

## **PARECER Nº       , DE 2011**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 318, de 2006, que estabelece documento denominado de compromisso de solicitação de recursos orçamentários, tornando-o parte integrante do processo orçamentário parlamentar, e dá outras providências.

RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**  
RELATOR *AD HOC*: Senador **FLEXA RIBEIRO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 318, de ementa em epígrafe, foi apresentado pelo Senador Magno Malta em novembro de 2006. Naquela ocasião, estabeleceu-se que a proposição tramitaria pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última decidir terminativamente sobre a matéria.

Baseada em relatório apresentado pela Senadora Serys Slhessarenko, em substituição ao Senador Gim Argello, a CCJ aprovou, em 9 de julho de 2009, parecer contrário ao projeto.

Encaminhada para a CAE, a proposição não foi apreciada até o final da 53ª Legislatura, mas, por ser de autoria de Senador reeleito, continuou tramitando nos termos do art. 332, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Assim, em 28 de junho último, fui incumbido, de examinar e emitir a minuta de relatório da CAE acerca do PLS nº 318, de 2006, tarefa que ora cumpro.

A proposição destina-se a prever procedimento específico relativamente ao emendamento do projeto de lei orçamentária anual. Segundo seu art. 1º, a emenda parlamentar poderá ser apresentada para suprir necessidade encaminhada pela sociedade, agentes públicos, representantes de organismos sociais e detentores de cargos eletivos.

Conforme o art. 2º, o solicitante firmará Termo de Compromisso de Solicitação de Recursos Orçamentários, em que constará a justificação da necessidade da emenda, a identificação do solicitante e o compromisso de responsabilidade pela sua solicitação após sua aprovação. A solicitação assinada, a critério do parlamentar, fará parte integrante da emenda e constará dos arquivos da *Comissão Mista de Orçamento no Congresso Nacional*.

## II – ANÁLISE

Cabe à CAE, conforme o disposto no art. 97 do Regimento Interno do Senado Federal, estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame. O art. 99, inciso IV, estabelece, ainda, que a CAE deve opinar sobre proposições pertinentes sobre orçamento.

O controle de constitucionalidade da norma proposta já foi objeto de análise da CCJ, que entendeu que o PLS nº 318, de 2006, ao versar sobre o processo orçamentário no âmbito do Poder Legislativo, mais especificamente sobre o procedimento de apresentação de emendas parlamentares à proposta orçamentária proveniente do Poder Executivo, exhibe vício formal, que o torna inconstitucional. Isso porque o veículo usado para trazer ao ordenamento jurídico a disposição normativa desejada, ou seja, projeto de lei ordinária, não encontra respaldo no texto constitucional. Com efeito, o art. 166 da Constituição Federal atribui ao Regimento Comum do Congresso Nacional a competência para disciplinar a forma de apreciação dos projetos de lei orçamentária.

A CCJ, em seu parecer, salienta que não resta dúvida de que o procedimento de emendamento do projeto de lei orçamentária, precisamente a matéria aventada pelo PLS, constitui uma das etapas do processo de apreciação da proposta orçamentária no Congresso Nacional. Nesse contexto, a matéria tratada no PLS nº 318, de 2006, deveria ser objeto de um projeto de resolução do Congresso Nacional.

Atualmente, a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) e regula a tramitação dos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e dos créditos adicionais. Essa norma integra o Regimento Comum e, em seu bojo, contém extensa regulamentação sobre as emendas parlamentares.

Não convém que o arcabouço normativo do processo de emendamento, típica matéria interna do Poder Legislativo, possa ser passível de veto presidencial, como ocorreria em caso de aprovação da matéria por intermédio de projeto de lei. Para matérias desse teor, há que se utilizar a espécie normativa hábil a disciplinar o regimento comum do Congresso, ou seja, uma resolução, espécie normativa prevista no art. 59, VII, da Constituição Federal.

Não cabe, da mesma forma, como ressaltado pela CCJ, simplesmente transformar o projeto de lei ordinária em um projeto de resolução congressional, convalidando seus vícios formais, porquanto os requisitos de apresentação de semelhante projeto são mais rígidos, a começar pela exigência de iniciativa qualificada (Mesas do Senado e da Câmara ou um número elevado de congressistas subscritores).

Em suma, o exame da constitucionalidade do PLS nº 318, de 2006, aponta para vícios insanáveis, que impedem a sua aprovação.

O parecer aprovado pela CCJ também teceu algumas considerações acerca do mérito da proposição, aqui plenamente endossados. Assim, convém frisar o caráter louvável da iniciativa do Senador Magno Malta, cujo projeto pretende tão-somente conferir uma maior transparência e participação social ao processo orçamentário.

No entanto, pode-se afirmar que, ano a ano, a transparência do processo orçamentário congressional tem aumentado, haja vista a existência de diversas disposições normativas que determinam a publicação, inclusive na *internet*, de praticamente todos os atos e documentos oficiais envolvidos na tramitação orçamentária. Por outro lado, no passado recente, a CMO tem pautado sua atuação pela busca de uma maior interação com a sociedade, por ocasião da tramitação da proposta orçamentária. Nessa linha, tem havido audiências públicas regionais em boa parte dos Estados do País, quando são

recolhidas sugestões de emendas preparadas por diversos atores sociais interessados.

Assim, ainda que as diretrizes do PLS nº 318, de 2006, sejam as melhores possíveis, tem-se que, no que se refere ao mérito, a proposição pouco avança em relação ao ordenamento vigente e à prática atual.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, voto pela rejeição do PLS nº 318, de 2006.

Sala da Comissão, em 11 de outubro de 2011.

, Presidente

, Relator