

**Congresso Nacional
Dezembro/2012**

Nota Técnica Conjunta Nº 12, de 2012
O exame de admissibilidade de proposições no âmbito da CMO



**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal**

Endereços na *internet*:

[http://www2.camara.gov.br/atividade-
legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012)
<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Sumário

FINALIDADE..... 2
ANÁLISE 2
1. O EXAME DE ADMISSIBILIDADE CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL NO PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO 2
2. O EXAME NO ÂMBITO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO 4
CONCLUSÕES 8

FINALIDADE

Atender solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, representada por seu Presidente, Deputado Paulo Pimenta, apresentada na Solicitação de Trabalho nº 430/2012, sobre o exame de admissibilidade quanto à constitucionalidade, legalidade e regimentalidade das proposições apreciadas no âmbito da CMO.

ANÁLISE

1. O exame de admissibilidade constitucional, legal e regimental no processo legislativo ordinário

Os projetos de lei e respectivas emendas e demais proposições que tramitam no âmbito do Poder Legislativo estão sujeitos ao controle de verificação se a proposição é compatível com as normas constitucionais, legais e regimentais.

O mecanismo tem como propósito evitar vícios e garantir a coerência do sistema normativo, podendo ser prévio, concomitante e posterior. O controle preventivo no Legislativo pretende evitar, durante a apreciação, a aprovação de norma ou preceito inconstitucional, ilegal ou contrário ao Regimento.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

O controle se aplica tanto no que diz respeito à necessidade de cumprimento das regras processuais e procedimentais dos regimentos internos quanto à verificação de eventuais conflitos do conteúdo das proposições com a legislação vigente.

A necessidade de exame de admissibilidade das proposições é afirmada pelos regimentos internos e resoluções de ambas as Casas do Congresso, sendo essa tarefa de responsabilidade das respectivas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

A análise da constitucionalidade e legalidade sob o aspecto estritamente orçamentário e financeiro é denominado, no processo legislativo, de exame de adequação orçamentária e financeira, sendo efetuado, no âmbito da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Finanças e Tributação.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD prevê hipóteses de emenda saneadora, que sana vício de inconstitucionalidade ou injuridicidade, ou também de inadequação ou incompatibilidade financeira ou orçamentária, sendo que, em qualquer caso, a matéria prossegue seu curso. Ressalte-se que, pelo art. 147 do RICD, reconhecidas, pelo Plenário, a constitucionalidade e a juridicidade, ou a adequação financeira e orçamentária da proposição, não poderão essas preliminares ser novamente arguidas em contrário¹.

A nulidade de qualquer decisão que contraria norma regimental é um dos princípios aplicáveis ao processo legislativo, conforme expresso no art. 412 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.

A CMO, comissão mista permanente do Congresso Nacional, de foro constitucional, cumula a responsabilidade pelo exame da admissibilidade e do mérito das proposições que ali tramitam. Tal cumulação de atribuições, aliás, é

¹ No processo civil, da mesma forma, a regra geral é a de que as nulidades devem ser alegadas na primeira oportunidade, sob pena de preclusão.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

comum às comissões mistas do Congresso Nacional, como determinado pelo parágrafo único do art. 37 do Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN (Res. nº 1/70-CN), que estatui o pronunciamento preliminar da comissão quanto à constitucionalidade da proposição, sempre antecedendo a discussão e votação do mérito da matéria.

Conforme o art. 131 e 132 do RCCN, o controle da admissibilidade de questão relacionada com a Constituição ou com o cumprimento do regimento é exercido pelo Presidente da comissão mista, de cuja decisão cabe recurso à CCJ da Casa a que pertencer o recorrente ².

O art. 7º da Resolução nº 1/2002 – CN prevê que o parecer emitido pelas comissões mistas do Congresso Nacional que apreciam as medidas provisórias deve examinar a matéria quanto aos aspectos constitucional e de mérito.

2. O exame no âmbito do processo orçamentário

O processo legislativo orçamentário tem peculiaridades próprias no âmbito legislativo, a exemplo de ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, abranger atos legislativos com expressa previsão constitucional, ter prazos rígidos e exíguos, foro concentrado e limites deliberativos específicos. Por isso, mostra-se singular quanto às necessidades de observância de suas disposições.

² Art. 131. Constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de 5 (cinco) minutos, toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição.

§ 1º A questão de ordem deve ser objetiva, indicar o dispositivo regimental em que se baseia, referir-se a caso concreto relacionado com a matéria tratada na ocasião, não podendo versar tese de natureza doutrinária ou especulativa.

§ 2º Para contraditar a questão de ordem, será permitido, a um Congressista, falar por prazo não excedente ao fixado neste artigo (5) minutos.

Art. 132. É irrecurável a decisão da Presidência em questão de ordem, salvo se estiver relacionada com dispositivo constitucional.

§ 1º Apresentado o recurso, que não terá efeito suspensivo, o Presidente, ex-officio ou por proposta do recorrente, deferida pelo Plenário, remeterá a matéria à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Casa a que pertencer o recorrente.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

A Constituição Federal, no art. 166, § 1º³, atribui à CMO a exclusividade da apreciação dos projetos de lei do ciclo orçamentário (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária).

No âmbito da CMO o exame de admissibilidade quanto à constitucionalidade está previsto na Res. nº 1/2006-CN, parte do RCCN. O art. 146 determina que a emenda à proposição em tramitação na CMO, que contrariar norma constitucional, legal ou regimental, será inadmitida.

Antes dessa Resolução, a verificação do atendimento das normas constitucionais e legais, assim como do mérito de todas as proposições que tramitam na CMO, era de responsabilidade exclusiva dos relatores das respectivas matérias.

Com a Res. 1/2006-CN e a criação do CAE⁴, o exame de admissibilidade específico das *emendas* ao PLPPA, PLDO e PLOA, inclusive de relator, passou a ser delegado a esse Comitê, cabendo ao mesmo examinar e propor, por meio de relatório⁵, a inadmissibilidade de tais emendas.

³ 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.

⁴ Cabe ao CAE o exame técnico-jurídico da admissibilidade das emendas ao PPA, LDO e LOA. A experiência mostrou que uma das principais funções do CAE foi efetuar os ajustes e correções nas emendas de modo a torná-las admitidas. No exame das emendas de Relator, a existência do CAE garante a necessária segregação de função que evita conflito de interesses.

⁵ Não havendo previsão na Res. 1/2006-CN de destaque ao Relatório do CAE, a contestação orçamentária supre essa lacuna.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

As indicações de inadmissibilidade contida nos relatórios serão declaradas pelo Presidente, a teor do inc. XI do art. 15 e art. 146, §§ 1 e 2º ⁶, ressalvadas as inadmissibilidades propostas ao plenário diretamente pelo CAE.

Destaque-se que a Res. nº 1/2006-CN, em seu art. 70, I, a e III, c ⁷, manteve a atribuição residual dos relatores dos projetos de lei orçamentária de, em seus relatórios, analisar o atendimento das normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade do *projeto*⁸ com a lei do PPA, a LDO e a LC nº 101/2000, e apresentar demonstrativo das *emendas* com proposta de parecer pela inadmissibilidade ⁹, nos termos do relatório do CAE, se existente. A medida se justifica na medida em que o CAE não examina a admissibilidade do *projeto*, apenas das *emendas*.

O exame de admissibilidade das emendas pelo CAE tem preferência, mas não exclusividade, na medida em que pode ser afastado pelo Plenário da CMO. A Res. nº 1/2006-CN prevê a hipótese de não ser apreciado o Relatório do CAE antes da votação do relatório específico (art. 25, p.u.), fato ocorrido durante a apreciação do PLOA/2012, em que o Relatório do CAE já publicado não foi apreciado antes da votação do primeiro relatório setorial ¹⁰.

⁶ Art. 146 ... § 1º Ressalvadas as emendas aos projetos de que trata o art. 25, o Relator indicará em seu relatório, em demonstrativo específico, as emendas que, em seu entendimento, devem ser declaradas inadmitidas, pelo Presidente.

§ 2º No caso do § 1º, O Presidente declarará a inadmissibilidade das emendas no Plenário da CMO, imediatamente antes do início da discussão do correspondente relatório.

⁷ Art. 70. Os Relatores do projeto deverão, em seus relatórios:

I - analisar: a) o atendimento das normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000;

III - apresentar demonstrativos: ...c) das emendas com proposta de parecer pela inadmissibilidade;

⁸ Os Relatores podem apresentar emenda de relator para correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal. Assim, demonstrada a inconstitucionalidade ou ilegalidade, o próprio relator pode cancelar, remanejar ou criar programações.

⁹ O art. 103, I, da Res. 1/2006-CN prevê que o Parecer Preliminar, elaborado pelo Relator Geral, contenha análise do atendimento das normas constitucionais e legais.

¹⁰ No processo orçamentário do PLOA/2012, em reunião de 15.12.2011, questão de ordem apresentada ao Plenário da CMO foi arguido por já terem sido apreciadas todos os Relatórios Setoriais, não mais sendo oportuna a apreciação do Relatório do CAE, sendo acolhida pelo Plenário.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Em todas essas hipóteses não deve haver prejuízo quanto à necessidade de existência de exame de admissibilidade no processo decisório. Nesse sentido, afastado o CAE, a indicação da admissibilidade é atribuída aos próprios relatores setoriais, antes de declarada pelo Presidente. O § 2º do art. 146 da Res. nº 1, de 2006-CN determina que a declaração da inadmissibilidade deve ser feita antes do início da discussão.

Não votado o Relatório do CAE previamente aos relatórios setoriais, com a consequente devolução da verificação da admissibilidade das emendas aos relatores da matéria, caberá aos mesmos indicar aquelas que devem ser inadmitidas.

Da declaração de admissibilidade ou inadmissibilidade de emenda pelo CAE, ou de inadmissibilidade por parte do Presidente, caberá contestação, recurso específico de que trata o art. 146. Trata-se de situações em que não há previsão regimental de destaque, sendo a contestação o instrumento previsto para discutir matéria de admissibilidade.

A apresentação e votação da contestação deve ser feita quando da discussão do Relatório do CAE pela CMO, quanto às emendas coletivas, ou até o encerramento da discussão (antes da votação) dos relatórios setoriais, quanto às emendas individuais, na medida em que o CAE delegou esse exame aos relatores setoriais. Não havendo relatório do CAE, todas as contestações se darão até o encerramento da discussão.

A contestação jamais pode ser utilizada em fase posterior com o efeito de reincluir no processo decisório da CMO emenda já inadmitida pelo plenário. Também não poderá inadmitir emenda já considerada admitida (aprovada ou aprovada parcialmente).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

CONCLUSÕES

A necessidade de exame de admissibilidade das proposições é afirmada pelos regimentos internos e resoluções de ambas as Casas do Congresso, e tem como finalidade escoimar vícios na elaboração de lei em face da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade das proposições, garantindo coerência ao sistema.

Cabe à própria CMO, a exemplo de outras comissões mistas do Congresso Nacional, decidir sobre a admissibilidade das proposições que ali tramitam quanto às normas constitucionais, legais e regimentais. O exame é realizado em caráter de exclusividade e preliminar ao mérito.

O exame de admissibilidade de todas as proposições (projetos de lei e emendas) que tramitam na CMO, antes do advento do CAE, era iniciado nas relatorias, que indicavam as emendas a serem declaradas inadmitidas pelo Presidente da CMO, com recurso ao Plenário da CMO.

Com a Res. nº 1/2006-CN e a criação do CAE, a análise e a indicação de admissibilidade das emendas ao PLPPA, PLDO e PLOA, inclusive de Relator, passou a ser delegado a esse comitê, que examina e propõe a inadmissibilidade ao plenário da CMO.

Não havendo previsão na Res. nº 1/2006-CN de destaque ao Relatório do CAE, a contestação orçamentária supre essa lacuna. Assim, a contestação deve ser apresentada quando da discussão do relatório de admissibilidade do CAE no Plenário da CMO, não podendo ser utilizada posteriormente para reincluir no processo administrativo emenda já inadmitida na CMO.

O exame de admissibilidade das emendas pelo CAE tem preferência, mas não exclusividade, na medida em que pode ser afastado pelo Plenário da CMO.

Se, por qualquer motivo, o relatório do CAE não for apresentado ou apreciado tempestivamente, e o Plenário da CMO manifestar-se expressamente pelo afastamento do Relatório do CAE, a verificação da admissibilidade é atribuída aos



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

relatores setoriais, cabendo ao Presidente declarar a inadmissibilidade antes de iniciada a discussão, nos termos do § 2º do art. 146.

Em qualquer caso, caberá contestação com base no art. 146 da Res. 1/2006-CN, apresentada até o encerramento da discussão (antes da votação).

Brasília, 10 de dezembro de 2012.

De acordo:

RICARDO ALBERTO VOLPE¹¹
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira da Câmara dos
Deputados

ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO¹²
Consultor-Geral de Orçamento, Fiscalização e
Controle do Senado Federal

¹¹ Elaboração: Eber Zoehler Santa Helena, Eugênio Greggianin e Mário Luiz Gurgel;

¹² Elaboração: Vincenzo Papariello Junior.