165, § 8º, 166, § 3º, e 167, incisos IV VII e IX da Constituição Federal ou que se enquadrem nas situações indicadas no art. 47 deste Regulamento, serão publicadas separadamente das admitidas,*

*com a respectiva decisão, observadas a ordem prevista no Art. 44, § 4º deste Regulamento.*

*§ 2º Da decisão que situe uma emenda como inadmitida caberá recurso do seu autor para a Comissão.*

*§ 3º No caso de emendas aprovadas, deverão estar claramente indicados os valores aprovados ou os textos adotados, vedada a alocação de valores superiores aos solicitados pelo autor da proposição.”*

Além das legislações citadas devem ser observadas disposições das leis de diretrizes orçamentárias e das normas contidas nos pareceres preliminares, que a cada exercício financeiro são elaborados e definem diretrizes e critérios a serem observados quando da aprovação das emendas destinadas aos orçamentos públicos e aos projetos de créditos adicionais compreendidos nos exercícios financeiros a que pertencem.

### III – CONCLUSÃO

Com o fito de subsidiar essa Comissão procuramos relacionar os principais tópicos que devem ser observados quando da elaboração das emendas destinadas à matéria orçamentária, em especial, quanto a Lei Orçamentária Anual.

Deve-se, entretanto, ser ressaltado as implicações contidas tanto na Resolução nº 1, de 2001 – CN, art. 25, I e § 1º, e as contidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO, sobretudo, as que dispõem sobre as vedações de destinações de recursos a título de subvenções sociais ou de auxílio.

Assim, vale acrescentar que a presente solicitação busca reprogramar todo o orçamento afeto à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, ao querer implementar uma série de emendas, tornando a oportunidade de emendar o orçamento, via “sugestão de participação legislativa”, algo factível, possível de concretude, isto que, afronta totalmente o ordenamento jurídico estabelecido a partir do disposto dos art. 165 a 169, da Constituição Federal quanto às possibilidades do Poder Legislativo emendar matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Deve, portanto, tal iniciativa ater-se a limitação expressa na norma regimental que pressupõe o limite de 5 emendas para cada Comissão Temática Permanente.

Quanto à possibilidade de emendar quando a indicação for sugerida por Conselhos, isto é, órgãos e entidades da Administração Pública,

conforme restringe o Regulamento da Comissão, art. 3, I o presente estudo, não disporá sobre esse mérito.

Vale ressaltar, todavia, que a decisão, sobre a sugestão de emenda apresenta pela entidade, quanto ao atendimento ou não das emendas não se prende apenas a aspectos técnicos, cabendo às relatorias e, em última instância ao Comitê de Avaliação das Emendas.

Brasília, 21 de novembro de 2005.

Roberto de Medeiros Guimarães Filho  
Consultor