



Nota Técnica Conjunta
n.º 01, de 2007

**NOVA RESOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
- PRINCIPAIS ASPECTOS E
INOVAÇÕES**

**Cláudio Riyudi Tanno
Eugenio Greggianin
Romiro Ribeiro
Eduardo Andres**

FEV/2007

15/fevereiro/2007

Enderços internet: www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/
E-mails: conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido, citada a fonte e a Consultoria de Orçamento.

ÍNDICE REMISSIVO

I.	PRINCIPAIS CONCLUSÕES	2
II.	INTRODUÇÃO	4
III.	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	5
IV.	COMPETÊNCIA, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CMO	6
	IV.1 Competência e Composição	6
	IV.2 Instalação e Designação Antecipada dos Relatores	7
	IV.3 Comitês Permanentes	8
V.	DA APRECIAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	10
	V.1 Das Audiências Públicas e da Participação das demais Comissões.....	10
	V.1 Cronograma, Etapas e Prazos.....	11
	V.2 Emendas à Despesa.....	12
	V.3 Emendas Individuais.....	12
	V.4 Emendas de Bancada.....	13
	V.5 Relatoria da Receita e Relatoria-Geral	14
	V.6 Parecer Preliminar	15
	V.7 Distribuição de Recursos entre a Relatoria-geral e as Relatorias Setoriais	16
VI.	DA APRECIAÇÃO DAS DEMAIS PROPOSIÇÕES	17
	VI.1 Do Plano Plurianual	17
	VI.2 Da Lei de Diretrizes Orçamentárias	17
	VI.3 Dos Projetos de Crédito Adicional – Créditos Extraordinários.....	18
VII.	DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS E DAS DIRETRIZES GERAIS DE APRECIAÇÃO DAS MATÉRIAS ORÇAMENTÁRIAS.....	19

I. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. A nova Resolução nº1, de 2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, reflete o esforço de melhoria dos procedimentos no âmbito do Congresso Nacional, mantendo institutos consolidados pelas Resoluções Orçamentárias anteriores e inovando em medidas que possam superar as atuais deficiências.

2. Para facilitar a obtenção de *quorum*, reduz-se o número de membros da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização – CMO, de 84 para 40 (art. 5º). Ampliam-se atribuições de disciplina fiscal da CMO, que poderá ser ouvida acerca da adequação orçamentária e financeira de projetos de lei em tramitação no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 2º, § 2º).

3. Foi criada nova etapa no processo de apreciação do projeto de lei orçamentária correspondente ao Relatório de Receita. As emendas de bancada estadual (art. 47), no caso de projetos, deverão possuir caráter estruturante ou referir-se a projetos de grande vulto, de interesse coletivo, vedada sua utilização como forma de ampliar ações típicas de emenda individual.

4. Os relatores geral, de receita e setoriais do projeto de lei orçamentária, bem como os relatores do projeto de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e das contas apresentadas pelos Chefes dos três Poderes e do Ministério Público serão designados no início de março de cada ano (art. 7º e 17). A partir da nova Resolução os relatores setoriais receberão a maior parte dos recursos disponíveis (art. 57), assumindo o papel central da definição das políticas setoriais.

5. O Parecer Preliminar continua a cargo do Relator-Geral e adquire maior abrangência na nova sistemática. Caberá ao Relator-Geral estabelecer mais precisamente a matriz orçamentária de alocação de recursos, aproximando-se da composição final de receitas e despesas que integrarão a peça orçamentária definitiva (art. 51).

6. Foram criados, junto à CMO, Comitês parlamentares de caráter permanente (art. 18) com a finalidade de especializar e aprofundar temas de sua competência: receita, fiscalização e controle da execução orçamentária, obras irregulares e admissibilidade de emenda.

7. O Comitê de Avaliação das Emendas que apoiava a Relatoria Geral nas audiências com as bancadas estaduais foi substituído por um Comitê Permanente de Admissibilidade de Emendas, com perfil técnico-jurídico. As bancadas estaduais deverão deslocar seu eixo de ação para atuar preponderantemente junto aos relatores setoriais.

8. As comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de manter a prerrogativa de apresentar emendas, terão maior participação na apreciação orçamentária, na fase das audiências públicas (art. 29, § 1º) e na indicação de programas ou ações, por subárea temática, para integrar, no Parecer Preliminar, a programação prioritária passível de receber emendas (art. 36 e53, III).

9. Foram criadas, para as bancadas estaduais e comissões, nova modalidade de emenda denominada de “emenda de remanejamento” (art. 48), diferente da emenda tradicional (de apropriação), na medida que somente poderão ser atendidas com a anulação de dotações constantes do projeto de lei, vedada a utilização de fontes de reestimativa de receita ou de reserva de contingência para atendimento dessas emendas.

10. Fica ampliado o limite de apresentação de emendas por parlamentar, de vinte para vinte e cinco emendas (art. 49); as emendas individuais deverão observar a programação prevista no Parecer Preliminar (art. 52, II, k).

11. Mantém-se, para as bancadas estaduais os limites de dezoito a vinte e três emendas. No entanto, três emendas são convertidas para emenda de remanejamento (art. 47, §1º), preservadas três emendas de apropriação de iniciativa da representação do Senado Federal nas Bancadas integradas por mais de dezoito parlamentares (art. 47, §1º, II).

12. Projetos incluídos no orçamento pela aprovação de emendas de bancada estadual deverão ser objeto de novo emendamento pela mesma bancada, até sua conclusão (art. 47, §2º).

13. O número de emendas por Comissão deixa de ser fixo (cinco) e passa a depender da competência regimental e do número de sub-áreas temáticas (art. 44) de cada Comissão. As Comissões maiores contarão com até oito emendas, sendo cinco de apropriação e três de remanejamento.

14. Aplicam-se às comissões as mesmas restrições impostas às emendas de bancada no que pertine à vedação de programação com designação genérica ou que resultem, na execução, em transferências para mais de um ente federativo ou entidade privada (art. 44, II).

15. Foram extintas as emendas de bancada regional.

16. A apreciação dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de plano plurianual passam a contar com relatório preliminar, similar à apreciação do projeto de lei orçamentária (arts. 85 e 102). As emendas ao Anexo de Metas e Prioridades do projeto de LDO ficam limitadas a cinco por parlamentar, bancada estadual ou comissão permanente (art.

87). As emendas ao projeto de PPA ficam limitadas a dez por parlamentar e a cinco por bancada estadual ou comissão permanente (art. 97).

17. A apreciação do Relatório Geral do projeto de lei orçamentária anual somente terá início após a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei do plano plurianual ou de projeto de lei que o revise (art. 76).

18. Os créditos adicionais poderão ter até dez emendas (art. 108). Os créditos extraordinários na CMO terão inclusão automática na ordem de dia (art. 110, parágrafo único). Somente serão admissíveis, nos créditos extraordinários, emendas que tenham como finalidade modificar o texto ou suprimir dotação, total ou parcialmente (art. 111).

19. É criada a contestação orçamentária, que deverá conviver com a questão de ordem regimental¹, tal como hoje é conhecida. No entanto, possui especificidades próprias, na medida em que procura ampliar o objeto (estimativa de receita, fixação de despesa, admissibilidades em geral) e os efeitos (medidas saneadoras) (art. 148).

20. Os trabalhos da CMO somente serão iniciados com a presença mínima de 1/6 de sua composição em cada Casa (art. 134). Proclamado o resultado da votação em cada Casa, poderá ser solicitada a sua verificação com apoio de 1/10 dos membros da respectiva Casa na CMO ou por Líderes que os representem (art. 136).

21. Durante sessão do Congresso Nacional que estiver apreciando matéria orçamentária, a verificação de presença poderá ocorrer por provocação de qualquer parlamentar, com apoio de 1/20 dos membros da respectiva Casa, ou por Líderes que os representem (art. 135). Proclamado o resultado da votação em cada Casa, poderá ser solicitada a sua verificação, a pedido de qualquer parlamentar, apoiado por no mínimo 1/20 dos membros da respectiva Casa ou por Líderes que os representem (art. 137).

II. INTRODUÇÃO

A necessidade de mudanças no processo orçamentário foi identificada pelo então Presidente eleito do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, que destacou, ainda no início de 2004, entre suas prioridades, a reforma do orçamento. Posteriormente, o Ofício nº P-018/2005-CMO, de 02/03/2005, do Deputado Paulo Bernardo, então Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização - CMO, ao Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, apontava problemas e indicava soluções relacionadas à exigência de uma reforma orçamentária que pudesse aperfeiçoar as etapas de elaboração, execução e controle do orçamento público, iniciando-se pelas questões atinentes ao processo no legislativo.

Criada a Comissão³ de oito senadores e oito deputados com a finalidade de apresentar projetos com as citadas medidas, o Congresso Nacional aprovou, em Sessão do último dia 28 de novembro de 2006, o então Projeto de Resolução nº 2, de 2005 – CN, do Sr. Deputado Ricardo Barros e outros parlamentares, dispondo sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

¹ Arts. 131 e 132 do Regimento Comum;

² Levantamento de Problemas e Sugestões para a Melhoria do Processo Orçamentário – documento elaborado com base nos estudos das Consultorias de Orçamento CD e SF;

³ Ato Conjunto nº 01, de 2005, dos Presidentes do Senado Federal e Câmara dos Deputados.

A referida Comissão encerrou os trabalhos sem votação do trabalho final, em razão de algumas divergências, conforme Justificação apresentada pelo Relator daquela Comissão. A redação final votada pelo Congresso Nacional no último dia 28 de novembro é resultado do trabalho daquela Comissão e de intenso debate sobre a matéria, representando o acordo possível acerca de uma série de medidas e aperfeiçoamentos necessários à melhoria do processo de apreciação das leis orçamentárias no Poder Legislativo.

Esta Nota Técnica tem por objetivo analisar a referida Resolução, no âmbito da evolução do processo orçamentário, destacando as principais inovações introduzidas.

III. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Vários foram os avanços decorrentes da ampliação do debate político propiciados pela participação do legislativo na elaboração e na fiscalização das leis orçamentárias, a partir da Constituição de 1988. Notadamente, após os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito⁴, que apontou problemas e vícios na elaboração e execução do orçamento público, a matéria passou a merecer melhor atenção da sociedade e foi objeto de maior disciplina no Congresso Nacional, o que culminou com a aprovação da Resolução nº 02/95.

Essa Resolução, base das Resoluções que a sucederam, promoveu aperfeiçoamentos significativos nos trabalhos da CMO, destacando-se a criação das emendas coletivas, com caráter prioritário, as audiências públicas antes da apreciação da lei orçamentária, a obrigatoriedade de apresentação de demonstrativos completos das alterações dos Relatores, a limitação de mensagens modificativas do Poder Executivo e a restrição às emendas de relator. A Resolução nº 01/2001-CN, posteriormente, disciplinou o sistema de admissibilidade dos destaques, regulou competências da Comissão na área de acompanhamento e fiscalização e na apreciação dos créditos extraordinários abertos por medida provisória.

No entanto, à medida que deficiências foram sendo corrigidas, outras surgiram, objeto da análise e do diagnóstico que norteou a presente Resolução. Entre os problemas discutidos⁵ e enfrentados pelo novo texto enfatizamos:

- dificuldades de formação de *quorum*, de observância de normas de admissibilidade e de prazos no âmbito da CMO;
- participação limitada das comissões temáticas no processo orçamentário e falta de discussão de políticas setoriais;
- ênfase no interesse estadual⁶ em detrimento do enfoque em políticas públicas setoriais e nacionais;
- concentração de atribuições e de recursos na relatoria geral⁷ *vis a vis* a atuação limitada das relatorias setoriais;

⁴ A CPMI do Orçamento apresentou, em janeiro de 1994, sugestões e recomendações de melhoria no processo orçamentário.

⁵ Estudo "Processo de Apreciação da Lei Orçamentária no CN – Subsídios à Reforma Orçamentária", em 2005, de Eugênio Gregorianin e documento intitulado "Subsídios para Modificação da Resolução nº 01/01 – CN" distribuído aos parlamentares interessados na discussão da matéria em março de 2005.

⁶ Atualmente as bancadas atuam de forma organizada na fase da Relatoria Geral, onde se concentram os recursos. No novo modelo, as bancadas deverão defender suas prioridades junto aos Relatores Setoriais.

⁷ Apesar da redução de poder do Relator Geral havido nas Resoluções anteriores, verificou-se que, pela concentração de recursos, o Relator Geral ainda mantinha um poder desproporcional em relação aos demais atores na Comissão Mista. A nova Resolução criou o Relator de Receita e destinou mais recursos para as relatorias setoriais.

- desvirtuamento do papel das emendas coletivas na definição de projetos estruturantes e sua gradual substituição por emendas *genéricas e partilháveis* (de interesse individual);
- ausência de definição de programas prioritários e demais condições a serem observadas pelas de emendas individuais, em especial no caso de destinarem recursos a entidades privadas;
- falta de maior acompanhamento e fiscalização⁸, pela CMO, da execução orçamentária e dos contingenciamentos;
- necessidade de segregar funções de Relatoria com caráter conflitante (Receita e Despesa, etapa estrutura e etapa de apropriação) e necessidade de criar mecanismo que induza escolhas e prioridades na apresentação das emendas⁹;
- participação restrita dos parlamentares e dos partidos nas relatorias;
- dificuldades para a identificação precisa das obras com indícios de irregularidades graves cuja execução de contratos esteja suspensa;
- inconsistências decorrentes da tramitação paralela dos projetos de lei do plano plurianual e do orçamento anual.

Cumpre ressaltar, ainda, que a nova Resolução tomou como premissa a manutenção do atual modelo constitucional que rege o processo orçamentário.

O texto final aprovado dá continuidade ao esforço de melhoria dos procedimentos no âmbito do Congresso Nacional, mantendo institutos adequados consolidados pelas Resoluções anteriores e inovando em medidas que possam superar as deficiências apontadas.

Em linhas gerais, a nova Resolução, divide melhor funções e atribuições da CMO, amplia as prerrogativas dos Relatores Setoriais e do Presidente da CMO, cria contrapesos no processo decisório, resgata o caráter coletivo das emendas de bancada e de comissão, disciplina emendas individuais, cria mecanismos de disciplina fiscal¹⁰ e de acompanhamento da execução, cria a espécie de questão de ordem denominada “contestação orçamentária”, para garantir o cumprimento das normas orçamentárias, tendo, por tudo isso, grande potencial inovador, ainda que alguns ajustes certamente ainda se farão necessários ao longo do tempo. A seguir descreveremos os principais aspectos da nova Resolução.

IV. COMPETÊNCIA, COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA CMO

IV.1 Competência e Composição

O número de membros da CMO foi reduzido, de 84¹¹ parlamentares (63 deputados e 21 senadores) para 40 (30 deputados e 10 senadores) (art. 5º). Essa alteração certamente trará reflexos na dinâmica de formação de *quorum* e funcionamento da CMO.

O menor número de integrantes da Comissão reduzirá, de um lado, o número mínimo de parlamentares presentes para abertura dos trabalhos ou para a votação de matérias,

⁸ Vale ressaltar que várias prestações de contas anuais apresentadas pelos Presidentes da República ainda se encontram pendentes de apreciação.

⁹ Na nova Resolução, foram criadas as emendas de remanejamento.

¹⁰ A exemplo do relatório da Receita, das questões de ordem orçamentária e da possibilidade da CMO ser ouvida acerca da adequação orçamentária e financeira de projetos de lei em tramitação no plenário da CD e do SF.

¹¹ O número de 84 membros fazia da CMO maior do que o próprio Senado Federal (81 membros).

criando condições mais favoráveis ao debate e à formação de maiorias. De outro, porém, a redução aumentará ainda mais a disputa por uma vaga na CMO e exigirá de seus membros maior empenho e participação em face do elevado número de matérias que tramitam nesse órgão.

Além da redução do número de integrantes, a Resolução impõe a renovação integral¹² dos membros da Comissão – titulares e suplentes – a cada sessão legislativa, pois veda a designação, para membros titulares ou suplentes, de parlamentares que integraram a Comissão anterior (art. 7º, § 1º). O impedimento de recondução à CMO, pela Resolução, atinge, inclusive, os suplentes.

Não houve mudanças no critério de representação dos partidos na Comissão. Assim como na Resolução anterior, cabe à Mesa do Congresso Nacional fixar, na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada sessão legislativa, as representações dos partidos e blocos parlamentares na CMO, observado o critério da proporcionalidade partidária (art. 6º).

As competências da CMO, em geral, foram melhor detalhadas na nova Resolução, destacando-se aquelas relacionadas ao exercício do poder de acompanhamento e fiscalização.

Uma inovação importante, pelo que pode trazer de disciplina e racionalidade fiscal ao processo legislativo, é a possibilidade de a CMO ser ouvida, antes da votação nos plenários de ambas as Casas, observados os respectivos Regimentos Internos, acerca da estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei e medidas provisórias em tramitação (art. 2º, § 2º). Essa medida está em consonância com o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, acerca do controle do gasto legislado (despesas obrigatórias de caráter continuado¹³).

IV.2 Instalação e Designação Antecipada dos Relatores

Até o dia 5 do mês de março, os Líderes devem indicar ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional os membros titulares e suplentes, em número equivalente à proporcionalidade de suas bancadas na CMO.

A instalação da Comissão, que antes deveria ocorrer até o último dia útil de março de cada ano, agora deverá ocorrer até a última terça-feira de março de cada ano, data em que se encerra o mandato dos membros da comissão anterior (art. 10). Como se infere do art. 12, o mandato da direção da Comissão encerra-se também na última terça-feira do mês de março de cada ano.

Na nova sistemática, nenhuma matéria poderá ser apreciada no período compreendido entre a data de encerramento do mandato dos membros da CMO e a data da instalação da comissão seguinte (art. 11). Esse dispositivo visa a impedir a continuidade da comissão anterior, como vinha acontecendo até então. As matérias iam sendo deliberadas pela comissão anterior e, portanto, não havia pressa na designação da nova comissão, com grandes prejuízos à tramitação dos projetos de lei posteriores.

A indicação dos relatores obedece ao princípio da alternância entre as Casas e à disposição de que os relatores da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual não poderão pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Presidente da

¹² De um lado aumenta-se a possibilidade de participação de mais parlamentares; mas, de outro lado, reduzem-se as chances de maior especialização no tema.

¹³ Art. 17 da LRF;

Comissão (art. 16). Na mesma linha, o relator da receita não poderá pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.

De forma a possibilitar uma elevada alternância de poder entre os parlamentares da Comissão, a nova Resolução dispõe que cada parlamentar somente poderá, em cada legislatura, exercer uma vez, uma das seguintes funções (art. 16, X):

- a) Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual;
- b) Relator da Receita do projeto de lei orçamentária;
- c) Relator Setorial do projeto de lei orçamentária;
- d) Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias;
- e) Relator do projeto de lei do plano plurianual.

Os suplentes da CMO poderão ser designados relatores, diferentemente do que previa a Resolução anterior (art. 16, § 2º).

Inova também a Resolução ao determinar a designação antecipada do conjunto de relatores das leis do ciclo orçamentário, permitindo maior tempo de debate e especialização na matéria. Assim, o relator do projeto de lei orçamentária, do relatório da receita, dos relatórios setoriais, do projeto de lei do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e das contas anuais serão indicados no prazo de cinco dias após a instalação da CMO (art. 17).

Importante salientar que, se não houver a indicação dos relatores pelas lideranças, o Presidente da CMO deverá designar os relatores de acordo com os critérios do §2º do mesmo artigo (proporcionalidade partidária, membros com maior número de legislaturas e mais idoso, ordem numérica das áreas temáticas).

Os membros do Senado Federal ocuparão quatro das dez relatorias setoriais, cabendo aos deputados as outras seis. A resolução anterior não tratava da matéria. Quando o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual pertencer à Câmara dos Deputados, caberá ao Senado Federal a primeira, terceira, quinta e sétima escolhas e à Câmara dos Deputados as demais. Quando o Relator-Geral pertencer ao Senado, caberá ao Senado Federal a segunda, quarta, sexta e oitava escolhas e à Câmara dos Deputados as demais.

IV.3 Comitês Permanentes

Foram criados, no âmbito da CMO, Comitês parlamentares de caráter permanente com a finalidade de especializar e aprofundar a análise de temas de sua competência. Os Comitês apresentarão as conclusões e recomendações de seu trabalho em relatórios aprovados pela maioria absoluta de seus membros.

Esse Comitês passam a ter autonomia de atribuições, diferenciando-se dos atuais “Comitês de Assessoramento” vinculados ao Relator-Geral. Serão constituídos por, no mínimo, cinco, e, no máximo dez membros, todos indicados pelos Líderes. O número de membros de cada Comitê será definido pelo Presidente, ouvidos os líderes.

O Comitê de Avaliação das Emendas¹⁴ que apoiava a Relatoria Geral nas audiências com as bancadas estaduais foi substituído por um Comitê Permanente de Admissibilidade de Emendas, com perfil técnico-jurídico, o que denota mudanças no

¹⁴ Nos últimos anos, foram significativas as mudanças do Relatório Geral havidas por sugestão do Comitê de Avaliação de Emendas, após as audiências feitas com representantes das bancadas estaduais.

processo. As bancadas estaduais deverão deslocar seu eixo de ação para atuar preponderantemente junto aos relatores setoriais.

Cada Comitê contará com um coordenador. Os Comitês criados na Resolução são os seguintes:

- a) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária;
- b) Comitê de Avaliação da Receita;
- c) Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves;
- d) Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas.

IV.3.1 Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária

Compete a esse Comitê acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, inclusive os decretos de limitação de empenho e pagamento e o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela lei de diretrizes orçamentárias (art. 22). Além disso, caberá ao Comitê analisar a consistência fiscal dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual, em conjunto com o Comitê da Receita (art. 22, II e § 1º).

Os relatores setoriais e o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual integram esse Comitê. O número de membros de cada comitê será definido pelo Presidente, ouvidos os líderes. Cada comitê contará com um coordenador.

Serão realizados no âmbito desse Comitê reuniões de avaliação bimestral acerca da evolução das metas fiscais, dos grandes itens de despesa, mantendo-se encontros técnicos com representantes do Poder Executivo.

A metodologia a ser utilizada na análise das despesas obrigatórias deverá ser fixada na lei de diretrizes orçamentárias (art. 22, §2º). Essa determinação da Resolução tem por finalidade eliminar um dos principais pontos de discordância na avaliação dos Poderes Executivo e Legislativo entre valores projetados e executados.

Esse Comitê deverá ainda verificar a consistência fiscal do projeto de lei orçamentária, sendo que o Relatório resultante dessa análise constará do Parecer Preliminar (art. 54).

IV.3.2 Comitê de Avaliação da Receita

Esse Comitê será integrado e coordenado pelo Relator da Receita (art. 18, §5º). Compete-lhe acompanhar a evolução da arrecadação das receitas, analisar a estimativa das receitas constantes dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual, analisar as informações encaminhadas pelo TCU concernentes à arrecadação e à renúncia de receitas (art. 23). Também estão previstas reuniões bimestrais com representantes dos órgãos técnicos do Poder Executivo.

IV.3.3 Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves

Compete ao esse Comitê propor a atualização das informações relativas a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, bem como apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços (art. 24).

As informações encaminhadas pelo TCU sobre obras com indícios de irregularidades graves que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente serão apreciadas por este Comitê que, sobre elas, se manifestará em relatório único. A deliberação da CMO sobre o relatório do Comitê precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária (arts. 24 e 122).

IV.3. 4 Comitê de Admissibilidade de Emendas

A instituição desse Comitê (art. 25) teve como propósito criar uma instância regimental neutra capaz de se concentrar no exame da admissibilidade das emendas, independentemente do seu mérito. O juízo de admissibilidade da emenda depende do exame da conformação dessa com o previsto na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/64, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/00), no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias, na Resolução e no Parecer Preliminar. O Comitê indicará, em Relatório a ser submetido e aprovado pela CMO, o exame da inadmissibilidade de emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual (art. 25). Nas demais proposições, o exame de admissibilidade é efetuado pelo próprio Relator (art. 146, § 1º).

Pelo art. 25, parágrafo único, as votações dos relatórios do projeto de lei orçamentária, diretrizes orçamentárias e plano plurianual serão precedidos, necessariamente, da votação do relatório do Comitê pela CMO, salvo deliberação em contrário do Plenário.

V. DA APRECIAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

V.1 Das Audiências Públicas e da Participação das demais Comissões

A principal novidade é a previsão de audiências conjuntas (art. 29) com as Comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sempre que tenham como objeto o debate de assuntos relacionados com os respectivos campos temáticos. Também estão previstas as audiências públicas regionais.

Ainda com relação à participação das demais Comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a Resolução prevê que as mesmas poderão, em conjunto, sugerir ao Relator-Geral a inclusão, no Relatório Preliminar, de até três programas ou ações, por subárea temática, para integrar a programação prioritária passível de ser objeto de emendas (art. 36). Vale lembrar que a indicação da programação prioritária que integrará o Parecer Preliminar deverá tomar como referencial o conjunto de metas e prioridades da LDO, em cumprimento à Constituição (art. 165, § 2º).

V.1 Cronograma, Etapas e Prazos

O projeto de lei orçamentária é a proposição de maior interesse que tramita na CMO. Em relação à anterior, a nova Resolução cria uma etapa adicional no processo de apreciação da lei orçamentária, qual seja a correspondente à apreciação da receita orçamentária, anterior a apreciação do Parecer Preliminar, conforme diagrama simplificado a seguir.

Resolução anterior	Nova Resolução
1. Audiências Públicas	1. Audiências Públicas
2. Relatório Preliminar (com emendas)	2. Relatório da Receita (com emendas)
3. Apresentação de Emendas ao projeto de lei orçamentária (texto, receita, despesa)	3. Relatório Preliminar (com emendas)
3. Relatórios Setoriais na CMO	4. Apresentação de Emendas ao projeto de lei orçamentária (texto, despesa)
4. Relatório Geral na CMO	4. Relatórios Setoriais na CMO
5. Relatório Geral no CN	5. Relatório Geral na CMO
	6. Relatório Geral no CN

Foi assim criada nova etapa regimental para uma melhor discussão acerca dos itens de receita orçamentária previstos no projeto de lei, aprofundando temas tais como o nível de carga tributária e o exame de eventuais desonerações. Vale lembrar ainda a designação antecipada do conjunto de Relatores que poderão se preparar, a partir de abril, com vistas ao melhor conhecimento de sua área de atuação.

Os novos prazos definidos na Resolução, com datas estimadas de acordo com o critério do art. 82, são os seguintes.

DATA LIMITE ¹⁵	ETAPA	RELATORIA
27 março	▪ Instalação da CMO e eleição da Mesa;	
01 abril	▪ Designação do Relator-Geral, do Relator da Receita e dos Relatores Setoriais;	
	▪ Designação do Comitê de Execução Orçamentária, do Comitê de Receitas, do Comitê de Obras Irregulares e do Comitê de Admissibilidade de Emendas;	
31 agosto	▪ Recebimento do projeto de lei orçamentária;	
05 outubro	▪ Realização de Audiências públicas;	
20 setembro	▪ Apresentação de emendas à receita e de renúncia de receitas;	Relator da Receita
16 outubro	▪ Votação do Relatório da Receita;	
21 outubro	▪ Apresentação do Relatório Preliminar;	
24 outubro	▪ Apresentação de emendas ao Relatório Preliminar;	Relator Geral
27 outubro	▪ Votação do Relatório Preliminar;	
06 novembro	▪ Apresentação de emendas de texto e à despesa;	
30 novembro	▪ Apresentação, publicação, distribuição e votação dos Relatórios Setoriais;	Relatores Setoriais
10 dezembro	▪ Atualização da Receita;	Relator da Receita
17 dezembro	▪ Apresentação, publicação, distribuição e votação dos Relatório Final;	Relator Geral
22 dezembro	▪ Encaminhamento do Parecer da CMO à Mesa	

¹⁵ Data obtida (aproximada) de acordo com a Resolução.

DATA LIMITE ¹⁵	ETAPA	RELATORIA
	do Congresso Nacional	

V.2 Emendas à Despesa

As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação e de cancelamento (art. 37). As emendas de cancelamento, total ou parcial, de dotações da despesa, continua com a mesma denominação. A emenda tradicional à despesa passa a denominar-se emenda de *apropriação*, porque pode ser acolhida com recursos apropriados a partir de reestimativa de receitas¹⁶, da reserva de contingência ou de outras fontes definidas no Parecer Preliminar (art. 39). O art. 56 define a Reserva de Recursos que deve prover fontes para as emendas de apropriação (vide item V.7).

Uma das críticas recorrentes que se fazia ao Congresso é o fato de atender emendas quase que exclusivamente com novas receitas, ou com reserva de contingência, utilizando-se de forma residual do mecanismo de remanejamento previsto na Constituição. O art. 166, § 3º, II, da Constituição determina que as emendas à despesa somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa (salvo erros e omissões na receita). Com o propósito de criar condições que forcem escolhas e de reduzir pressões fiscais é que a nova Resolução conceitua e prevê “emendas de remanejamento”, que podem ser apresentadas pelas bancadas ou pelas Comissões.

Os acréscimos ou inclusões de dotações promovidos por tais emendas devem indicar, como fonte de recursos, exclusivamente, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto (exceto Reserva de Contingência), o que se denomina “remanejamento”. No atendimento dessas emendas deve ser observada a compatibilidade das fontes de recursos (art. 38).

As bancadas somente poderão propor remanejamentos em dotações no âmbito da respectiva Unidade da Federação, mesmo órgão e mesmo grupo de natureza de despesa¹⁷ (art. 48). As Comissões, por seu turno, somente poderão propor remanejamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito da mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa (art. 45).

V.3 Emendas Individuais

Um dos princípios da reforma orçamentária no que tange à apreciação da lei orçamentária no Congresso Nacional foi o de reduzir o caráter *aleatório* discricionário da emenda individual, na medida em que a lei deve expressar ações relacionadas a um conjunto de políticas públicas.

Segundo a tendência das discussões ocorridas até a aprovação do Parecer Preliminar ao Projeto de Lei Orçamentária para 2007, a Resolução disciplina a apresentação de emendas individuais que destinem recursos a entidades de direito público¹⁸ ou a entidades

¹⁶ Admissível no caso de erro ou omissão justificados, art. 166, § 3º, inciso III, alínea a, e art. 12, § 1º da LRF.

¹⁷ Classificação da despesa de acordo com os seguintes itens de despesas primárias: 1 – Pessoal e Encargos Sociais; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos

¹⁸ O artigo 50, inciso I, se refere a entidades de direito público; o inciso II faz menção às entidades privadas. Na verdade, a expressão “entidades de direito público” excluiu, indevidamente, as empresas públicas de direito privado. O correto seria “entidades públicas”, em contraposição às entidades privadas.

privadas. Tais emendas deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar (art. 50, I e II).

As emendas que destinarem recursos a entidades privadas deverão ainda: atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias, estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda e identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos sócios e responsáveis pela direção. Fica ampliado o limite de apresentação de emendas por parlamentar, de vinte para vinte e cinco emendas (art. 49).

V.4 Emendas de Bancada

Para as bancadas estaduais, estão mantidos os limites de dezoito a vinte e três emendas anteriormente vigentes. No entanto, três emendas são convertidas para emendas de remanejamento (art. 47, §1º), preservadas as três emendas de apropriação de iniciativa da representação do Senado Federal, nas Bancadas integradas por mais de dezoito parlamentares (art. 47, §1º, II).

Foram estabelecidas restrições às emendas de bancadas de caráter genérico, partilháveis durante a execução para múltiplos convênios/municípios.

A restrição às emendas “coletivas” que, na prática, destinavam-se ao atendimento de um ou alguns parlamentares, prendeu-se ao fato de que as mesmas, na prática, ampliam o limite fixado para as emendas individuais. A emenda genérica fere a desejada isonomia de mandatos, na medida que parlamentares, com mesma representatividade, tenham sob seu controle diferentes montantes orçamentários¹⁹.

Assim, as emendas de bancada deverão identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada (art. 47, II).

Pelo texto aprovado, as emendas devem se referir a uma obra específica, em qualquer tipo de ação (projeto, atividade ou operação especial). Adicionalmente, os projetos deverão ser de grande vulto (acima de R\$ 10,5 milhões, nos termos da lei do plano plurianual) ou ter caráter estruturante (atributo a ser definido no Parecer Preliminar).

As emendas que resultem em transferências voluntárias, convênios ou similares deverão identificar um único ente federativo ou uma única entidade privada. As atividades ou operações especiais ficam restritas às aplicações pela União ou pelos Estados, vedadas transferências aos Municípios.

Exige-se maior rigor na proposição de emendas, que deverão conter os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais, o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto (art. 47, V).

Busca-se ainda a continuidade dos projetos constantes do orçamento oriundos da aprovação de emendas de bancada, que deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se ocorrer um das seguintes condições: constar do projeto de lei orçamentária, a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra, houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra ou houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

¹⁹ As distorções podem ser ainda maiores durante a execução orçamentária, pelo uso político das liberações.

Não foram previstas emendas de bancada regional.

V.4 Emendas de Comissão

Algumas mudanças significativas ocorrem no âmbito das emendas de Comissão. Em primeiro lugar, o número de emendas por Comissão deixa de ser fixo (cinco) e passa a depender da sua competência regimental e do número de subáreas temáticas (art. 44). As Comissões maiores contarão com até oito emendas, sendo cinco de apropriação e três de remanejamento. No caso de remanejamento, os acréscimos e cancelamentos devem estar circunscritos na mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa.

O atual anexo da Resolução já se encontra defasado, em virtude da recente aprovação da Resolução nº 1, de 2007, do Senado Federal, que criou a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT. Essa Comissão não se encontra arrolada dentre aquelas com competência para apresentação de emendas coletivas. Esse fato remete a outra questão, a saber, como se procederá a atualização do anexo. O §2º do art. 26 permite a atualização do anexo por intermédio do parecer preliminar, porém, aparentemente, limita essa hipótese a alterações decorrentes de mudança na estrutura de órgãos do Poder Executivo. A prevalecer essa posição, o anexo somente poderá ser alterado, por força de criação, fusão ou modificação de competência das comissões permanentes, por nova resolução congressual.

A nova Resolução deixa claro que as emendas de Comissão devem ter caráter institucional e representar interesse nacional, não podendo especificar município, estado, Distrito Federal ou região.

As emendas de Comissão, quando se tratar de transferências voluntárias, deverão conter, em sua justificação, todos os elementos, critérios e fórmulas que determinem aplicação dos recursos em função da população beneficiada pela respectiva política pública. Esse dispositivo teve como propósito evitar que tais emendas sejam utilizadas com finalidade discricionária, privilegiando determinados atores e interesse individuais em detrimento do interesse público.

V.5 Relatoria da Receita e Relatoria-Geral

A criação da Relatoria da Receita fundamenta-se no princípio da divisão de poder no processo decisório, com segregação de funções. Assim, a apreciação da proposta orçamentária deverá ocorrer com dois relatores e em duas etapas independentes: da receita e da despesa. A apreciação da despesa e a distribuição de recursos às relatorias ocorrerão somente após definida precisamente a previsão de receita.

O Relator da Receita será designado no início dos trabalhos da Comissão Mista e coordenará o Comitê de Avaliação da Receita (art. 18, §5º). Quando da apreciação da proposta orçamentária, o Relatório da Receita, elaborado com o auxílio do Comitê, deverá conter, dentre outros elementos, exame da conjuntura macroeconômica e do endividamento, análise da evolução da arrecadação das receitas e da sua estimativa no projeto, demonstrativo das propostas de pareceres às emendas à receita e de renúncia de receitas e verificação do atendimento às normas constitucionais e legais pertinentes à Receita (art. 34). A metodologia a ser utilizada na análise da estimativa da Receita deverá ser estabelecida na LDO (art. 33, parágrafo único), o que significa dizer que ambos os Poderes, Executivo e Legislativo,

deverão adotar a mesma metodologia na previsão da receita. A intenção de se utilizar o mesmo modelo de projeção tem como objetivo tornar as previsões mais realistas.

Ao se condicionar a discussão da despesa somente após a definição da receita reduz-se a pressão sobre a Relatoria-Geral que anteriormente acumulava essas funções, impossibilitando-se sucessivas reavaliações. Acredita-se também que o Comitê permanente da receita dará maior respaldo e certeza técnica quanto às estimativas²⁰.

Será permitida apenas uma atualização da receita aprovada, constante do relatório do comitê, dez dias após a votação do último relatório setorial, tendo em vista eventual revisão de parâmetros e de legislação tributária (art. 30, §2º). Tais recursos terão destinação já definida na Resolução (art. 30, §3º): as emendas coletivas de apropriação, proporcionalmente aos atendimentos efetuados nos relatórios setoriais. A adoção de critério objetivo, que vincula a utilização de recursos adicionais, impossibilita novas discussões acerca da distribuição de recursos e das alocações em despesas, além das definidas no parecer Preliminar.

Nesses termos, o novo modelo de apreciação tenderá a promover limitados ajustes à receita constante da proposta, o que levará à discussão da despesa uma melhor definição na escolha de prioridades. Ganham em relevância as emendas de remanejamento propostas pelas bancadas estaduais e as propostas de cancelamento a serem apresentadas pelo Relator-Geral em seu Relatório Preliminar.

V.6 Parecer Preliminar

O Parecer Preliminar continua a cargo do Relator-Geral e adquire maior abrangência na nova sistemática. Caberá ao Relator-Geral estabelecer mais precisamente a matriz orçamentária de alocação de recursos, aproximando-se da composição final de receitas e despesas que integrarão a peça orçamentária definitiva.

O Parecer Preliminar deverá conter (art. 52), dentre outros elementos: a análise das metas fiscais em função dos resultados primário e nominal e das despesas, divididas por área temática, as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelas Relatorias, os eventuais cancelamentos fixados previamente, a estrutura básica dos relatórios, as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, o limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar, a programação passível de ser objeto de emendas individuais, as medidas saneadoras necessárias para a correção de eventuais erros, omissões ou inconsistências detectadas no projeto, as sugestões apresentadas pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a programação passível de emendas etc.

Nesse momento, serão definidos os comprometimentos com despesas obrigatórias, não previstas ou decorrentes da reestimativa de receitas, e com despesas estruturais, a serem propostas pelo Relator-Geral, a exemplo do gasto com a elevação do salário mínimo, revisão geral de servidores públicos, reservas para desoneração de tributos, compensação a estados exportadores (Lei Kandir), Saúde – alta e média complexidade etc. Esses valores serão definidos já no Parecer Preliminar.

Caberá ao Relator-Geral, quando da apresentação dos Relatórios Preliminar e Final, com o auxílio do Comitê da Avaliação, Fiscalização e Controle, a análise da estrutura geral do orçamento, da consistência fiscal, das despesas obrigatórias e estruturais, da

²⁰ Vale ressaltar que as estimativas de Receita feitas pelo Congresso Nacional, nos últimos 7 anos, se confirmaram. O maior problema se encontra na previsão das despesas obrigatórias, subestimadas no projeto de lei enviado ao Congresso.

regionalização de atendimentos e da correção de distorções nas despesas, além da parte relativa ao texto da lei orçamentária.

V.7 Distribuição de Recursos entre a Relatoria-geral e as Relatorias Setoriais

A nova Resolução altera substancialmente as atribuições das Relatorias quanto à distribuição dos recursos, prestigiando as Relatorias Setoriais. O total de disponibilidades será previamente conhecido com a aprovação do Relatório da Receita, que poderá ser complementado com a aprovação dos cancelamentos propostos (geralmente advindos de cortes lineares) à despesa constante do projeto de lei, além da utilização da reserva de contingência para essa finalidade.

A Reserva de Recursos, para distribuição entre as Relatorias, definida no art. 56, com essa finalidade, é composta pelos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer, conforme diagrama a seguir.

FONTES	USOS
	Emendas individuais
	Despesas obrigatórias
• Reserva de Contingência (PL)	Despesas estruturais (Parecer Preliminar)
• Restimativa de Receitas (Relatório de Receita)	Reserva de Recursos
• Outras fontes definidas no Parecer Preliminar	25% Emendas de Bancada Estadual (50%FPE 40% média e 10% população)
	55 % Relatorias Setoriais
	20% Relatoria Geral

Da Reserva de Recursos são destinados 25% para as Bancadas Estaduais, o que assegura-lhes um piso de acolhimento de suas emendas, a partir de critério objetivo de distribuição entre Estados (art. 57, §1º): 50% pelos percentuais do Fundo de Participação de Estados, 40% pela média histórica de atendimentos dos últimos três anos e 10% de acordo com a população de cada estado.

As Relatorias Setoriais recebem 55% e a Relatoria-Geral 20% do total da Reserva de Recursos. Dessa forma, o atendimento de emendas coletivas ocorrerá de forma preponderante na fase setorial, momento em que serão efetivamente discutidas políticas setoriais, balizado pela participação das comissões pertinentes a cada área temática (arts. 62 e 63), das quais serão escolhidos os Relatores Setoriais ou dentre os de notória atuação nas respectivas políticas públicas (art. 16, VII). Cabe mencionar que, além de parcela expressiva da Reserva de Recursos, os relatores setoriais ainda poderão dispor de recursos oriundos de cancelamentos seletivos efetuados nas programações de investimentos e inversões financeiras em suas respectivas áreas temáticas, caso o parecer preliminar mantenha essa regra tradicional.

No que pertine ao acolhimento de emendas, restringe-se acentuadamente a margem de atuação do Relator-Geral, cabendo-lhe a alocação minoritária dos recursos. Sua atuação no acolhimento de emendas deverá limitar-se, quanto aos cancelamentos de valores já alocados na fase setorial, ao limite de 10% do valor aprovado naquela fase (art. 66, parágrafo

único). O Relator-Geral deverá, ainda, garantir que pelo menos 15% da Reserva de Recursos seja destinado ao acolhimento de emendas de Comissão (art. 57, §2º).

A idéia dessa redefinição de poderes foi a de evitar a situação anterior, em que o Relator-Geral passa a concentrar mais da metade dos recursos, fazendo com que as bancadas concentrem sua atuação política nessa etapa, por meio do Comitê de Avaliação de Emendas, não previsto na nova Resolução²¹. Com isso, os relatórios setoriais tendiam a um caráter precário, o que contribuiu para a redução de sua importância e o esvaziamento das discussões setoriais.

Essa nova divisão de funções e poder atribui ao Relator-Geral a responsabilidade pelas questões estruturais do orçamento. Busca-se, assim, dar ênfase à discussão de políticas temáticas quando da fase setorial e preservar as decisões materializadas nos pareceres às despesas aprovadas, afastando o Relator-Geral de questões pontuais de alocação em programações específicas.

VI. DA APRECIAÇÃO DAS DEMAIS PROPOSIÇÕES

VI.1 Do Plano Plurianual

O relatório do projeto do plano plurianual será elaborado por um único relator (art. 94). Não existe, portanto, para este instrumento, a previsão de especialização em relatorias setoriais. Essa omissão foi justificada por razões de cronograma de trabalho. O Relator do projeto de lei do plano plurianual poderá instituir um comitê de apoio com o mínimo de três e o máximo de dez integrantes por ele indicados.

A nova Resolução prevê a realização de audiências públicas regionais. As Comissões e as bancadas estaduais poderão apresentar até cinco emendas, sendo que cada parlamentar poderá apresentar até 10 emendas individuais ao plano plurianual.

A maior novidade regimental é a previsão de um Parecer Preliminar ao projeto de lei do plano plurianual, que disporá sobre a apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas ao projeto, sendo sujeito a emendas, de forma semelhante ao projeto de lei orçamentária anual. A votação do Parecer Preliminar impede o recebimento de eventuais mensagens do Presidente da República que venha a modificar o projeto de lei.

A nova resolução deixou de tratar da incompatibilidade na tramitação paralela do plano plurianual e do orçamento anual. Por causa dessa dificuldade operacional, todos os anos a Comissão aprova uma norma para a tramitação conjunta, seja do plano, seja de sua revisão, com a proposta orçamentária. O parecer preliminar do plano plurianual poderá se prestar a fazer os ajustes necessários na tramitação.

Obriga-se ainda a aprovação prévia do projeto de plano plurianual, estabelecendo-se que a apreciação do Relatório Geral do projeto de lei orçamentária anual somente terá início após a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei do plano plurianual ou de projeto de lei que o revise (art. 76).

VI.2 Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

É prevista, na apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, audiência pública (art. 84) com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão para

²¹ A Resolução prevê, no art. 27, a possibilidade de constituição de até 2 comitês para apoio ao Relator-Geral, a seu critério, com o mínimo de 3 e o máximo de 10 integrantes, por ele indicados.

discussão do projeto. Para dar um caráter mais analítico e proveitoso a essa audiência, a Resolução prevê o envio antecipado (cinco dias antes da audiência) pelo Ministro, a pedido do Presidente da CMO, de textos explicativos sobre o conjunto de temas atinentes ao conteúdo da LDO.

Também está previsto, para a apreciação do projeto de LDO, um Parecer Preliminar, sujeito a emendas, de forma semelhante ao projeto de lei orçamentária anual.

Cada comissão, bancadas estadual e parlamentar poderá apresentar até cinco emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, que serão examinadas por um único relator.

Ainda com relação às emendas, serão inadmitidas as emendas ao projeto de LDO (Anexo de Metas e Prioridades) que proponham a inclusão de ações não constantes do plano plurinodal. A Resolução esclarece ainda que a aprovação de emenda ao referido Anexo não dispensa a exigência de apresentação posterior de emenda correspondente ao projeto de lei orçamentária. Essa determinação teve como objetivo reforçar o conteúdo e a vocação do Anexo de Metas e Prioridades da LDO (que deve prever ações e metas físicas agregadas, evitando-se detalhamento típico da lei orçamentária).

A efetividade e a funcionalidade do sistema hierárquico de planejamento e orçamento previsto na Constituição (PPA/LDO/LOA), para evitar conflitos e redundâncias, depende da adequada definição de conteúdo, detalhamento e vínculo atinente às metas (físicas e financeiras) em cada instrumento²².

VI.3 Dos Projetos de Crédito Adicional – Créditos Extraordinários

A Resolução fixa o limite de 10 emendas individuais para cada crédito adicional e mantém a disciplina anterior. Uma novidade é a previsão da inclusão automática na ordem do dia da CMO, com precedência sobre as demais matérias, de relatório de medida provisória que trate de crédito extraordinário. Lembramos, ademais, que é a comissão mista que examina as medidas provisórias relativas a créditos extraordinários é a própria CMO.

Questão relevante é o fato de serem admissíveis, nos créditos extraordinários, apenas emendas que tenham como finalidade modificar o texto ou suprimir dotação, total ou parcialmente (art.112).

Esse dispositivo foi aprovado tendo em conta as peculiaridades dos créditos extraordinários abertos por medidas provisórias que, por previsão constitucional, só podem ser admitidos em caso de relevância e urgência (art. 62, da Constituição) e, especialmente, de imprevisibilidade²³ (art. 167, § 3º).

Os créditos abertos por medida provisória têm eficácia imediata e as respectivas despesas autorizadas podem ser empenhadas, liquidadas e pagas imediatamente. Mesmo que tais despesas aparentem fato consumado, a Resolução da CMO permite a supressão, total ou parcial, das dotações constantes dos créditos extraordinários.

Vejamos algumas hipóteses e consequências. Consideremos primeiro o que pode ocorrer se o Congresso não votar a medida provisória no prazo constitucional, ou também quando suprimir, total ou parcialmente as dotações extraordinárias, sem ter disciplinado, em qualquer caso, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas

²² Ver estudo "A efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento" – www.camara.gov.br/orcamento Brasil;

²³ Exemplificadas na Constituição como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

decorrentes²⁴. O § 11 do art. 62 da Constituição diz que as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

Assim, convalidar-se-iam, nesse momento, em tese, as despesas extraordinárias já empenhadas e liquidadas, porque o simples empenho da despesa, ato emanado de autoridade competente, não configura ainda uma relação jurídica completa e *constituída*²⁵, enquanto não liquidados, em nosso entendimento. Portanto, podem ser passíveis de cancelamento.

As despesas não liquidadas²⁶, no entanto, perderiam sua eficácia uma vez que desaparece a autorização legal, que era provisória. Assim, por exemplo, imagine-se que uma medida provisória abra R\$ 100 milhões de crédito extraordinário, e, uma emenda de cancelamento, promova a supressão de R\$ 40 milhões. Ao tempo da conversão da medida provisória em lei passará a valer o novo limite para empenho e liquidação – R\$ 60 milhões. Se o poder Executivo, nesse momento, tiver liquidado apenas R\$ 30 milhões, por exemplo, só haverá margem adicional para liquidar mais R\$ 30 milhões. Se tiver liquidado além dos R\$ 60 milhões, e, em não havendo regulação das relações já constituídas, ficam convalidados todos os empenhos liquidados já emitidos. Os empenhos não liquidados, no entanto, devem ser cancelados. Com base nesse raciocínio é que a Resolução manteve a possibilidade de se apresentar emendas pela supressão da despesa, total ou parcial.

O Congresso também poderá regular, por Decreto Legislativo, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados na vigência da medida provisória. Neste caso, despesas empenhadas, liquidadas ou mesmo pagas podem, em tese, ser desconstituídas (efeito *ex tunc*), o que provocaria necessidade de revogação administrativa dos atos praticados, convertendo-se eventuais prejuízos dos credores contratantes em perdas e danos²⁷.

Não são admitidas pela Resolução, a *contrario sensu*, emendas de acréscimo de despesa à custa de cancelamentos de créditos extraordinários abertos por medida provisória. Isso se justifica porque não há como ter certeza da existência e disponibilidade de fontes usadas na medida provisória que, por possuir eficácia imediata, pode já ter exaurido tais recursos. Ademais, a percepção das causas determinantes do crédito extraordinário é atribuída, na Constituição, ao Poder Executivo, com iniciativa exclusiva. Aprovar emendas aditivas, nesse caso, pode significar duplicação de dotações acrescidas (dotação do crédito extraordinário inicial mais a dotação da emenda aprovada) à conta da uma única fonte, em contradição com o princípio do equilíbrio fiscal e orçamentário exigido na elaboração e na execução do orçamento, em cumprimento à LRF e pelas disposições da LDO²⁸.

VII. DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS E DAS DIRETRIZES GERAIS DE APRECIAÇÃO DAS MATERIAS ORÇAMENTÁRIAS

A Resolução, para garantir o cumprimento do que dispõe, cria o mecanismo, similar à questão de ordem, denominado “contestação orçamentária” (art. 148), acionável por minoria dos membros da CMO e decidida pelo seu Presidente, o que aumenta sua prerrogativas e responsabilidades.

Qualquer membro da CMO poderá apresentar ao Presidente, com o apoioamento de 10% dos membros da respectiva casa na CMO, contestação relativa à estimativa de receita,

²⁴ Art. 62, § 3º da Constituição.

²⁵ Requisito para a conservação dos atos praticados, não editado o Decreto Legislativo (art. 62, § 11);

²⁶ Verificamos, em 2006, a existência de vários casos de créditos extraordinários abertos por medida provisória cuja execução não foi imediata, ou ainda não realizada, o que é indício da falta de urgência da medida provisória.

²⁷ Pode haver, pelo fato do prejuízo ao erário, apuração de responsabilidades.

²⁸ Art. 2º da Lei nº 11.178/2005 (LDO para 2006);

à fixação da despesa, à admissibilidade de emenda ou a dispositivo do texto relativo aos projetos que nela tramitam.

A contestação será apreciada preliminarmente à votação da matéria à qual se refere. Na hipótese de a contestação implicar redução de estimativa de receita ou aumento de despesa, deverão ser indicadas as medidas de compensação necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

A contestação orçamentária deverá conviver com a questão de ordem regimental²⁹, tal como hoje é conhecida. No entanto, possui especificidades próprias, na medida em que procura ampliar o objeto (estimativa de receita, fixação de despesa, admissibilidades em geral) e os efeitos (medidas saneadoras). Cumpre salientar também que a Resolução exige da contestação a indicação das medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

No que pertine às diretrizes gerais de apreciação das matérias orçamentárias, destacamos o quorum de abertura dos trabalhos e o apoioamento para verificação de votação, na CMO e no plenário do Congresso Nacional.

Os trabalhos da CMO somente serão iniciados com a presença mínima de 1/6 (um sexto) de sua composição em cada Casa. No plenário da CMO, proclamado o resultado da votação em cada Casa, poderá ser solicitada a sua verificação, a pedido de qualquer parlamentar, apoiado por no mínimo 1/10 (um décimo) dos membros da respectiva Casa na CMO ou por Líderes que os representem.

Se durante sessão do Congresso Nacional que estiver apreciando matéria orçamentária, verificar-se a presença de Senadores e Deputados em número inferior ao mínimo fixado no art. 28 do Regimento Comum³⁰, o Presidente da Mesa encerrará os trabalhos ex-officio, ou por provocação de qualquer parlamentar, apoiado por no mínimo 1/20 (um vigésimo) dos membros da respectiva Casa, ou por Líderes que os representem. No plenário do Congresso Nacional, quando em apreciação matéria orçamentária, proclamado o resultado da votação em cada Casa, poderá ser solicitada a sua verificação, a pedido de qualquer parlamentar, apoiado por no mínimo 1/20 (um vigésimo) dos membros da respectiva Casa ou por Líderes que os representem.

Wagner Primo Figueiredo Júnior

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – Câmara dos
Deputados

Fábio Gondim

Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal

²⁹ Arts. 131 e 132 do Regimento Comum;

³⁰ Art. 28. As sessões somente serão abertas com a presença mínima de 1/6 (um sexto) da composição de cada Casa no Congresso.