

**Congresso Nacional
Maio/2017**

Nota Técnica Conjunta Nº 1, de 2017

Reconhecimento dos coordenadores de bancada pela CMO.



Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou de parlamentares, nem da Comissão Mista. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das Consultorias. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal**

Endereços na *internet*:

<http://www.camara.leg.br/internet/orcament/principal/>

<http://www.senado.leg.br/sf/orcamento/>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

O secretário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), senhor Robson Luiz Fialho Coutinho, solicitou às consultorias de orçamento das Casas do Congresso Nacional esclarecimentos acerca da escolha do coordenador de bancada estadual, no âmbito da CMO, em face dos questionamentos do senador Antônio Carlos Valadares, constantes no OF. 5/2017 GSACAR, nestes termos:

- 1) Quais são os quóruns de deliberação e de aprovação do nome do coordenador da bancada no âmbito da CMO?
- 2) Qual é a forma correta de computar os votos da bancada estadual: no conjunto de Deputados e Senadores, ou entre os membros do Senado e da Câmara, separadamente?
- 3) Não havendo acordo para a eleição do novo coordenador, de que forma deverão ser encaminhadas as emendas porventura aprovadas pela bancada federal do Estado?

A Nota Informativa nº 257, de 2017, da Consultoria Legislativa do Senado Federal (documento em anexo), a nosso ver, responde às dúvidas acima. Em resumo, o referido expediente informa que:

- a) a Resolução nº 1, de 2006-CN, reconhece a figura do coordenador de bancada estadual, porém, não define os procedimentos de sua eleição;
- b) a ausência de regras para essa escolha parece ser correto, uma vez que leva em consideração o fato de ser o coordenador, antes de tudo, o representante da bancada e, por isso, deve caber a ela escolhê-lo, bem como definir os procedimentos para tal;
- c) também não caberia à CMO detalhar os procedimentos dessa eleição, mas tão-somente estabelecer critérios para o reconhecimento da figura do coordenador, para fins de que esse possa exercer as funções institucionais a ele deferidas;
- d) no entanto, havendo impasse sobre a escolha do coordenador no âmbito da bancada e para que ele tenha legitimidade para exercer as suas funções, sugere que o coordenador seja escolhido tanto



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

pela maioria de Deputados como pela maioria de Senadores, não podendo representar toda a bancada do Estado se receber os votos apenas da maioria dos membros de uma das Casas, sob o risco de afrontar o sistema bicameral.

Sobre a questão do item 3, entendemos, no entanto, que para a apresentação de emenda na CMO a Resolução nº 1, de 2006-CN, não exige a figura do coordenador de bancada estadual¹. A condição específica é de que elas sejam *“apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 dos Senadores da respectiva Unidade da Federação”*.

Dessa forma, não tendo sido definido o coordenador da bancada estadual, a CMO pode adotar procedimento que permita a entrega das emendas na secretaria da comissão quando verificado que elas atendem a exigência da Resolução nº 1, de 2006-CN, quanto ao quórum para sua aprovação.

A título de sugestão, considerando que as emendas já tenham o apoio necessário para sua apresentação, a comissão poderia fornecer a senha do sistema de emendas a um membro da bancada para, exclusivamente, formar o lote e encaminhá-lo à CMO. Tal membro poderia ser o mais idoso, aquele que presidiu a reunião da bancada ou mesmo o coordenador do ano anterior caso ainda seja parlamentar, o que deve estar expresso na ata.

As demais prerrogativas no âmbito da CMO somente poderão ser exercidas pelo coordenador legitimamente eleito. Assim sendo, é razoável que a Comissão estabeleça critério que lhe permita reconhecer o coordenador de cada bancada estadual.

Uma possibilidade seria adotar, por analogia, os procedimentos para definição dos líderes das representações partidárias, como estabelecido no art. 65, § 5º, do Regimento Interno do Senado Federal e no art. 9º, § 2º, do Regimento Interno

¹ O Regulamento Interno da CMO dispõe no art. 55 que as bancadas estaduais se farão *“representar perante a Comissão por um Coordenador, devendo a ata da reunião de sua escolha ser encaminhada anualmente à Comissão, antes da apresentação das respectivas emendas”*. Todavia, a Resolução nº 1, de 2006-CN, não faz nenhuma restrição nesse sentido. Como o regulamento apenas disciplina a Resolução, aquele não pode criar restrições não previstas nesse último ato.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF/SF

da Câmara dos Deputados. De acordo com esses dispositivos, o colegiado comunica a escolha do líder à Mesa por meio de documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação. No caso da CMO, a apuração deve ser feita em cada Casa do Congresso separadamente.

Relativamente ao quórum, outra alternativa seria reconhecer o coordenador de bancada que tivesse a aprovação de 3/4 dos deputados e 2/3 dos senadores, que é o exigido para apresentação de emendas e tem sido utilizado nos últimos anos.

Em resumo, a Resolução nº 1, de 2006-CN, não resolve o problema acerca da escolha do coordenador de bancada, deixando para aos parlamentares de cada bancada a forma que lhes convir para a escolha do coordenador.

Essa figura só existe no âmbito da CMO e, por consequência, os demais regimentos não tratam da matéria. No entanto, se a Comissão entender pertinente adotar alguma regulamentação, a forma como fazer e os critérios a serem definidos podem ser decididos pela própria CMO.

São esses os subsídios que consideramos relevantes para a discussão do tema. Colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Brasília, 09 de maio de 2017.

Ana Cláudia Castro Silva Borges

Consultora-Geral - CONORF

Ricardo Alberto Volpe

Diretor da CONOF



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 257, DE 2017

Referente à STC nº 2017-00523, do Senador Antonio Carlos Valadares, sobre a eleição dos coordenadores de bancada estadual no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Solicita o Senhor Senador ANTONIO CARLOS VALADARES a análise dos critérios de escolha dos coordenadores de bancada estadual no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Informa Sua Excelência que, *desde a aprovação da Resolução nº 01/2006-CN, a eleição de Coordenador de Bancada segue o rito previsto no artigo 47 da citada Resolução, exigindo a aprovação de 2/3 dos Senadores e 3/4 dos Deputados.*

Efetivamente, a Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006, do Congresso Nacional, que disciplina o funcionamento da CMO, reconhece a existência da figura do coordenador de bancada estadual, ao fazer referência a ele em dois de seus dispositivos, *in verbis*:

Art. 78. O remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor somente será acatado se solicitado ao Presidente, até a apresentação do Relatório Setorial respectivo, pelo:

.....
 II – coordenador de Bancada Estadual ou membro da CMO por ele autorizado, observado o art. 47, I;

.....
Art. 138. No âmbito da CMO poderão ser apresentados destaques a requerimento de:

.....
 II – coordenador de Bancada Estadual ou membro da CMO por ele autorizado;

O diploma legal, entretanto, não define como deve ser o procedimento de sua escolha, o que nos parece correto.

De fato, na medida em que o coordenador é, antes de tudo, o representante da bancada, deve caber a ela escolhê-lo, bem como definir os procedimentos para tal.

É fato que, como já se comentou, tem sido exigido que o coordenador de bancada estadual seja escolhido pelo procedimento previsto no art. 47, I, do diploma legal:

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

I – ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação;

.....
 Veja-se, por exemplo, o modelo de ata disponibilizado pela CMO:

Aos ____ dias do mês de _____ do ano de dois mil e ____, às ____ horas, reuniu-se a Bancada de Congressistas _____ (informar o Estado), sob a coordenação _____ do(a) Deputado(a)/Senador(a) _____ para eleger o(a) Coordenador(a) que representará a Bancada junto à CMO no _____ (informar ano ou período - opcional). Registrou-se o comparecimento dos Deputados _____ e dos Senadores _____. Foi eleito(a) Coordenador(a) da Bancada o(a) Deputado(a)/Senador(a) _____. Nada mais havendo a tratar, assinam a presente Ata, os Deputados e Senadores que compõem a Bancada.

(Digitar, de acordo com o exemplo abaixo, os nomes dos Deputados e Senadores que compõem a Bancada, com espaço para assinatura. Quórum para eleição de Coordenador de Bancada Estadual: 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores que compõem a respectiva Unidade da Federação).

No entanto, apesar da praxe, parece-nos claro, pelo seu texto, que o transcrito art. 47, I, da Resolução nº 1, de 2006–CN, não se destina a definir os procedimentos de eleição dos coordenadores da bancada estadual, mas a especificar a forma como essas bancadas podem apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Ademais, como já se afirmou, não nos parece que caiba à CMO detalhar os procedimentos dessa eleição.

O que pode, em tese, fazer a Comissão é estabelecer critérios para o reconhecimento da figura do coordenador, para fins de que esse possa exercer as funções institucionais a ele deferidas.

A Resolução nº 1, de 2006–CN, no entanto, também não explicita esses critérios.

Em nosso entendimento, no entanto, é mesmo desnecessária a explicitação desses critérios, uma vez que, aqui, cabe à CMO, tão somente,

verificar se o coordenador, efetivamente, tem a confiança de sua bancada, à semelhança de um líder partidário.

Ou seja, trata-se de confirmar que a maioria da bancada reconhece aquele parlamentar como o seu coordenador.

Há, nesse ponto, uma peculiaridade, uma vez que temos uma bancada mista, de Deputados e Senadores.

Ora, em nosso sistema bicameral, impera a igualdade das Casas, não podendo a decisão de uma se sobrepor à outra.

Efetivamente, de forma semelhante à grande maioria das federações do mundo, temos um regime bicameral, no qual uma das casas – a Câmara dos Deputados – representa o povo e a outra – o Senado Federal – representa as unidades federadas. Nesse modelo, cada Estado é representado na Câmara dos Deputados na proporção de sua população e no Senado Federal de forma igualitária.

Tal distinção é regra dentre os Estados Federais. Citando o mestre PINTO FERREIRA, em seus *Comentários à Constituição Brasileira*,

Qualquer que seja a teoria jurídica adotada sobre a natureza dos Estados Federais, é incontestável a existência de duas forças governantes neles distintas, cada uma devendo ter sua representação própria no Parlamento: de uma parte, a população, os indivíduos cidadãos do Estado Federal, e, de outra, as unidades políticas mais ou menos autônomas cuja reunião forma a federação. O Parlamento será então logicamente composto de duas Câmaras, das quais uma representará a população federal, quer dizer, o conjunto dos cidadãos do Estado Federal, e a outra será a representação das unidades políticas autônomas, qualquer que seja o nome que se lhes dê, que forma a federação.

Dentro do princípio acima enunciado, o bom funcionamento e, até mesmo, a própria garantia da perenidade da Federação, cuja existência constituiu-se, sempre, em fundamento basilar e em cláusula pétrea presentes em todas as nossas Constituições Republicanas, salvo na ditatorial de 1937, dependem da atuação de cada uma das Casas que integram o Congresso Nacional, de conformidade com o que representam.

Assim, o bicameralismo não é, nunca, um entrave ao funcionamento do Estado, mas, ao contrário, é uma exigência da sua organização, uma garantia da estabilidade e da permanência das instituições. Ou seja, se o sistema é bicameral, é imprescindível que ele funcione como tal. Isto é, as câmaras devem funcionar de forma independente, cada qual respondendo pelas suas responsabilidades e atribuições próprias.

Conforme JOSÉ AFONSO DA SILVA, *in Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 454, o princípio do bicameralismo é que as Câmaras do Congresso Nacional funcionem e deliberem cada qual por si.

Esse princípio, em nosso entendimento, tem que, obrigatoriamente, ser adotado ao caso, como ocorre, pelas mesmas razões, em todos os órgãos legislativos mistos do Congresso Nacional.

Trata-se de aplicar, por analogia, a regra geral prevista no art. 14 do Regimento Comum:

Art. 14. A Comissão Mista deliberará por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, tendo o Presidente somente voto de desempate.

Parágrafo único. Nas deliberações da Comissão Mista, tomar-se-ão, em separado, os votos dos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sempre que não haja paridade numérica em sua composição.

Ou seja, em nosso entendimento, para que possa ser exercer as suas funções, impõe-se que o coordenador seja escolhido tanto pela maioria de Deputados como pela maioria de Senadores, não podendo representar toda a bancada do Estado se receber os votos apenas da maioria dos membros de uma das Casas, sob o risco de afrontar o sistema bicameral.

Permanecemos à disposição do ilustre solicitante para quaisquer informações ulteriores.

Consultoria Legislativa, 13 de fevereiro de 2017.

Gilberto Guerzoni Filho
Consultor Legislativo