

NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 6/2024**PLN 28/2024**

Análise de potencial dubiedade quanto ao texto aprovado do Projeto de Lei nº 28/2024-CN, que “Altera a Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027”, para fins do encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo.

1. INTRODUÇÃO

A presente nota técnica tem por objetivo esclarecer potencial dubiedade a respeito do texto aprovado do Projeto de Lei nº 28/2024-CN, que “Altera a Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.”

Referido projeto foi encaminhado pelo Poder Executivo em 17/9/2024, com o fito de modificar a lei do PPA nos seguintes termos: (1) consoante o Anexo I do projeto, alterar a meta relacionada ao indicador-chave “Taxa bruta de matrículas no ensino superior – População de 18 a 24 anos (%)” do objetivo estratégico “1.4 – Ampliar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior preparando cidadãos e cidadãs para lidar com os desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação tecnológica”; (2) no Anexo II, instituir, a partir de 1º/1/2025, o programa “2802 – Empreendedorismo e Inclusão Socioprodutiva” e os seus atributos relacionados; e (3) excluir do PPA um objetivo específico do programa “2801 – Neoindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional”.

Em 15/10/2024, foi apresentada Mensagem Modificativa ao PLN 28 (Mensagem nº 1.290/2024), nos termos do § 5º do art. 166 da Constituição, com vistas a substituir o Anexo II da proposição, que tratava da instituição do Programa 2802.

Em 18/12/2024, o PLN 28/2024 foi aprovado pelo Congresso Nacional, na forma do Parecer 64/2024. O relatório do relator, Deputado Da Vitória, manifestou-se no sentido da aprovação do projeto “na forma proposta pelo Poder Executivo”.

Isso posto, foram questionadas as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre qual conteúdo deve ser considerado como “forma proposta pelo Poder

Executivo”: o texto original encaminhado em setembro de 2024 ou o texto alterado, apresentado em outubro.

2. ANÁLISE

A mensagem modificativa de projetos do ciclo orçamentário, prevista no § 5º do art. 166 da Constituição, apresenta características distintivas em relação ao conjunto das proposições legislativas listadas no art. 57 da Carta. A mensagem traduz nova manifestação do poder de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a respeito da proposição original, e não uma nova proposição.

Portanto, não são projetos paralelos, nem adicionais; constituem novas versões do texto inaugural, e assim, devem ser assumidas na apreciação pelo Congresso. Nesse sentido, é correto o processamento das mensagens atualmente verificado, que não são recebidas e numeradas como novos projetos, mas inseridas no processado da proposição original.

Por outro lado, emendas são proposições legislativas de prerrogativa parlamentar, de autoria individual ou coletiva. No caso das matérias orçamentárias, a proposição final é resultante sempre da iniciativa do Executivo, somada às alterações parlamentares.

A temática foi analisada, por exemplo, no estudo de Ana Cristina Nogueira e Josué Lima (*Dez Questões Regimentais Controversas – Texto para Discussão nº 13/2018*), a respeito das disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal que replicam o texto da CF/88:

A iniciativa de propor emenda é exclusiva de membros ou órgãos da Câmara Legislativa, na forma disposta no Regimento Interno. (...)

Ao contrário das emendas, o “texto a ser deliberado” é limitado a projetos de autoria do próprio Poder Executivo, seja matéria de iniciativa comum ou exclusiva, e, ainda, desde que a proposição não tenha sido apreciada por comissão da Câmara Legislativa.

Outra importante distinção é o fato de que o projeto e as emendas (consideradas como proposição acessória ao projeto) seguem em conjunto para a apreciação do Plenário, que pode aprovar tanto o projeto quanto as emendas, rejeitar a ambos, ou aprovar algumas emendas e rejeitar outras. Com o texto a ser deliberado ocorre absolutamente o contrário, uma vez que, recebida a solicitação, este afasta em definitivo o texto anterior, que deixa de tramitar. Nesse caso, apenas o novo texto é submetido à deliberação das comissões e do Plenário.

Quando do recebimento de mensagem presidencial promovendo modificação de projetos de leis do sistema orçamentário, seja relativo ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias ou a lei orçamentária anual, o novo texto proposto pelo Poder Executivo é considerado integrado à proposta primária, se as alterações são parciais; mas, se a alteração afeta a integralidade da proposta, a mensagem é tomada como substituta.

Nesse sentido, entende-se que, no caso de encaminhamento de mensagem modificativa, como no caso da Mensagem nº 1290, de 15 de outubro de 2024, deve-se considerar seu conteúdo como parte integrante da proposição original. Tal entendimento é a praxe consolidada para as matérias orçamentárias em tramitação no Congresso Nacional, como ocorrido em projetos de leis orçamentárias em anos recentes.

Nesse sentido, pode-se citar a Mensagem nº 658 de 2021, que alterou o PLN 19/2021, ou o PLN 28/2023, modificado pela Mensagem nº 507 de 2023. Em ambos os casos, as modificações foram consideradas integrantes do projeto original, sem a necessidade de apresentação de emendas.

Para esse efeito, não se identifica necessidade de emenda que viabilize a atualização do texto, nem indicação específica, no parecer, de qual texto está sendo apreciado. O projeto é, conforme o caso, entendido como a consolidação do original com a mensagem modificativa ou apenas como o conteúdo desta última.

Por outro lado, caso o relator da matéria pretendesse aprovar o projeto em seus termos originais, descartando as alterações trazidas pela mensagem modificativa, seria necessário apresentar emenda que retornasse o texto inaugural.

3. CONCLUSÃO

Do exame pretérito, conclui-se que, quando o parecer sobre projetos de matéria orçamentária se manifesta “*pela aprovação do projeto nos termos propostos pelo Poder Executivo*”, deve ser lido como (1) aprovação do projeto original consolidado com as modificações constantes de eventual mensagem modificativa ou (2) aprovação da eventual mensagem modificativa, se for



substituta integral do original, ainda que não haja, em qualquer dos casos, remissão explícita a tal mensagem no parecer.

No caso específico do PLN 28/2024, verifica-se a primeira hipótese; portanto, o texto aprovado é aquele constante do projeto enviado pelo Poder Executivo em 17/9/2024, exceto o Anexo II, que deve ser considerado aquele apresentado na Mensagem nº 1.290/2024.

Sendo o que tínhamos a esclarecer no momento, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais.

GRACIANO ROCHA MENDES

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Conof/CD

FLÁVIO DIOGO LUZ

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - Conorf/SF