

Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2015

Apresentação de emendas de comissões aos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.



Consultoria de Orçamento Público e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

Endereços na *internet*:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou de parlamentares, nem da Comissão Mista. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das Consultorias. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



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

A presente nota técnica foi solicitada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), via Solicitação de Trabalho nº 886/2015, para examinar a possibilidade de apresentação de emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016 pela Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência Física da Câmara dos Deputados e pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. Todavia, entendemos pertinente estender o estudo para alcançar, também, os projetos de lei orçamentária anual e da que instituir o plano plurianual.

Em razão das normas insculpidas na Resolução nº 1, de 2006-CN, e de alterações na quantidade de comissões permanentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, essa matéria tem sido motivo de debates entre técnicos envolvidos no processo legislativo orçamentário. Contudo, não se pode apontar, até o momento, um entendimento que seja majoritário.

Apesar de a matéria enfrentada referir-se a interpretação de normas regimentais, a qual não é competência das consultorias, a análise poderá oferecer uma orientação para a convergência de entendimento e dar suporte às decisões tomadas durante a tramitação dos projetos de lei na CMO com a criação de novas comissões.

Passamos, então, ao exame da matéria, tratando, inicialmente, do caso do projeto de lei orçamentária anual. Segundo o art. 43 da Resolução nº 1, de 2006-CN, são competentes para apresentar emendas aos projetos de lei de orçamentária anual as comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, relacionadas em Anexo à Resolução. Tal anexo correlaciona as comissões permanentes com os órgãos da administração pública segundo as competências de cada um e indica as áreas temáticas envolvidas. Ou seja, o anexo define, de modo objetivo, a abrangência de cada comissão permanente das Casas do Congresso Nacional para apresentação de emendas à despesa e o campo de análise de cada área temática.

Assim sendo, esse instrumento facilita a compreensão de todos sobre a apresentação de emendas, uma vez que elimina a necessidade de interpretação de normas que cuidem das competências dos órgãos e entidades da administração pública federal e das comissões a fim de correlacioná-las. No entanto, gera problemas quando ocorrem modificações na estrutura dos órgãos e entidades da administração pública federal e criação de comissões permanentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Inclusive, essa situação tem sido observada com frequência nos últimos anos.

Parte dessa dificuldade é resolvida, expressamente, pela Resolução nº



1, de 2006-CN, ao dispor no art. 26, § 2º, que o parecer preliminar pode atualizar o anexo para adequá-lo a alterações que ocorrerem na estrutura de órgãos do Poder Executivo. Esse dispositivo tem sido bastante utilizado, em face das modificações verificadas na estrutura do Executivo desde 2008, com a criação de secretarias vinculadas à Presidência da República e a autonomia orçamentária e financeira atribuída à Defensoria Pública da União e à Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios.

Porém, em caso de alterações relacionadas com as comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional, a Resolução nº 1, de 2006-CN, é silente. Aqui é que se instala a polêmica.

Uma corrente entende que a omissão foi uma escolha do legislador. Isso porque, caso se verifique modificação no rol das comissões permanentes das Casas Legislativas, os próprios parlamentares podem se organizar, tempestivamente, para adotar as providências necessárias que possibilitem às novas comissões apresentarem emendas ao projeto de lei orçamentária. Nesse sentido, as comissões permanentes derivadas da criação, do desmembramento ou da fusão de outras, somente podem apresentar emendas se a multicitada resolução for alterada segundo o rito estabelecido para a reforma do regimento comum.

Outro raciocínio é de que o anexo pode ser utilizado para atualizar, inclusive, as modificações verificadas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O anexo é parte integrante do parecer preliminar. Este, por sua vez, é resultado da apreciação do relatório preliminar pela CMO e tem a função de definir regras para a apreciação de projeto de lei específico. Ele não altera a resolução, uma vez que vigora apenas enquanto a proposição correspondente permanecer em tramitação na CMO. Vale ressaltar que ele somente complementa as normas da Resolução nº 1, de 2006-CN, ou as esclarece para a fiel execução delas. Também, pode fixar novas regras em virtude de situações não previstas.

Nessa circunstância, enquadra-se a atualização do anexo com a finalidade de estabelecer a correlação entre as novas comissões permanentes e os órgãos e entidades da administração pública federal segundo as competências de cada um. Tal providência, além de eliminar a necessidade de interpretações normativas com vistas à apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual e indicar as áreas temáticas correspondentes, oferece tratamento isonômico a todas as comissões permanentes em funcionamento durante o período de apresentação de emendas.

De outra forma, a possibilidade de apresentação de emendas ao



projeto de lei orçamentária anual pelas novas comissões exigiria a mudança da Resolução nº 1, de 2006-CN, nos termos do art. 128 e seguintes do regimento comum. De acordo com tais comandos, a apreciação da proposição se dá no âmbito do Plenário do Congresso Nacional. Isso, por si só, já representa uma complicação, pois, é notória, no Poder Legislativo, a dificuldade de se realizar sessões deliberativas congressuais.

Diante disso, e considerando que a criação de nova comissão se dá por modificação do regimento interno da respectiva Casa Legislativa, muitas vezes, o novo colegiado interessado em apresentar emendas ao projeto da lei orçamentária anual somente dará conta da necessidade de adotar providências para mudar o regimento comum próximo da época do período de emendamento. Contudo, a dificuldade de realização de sessões congressuais pode frustrar os esforços empreendidos para habilitar a nova comissão permanente para apresentar emendas à proposta orçamentária.

Vejamos o caso do PRN nº 6. A proposição foi apresentada à Secretária Geral da Mesa, em 18/12/2013. Ela tem por objetivo incluir as comissões mistas permanentes como autoras de emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Além disso, a proposição passou a considerar o desmembramento da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, efetivada pela Resolução nº 54, de 19 de fevereiro de 2014, para atualizar o anexo da Resolução nº 1, de 2006-CN. No entanto, até hoje não houve deliberação do Plenário do Congresso Nacional sobre a matéria.

Ocorre que as Comissões de Turismo e do Esporte apresentaram emendas ao PLN nº 13, de 2014, referente ao projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2015, apenas com base na atualização do anexo à Resolução nº 1, de 2006-CN, efetuada pelo parecer preliminar. Isso abre precedente para novas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que a nosso ver corresponde à melhor interpretação.

As comissões permanentes são órgãos técnicos e especializados nos assuntos de suas competências. Elas apreciam as proposições e preparam as matérias para deliberação do Plenário. De acordo com BASTOS¹,

As comissões parlamentares, desde há muito adotadas pelos países modernos, são, na verdade, uma exigência para o bom desempenho dos Parlamentos. No dizer de José Alfredo de Oliveira Baracho, a comissão é como um microcosmo do plenário, permitindo a celeridade e o aperfeiçoamento técnico do processo legislativo.

¹ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. V. 6. Tomo II. 2ª edição. Ed. Saraiva. São Paulo: 2001. p. 287.



De fato, a grande variedade de matérias a serem apreciadas determinou a criação desses organismos com competências específicas para estudar antecipadamente os projetos de lei que lhes sejam apresentados. É, por assim dizer, uma divisão de trabalho para facilitar a tarefa da Assembléia.

CRETELLA JÚNIOR² nos ensina que

Novidade na Constituição de 1988, as comissões parlamentares permanentes – do Congresso, da Câmara e do Senado –, nos Estados que admitem o bicameralismo, há muito foram criadas em outros países, inclusive nos que adotam o unicameralismo. O grande número de parlamentares, bem como a grande variedade de matérias a serem apreciadas – justiça, finanças, agricultura, legislação, recursos, redação –, determinou a criação desses grupos de congressistas, encarregados de estudos, de investigações, de preparo dos temas distribuídos. Não se trata de comissões parlamentares de inquérito, objeto do art. 58, § 3º, estas temporárias, acidentais ou esporádicas, criadas *ad hoc*, na medida em que fatos determinados ocorrem e é necessário apurá-los. Essas comissões não investigam, não julgam, não aplicam penas. Trabalham, deliberam, fazem sugestões, esclarecem, preparam terreno para o Plenário.

(...)

Referindo-se ao modelo francês, Georges Burdeau (...) esclarece que *as comissões são órgãos essenciais ao trabalho parlamentar, porque uma das regras do regime parlamentar francês determina que as Assembléias somente deliberem sobre questões que já foram estudadas em comissão.*

BONAVIDES, também, assinala a importância do papel das comissões, com a seguinte lição³:

O parlamento não é o plenário, mas o plenário e as comissões. O plenário aparece para o público como exercendo a atividade mais vistosa, enquanto as comissões se confinam a um trabalho menos ruidoso, até certo ponto anônimo, do ponto de vista da divulgação, mas de modo algum menos importante. Poder-se-ia dizer até que o futuro do parlamento como instituição em grande parte se acha na dependência da esfera de ação e trabalho das comissões, sobretudo de seus padrões de aperfeiçoamento, tecnicidade e elevação qualitativa.

A opinião desses estudiosos nos revela a importância das comissões permanentes e da valiosa contribuição que podem oferecer como atores do processo de formação da lei orçamentária anual. Por conseguinte, não parece razoável estabelecer distinções entre as comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em razão de estarem relacionadas ou não no anexo da Resolução nº 1, de 2006-CN. Trata-se de diferenciação de tratamento,

² JUNIOR, José Cretella. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. V. 5. 2ª edição. Editora Forense Universitária. Rio de Janeiro: 1997. p. 2695.



meramente formal, entre os atores que se encontram em igualdade de condições, sem nenhum benefício para o aperfeiçoamento do processo legislativo orçamentário.

Dessa maneira, em face da função do parecer preliminar, da importância das comissões permanentes no Parlamento, da dificuldade para se promover a reforma do regimento comum e do precedente verificado na apreciação do PLN nº 13, de 2014, entendemos possível a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual por novas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal mediante atualização do anexo à Resolução nº 1, de 2006-CN, por meio do parecer preliminar, independentemente da reforma do regimento comum.

Todavia, o mesmo não se pode afirmar para as comissões mistas permanentes, uma vez que a Resolução nº 1, de 2006-CN, não as elenca como autores de emendas aos projetos que tramitam na CMO. Para esses casos, entendemos necessário promover a reforma do regimento comum. Tal finalidade pode ser atingida com a aprovação do PRN nº 6, de 2013.

Para os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e da que instituir o plano plurianual, não vemos maiores dificuldades. Nessas situações, entendemos que não se aplica o anexo da Resolução nº 1, de 2006-CN. Primeiro, porque o anexo à Resolução nº 1, de 2006-CN, é construído para atender às necessidades do processo legislativo do projeto de lei orçamentária anual. Tanto que estabelece a quantidade de emendas de remanejamento e de apropriação por comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que só fazem sentido na apreciação do projeto de lei orçamentária anual. Além disso, o anexo refere-se a áreas temáticas, que correspondem às relatorias da proposta orçamentária.

Segundo, porque os pareceres preliminares dessas proposições não têm a preocupação de atualizar o anexo à Resolução nº 1, de 2006-CN, e se limitam a informar os autores de emendas aos projetos de lei, entre eles as comissões permanentes das Casas do Congresso Nacional. Assim sendo, se houvesse a exigência de se observar o anexo à Resolução nº 1, de 2006-CN, teria que ser o anexo original com as alterações indicadas pelas Resoluções nºs 3, de 2008-CN, e 3, de 2013-CN. Ou seja, sem considerar as modificações ocorridas nos órgãos do Poder Executivo, com destaque para a criação das secretarias vinculadas à Presidência da República e autonomia orçamentária e financeira conferida à Defensoria Pública da União e à Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios. Ademais, as Comissões de Educação, de Cultura, de Turismo e do Esporte não poderiam ter apresentado emendas aos projetos de lei de diretrizes orçamentárias,

³ BONAVIDES, Paulo *apud* BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. V. 6. Tomo II. 2ª edição. Ed. Saraiva. São Paulo: 2001. p. 298.



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

uma vez que não estão relacionadas no anexo à Resolução nº 1, de 2006-CN.

Por tudo isso, entendemos que é necessária a alteração da Resolução nº 1, de 2006-CN, segundo o rito do art. 128 e seguintes do regimento comum, para que as comissões mistas possam apresentar emendas aos projetos relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual. Porém, no caso de comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, é possível a apresentação de emendas a tais proposições, independentemente da alteração da Resolução nº 1, de 2006-CN. No entanto, para a apreciação do projeto de lei orçamentária anual, o anexo da Resolução nº 1, de 2006-CN, deve ser atualizado pelo parecer preliminar.

Assinalamos, no entanto, a conveniência de proceder à atualização do anexo à Resolução nº 1, de 2006-CN. Isso pode ser feito por meio do PRN nº 6, de 2013, que se encontra na Secretária Geral da Mesa, o qual deve ser emendado para incluir a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência Física da Câmara dos Deputados.

Brasília, 01 de julho de 2015

RICARDO ALVERTO VOLPE
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Conof/CD

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO
Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – Conorf/SF