



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 17/12

**PARECER DA CMO SOBRE PROJETOS
DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E
ESPECIAIS – FACULDADE OU
EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL?**

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira

SETEMBRO/2012

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

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem a finalidade de enfrentar a questão referente à necessidade de exame e emissão de parecer sobre os projetos de lei relativos aos créditos suplementares e especiais pela Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal antes de serem apreciados pelo Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Esse tema ganhou relevância em razão da ADI 4.029-DF. Na ocasião, questionava-se a juridicidade da Lei Federal nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007. O Supremo Tribunal Federal julgou, em votação majoritária, que a emissão de parecer, relativamente a medidas provisórias, por comissão mista de deputados e senadores, antes da apreciação pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional, em sessão separada, configura fase de observância obrigatória no processo constitucional de conversão de tais normas em lei. Por conseguinte, foi declarada, incidentalmente, a inconstitucionalidade dos arts. 5º, *caput*, e 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 1, de 2002-CN.

A medida provisória é o instrumento utilizado para abertura de crédito extraordinário, nos termos do art. 167, § 3º, da Carta Magna. Portanto, deve observado o rito correspondente, cujas linhas gerais constam no art. 62 da Constituição Federal. Para os demais créditos adicionais, a Constituição prevê que cabe a uma comissão mista examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos aos créditos suplementares e especiais, bem como acerca das respectivas emendas. Essas emendas devem ser apresentadas no âmbito da comissão mista.

Assim, por analogia ao entendimento que exige parecer prévio da comissão mista à apreciação dos Plenários das Casas do Congresso Nacional das medidas provisórias sobre crédito extraordinário, espécie de crédito adicional, a emissão do parecer da comissão mista acerca dos projetos dos demais créditos adicionais não se configura, também, fase obrigatória no processo de tramitação das mencionadas proposições? Caso o parecer seja obrigatório, os arts. 106 e 107 da Resolução nº 1, de 2006-CN, não deveriam deixar de serem aplicados em razão da constitucionalidade questionável, a exemplo dos arts. 5º, *caput*, e 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 1/02-CN?

Tecidas essas considerações, o que pretendemos concluir ao final do

trabalho é acerca da necessidade de parecer prévio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) à apreciação do Plenário do Congresso Nacional sobre os projetos de lei que cuidam dos créditos suplementares e especiais.

2. ANÁLISE

O art. 166 da Constituição Federal enumera as diretrizes básicas que devem ser observadas ao se estabelecer o devido processo orçamentário. No tocante aos projetos de créditos adicionais, o § 1º do referido comando estatui que uma comissão mista permanente de deputados e senadores deve examinar e emitir parecer acerca de tais projetos e das respectivas emendas, uma vez que estas são apresentadas no âmbito da comissão. Tal parecer deve ser prévio à apreciação dos projetos principais e das emendas correspondentes pelas Casas do Congresso Nacional, pois, de outro modo, seria inoportuno, sem utilidade. Essa peça exerce a função preparatória para subsidiar a deliberação do Plenário e, por conseguinte, oferece celeridade ao processo. O rito processual é o fixado no regimento comum e nas demais normas relativas ao processo legislativo naquilo que não contrariar os arts. 165 a 169 da Lei Fundamental.

Na mesma linha de raciocínio, SILVA leciona que¹,

Os projetos das referidas leis, assim como as leis de créditos adicionais (especiais e suplementares), serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Recebido o projeto, a matéria será submetida à Comissão mista permanente composta de Deputados e Senadores, à qual caberá examiná-lo e sobre ele emitir parecer.

As emendas aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

(...)

Os projetos de leis, aqui referidos, e as propostas de emendas a eles serão votados pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional nos termos do art. 166, aplicadas as demais normas do processo legislativo (arts. 63 a 68), no que não contrariar o disposto nos arts. 165 a 169, podendo ser

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª edição. Malheiros Editores. São Paulo: 1996. pp. 678/679

aprovados, caso em que subirão à sanção presidencial, ou *rejeitados* (salvo quanto ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias), com o que serão arquivados.

Em que pese o *caput* do art. 166 da Constituição Federal dispor que os projetos de lei nele relacionados, inclusive para abertura de créditos adicionais, serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, não quer dizer que pode ser afastada a participação da Comissão Mista do processo legislativo. A Lei Fundamental apenas pretendeu delegar ao regimento comum a disciplina dos trâmites internos atinentes à discussão e votação pelo Plenário do Congresso Nacional. Tanto que o § 7º contém o seguinte teor: “*Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.*” Como a Carta Política impôs a exigência e não a dispensou, mesmo em caráter excepcional, a emissão do parecer pela Comissão Mista representa fase obrigatória do devido processo orçamentário.

Segundo PINTO FERREIRA²,

A Comissão mista permanente deverá examinar e emitir parecer sobre os projetos mencionados no art. 166, que se referem ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e, além disso, aos créditos adicionais, cabendo-lhe não só o exame como a emissão de parecer sobre eles.

Para FERREIRA FILHO³, *a primeira função da comissão permanente é preparar a deliberação do Plenário, examinando projetos de lei e dando parecer sobre eles*. O autor observa, ainda,⁴

que, diversamente da Carta de 1967, a Constituição atual optou por conferir o exame preparatório dos projetos orçamentários à comissão permanente, com o fim de proporcionar uma especialização, erigida a partir de frequentes análises do tema, aos deputados e senadores que se defrontarão com esta “delicada matéria”.

IVES GANDRA⁵ leciona que a

opção do constituinte, ao entregar a uma Comissão Mista assunto de tal

² FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Federal**. V. 6. Ed. Saraiva. São Paulo: 1994. p. 96.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. V. 2. 2ª edição. Ed. Saraiva. São Paulo: 1999. p. 155.

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves *apud* CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo – Atuação das Comissões Permanentes e Temporárias**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2008. p. 269.

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. V. 6. Tomo II. 2ª edição. Ed. Saraiva. São Paulo: 2001. p. 291.

relevância, foi ofertar a agilidade necessária para que o Congresso Nacional possa exercer sua dupla função de balizador dos projetos de receitas e despesas e controlador de sua execução por parte do Poder Executivo.

De acordo com BASTOS⁶,

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.

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 JÚNIOR⁷ 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 lição⁸:

⁶ 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.

⁷ JUNIOR, José Cretella. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. V. 5. 2ª edição. Editora Forense Universitária. Rio de Janeiro: 1997. p. 2695.

⁸ 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.

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.

As lições dos ilustres autores nos revelam a importância das comissões permanentes. Elas favorecem a especialização do colegiado sobre o assunto de sua competência, de modo que o resultado de suas discussões podem propiciar decisões mais bem fundamentadas do Congresso Nacional. Essa é uma das razões pela qual a Carta Magna estabelece, no art. 166, § 1º, I, que caberá uma comissão mista permanente examinar e emitir parecer sobre os projetos de créditos suplementares e especiais, em virtude da relevância das matérias orçamentárias para a condução das políticas públicas.

Os argumentos utilizados pela Corte Suprema para firmar entendimento sobre a necessidade de parecer prévio da comissão mista instalada para apreciação dos pressupostos constitucionais e do mérito de medidas provisórias, também, exaltam a importância das comissões. Tais argumentos podem ser aproveitados para a situação em tela, conforme consta da ementa do voto condutor da ADI nº 4.029-DF que:

4. As Comissões Mistas e a magnitude das funções das mesmas no processo de conversão de Medidas Provisórias decorrem da necessidade, imposta pela Constituição, de assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada, percebendo-se, assim, que o parecer desse colegiado representa, em vez de formalidade desimportante, uma garantia de que o Legislativo fiscalize o exercício atípico da função legiferante pelo Executivo.

5. O art. 6º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que permite a emissão do parecer por meio de Relator nomeado pela Comissão Mista, diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados, é inconstitucional. A Doutrina do tema é assente no sentido de que *“O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias”*. Por essa importância,

defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou mesmo para substituí-los pelo pronunciamento de que apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade. Nessa esteira, são questionáveis dispositivos da Resolução 01/2002-CN, na medida em que permitem a votação da medida provisória sem o parecer da Comissão Mista. (...) A possibilidade de atuação apenas do Relator gerou acomodação no Parlamento e ineficácia da Comissão Mista; tornou-se praxe a manifestação singular: 'No modelo atual, em que há várias Comissões Mistas (uma para cada medida provisória editada), a apreciação ocorre, na prática, diretamente nos Plenários das Casas do Congresso Nacional. Há mais: com o esvaziamento da Comissão Mista, instaura-se um verdadeiro 'império' do relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário'. Cumpre lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo Constituinte. (...) Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes." (In: ÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. V. tb. CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo – atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: RT, 2008. p. 285)

Tendo por base o raciocínio apresentado, o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) é imprescindível para que o Plenário do Congresso Nacional possa deliberar sobre os projetos de lei que tratam de matéria orçamentária. Desse modo, os arts. 106 e 107 da Resolução nº 1, 2006-CN, podem ter sua constitucionalidade questionada, uma vez que frustram os trabalhos CMO. Eles dispensam a emissão do parecer da Comissão Mista sobre os projetos de créditos especiais e suplementares, que configura exigência constitucional.

No tocante à prática observada no âmbito da CMO, vale ressaltar que, entre 2007 e 2011, os projetos de lei para abertura de créditos adicionais que foram convertidos em lei tramitaram na CMO por um período de 50 dias em média. Se considerarmos apenas os projetos que ingressaram na CMO antes de 15 de outubro

e saíram com parecer, o tempo de permanência da CMO é de 54 dias em média.

| TAB. 1 - PROJETOS DE CRÉDITOS ADICIONAIS PRAZO DE TRAMITAÇÃO | | | | | | | |
|---|----------------|------|------|------|------|------|-----------------------|
| | | | | | | | <i>Número de dias</i> |
| Item | Parecer da CMO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Média |
| Prazo Médio de Tramitação na CMO | Não | 32 | 36 | 61 | 73 | 50 | 50 |
| | Sim | 47 | 41 | 50 | 71 | 59 | 50 |
| | Média | 42 | 39 | 57 | 72 | 55 | 50 |
| Prazo Médio de Tramitação no CN | Não | 9 | 18 | 26 | 30 | 28 | 23 |
| | Sim | 43 | 15 | 8 | 21 | 27 | 22 |
| | Média | 31 | 16 | 19 | 25 | 28 | 22 |
| Fonte: CMO. | | | | | | | |

| TAB. 2 - PRAZO DE TRAMITAÇÃO NA CMO Projetos de lei que ingressaram na CMO antes de 15 de outubro | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|
| | | | | | | <i>Número de dias</i> |
| Parecer da CMO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
| Não | | 64 | 91 | 107 | 121 | 96 |
| Sim | 51 | 44 | 50 | 71 | 71 | 54 |
| Média | 51 | 45 | 68 | 82 | 81 | 63 |
| Fonte: CMO. | | | | | | |

| TAB. 3 - PRAZO DE TRAMITAÇÃO NA CMO Projetos de lei que ingressaram na CMO depois de 15 de outubro | | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------------|
| | | | | | | <i>Número de dias</i> |
| Parecer da CMO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
| Não | 32 | 33 | 30 | 33 | 33 | 32 |
| Sim | 25 | 27 | | | 29 | 27 |
| Média | 31 | 31 | 30 | 33 | 32 | 31 |
| Fonte: CMO. | | | | | | |

Isso revela que a CMO tem demorado mais tempo do que o indicado na Resolução nº 1, de 2006-CN, sem que isso tenha sido impedimento para a emissão do parecer. De qualquer modo, a Comissão tem cumprido seu encargo estabelecido na Carta Magna. Porém, para a maioria dos projetos que ingressam após 15 de outubro, essa possibilidade é negada pelos arts. 106 e 107. Dos 368 projetos encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, entre 2007 e 2011, 299 foram convertidos em lei. Destes, 180 ingressaram na CMO antes de 15 de outubro, sendo que 142 receberam o devido parecer. O restante, 119 projetos ingressaram na CMO após referida data, sendo que apenas 25 receberam o devido

parecer.

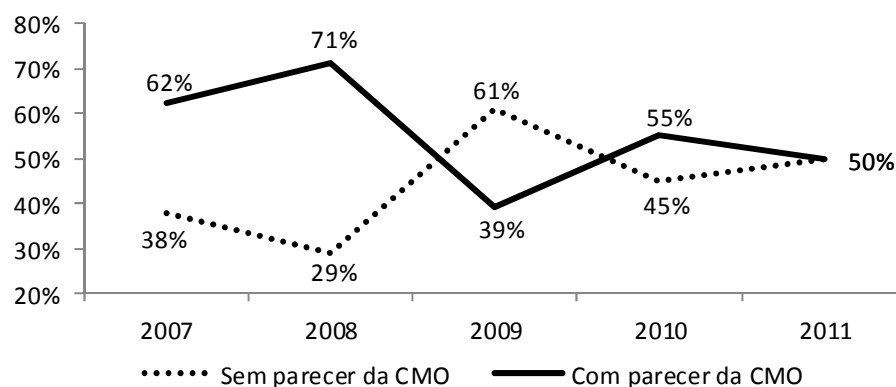
| TAB. 4 - PROJETOS DE CRÉDITOS ADICIONAIS | | | | | | | |
|--|----------------|-------------------|------|------|------|------|-------------|
| | | Quantidade de PLs | | | | | |
| Item | Parecer da CMO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total Geral |
| Não Convertidos em Lei | Não | | 1 | 16 | 38 | 1 | 56 |
| | Sim | | | | 13 | | 13 |
| | Total | | 1 | 16 | 51 | 1 | 69 |
| Convertidos em Lei | Não | 22 | 24 | 47 | 13 | 26 | 132 |
| | Sim | 36 | 59 | 30 | 16 | 26 | 167 |
| | Total | 58 | 83 | 77 | 29 | 52 | 299 |
| Total Geral | | 58 | 84 | 93 | 80 | 53 | 368 |
| Fonte: CMO. | | | | | | | |

| TAB. 5 - QUANTIDADE DE PLs EM TRAMITAÇÃO NA CMO | | | | | | |
|--|-----------|---------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| PLs convertidos em lei que ingressaram na CMO antes de 15 de outubro | | | | | | |
| | | Número de PLs | | | | |
| Parecer da CMO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
| Não | | 2 | 24 | 7 | 5 | 38 |
| Sim | 31 | 46 | 30 | 16 | 19 | 142 |
| Total | 31 | 48 | 54 | 23 | 24 | 180 |
| Fonte: CMO. | | | | | | |

| TAB. 6 - QUANTIDADE DE PLs EM TRAMITAÇÃO NA CMO | | | | | | |
|---|-----------|---------------|-----------|----------|-----------|------------|
| PLs convertidos em lei que ingressaram na CMO após de 15 de outubro | | | | | | |
| | | Número de PLs | | | | |
| Parecer da CMO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
| Não | 22 | 22 | 23 | 6 | 21 | 94 |
| Sim | 5 | 13 | | | 7 | 25 |
| Total | 27 | 35 | 23 | 6 | 28 | 119 |
| Fonte: CMO. | | | | | | |

Observa-se, então, que a grande maioria dos projetos de lei para abertura de créditos adicionais que ingressam na CMO antes de 15 de outubro sai com o respectivo parecer. Contudo, dos que entram na CMO após essa data, poucos recebem o devido parecer. Esse comportamento, em face da quantidade de projetos de lei para abertura de créditos adicionais que são recebidos na CMO após a data em comento, faz com que o número de projetos apreciados pelo Plenário do Congresso Nacional com parecer da CMO se aproxime daqueles sem parecer da CMO.

Gráfico 1 - Projetos de Créditos Adicionais Convertidos em lei



O acúmulo de projetos que ingressam após 15 de outubro; a quantidade de trabalho da CMO no final do ano, especialmente em razão da apreciação do projeto de lei orçamentária; a dificuldade do referido colegiado em cumprir o prazo da Resolução nº 1, de 2006-CN; e a redação dos arts. 106 e 107 dessa norma constituem razões que acarretam a falta de emissão do parecer da Comissão Mista sobre os projetos de lei para abertura de créditos adicionais. A CMO deve estar atenta a essa situação, a fim de que a regra fixada na Lei Fundamental não seja afrontada.

3. CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização configura exigência constitucional que deve ser observada no estabelecimento do processo orçamentário. A importância da Comissão é consequência de sua especialização no tocante às matérias orçamentárias. A CMO garante uma reflexão mais detida sobre os projetos de lei para abertura de créditos orçamentários e evita que a apreciação pelo Plenário do Congresso Nacional ocorra de modo intempestivo.

Em face disso, qualquer ato que frustre a emissão de parecer da CMO pode ter sua constitucionalidade questionada. É o caso dos arts. 106 e 107 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Por conseguinte, revela-se prudente que a CMO emita os pareceres sobre todos os projetos de lei de créditos suplementares e especiais

antes da apreciação do Plenário, a fim de evitar eventual arguição de inconstitucionalidade da lei resultante da aprovação de projeto de lei sem parecer da Comissão Mista.

Brasília, 13 de setembro de 2012.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA