



CONGRESSO NACIONAL
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º 19/05

Considerações acerca de Comissões Mistas Permanentes apresentarem emendas ao projeto de lei orçamentária anual

1. INTRODUÇÃO

Por meio do Ofício nº 133, de 1º de dezembro de 2005, a secretaria da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) solicita nota técnica conjunta das consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acerca da competência de iniciativa da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) para apresentar emendas em matérias de natureza orçamentária.

2. ANÁLISE

2.1. A Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI)

A Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI tem sua atuação respaldada no artigo 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências. Dispõe o citado dispositivo:

“Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo **na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional**.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O ato a que se refere o caput deste artigo definirá o funcionamento do órgão de controle e a forma de desenvolvimento dos seus trabalhos com vistas ao controle e fiscalização dos atos decorrentes da execução da Política Nacional de Inteligência.”(grifo)

Sobre a competência da CCAI, verifica-se que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Resolução nº 8/2001 – CN, do Deputado Luiz Carlos Hauly, que “Dispõe sobre as finalidades, composição e funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), órgão de controle e fiscalização externos da atividade de inteligência, previsto no art. 6º, da Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999, e estabelece outras normas relativas à sua atuação.”

No que diz respeito à matéria orçamentária, o art. 8º do citado Projeto de Resolução estabelece:

“Art. 8º Cabe, ainda, à CCAI:

I – analisar a parte da proposta orçamentária e da execução orçamentária dos órgãos da administração direta ou indireta e as propostas de créditos adicionais, destinados ao custeio de atividades de inteligência, contra-inteligência ou correlatas, ou ao investimento em

programas de inteligência, correlatos, em especial dos órgãos civis e militares que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência, encaminhando o resultado de sua análise à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), como subsídios para os trabalhos dessa Comissão Mista; e

II – a CCAI poderá apresentar emendas ao parecer preliminar do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual relativas às matérias constantes dos incisos I a II, ao caput do art. 7º¹

2.2. As normas que regulamentam o processo orçamentário

O emendamento aos projetos sobre matéria orçamentária está previsto na Constituição Federal de 1988 – CF/88, §§ 2º e 3º do art. 166. A Carta, no entanto, não estabelece competência de iniciativa de tais emendas.

O processo de apreciação e votação dos projetos de lei de natureza orçamentária bem como a competência das comissões permanentes para apresentação de emendas constam do art. 25 da Resolução nº 01/2001 – CN e alterações, nos seguintes termos:

“Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:

I - às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente.

.....”

Em relação a esse dispositivo, historicamente tem prevalecido o entendimento de que as comissões mistas permanentes não podem apresentar emendas aos projetos de lei orçamentária. Reforça essa tese o fato de que desde a edição da Resolução nº 01/2001 – CN a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e a própria CMO nunca apresentaram emendas.

Contudo, não se pode desconhecer que o mencionado inciso I do art. 25 possibilita mais de uma interpretação. Em virtude da conjunção aditiva “e”, poderiam estar inseridas na faculdade de apresentar emendas: (a) somente as comissões mistas

¹ Art. 7º Serão submetidas a parecer da CCAI todas as proposições que versem sobre:

I – a Agência Brasileira de Inteligência e demais órgãos e entidades federais que integram o sistema Brasileiro de Inteligência, inclusive as relativas à criação, organização ou reorganização desses órgãos e entidades; e

II – as atividades de inteligência e contra-inteligência e outras atividades correlatas, desenvolvidas com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional e a neutralizar a inteligência adversa.

§ 1º A competência da CCAI em relação às matérias previstas nos incisos I e II, ao *caput* deste artigo afasta a competência das demais Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

§ 2º Se uma proposição, que verse sobre as matérias enumeradas nos incisos I e II, ao *caput* deste artigo, for encaminhada à apreciação de outra Comissão Permanente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional caberá ao Presidente da CCAI requerer ao Presidente da Casa respectiva ou do Congresso Nacional que redistribua a proposição encaminhando-a exclusivamente à CCAI.

permanentes (que são as comissões formadas pelo Senado e pela Câmara); (b) somente as comissões permanentes do Senado e as comissões permanentes da Câmara; e (c) numa interpretação mais extensiva, todas as comissões permanentes em que Senado e/ou Câmara estejam representados.

No entanto, tratando-se de interpretação extensiva ou analógica que inova o entendimento da Comissão, entende-se que sua adoção dependerá de elucidação preferencialmente por meio de alteração congressual da Resolução nº 01/2001, ou, a juízo do Presidente da CMO, em decisão de questão a ser formulada no âmbito da CMO.

Nesse diapasão, entende-se legítima a pretensão de comissões mistas permanentes virem a apresentar emendas à proposta orçamentária e mesmo aos correspondentes créditos adicionais.

No caso da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), todavia, tal exercício vê-se condicionado à apresentação do ato formal de sua constituição, nos termos fixados no *caput* do art. 6º da Lei nº 9.883, de 7.12.99, porquanto não é possível satisfazer a condição presente no art. 25, I, da Resolução nº 1, de 2001-CN, da verificação da observância das “matérias que lhes sejam afetas regimentalmente no Congresso Nacional”, ainda que, *de lege ferenda*, tramite nas Casas o Projeto de Resolução nº 8/2001 – CN, do Deputado Luiz Carlos Hauly, que “Dispõe sobre as finalidades, composição e funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI)”.

3. CONCLUSÃO

Conclui-se que a Resolução nº 01/2001 – CN e alterações, que regulam o processo de apreciação e aprovação dos projetos de lei relativos a matéria orçamentária, **não estabelecem competência nem vedação expressa** para as comissões mistas permanentes apresentarem emendas aos projetos de lei dessa natureza.

A interpretação que até hoje tem prevalecido exclui as comissões mistas permanentes do abrigo do dispositivo.

Uma interpretação extensiva ou analógica que venha a ampliar a competência de órgãos do legislativo para apresentação de emendas dependerá, a juízo do Presidente da CMO, de decisão de questão a ser formulada no âmbito da CMO.

No caso da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), todavia, tal exercício vê-se condicionado à apresentação do ato formal de sua constituição, nos termos fixados no *caput* do art. 6º da Lei nº 9.883, de 7.12.99, porquanto não é possível satisfazer a condição presente no art. 25, I, da Resolução nº 1, de 2001-CN, da verificação da observância das *“matérias que lhes sejam afetas regimentalmente no Congresso Nacional”*, ainda que, *de lege ferenda*, tramite nas Casas o Projeto de Resolução nº 8/2001 – CN, do Deputado Luiz Carlos Hauly, que *“Dispõe sobre as finalidades, composição e funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI)”*.

Assim sendo, sugere-se levar a matéria ao conhecimento do Presidente ou do plenário da CMO, instância que parece ser a mais adequada para se manifestar sobre o tema, no caso em que se deseje ampliar a interpretação hoje dada ao dispositivo que estabelece as competências para emendamento.

Brasília, 6 de dezembro de 2005

Eugênio Greggianin
Diretor da COFF/CD

Fábio Gondin
Consultor-Geral da CONORF/SF