



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

# Estudo Técnico nº 18/2021

Matéria Orçamentária em tramitação na Comissão  
Temática – Inadmissibilidade  
(versão preliminar)

Coordenação de Legislação e Normas  
Eugênio Greggianin - Coordenador

Brasília, Setembro/2021





## Resumo

Trata-se de breves subsídios acerca da falta de competência da Comissão de Educação para emitir parecer acerca do projeto de lei PL 2520/2021, que autoriza o Poder Executivo a remanejar emendas de relator à lei orçamentária de 2021 para financiar ações de educação superior e ciência e tecnologia e inovação. Trata-se de matéria orçamentária cuja apreciação deve observar o devido processo legislativo orçamentário.



## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por meio da solicitação de trabalho Sisconof nº 1818/2021, a Deputada Luisa Canziani solicita análise e estudo sobre a matéria para embasar o posicionamento no parecer, em especial quanto à competência da Comissão de Educação.

De acordo com o Projeto de lei PL 2520/2021, pretende-se determinar que os recursos originadas de emendas de relator à lei orçamentária de 2021 (Resultado Primário nº 9) possam ser remanejados para dotações orçamentárias destinadas às seguintes atividades: I – Financiamento de bolsas e investimentos no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; II – Financiamento de bolsas e investimentos no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; e, III – Investimentos e despesas correntes para manutenção e custeio das instituições federais de ensino superior.

Ainda de acordo com o Projeto, os recursos serão alocados prioritariamente para a garantia de financiamento de ações em andamento, a exemplo de bolsas já concedidas e investimentos em curso, mediante devida justificativa técnica. Normal (texto de parágrafo)

Em sua justificação, o Autor do PL 2.520/2021 em análise, Deputado Federal Nilto Tatto, argumenta que o orçamento de 2021 sofreu cortes e bloqueio de recursos para acomodar emendas de relator, agravando a situação fiscal de diversas políticas estratégicas, afetando em particular os recursos de custeio e investimento do CNPQ, CAPES e IFES. Considera ainda que as emendas de relator não têm critérios pré-definidos de alocação, seja do ponto de vista das indicações do Parlamento, da distribuição geográfica dos recursos ou dos problemas a enfrentar.

Exemplifica o caso do Ministério da Saúde, onde R\$ 7,4 bilhões de emendas de relator (R\$ 6 bilhões para incremento ao custeio de serviços) serão distribuídos de forma discricionária e sem aderência com critérios sanitários e populacionais.

Diante disso, propõe o Autor do Projeto autorizar o Poder Executivo a remanejar emendas de relator para financiar despesas de custeio e investimentos das referidas instituições.

## 2 ANÁLISE

A questão principal aventada na solicitação de trabalho diz respeito à competência da Comissão de Educação. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Educação<sup>1</sup> assuntos atinentes à educação em geral, nos seguintes termos:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...)

IX - Comissão de Educação:

- a) assuntos atinentes à educação em geral;
- b) política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais;

<sup>1</sup> <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>



- c) direito da educação; e
- d) recursos humanos e financeiros para a educação;

Ocorre que o projeto de lei em comento trata de matéria especial, qual seja, autorização (remanejamento) relacionado à abertura de créditos adicionais vinculados às programações incluídas por emenda de relator no PLOA 2021.

Trata-se, como visto, de matéria orçamentária, mais precisamente relacionada ao **texto da lei orçamentária** que, nos termos do § 8º do art. 166 da CF, além de autorizar a contratação de operações de crédito, dispõe também acerca das hipóteses de abertura de crédito suplementar por decreto, o qual poderá promover remanejamento entre as programações aprovadas.

Por determinação constitucional, a matéria orçamentária (lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e seus créditos) é de iniciativa exclusiva do Presidente da República, sendo que sua apreciação foi reservada, nos termos do art. 166 da Constituição Federal, a uma comissão mista de parlamentares e ao Congresso Nacional, 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.

(...)

**§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e**



**contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifo nosso)**

No âmbito do Congresso Nacional, o processo orçamentário é disciplinado pela Resolução nº 01/2006-CN e suas alterações, o qual integra o Regimento Comum. A Resolução disciplina a apreciação da matéria orçamentária e respectivas emendas.

O Projeto de lei em análise pretende determinar que os recursos originados de emendas de relator à lei orçamentária de 2021 (RP 9) possam ser remanejados para dotações orçamentárias destinadas a atividades no âmbito da Educação.

Ocorre que, tratando-se de assunto relacionado à abertura de créditos orçamentários, o mesmo deve observar o devido processo legislativo orçamentário.

Prevalece, portanto, quanto à apreciação da matéria, a competência da Comissão Mista de Orçamento e do Congresso Nacional, em detrimento da Comissão de Educação.

A especialidade da matéria orçamentária decorre do fato de que a Constituição e a legislação complementar reservam às leis orçamentárias a exclusividade na função de estimar receitas e prover a autorização anual do gasto público (fixação de despesa), aspecto reforçado no citado § 8º do art. 166 da CF.

Assim, não pode a lei ordinária comum fixar despesas, nem tampouco autorizar remanejamentos, o que somente pode ser feito mediante alterações no texto da lei orçamentária. Lei ordinária comum não pode invadir conteúdo reservado às leis orçamentárias, nem derogar seu conteúdo. Existe, portanto, uma hierarquia e prevalência de ordem funcional em favor das leis orçamentárias, por isso denominadas pela doutrina de leis de meio ou de leis reforçadas.

A existência de uma única lei orçamentária, contendo todas as receitas e despesas dos Poderes, órgãos, fundos e fundações é outro princípio que, em última instância, visa possibilitar um controle político abrangente do Legislativo acerca do conjunto de gastos da administração pública.

Enfim, deve-se distinguir a natureza das leis especiais, o que inclui as leis de meios – leis temporária, aplicadas concretamente a determinado exercício financeiro e que não criam propriamente direitos e obrigações - das demais leis ordinárias que estabelecem direitos e deveres em determinada área de governo.

No processo de apreciação do projeto de lei orçamentária – PLOA e créditos adicionais - as intervenções do Legislativo se dão por meio de emendas (acréscimos ou cancelamentos de programações), bem como através de autorizações para remanejamento no texto da lei. As emendas devem ser aprovadas na forma regimental.

As emendas ao PLOA são classificadas basicamente de acordo com o autor da iniciativa nos seguintes tipos: emendas individuais, emendas de bancada estadual, emendas de comissão e emendas de relator (setorial e geral).

A aprovação de uma emenda que acresce programação existente no PLOA faz com os respectivos valores sejam acrescidos em determinado programa de trabalho. Em caso de programação nova, um novo programa de trabalho é incluído na lei orçamentária.



A identificação das emendas de relator foi feita, a partir da LOA 2020, com o Identificador de Resultado Primário – RP 9.

Quanto à delimitação do papel reservado a cada modalidade de emenda, as emendas individuais, dada sua maior conexão eleitoral, direcionam-se precipuamente ao atendimento de obras locais e municipais. As de bancada estadual à execução de obras e programações estruturantes de interesse do estado/DF (art. 47 da Resolução nº 01/2006 -CN). Às emendas de comissão coube o papel de alocar dotações de caráter nacional e caráter institucional (art. 44 da Resolução nº 01/2006 -CN).

Do ponto de vista histórico, o papel atribuído às emendas de iniciativa de relator geral é o de organizar e sistematizar o conjunto de intervenções, ou seja, ajustar os valores das emendas apresentadas pelo conjunto de autores, além de promover as correções de erros e omissões de ordem técnica ou legal. Os ajustes de ordem técnica ou legal são considerados aqueles que não envolvem juízo de mérito, oportunidade ou conveniência.

Vale salientar, no entanto, que Resolução nº 1/2006<sup>2</sup>, ampliou o papel do chamado “Parecer Preliminar”, documento que define a estrutura e disciplina as intervenções dos relatores no orçamento, o que inclui as “orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas de Relator” (art. 52, “g”) e a definição das “medidas saneadoras necessárias para a correção de eventuais erros, omissões ou inconsistências detectadas no projeto” (art. 52, “l”).

Assevera ainda o art. 144 da citada Resolução, quanto às emendas de relator:

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

**III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.**

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares. **(grifo nosso)**

Diante disso, constata-se que a interpretação mais restritiva das emendas de relator (apenas organização e sistematização, além da correção de erros e omissões) tem sofrido certo alargamento, notadamente nos exercícios mais recentes. Isso é possibilitado em virtude da forma como são feitas as autorizações específicas dadas no parecer preliminar, sem estabelecer especificações mais precisas nem impor determinados parâmetros (limites orçamentários por programação), o que amplia a margem de discricionariedade na indicação de beneficiários durante a execução.

<sup>2</sup> <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>.



### 3 CONCLUSÃO

Diante do exposto conclui-se que o projeto de lei - que autoriza o Poder Executivo a remanejar emendas de relator à lei orçamentária de 2021 para financiar ações de educação superior e ciência e tecnologia e inovação - trata de matéria orçamentária que, nos termos do art. 166 da Constituição, encontra-se reservada à Comissão Mista de Orçamento e ao Congresso Nacional, sendo de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Diante disso, apesar do mérito da iniciativa, o objetivo pretendido pelo projeto de lei em análise deverá ser direcionado para o processo orçamentário.

Neste sentido, pode-se apresentar emenda à eventual projeto de iniciativa do Poder Executivo que proponha alteração no texto da lei orçamentária para 2021 (lei 14.144/2021).

Para o PLOA 2022, a disciplina pretendida pode ser objeto de emenda ao parecer preliminar ou ao texto da lei orçamentária para 2022, matérias submetidas primeiramente ao Relator Geral e depois à Comissão Mista de Orçamento. Esses são os subsídios.