



## PARECER Nº , DE 2009 - CCJ

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, 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.

Autor: Senador MAGNO MALTA

Relator: Senador GIM ARGELLO

Relatora *ad hoc*: Senadora SERYS SLHESSARENKO

### 1 RELATÓRIO

#### 1.1 Histórico

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 318 foi apresentado em novembro de 2006, pelo ilustre Senador Magno Malta. Foi estabelecido que a Proposição *sub examine* deveria tramitar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde receberia emendas, e pela Comissão de Assuntos Econômicos, colegiado incumbido de decidir terminativamente sobre a matéria.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Fomos incumbidos de examinar e emitir relatório circunstanciado acerca do PLS nº 318, de 2006, tarefa que cumprimos com a apresentação da presente peça.

A Proposição em tela, veiculada sob a forma de projeto de lei, 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.

Consoante o art. 2º, o solicitante firmará Termo de Compromisso de Solicitação de Recursos Orçamentários, em que constará a justificação da necessidade da emenda, identificação do solicitante e 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 Orçamentos do Congresso Nacional.

#### 1.2 Análise da matéria

##### Exame da Constitucionalidade/Juridicidade

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a teor do disposto no art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, “*opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas*”. Dessa forma, passamos ao exame desse aspecto fundamental afeto às



SENADO FEDERAL  
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

proposições legislativas, o chamado controle prévio de constitucionalidade das normas.

A nosso juízo, o PLS nº 318, de 2006, ao versar sobre o processo orçamentário congressual, mais especificamente sobre procedimento ínsito ao emendamento parlamentar da proposta orçamentária proveniente do Poder Executivo, exibe um vício formal que o torna inconstitucional. Isso porque o veículo utilizado 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, nos seguintes termos:

*“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento interno”.* (Grifos acrescidos).

Não resta dúvida de que o procedimento de emendamento do projeto de lei orçamentária, precisamente a matéria aventada pelo PLS, constitui-se uma das etapas principais 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, não de um projeto de lei.

Atualmente, a Resolução nº 1, de 2006 – CN, dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e regula a tramitação dos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e dos créditos adicionais. Essa Resolução é parte integrante do Regimento Comum e, em seu bojo, encontra-se uma larga regulamentação atinente às emendas parlamentares.

Não é conveniente que o arcabouço normativo do processo de emendamento, típica matéria *interna corporis* do Parlamento, ainda que sujeita, evidentemente, aos desígnios gerais delineados pelo texto constitucional, 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 é possível, da mesma forma, simplesmente transformar o projeto de lei ordinária em um projeto de resolução congressual, convalidando seus vícios formais, porquanto os requisitos de apresentação de projeto de resolução que altera o Regimento Comum são mais rígidos, a começar pela exigência de iniciativa qualificada (Mesas do Senado e da Câmara ou um número elevado de congressistas subscritores). Nesse particular, convém citar a redação do art. 128 do Regimento Comum, que dispõe sobre a possibilidade de sua própria alteração:

*“Art. 128. O Regimento Comum poderá ser modificado por projeto de resolução de iniciativa:*

- a) das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e
- b) de, no mínimo, 100 (cem) subscritores, sendo 20 (vinte) Senadores e 80 (oitenta) Deputados.

*§ 1º O projeto será apresentado em sessão conjunta.*

*§ 2º No caso da alínea a, distribuído o projeto em avulsos, será convocada sessão conjunta para dentro de 5 (cinco) dias, destinada a sua discussão.*



## SENADO FEDERAL Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

§ 3º No caso da alínea b, recebido o projeto, será encaminhado às Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, para emitirem parecer no prazo de 15 (quinze) dias”.

Como se infere da leitura dos dispositivos apresentados, a tramitação de um projeto de resolução que altera o Regimento Comum difere profundamente da tramitação bicameral de um projeto de lei ordinária (a começar pelo fato de o projeto de resolução sequer tramitar pela CCJ), o que também impede a simples transformação do PLS em projeto de resolução congressual.

Enfim, o exame da constitucionalidade do PLS nº 318, de 2006, aponta para vícios insanáveis, que fulminam o projeto e impedem sua aprovação por esta Comissão. A Proposição, considerada rejeitada, deverá ser arquivada definitivamente, *ex vi* do disposto no art. 101, §1º, do Regimento Interno do Senado Federal.

### Exame do mérito

Conquanto os elementos colacionados anteriormente já evidenciem a impossibilidade de aprovação do PLS, convém assinalar que, no mérito, o objetivo declarado do Projeto é tentar conferir uma maior transparência e participação social ao processo orçamentário. De toda forma, é lícito 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. Ainda resta um espaço razoável para se avançar nessa seara, porém o ordenamento atualmente vigente já torna possíveis esses aprimoramentos.

Por outro lado, nos últimos anos, 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. No processo orçamentário para 2009, inclusive, foi aprovada norma específica no Parecer Preliminar da CMO (itens 16 e 17 da Parte Especial), exigindo que ao menos uma das emendas de bancada propostas seja oriunda das sugestões apresentadas pela sociedade. Isso mostra claramente uma tendência atual de crescente valorização da participação popular no processo orçamentário.

Enfim, a despeito de ser inegável o reconhecimento de que as diretrizes e objetivos do PLS nº 318, de 2006, são os melhores possíveis, consideramos que, no que se refere especificamente ao mérito, a Proposição não avançaria muito se cotejada com o ordenamento vigente e a prática atual.

### 2 VOTO DO RELATOR

Em razão dos vícios de constitucionalidade contidos no PLS nº 318, de 2006, votamos por sua rejeição e subsequente arquivamento, nos termos do §1º do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala das Comissões, em 9 de julho de 2009.

Senador DEMÓSTENES TORRES  
Presidente

Senadora SERYS SLHESSARENKO  
Relatora *ad hoc*