



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

NOTA TÉCNICA Nº 132/2015

Em 05 de agosto de 2015.

Assunto: Análise técnica sobre o âmbito do julgamento no Congresso Nacional das contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

Interessado: Senadora ROSE DE FREITAS (PMDB/ES)

1 Introdução

A Excelentíssima Senhora Senadora ROSE DE FREITAS (PMDB/ES) solicitou, na condição de Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, análise técnica sobre o âmbito do julgamento no Congresso Nacional das contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, conforme solicitação de trabalho STO 2015-00424.

Na praxe, vigora de há muito o modelo segundo o qual, após o pronunciamento daquela comissão mista permanente, a proposição, na forma de decreto legislativo, tramita separadamente em cada uma das Casas Legislativas, começando pela Câmara dos Deputados, até final julgamento pela aprovação ou rejeição das contas.

2 Análise

A tramitação independente em cada Casa do Congresso Nacional, do decreto legislativo sobre o julgamento das contas do Presidente da República, parece não obedecer ao procedimento determinado pelo legislador constituinte originário no âmbito da Constituição Federal.

2.1 Previsão Constitucional



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A Constituição Federal estabelece, entre as matérias de competência “exclusiva” do Congresso Nacional, a prerrogativa de julgar anualmente as contas apresentadas pelo Presidente da República. Dispõe o art. 49, inciso IX, **in verbis**:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Em virtude de tal disposição, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do inciso I do art. 71, CF, tem a finalidade de instruir o processo a ser formado no âmbito do Congresso e subsidiar a apreciação da matéria. Portanto, sem nenhuma função vinculativa com o julgamento político que o Poder Legislativo deve realizar.

Com amparo no citado inciso IX, poder-se-ia concluir, desde logo, que, por tratar de “competência exclusiva”, tal dispositivo não deixaria qualquer dúvida quanto à prerrogativa unicamente do Plenário do Congresso Nacional para julgar as contas.

A doutrina leciona que, quando se trata de competência exclusiva, tais matérias não admitem sequer delegação¹.

No entanto, vigora o argumento segundo o qual as matérias que demandariam a reunião congressual para deliberação estão relacionadas no § 3º do art. 57. Contudo, tal relação não pode ser entendida como taxativa, **numerus clausus**, pois o próprio texto do parágrafo não exclui outros casos previstos na Constituição.

Por outro lado, quando a Constituição Federal quis a tramitação separada em cada Casa do Congresso, foi explícita, tal como no caso das matérias

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24.ed. ver. e atual. Malheiros Editores, 2005, p. 521: “Possui a Câmara algumas *atribuições privativas*, que, na verdade, são atribuições *exclusivas*, porque insuscetíveis de delegação, e que ela exerce sozinha e por si...”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

referidas nos arts. 60, 61 e 62. Deve-se ponderar ainda que, se de fato fosse opção constitucional a tramitação separada em cada Casa do Legislativo das matérias referidas no art. 49, a Carta Magna teria disciplinado, como o fez no § 8º do art. 62 e no **caput** do art. 64, a casa iniciadora e a revisora, para cada caso.

Há de se convir, contudo, que a Constituição não tratou explicitamente da tramitação legislativa das matérias objeto de decreto legislativo, entre as quais se inserem as do art. 49, CF.

Assim, restou larga margem para disciplina dessas matérias por meio dos regimentos internos, o que acabou sendo feito. Segundo a doutrina²:

...o silêncio do texto constitucional autorizou os Regimentos das Casas do Congresso nacional a disciplinarem a finalidade e o processo de formação do decreto legislativo.

Antes da análise do que preveem os regimentos sobre os incisos do art. 49, deve-se enfatizar o que mais dispõe a Constituição, no que tange à apreciação das contas. O art. 166, **caput** e §§ 1º e 2º, fornece elementos suficiente para se afirmar a competência do Plenário do Congresso sobre a matéria em análise. Estabelecem referidos dispositivos, **in verbis**:

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 comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

² CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 331



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

Tal artigo integra capítulo específico sobre os orçamentos.

A apreciação das contas compõe a etapa final do processo da aprovação e execução dos gastos previstos nos orçamentos. Isso é o que se depreende do disposto no parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.443, de 1998, **in verbis**:

Art. 36. [...]

Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

O Presidente da República não se exonera da responsabilidade pela execução das receitas e despesas, enquanto não ver julgadas as respectivas contas, para encerrar o ciclo orçamentário anual. A propósito³:

O ciclo orçamentário tradicional pode ser definido como sendo: *uma série de passos (ou processos) articulados entre si, que se repetem em períodos prefixados, por meio dos quais orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, avaliados e as contas aprovadas, num processo de contínua realimentação.* (itálico original)

Daí o acerto da Carta Magna em incluir a análise das contas no capítulo dos orçamentos.

Os dispositivos de lei (incluindo os da Carta Magna) devem ser interpretados, entre outras formulações hermenêuticas, segundo sua topografia e organização lógica. Nessa linha dispõe a Lei Complementar nº 95, de 1998, conforme seus arts. 10 e 11, **in verbis**:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

³ SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Novo dicionário de orçamento e áreas afins*. 1.ed., edição do autor, 2013, p. 62.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

[...]

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

[...]

III - para a obtenção de ordem lógica:

[...]

b) **restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;**

c) **expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;** *(negritamos)*

Conforme permite deduzir esse art. 11, o **caput** do art. 166 se aplica a todos os dispositivos (parágrafos, incisos e alíneas) que lhe são subordinados. Isso porque, segundo a interpretação autêntica ofertada pela LC 95/1998, tais dispositivos apenas expressam detalhamentos da norma enunciada na cabeça do artigo.

Esse é o ensinamento do Manual de Redação da Câmara dos Deputados, versão eletrônica⁴, à página 51, **in verbis**:

No que se refere à ordem lógica, há de se considerar que a "unidade básica de articulação" (LC 95/98, art. 10, I) da norma legal é o artigo, **que se desdobra, hierarquicamente**, em parágrafos, incisos, alíneas e itens.

Cada artigo deve restringir-se a um único assunto ou princípio. O caput do artigo deve conter a enunciação básica, a definição da idéia apresentada, **sendo função dos parágrafos expandir, restringir ou detalhar a idéia nele exposta.** *(grifamos)*

⁴ Sítio:

<file:///D:/Meus%20documentos/Ribamar/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Manuais%20de%20Reda%C3%A7%C3%A3o/manual%20de%20redacao%20-%20CD%202015.pdf> – acesso em 06/08/2015.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O **caput** citado define o modo e âmbito de apreciação das normas concernentes ao planejamento e aos orçamentos da União. Segundo o dispositivo, tais matérias devem ser apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, “*na forma do regimento comum*”.

Ora, de acordo com a LC 95/98 (art. 10), como o artigo é a unidade básica de articulação das matérias legislativas e como deve ser desdobrado em parágrafos e incisos que lhe complementam o enunciado, o disposto no inciso I do § 1º (examinar e emitir parecer sobre as contas) é alcançado pelo estabelecido no **caput** do mesmo art. 166, por ser mero detalhamento do artigo. Sendo assim, não haveria outra interpretação senão a de que o julgamento final das contas deve ser realizado também “*na forma do regimento comum*”.

Ademais, o próprio § 2º do art. 166, isoladamente, nos leva à mesma conclusão. Se as emendas (a quaisquer proposições de que trata o art. 166, inclusive ao projeto de decreto legislativo sobre o julgamento das contas, pois não há ressalvas) devem ser levadas à apreciação *na forma do regimento comum*, não haveria razão de ordem lógica ou legal para se entender que a matéria principal (o próprio projeto) deveria tramitar de modo diferente.

2.2 Previsão Regimental

Outra não seria a conclusão se analisarmos as disposições regimentais pertinentes ao tema ora discutido.

Os regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, possivelmente por uma conveniência política, uma vez que não há autorização constitucional explícita para tanto, tampouco restrição, dispuseram sobre diversos incisos do art. 49 da CF.

Embora não seja o propósito desta nota analisar detalhadamente os incisos do art. 49, CF, tampouco a constitucionalidade dos regimentos sobre eles definidos nos regimentos das Casas legislativas, é oportuno salientar que o inciso IX foi preservado de tal regulamentação nesses regimentos, não se podendo o mesmo dizer em relação aos demais incisos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Prova disso é que os incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, X, XII; XVI e XVII do art. 49, CF, foram regradados nos arts. 32, III, “a”, VI, “c”, XV, “c”, e 151, I, “j”; art. 32, XV, “j”, e 48, II; art. 151, I, “i”; arts. 32, IV, “j”, 151, “h”, e 159, § 2º, II; art. 24, XII; art. 1º; art. 214; arts. 60 e 61; art. 32, III, “h”; art. 32, II, “a”, e VIII, “e”, XIV, “a”, “i” e “j”; e 32, I, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, respectivamente. No caso do Senado Federal, os incisos I, II, III, IV, V, VI, X, XII, XIII, XIV, XVI e XVII foram regradados nos arts. 91, I, e 182, II, “c”; art. 103, V; art. 103, VII; art. 101, II, “b”, e art. 288, III, “e” e “f”, e 353, I, “b”; art. 90, VII; art. 1º; art. 90, X; art. 104-C, VII, 288, IV, e 375; art. 99, V; art. 104-C, VI; art. 91, § 1º, II; e art. 91, § 1º, III, respectivamente, do Regimento Interno do Senado Federal.

Tais Regimentos, no entanto, não dispuseram sobre o inciso IX⁵ (que trata do julgamento das contas do Presidente da República), o que demonstra não apenas coerência dos regimentos de cada Casa com a Carta Magna, mas respeito às disposições desta.

Tal inciso IX restou disciplinado pelo regimento comum do Congresso Nacional, como a seguir se verá. Nesse sentido, o regimento comum e os de cada Casa Legislativa guardam harmonia entre si e com as normas constitucionais.

A Resolução nº 1, de 2006, que regula as atribuições da CMO⁶ e integra o regimento comum, dispõe textualmente (art. 116, V e VI) que o parecer daquele colegiado sobre as contas será enviado à Mesa do Congresso Nacional e que a CMO terá 3 (três) dias “*para sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração dos autógrafos, a partir da aprovação do parecer pelo Congresso Nacional*”.

A par disso, em conjugação com o § 2º do art. 166 da CF, a Resolução nº 1, de 2006-CN, estabelece no art. 132, **in verbis**:

⁵ O Regimento Interno do Senado Federal estabelece no art. 235, II, a possibilidade de emenda, junto à Mesa, ao projeto de decreto legislativo sobre as contas do Presidente da República. Contudo, nada dispõem sobre o andamento do próprio projeto na Casa.

⁶ Colegiado competente, nos termos do §§ 1º e 2º do art. 166 da CF, para emitir parecer sobre matéria orçamentária, incluídas as contas respectivas do Presidente da República.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Art. 132. O parecer da CMO sobre emenda será conclusivo e final, salvo requerimento para que a emenda seja submetida a votos, assinado por 1/10 (um décimo) dos congressistas, apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para a **discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional.** (negritamos)

Tal literalidade, espaiada exclusivamente do regimento comum⁷, e em total aderência com as disposições da Carta Política, não permite ilações quanto à competência exclusiva do Plenário do Congresso Nacional para julgar as contas apresentadas pelo Presidente da República.

É certo que o Regimento Comum do Congresso Nacional⁸ dispõe que os projetos elaborados por comissão mista deverão ser encaminhados, alternativamente, à apreciação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 142). Dispõe, ademais, sobre a tramitação desses projetos no âmbito de cada Casa Legislativa (art. 143).

Há de se ressaltar, no entanto, que tais artigos não prevalecem em relação ao projeto de decreto relativo ao julgamento das contas, haja vista que:

- 1) As competências da CMO, entre as quais a de emitir parecer sobre as contas do Presidente e de enviá-lo ao Plenário do Congresso Nacional, estão fixadas na Constituição Federal (art. 166, §§ 1º e 2º), não podendo prevalecer disposição contrária do regimento comum, sob pena de subverter a hierarquia das normas; e
- 2) Os referidos artigos são normas gerais e compõem redação original de 1970 enquanto as normas da Resolução nº 1, de 2006-CN, são regras evidentemente posteriores e que regulam disposições específicas, razões pelas quais estas prevalecem sobre aquelas⁹.

⁷ Nesse sentido, o art. 1º da Resolução nº 1, de 2006: “Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição...”

⁸ Resolução nº 1, de 1970.

⁹ A propósito, a Lei de Introdução do Código Civil (DL nº 4.657, de 04/09/1942): “Art. 2º... § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Enfim, não havendo disposição regimental em qualquer dos regimentos a respeito, seja da Câmara dos Deputados, seja do Senado Federal, não se vislumbra amparo para apreciação separada das contas em cada uma daquelas Casas, haja vista que, nos termos do art. 5º, CF, **in verbis**:

Art. 5º ...

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

[...]

LIII - ninguém será processado nem sentenciado **senão pela autoridade competente**;

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens **sem o devido processo legal**; (*negritamos*)

Ainda que tais regimentos, ou mesmo eventual resolução avulsa de cada Casa, disponham ou venham dispor sobre a apreciação das contas apresentadas pelo Presidente da República, deve-se reputar como não escritas as normas daí advindas, porque afrontam preceito constitucional (art. 49, IX, e art. 166, §§ 1º e 2º).

2.3 Da necessidade de pronunciamento de ambas as Casas do Congresso quanto ao julgamento pela rejeição das Contas

Do que se acaba de expor, fica patente não haver fundamentação normativa que ampare o julgamento das contas de modo separado, em cada um dos Plenários da Câmara ou do Senado. A competência é exclusiva do Plenário do Congresso.

Independentemente desta conclusão, mostra-se clara também a necessidade de participação de ambas as Casas do Congresso, em qualquer hipótese de tramitação da matéria (separada ou conjunta), no veredito quanto a eventual reprovação das contas, em virtude de:

- 1) a terminologia empregada pela Constituição Federal (art. 49, IX) exigir o julgamento das contas “*exclusivamente*” pelo Congresso Nacional;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 2) o art. 166, §§ 1º e 2º, da CF, dispor que tal matéria deverá ser apreciada pelas duas Casas Legislativas, *na forma do regimento comum*; e
- 3) os arts. 51 e 52 da CF não incluam entre as competências privativas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal o julgamento das contas apresentadas pelo Presidente da República. Pelo contrário, a competência privativa, isolada (no caso, apenas da Câmara), ocorrerá apenas quando o titular do Poder Executivo não apresentar as contas no prazo constitucional (art. 51, II).

Nos termos do art. 44, CF, o Congresso Nacional é a reunião das suas Casas Legislativas, razão pela qual a Carta Política não será atendida se somente uma delas deliberar sobre a matéria.

Tais argumentos são oportunos, porquanto os projetos de decreto legislativo que tratam sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República podem conter expressões ambíguas de modo a tornar possível, embora inconstitucional como visto acima, a atuação de apenas uma das Casas Legislativas no processo de julgamento das contas.

A propósito, dispõe o art. 131 da Resolução nº 1, de 2006, **in verbis**¹⁰:

Art. 131. As deliberações da CMO iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados, sendo que **o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará na rejeição da matéria.** (*negritamos*)

Dois exemplos de textos reais de proposta de decreto legislativo sobre as contas ajudam a melhor compreender a importância do tópico ora em análise e a demonstrar como seria possível, pretensamente amparado no regimento, subverter a previsão constitucional.

- 1) Nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 373, de 1997, que resultou na rejeição no âmbito da CMO das contas de 1992

¹⁰ Com redação idêntica, o § 4º do art. 90 do Regimento Comum.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

apresentadas pelo ex-presidente Fernando Collor, estabeleceu o art. 1º, **in verbis**:

Art. 1º. É considerada rejeitada a Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao período de janeiro a 29 de setembro do exercício de 1992.

2) Conforme o disposto no projeto de decreto legislativo (ainda sem número), que trata das contas de 2012 (Governo da Presidente Dilma Rousseff), dispõe o art. 1º, **in verbis**:

Art. 1º Ficam aprovadas as contas do Governo da República relativas ao exercício financeiro de 2012, nos termos dos arts. 49, inciso IX, e 84, inciso XXIV, da Constituição Federal.

Embora haja imprecisão textual no primeiro exemplo, pois o que se julga são as contas e não sua “prestação”, pretende-se demonstrar apenas que, a depender da terminologia utilizada na redação dos dispositivos do projeto, o voto parlamentar no mesmo sentido, por exemplo, “a favor”, redundaria em veredito distinto para a matéria.

No primeiro exemplo, o voto “a favor” do DL resulta em rejeição das contas; no segundo, o voto “a favor” do DL resulta em aprovação das contas.

Sendo assim, no caso de rejeição das contas, o Presidente da República poderia responder por crime de responsabilidade¹¹ (art. 85, V e VI, CF), porém sem o necessário respeito ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CF), uma vez irregular o processo legislativo que ouvira apenas uma das Casas Legislativas (a Câmara), quando a CF reclama a participação do “Congresso”.

No segundo exemplo, o voto “contrário” ao DL pela composição da Câmara redundaria em rejeição das contas por essa Casa. Aplicando-se o mesmo art. 131 ao caso, ofender-se-ia, por igual, o devido processo legal, inquinando-se igualmente o procedimento.

¹¹ Nos termos da Lei nº 1.079, de 1950 (especialmente os arts. 4º e 9º a 11).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Disso resulta que, para rejeição das contas apresentadas pelo Presidente da República, haverá sempre que se ouvir ambas as Casas Legislativas.

A regularidade das contas é o pressuposto natural decorrente da atuação do gestor (assim como ocorre com o princípio da presunção de inocência), de modo que é a rejeição (em razão de eventuais irregularidades politicamente constatadas) que precisa se aprovada em ambas as Casas.

Para a aprovação, ao contrário do que vige para a inovação no ordenamento jurídico, não se exige a votação coincidente, bastando que a primeira Casa aprove.

3 Considerações finais

Em razão do exposto, não se identificou qualquer normativo no ordenamento jurídico pátrio que autorize a tramitação individualizada, na Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado Federal, do processo de julgamento das contas apresentadas anualmente pelo Congresso Nacional.

Ao contrário disso, a Carta Política, por meio do art. 166, §§ 1º e 2º, estabelece textualmente a necessidade de apreciação em reunião conjunta, *na forma do regimento comum*.

A par disso, os regimentos internos de cada Casa legislativa não disciplinam a forma de tramitação separada do processo de julgamento das contas. Disso decorre que, caso se adote esse procedimento, infringir-se-ão não apenas os arts. 49, IX, e 166, §§ 1º e 2º, mas especialmente os princípios firmados nos incisos XXXVII, LIII e LIV do art. 5º, uma vez que não pode haver “julgamentos” por órgãos e procedimentos não previamente estabelecidos, porquanto a Carta Magna não admite tribunal de exceção.

Ademais, o regimento existente no âmbito do Poder Legislativo consta, claramente, apenas do regimento comum aplicável às reuniões conjuntas. A CMO é o colegiado competente para analisar e emitir parecer sobre o projeto de decreto legislativo quanto à prestação de contas presidencial e, ao concluir seu



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

mister, deve enviar o seu parecer à apreciação do Plenário do Congresso Nacional, como previsto na Resolução nº 1, de 2006-CN (arts. 116 e 132) e na Constituição Federal (art. 166, §§ 1º e 2º).

A análise ora empreendida chegou também à conclusão de que, para a final rejeição das contas apresentadas pelo Presidente da República, faz-se necessária a participação de ambas as Casas legislativas.

Eduardo Andres Ferreira Rodrigues
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

José de Ribamar Pereira da Silva
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos