



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Núcleo de Integração Nacional e Meio Ambiente

Nota Técnica
n.º 27/12

Admissibilidade de Emendas

**Antônio Paulo Rodrigues
Marcelo de Rezende Macedo
Salvador Roque Batista Junior**

Setor III – Integração Nacional e Meio Ambiente

Dezembro/2012

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e-mail: conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



ADMISSIBILIDADE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS 26160013 e 36110015 AO PLOA 2013

Esta Nota Técnica tem por objetivo examinar a admissibilidade das Emendas nºs 26160013 e 36110015 ao Projeto de Lei Orçamentária de 2013, à luz das respectivas compatibilidades com as disposições constitucionais legais e regimentais, nos termos do art. 146 da Resolução nº 1/2006-CN, *verbis*:

“Art. 146. A emenda à proposição em tramitação na CMO, que contrariar norma constitucional, legal ou regimental, será inadmitida, observados os arts. 15, XI, e 25.”

2. Tais Emendas pretendem destinar recursos para “*Contribuição à Divisão para Administração Pública e Gestão do Desenvolvimento das Nações Unidas – DPADM (MI) – No Exterior*”, por intermédio da programação orçamentária do Ministério da Integração Nacional.

3. Segundo suas justificativas, em outubro passado o Cartão de Pagamento de Defesa Civil – CPDC – “*foi apresentado no seminário internacional “Próximo passo da Iniciativa Governo Aberto: utilizando informação para a transparência, prestação de contas e colaboração”, realizado pela Rede de Administração Pública das Nações Unidas - UNPAN e pelo Centro de Inovação no Serviço Público - CPSI, do Ministério da Administração da África do Sul.*”, tendo provocado “*... manifestações favoráveis à sua expansão para países em desenvolvimento, notadamente África, fato possível ao Brasil posto que a tecnologia já está implantada, gera custos muito baixos e é de fácil transporte para outra comunidade nacional*”. (negritamos e sublinhamos).

4. Embora as justificativas não sejam claras, as emendas contêm o objetivo implícito de destinar recursos para a extensão do Cartão de Pagamento de Defesa Civil a outros países, notadamente os da África, sem oferecer maiores detalhes a respeito do objeto pretendido, como a descrição precisa do que se pretende realizar e o detalhamento dos recursos financeiros envolvidos na operação.

5. Assim, os tópicos a seguir buscam confrontar essas proposições com os seguintes dispositivos:

- ✓ Art. 49, inciso I, da Constituição Federal;
- ✓ Art. 12, § 1º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013;
- ✓ Art. 147 da Resolução nº 1/2006-CN.



Art. 49, inciso I, da Constituição Federal

6. Nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal, compete exclusivamente ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre **acordos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional**, o que se consubstancia por intermédio da edição de decreto legislativo específico, aprovando os termos de acordos básicos firmados entre o Governo Brasileiro e organismos internacionais.

7. A combinação desse dispositivo com o disposto no art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal, que garante competência privativa ao Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, divide entre o Executivo e o Legislativo o poder em relação à matéria.

8. Nesse sentido, é importante colacionar o seguinte trecho do Relatório constante do **Acórdão 1339/2009-TCU-Plenário**, que cita “*expressiva corrente doutrinária contrária à celebração de acordos em forma simplificada no ordenamento brasileiro, **justamente por ser da natureza desses acordos a dispensa da aprovação legislativa.**” (Grifamos):*

“Nos termos da Constituição Federal, o poder de comprometimento do Estado no plano externo é partilhado entre o Executivo e o Legislativo. Ao Presidente da República compete estabelecer a dinâmica das relações exteriores. Para tanto, detém a competência privativa de celebrar tratados (CF, art. 84, VIII), com a ressalva, porém, de que esses tratados ficam “sujeitos ao referendo do Congresso Nacional”, a quem cabe decidir por aprová-los ou não (CF, art. 49, I).

Com essa sistemática, a Constituição estabelece um controle parlamentar sobre os compromissos externos do país, dadas as conseqüências que deles podem advir.

Pela necessidade desse duplo controle (manifestação favorável do Executivo e do Legislativo), expressiva corrente doutrinária posiciona-se contrariamente à possibilidade de celebração de acordos em forma simplificada no ordenamento brasileiro, justamente por ser da natureza desses acordos a dispensa da aprovação legislativa. Outros



autores, contudo, admitem a validade do processo simplificado, observadas certas restrições.

Essa divergência não é recente. Aliás, tornou-se clássica a chamada "polêmica Accioly-Valladão" sobre a validade dos acordos executivos no Brasil. De um lado, Haroldo Valladão (consultor jurídico do MRE no período 1961-1971) defendia a necessidade da aprovação parlamentar de todo ajuste internacional, sem exceções, sob o argumento de que a Constituição (já àquela época) estabelecia um controle amplo do Congresso sobre o Presidente da República nas relações internacionais.

Em sentido contrário, Hildebrando Accioly (consultor jurídico do MRE no período de 1952-1960) defendia a tese de que os acordos internacionais dispensariam a aprovação pelo Legislativo e a ratificação pelo Presidente da República em algumas hipóteses, entre as quais a dos acordos "que decorrem, lógica e necessariamente, de algum tratado vigente e são como que o seu complemento" (a exemplo dos atos complementares decorrentes de um acordo básico).

A possibilidade de comprometimento externo do Brasil por ação isolada do poder Executivo (a possibilidade de celebração de acordos executivos, portanto) foi consistentemente criticada por Francisco Rezek, tanto em obra anterior à atual Constituição quanto em obra posterior. Em ambas, o autor analisa a tese de Accioly, examinando individualmente as categorias de acordos simplificados estabelecidas por aquele jurista. Conclui que algumas hipóteses são indefensáveis. Outras, porém, são compatíveis com a ordem constitucional, figurando, entre essas, a dos acordos que apenas complementam um tratado vigente.

Para Rezek, o ajuste complementar que se limita a dar efetividade prática a um tratado em vigor constitui um "subproduto evidente do acordo anterior aprovado pelo Congresso" e "se deve reputar, sem qualquer acrobacia hermenêutica, coberto por prévio assentimento do Congresso Nacional". Até porque, segundo bem observa o autor, o Congresso tem plena ciência do assentimento prévio que confere a esses acordos complementares e poderia perfeitamente obstá-los, caso considerasse, no caso



concreto, necessário analisar individualmente os futuros desdobramentos do acordo básico.

A vedação legislativa aos acordos simplificados foi feita, por exemplo, no Decreto Legislativo 17/1986, que, ao aprovar o Acordo de Cooperação Científica, Tecnológica e Industrial entre o Brasil e a Bélgica, estabeleceu, nos §§ 1º e 2º do art. 1º, que:

"§ 1º Todo ajuste complementar que tenha por objetivo implementar ou dar executoriedade às disposições do acordo referido no caput deste artigo será submetido à prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º É entendido que o não envio, pelo Poder Executivo, dos Ajustes Complementares ao Conhecimento e aprovação do Congresso Nacional será tido como desinteresse na manutenção do Acordo celebrado."

9. Compulsando os últimos decretos legislativos que aprovaram acordos ou tratados internacionais¹, constata-se que todos eles vêm trazendo cláusula de sujeição à aprovação do Congresso Nacional de quaisquer atos **ou ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional**, conforme exemplo a seguir:

"Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Tratado, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional."

10. Como podemos observar, a postura adotada sobre a matéria nos recentes decretos legislativos revela que o Congresso Nacional não vem abdicando de seu dever de aprovar quaisquer atos ou ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, **inclusive aqueles albergados pelas disposições do Decreto nº 5.151/2004 do Poder Executivo.**

¹ Decreto Legislativo nº 539, de 2012; Decreto Legislativo nº 538, de 2012; Decreto Legislativo nº 425, de 2012; Decreto Legislativo nº 333, de 2012; Decreto Legislativo nº 192, de 2012; Decreto Legislativo nº 187, de 2012; Decreto Legislativo nº 141, de 2011; Decreto Legislativo nº 361, de 2011; Decreto Legislativo nº 355, de 2011.



11. Tal Decreto “Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.” (Destacamos).

12. Dessa forma, a pretensão objeto das emendas deveria estar devidamente sustentada em acordo internacional específico ratificado pelo Congresso Nacional ou, no mínimo, em ato complementar decorrente de um acordo básico.

13. Além disso, mesmo que a pretensão já estivesse amparada em acordo básico existente (como por exemplo o Acordo Básico de Assistência celebrado com a ONU e suas agências especializadas, promulgado pelo Decreto 59.308/1966 e ratificado pelo Decreto Legislativo nº 11/1966), o art. 3º do Decreto nº 5.151/2004, dispõe que “a celebração de ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional dependerá de prévia aprovação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores”.

14. No entanto, as justificativas das emendas não fizeram qualquer alusão à possível existência de aprovação da Agência Brasileira de Cooperação a respeito do projeto aventado.

15. Como podemos constatar nos excertos dos **Acórdãos nºs 1018-TCU-Plenário e 2899/2009-TCU-Plenário**, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União está assentada no sentido de que qualquer ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional deve ser submetido à aprovação da Agência Brasileira de Cooperação (com fundamento no artigo 27, inciso XIX, alínea “d”, da Lei 10.683/2003, c/c o artigo 2º, inciso II, alínea “g”, número 1, do Anexo I do Decreto 5.979/2006), devendo o pronunciamento expresso daquela Agência constar da instrução dos autos relativos a cada projeto, *verbis*:

Acórdão nº 1018/2007-TCU-Plenário:

“9.3. determinar ao Ministério da Saúde que oriente a sua Consultoria Jurídica para observar as exigências do Decreto n.º 5.151/04, principalmente de seu art. 3º, quando da análise dos atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais a serem firmados pelo ministério;”



Acórdão nº 2899/2009-TCU-Plenário:

"9.1. determinar à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde - MS, concedendo-lhe prazo de 180 (cento e oitenta) dias para realizar as adequações necessárias, que:

9.1.1. encaminhe à Agência Brasileira de Cooperação qualquer ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional, com fundamento no artigo 27, inciso XIX, alínea "d", da Lei 10.683/2003, c/c o artigo 2º, inciso II, alínea "g", número 1, do Anexo I do Decreto 5.979/2006;

9.1.3.2. conste nos autos o pronunciamento da Agência Brasileira de Cooperação;"

Art. 12, § 1º, da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2013

16. Como já exposto no Relatório Setorial da Área Temática III – Integração e Meio Ambiente – PLOA 2013, a pretensão “*contrária o § 1º do art. 12 da LDO 2013, segundo o qual as contribuições e anuidades para organismos e entidades internacionais devem ser destinadas exclusivamente ao repasse de recursos com a finalidade de cobertura dos orçamentos gerais dos respectivos organismos e entidades internacionais, admitido o pagamento de taxas bancárias relativas a esses repasses.*”.

17. Portanto, a possibilidade de destinar de recursos a organismo internacional para estender o Cartão de Defesa Civil a outros países é incompatível com art. 12, § 1º, da LDO 2013.

18. Ademais, a ação indicada para contemplar o objeto das emendas foi a “8172 – Coordenação e Fortalecimento do **Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil**”, que não se adequa à finalidade pretendida, tendo em vista o caráter estritamente nacional do título orçamentário proposto e a finalidade de estender o CPDC a outros países, notadamente os da África.



Art. 147 da Resolução nº 1/2006-CN

19. As justificativas das emendas contêm o mesmo teor e não são claras quanto ao real objetivo de inserção de rubrica orçamentária no âmbito do Ministério da Integração Nacional destinada a arcar com mais uma contribuição a organismo internacional.

20. Fazem apenas menções proferidas durante seminário internacional realizado em outubro passado, a respeito da possibilidade de extensão do Cartão de Defesa Civil brasileiro a países em desenvolvimento, notadamente os da África, o que não justifica a imediata inclusão de rubrica no orçamento do Ministério da Integração Nacional para fazer face a tal expansão.

21. Essa ausência de clareza e precisão quanto ao objeto pretendido transgride o art. 147 da Resolução nº 1/2006-CN, segundo o qual as emendas conterão os elementos necessários à identificação das programações incluídas ou alteradas, **com a devida justificação**.

22. Dessa justificativa deveriam constar maiores informações a respeito do objeto pretendido, como a descrição precisa do que se pretende realizar e o detalhamento dos recursos financeiros envolvidos na operação.

23. No mesmo sentido são as exigências arroladas no § 1º do art. 3º do referido Decreto nº 5.151/2004, onde se prevê que o ato complementar que objetive a implementação de projetos de cooperação técnica internacional estabelecerá, dentre outros:

- ✓ objeto, com a descrição clara e precisa do que se pretende realizar ou obter;
- ✓ órgão ou a entidade executora nacional e o organismo internacional cooperante e suas respectivas obrigações;
- ✓ detalhamento dos recursos financeiros envolvidos; e
- ✓ a vigência.

24. Ou seja, as informações constantes das emendas não oferecem elementos suficientes à análise percuciente sobre o objeto pretendido.



Conclusão

25. Em razão do exposto, as Emendas nºs 26160013 e 36110015 devem ser inadmitidas por contrariar os seguintes dispositivos da constituição, da LDO 2013 e da Resolução nº 1/2006-CN:

- a) **Art. 49, inciso I, da Constituição Federal**, tendo em vista que a pretensão dessas proposições deveria estar devidamente sustentada em acordo internacional específico ratificado pelo Congresso Nacional ou, no mínimo, em ato complementar aprovado pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, de acordo com o art. 3º do Decreto nº 5.151/2004;
- b) **Art. 12, § 1º, da LDO 2013**, uma vez que pretendem destinar recursos para a extensão do Cartão de Defesa Civil para outros países, notadamente os da África, ao passo que esse dispositivo prescreve que as contribuições e anuidades para organismos e entidades internacionais devem ser destinadas exclusivamente ao repasse de recursos com a finalidade de cobertura dos respectivos orçamentos gerais; e
- c) **Art. 147 da Resolução nº 1/2006-CN**, uma vez que as proposições não contêm os elementos necessários à identificação das programações incluídas ou alteradas, com a devida justificção, da qual deveriam constar maiores detalhes a respeito do objeto pretendido, como a descrição precisa do que se pretende realizar e o detalhamento dos recursos financeiros envolvidos na operação.

Brasília, 10 de dezembro de 2012.

Antônio Paulo Rodrigues
Assistente de Orçamento e Fiscalização
Financeira

Marcelo de Rezende Macedo
Consultor de Orçamentos e Fiscalização
Financeira

Salvador Roque Batista Júnior
Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira