

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica
n.º 16/2012

OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO PELAS PROPOSIÇÕES QUE TRATEM DE PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS, REGIONAIS E SETORIAIS DE DESENVOLVIMENTO, NOS TERMOS DO ART. 166, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO.

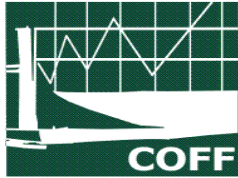
**CONSULTORIA DE
ORÇAMENTO E
FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA¹**

SETEMBRO/2012

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>

e-mail: conof@camara.gov.br

¹ Colaboradores: Claudio Riyudi Tanno, Eber Zoehler Santa Helena e Marcos Rogério Rocha Mendlovitz



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

Atender solicitação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, Deputado Paulo Pimenta, acerca da observância, pelo Congresso Nacional, do fixado no art. 166, § 1º, II, da Constituição Federal, que determina:

Art. 166. (...)

*§ 1º - **Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:** (...)*

*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.** (grifamos)*

Por sua vez, o art. 58 da Constituição reforça a atribuição das comissões no exame e apreciação dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais a prever:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...)

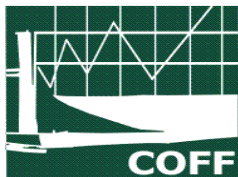
§ 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: (...)

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

II – ANÁLISE

II.1. VETO OPOSTO AO DISPOSITIVO DA LDO/2013 EXIGINDO DELIBERAÇÃO DA CMO NAS PROPOSIÇÕES QUE TRATEM DE PLANOS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO.

A Lei nº 11.708/2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 –



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

LDO/2013 em seu art. 90, § 10, contém a seguinte disposição:

§ 10. As proposições que instituem ou alterem planos e programas nacionais, regionais ou setoriais terão sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira apreciada pela CMO, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição.

Em suas razões do veto é afirmado: “Não cabe à lei de diretrizes orçamentárias dispor sobre a competência das comissões do Congresso Nacional.”

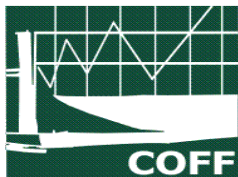
O veto foi motivo de exame pelas Consultorias da Câmara dos Deputados e Senado Federal ². Na análise pelas Consultorias é justificada inserção da disposição nos seguintes termos:

O dispositivo unicamente exigia o cumprimento do disposto no art. 166, § 1º, II, da Constituição, ou seja, que a Comissão Mista de Orçamentos e Fiscalização aprecie os planos e programas nacionais, regionais ou setoriais sob o aspecto de sua compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

O veto presidencial exclui disposição que mantém íntima relação com o objeto das leis de diretrizes orçamentárias: planos e orçamentos. O capítulo onde foi inserida a disposição tem por finalidade exatamente compatibilizar os processos legislativo e orçamentário: “CAPÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA”.

Assim, justifica-se plenamente o preceito inserido pelo Congresso Nacional de prever que as proposições que tenham por objeto planos de desenvolvimento nacionais, regionais ou setoriais, integrantes do processo legislativo sejam apreciadas no processo orçamentário pela CMO quanto à

² NTC 05/2012 - Subsídios à Apreciação dos Vetos Presidenciais ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013, disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2013/NTC_pldo2013.pdf



sua compatibilidade e adequação orçamentária.

Todavia, o Poder Executivo remeteu em seu veto a questão aqui exposta exclusivamente ao foro congressional. Nesse sentido, oportunas mostram-se iniciativas da CMO voltadas ao cotejo dos procedimentos hoje adotados no âmbito dos órgãos e instâncias legislativas.

II.2. MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS RELATIVOS AO PROCESSO LEGISLATIVO DAS PROPOSIÇÕES QUE TENHAM POR OBJETO PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS, REGIONAIS OU SETORIAIS DE DESENVOLVIMENTO

Constitui atribuição do Congresso Nacional deliberar sobre planos e programas de desenvolvimento, sejam de âmbito nacional, regional ou setorial, nos termos do art. 48, IV, da Constituição:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)

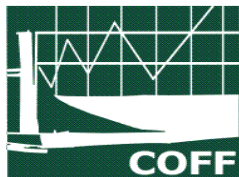
IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

A Constituição em seu art. 165 atribui iniciativa privativa em matéria orçamentária ao Poder Executivo vinculando os planos e programas de desenvolvimento, nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, ao Plano Plurianual, nos seguintes termos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...)

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Nesses termos, o Congresso Nacional, ao regular o processo legislativo orçamentário pela Resolução nº 1/2006-CN, dispôs expressamente sobre



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

essa compatibilização dos processos legislativo e orçamentário, atribuindo especificamente à CMO o exame da adequação orçamentário e financeira dessas proposições, *ipsis verbis*:

CAPÍTULO IX - DA APRECIÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DE PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS, REGIONAIS E SETORIAIS.

Seção I - Das Diretrizes Gerais

Art. 113. A CMO emitirá parecer quanto à adequação e compatibilidade dos projetos de lei de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, previstos na Constituição, ao plano plurianual, após aqueles terem sido apreciados pelas comissões de mérito de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Parágrafo único. O parecer de que trata o caput será apreciado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em sessão conjunta.

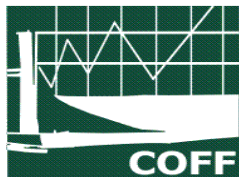
Portanto, em face do supramencionado dispositivo, deve a CMO emitir parecer quanto à adequação e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) dos projetos de lei de planos e programas nacionais, previstos na Constituição, após a respectiva proposição ter sido apreciada pelas comissões de mérito da Câmara dos Deputados e do Senado.

Além disso, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, em seu art. 24, VIII, prevê expressamente a necessidade da deliberação articulada das comissões da Casa com a CMO, nos seguintes termos:

*Art. 24. **Às Comissões Permanentes**, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, **cabe** (...)*

*VIII – acompanhar e **apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal**;(grifamos)*

Assim, nos termos do art. 48, IV, da Constituição, compete ao Congresso Nacional apreciar os “*planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento*”, ou seja, todas as proposições que contemplem planos ou programas, desde que tratem do desenvolvimento, tenham âmbito nacional, regional ou setorial, e submetam-se à apreciação do Congresso



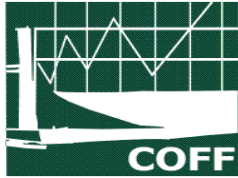
Nacional, devem sujeitar-se ao exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira pela CMO.

II.3. DA REITERADA INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO PELAS PROPOSIÇÕES QUE TRATEM DE PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS, REGIONAIS E SETORIAIS

O mandamento constitucional tem sido reiteradamente inobservado pelo processo legislativo permanente, com a desconsideração da ordem maior e o não envio dos vários planos e programas já convertidos em norma legal desde 1988. A Comissão Mista de PLANOS, Orçamentos Públicos e Fiscalização-CMO, nunca apreciou qualquer matéria em razão do art. 166, § 1º, II, da Constituição, a exemplo de:

1. Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001;
2. Plano Nacional de Cultura, Lei nº 12.343/2010, ou
3. alterações do Plano Nacional de Viação, procedidas pela Lei nº 12.264/2010, Lei nº 12.247/2010, Lei nº 11.314/2006, Lei nº 11.297/2006, Lei nº 11.122/2005, Lei nº 11.003/2004, Lei nº 10.960/2004, Lei nº 10.789/2003, Lei nº 10.739/2003, Lei nº 10.680/2003, Lei nº 10.606/2002, Lei nº 10.540/2002, Lei nº 10.031/2000, Lei nº 10.030/2000, Lei nº 9.852/1999, Lei nº 9.830/1999, Lei nº 9.078/1995 e Lei nº 9.060/1995.

No que concerne à interpretação do texto constitucional acerca das competências da CMO, o já citado art. 48 estabelece que compete ao Congresso Nacional dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. O art. 166, por seu turno, define que cabe à Comissão mista permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais **previstos na Constituição** (grifamos).

Interpretação restritiva dos dispositivos constitucionais levaria à apreciação pela CMO somente dos planos expressamente previstos na Constituição, ou seja, apenas quatro: o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA (art.188), o Plano Nacional de Educação – PNE (art. 214), o Plano Nacional de Cultura - PNC (art. 215, § 3º) e o Plano Nacional de Juventude – PNJ (art. 227, § 8º, II).

Tal entendimento não se coaduna com o sistema de planejamento e orçamento pretendido pelo constituinte originário, que atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa de apresentar as leis dos orçamentos, ao Congresso Nacional a apreciação de todas as matérias de competência da União e à CMO, as de natureza orçamentária. Caso contrário, a apreciação pela CMO de novos planos e programas nacionais, regionais e setoriais demandaria a aprovação de Emenda Constitucional que os reconheça expressamente no foro constitucional.

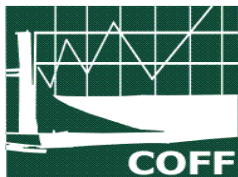
Nesses termos, a aplicação do art. 174, § 1º, da Constituição, poderia pacificar a questão ao prever que lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Para esclarecer a imbricada relação entre orçamento e planos nacionais, regionais e setoriais preleciona Lafaiete Peter ³ (2010, p. 51):

2.28 Princípio da programação

Previsto nos artigos 48, II e IV e 165, § 4º da Constituição Federal, tem o significado de que o orçamento está ligado ao plano de ação governamental. Assim, ele deve ter conteúdo e forma de programação. Mesmo a liberação de recursos em duodécimos, prevista na Constituição Federal, não invalida o princípio. Superada

³ Peter, Lafaiete, Direito Financeiro. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

*a clássica concepção do orçamento como mero instrumento contábil de previsão de receitas e fixação de despesas, tendo por dogma o equilíbrio orçamentário, o orçamento moderno consubstancia um plano de ação. **Na concepção “orçamento-programa”, os programas de governo de duração continuada devem constar do plano plurianual, ao qual se subordinam os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.** (grifamos)*

Ainda para Lafaiete Peter (2010, p. 53) os planos e programas sujeitam-se à legalidade:

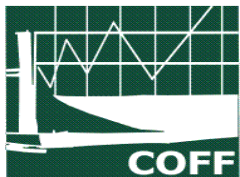
2.34 Princípio da legalidade

*Os orçamentos e os créditos só podem ser aprovados por lei formal. Nesses termos, a Carta Política exige que leis de iniciativa do Presidente da República estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165). **O campo de atuação do princípio da legalidade orçamentária abarca, também, os planos, programas, operações e abertura de créditos, transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma dotação para outra, ou de um órgão para outro, bem como a instituição de fundos (arts. 48, II, IV, 166, 167, I, III, V, VI e IX da CF). Ou seja, em matéria orçamentária significa que a administração subordina-se às prescrições legais.** (grifamos)*

Nesse sentido, os planos e programas de desenvolvimento nacionais, regionais ou setoriais, para sua existência, vigência e eficácia, devem ser motivo de proposição legislativa apreciada pelas duas Casas do Congresso Nacional quanto ao seu mérito e pelo CMO quanto à sua compatibilidade e adequação com o Plano Plurianual, *ex vi* do art. 166, § 1º, II.

III – CONCLUSÕES

Como visto, o constituinte originário de 1988 fixou o rito legislativo necessário à apreciação dos planos e programas de desenvolvimento nacionais, regionais e setoriais pelo Congresso Nacional, incluindo expressamente a deliberação pela CMO, nos termos do art. 166, § 1º, II.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O preceito constitucional foi especificado pelo art. 113 da Resolução nº 1/2006-CN, que atribuiu à CMO a competência de emitir parecer quanto à adequação e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) dos projetos de lei de planos e programas nacionais, previstos na Constituição, após a respectiva proposição ter sido apreciada pelas comissões de mérito da Câmara dos Deputados e do Senado.

O Poder Executivo, ao vetar dispositivo da LDO/2013 que determinava a apreciação pela CMO das proposições relativas a planos e programas de desenvolvimento, remeteu a questão exclusivamente ao foro congressional.

Nesse sentido, oportunas mostram-se iniciativas da CMO voltadas ao cotejo dos procedimentos hoje adotados no âmbito dos órgãos e instâncias legislativas com as determinações constitucionais e regimentais mencionadas, instando o pronunciamento da Mesa Diretora do Congresso Nacional acerca do tema.

Brasília, 13 de setembro de 2012.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA