



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta
n.º 05/2007

**EMENDAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA NA
RESOLUÇÃO nº 1, de 2006-CN**
Subsídios ao Comitê de Exame de Admissibilidade de Emendas

Setembro/2007

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>
e-mails: conof@camara.gov.br; conorc@senado.gov.br

SUMÁRIO¹

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS	3
II - NORMAS GERAIS E CLASSIFICAÇÃO DAS EMENDAS	5
III - EMENDAS INDIVIDUAIS	7
III.1 Principais Disposições	7
II.2 Aplicação da norma	8
IV - EMENDAS DE BANCADA	8
IV.1 Principais Disposições	8
IV.2 Aplicação da Norma	10
IV.2.1 Restrições quanto ao Objeto da Emenda (art. 47, II)	10
IV.2.2 Restrições quanto às emendas que destinem recurso para projetos (art. 47, III)	13
IV.2.3 Restrições quanto às emendas que destinem recurso para atividades e OE (art. 47, IV)	13
III.2.4 Restrições quanto aos projetos já contemplados por emendas (art. 47, § 2º)	14
IV.2.5 Elementos que devem constar da Justificação das Emendas (art. 47, V)	14
V - EMENDAS DE COMISSÃO	15
V.1 Principais Disposições	15
V.2 Aplicação da norma	16
V.2.1 Restrições quanto ao Objeto da Emenda (art. 44 e 47, II)	16
V.2.2 Restrições quanto às emendas que destinem recurso para projetos (art. 44, II e 47, III)	17
V.2.3 Restrições quanto às emendas que destinem recurso para atividades e OE (art. 44, II e 47, IV)	17
V.2.4 Elementos que devem constar da Justificação das Emendas (art. 44, II e 47, V)	17
V - CONCLUSÃO	18

¹ Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado a autor e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta Nota, em complemento à Nota Técnica Conjunta nº 1/2007², tem como objetivo subsidiar a análise acerca do objeto e demais condições de apresentação e aprovação das emendas à despesa – individuais, de bancada estadual e de Comissões - sob a égide da nova Resolução nº 1, de 2006-CN. O tema é oportuno na medida em que a nova Resolução, além de prever nova especialidade de emenda – emendas de remanejamento³ - adota novos procedimentos e critérios mais rigorosos em relação às emendas coletivas.

A superação dos problemas e vícios na elaboração e execução do orçamento público apontados pela CPMI do Orçamento, em 1994, culminou com a aprovação da Resolução nº 02/95, base das Resoluções posteriores.

Entre os aperfeiçoamentos então propostos, quanto às emendas *individuais*, apontadas como tendo elevada correlação autoria-retorno eleitoral, estava a afirmação do princípio da igualdade e isonomia parlamentar na divisão e no direcionamento das verbas públicas à base eleitoral, ao se fixar idêntico número de emendas e mesmo montante de recursos⁴ para cada membro do Congresso Nacional. Esta medida contribuiu na época para aumentar a confiança e a credibilidade dos procedimentos de apreciação orçamentária no âmbito da Comissão Mista.

Ao lado dos aspectos políticos, a limitação de recursos destinados às emendas individuais, fixada no Parecer Preliminar, atendia também, do ponto de vista fiscal, ao propósito de conciliar o grande volume de demandas municipais por transferências voluntárias com a limitada disponibilidade de recursos do Orçamento da União.

A Resolução nº 02/95, ao tempo que fixava limites às emendas individuais, criou as emendas *coletivas*⁵, prioritárias em relação àquelas, e que deveriam refletir iniciativas voltadas a empreendimentos e ações de caráter e interesse estadual, regional ou nacional, com benefício eleitoral coletivo.

A prática, no entanto, revelou o desvirtuamento do papel reservado às emendas coletivas. O número de emendas de bancada estadual, inicialmente fixado em 10 emendas, foi ampliado para até 23 emendas por estado e Distrito Federal. Simultaneamente, seu objeto passou a refletir, cada vez mais, programação orçamentária genérica passível de pulverização como transferência voluntária às bases eleitorais.

Tais programações, durante a execução orçamentária, são desdobradas e partilhadas entre diferentes Municípios atendendo às indicações de determinado Autor ou grupo de Autores⁶ com base em critérios particulares. Com esse procedimento, boa parte das “emendas coletivas” têm servido de instrumento de elevação dos limites orçamentários regimentais estabelecidos para as emendas individuais. A emenda genérica, neste caso, fere a desejada isonomia de mandatos, na medida que parlamentares, com mesma representatividade, podem ter sob seu controle diferentes montantes orçamentários.

² Nova Resolução Orçamentárias – Principais aspectos e inovações

³ Parte das emendas de bancada estadual e de comissões serão “emendas de remanejamento” (art. 48). Diferente da emenda como hoje é conhecida (de apropriação), 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.

⁴ O número máximo de emendas individuais foi fixado em vinte emendas por parlamentar. O montante de recursos destinados a cada parlamentar passou a constar, em cada exercício, no Parecer Preliminar.

⁵ Dez emendas de bancada estadual, 5 emendas de bancada regional e cinco emendas por Comissão permanente. A nova Resolução não mais prevê emendas de bancada regional.

⁶ A divisão dessas emendas genéricas é feita na própria reunião de bancada que aprova sua apresentação.

A apresentação, aprovação e execução de emendas coletivas de programação genérica e discricionária, a contento de autores “donos da emenda”, está associada a uma série de conseqüências indesejáveis ao aperfeiçoamento do processo orçamentário da União, tais como:

- a) falta de transparência quanto à autoria real da elaboração e da execução orçamentária;
- b) prejuízo ao princípio de igualdade e isonomia de mandato parlamentar na divisão e direcionamento de transferências voluntárias para os Municípios;
- c) perda do caráter coletivo dessas emendas, que deixam de direcionar recursos para empreendimentos de interesse geral, ou para ações vinculadas a políticas públicas com critérios universais de repartição;
- d) recorrência e intensificação da pressão⁷ de membros da bancada junto aos Relatores pelo aumento dos valores, diante da perspectiva de ampliação de ganhos eleitorais, na ausência de parâmetros e limites;
- e) exacerbação de conflitos decisórios, na medida em que o atendimento da emenda passa a depender cada vez menos do mérito do empreendimento e cada vez mais do poder de persuasão e barganha dos Autores; incentivo ao acesso privilegiado à Comissão e aos Relatores;
- f) escassez de recursos para investimento em projetos prioritários e estruturantes, frente à tendência de elevação das demandas municipais por projetos locais, na ausência de limites.

Os problemas apontados foram abordados pela CPI das Ambulâncias e pela Comissão Especial encarregada de elaborar a minuta da Resolução nº 1, de 2006-CN. Além disso, identificou-se a falta de definição de programas prioritários e condições adicionais a serem observadas pelas emendas que destinam recursos a entidades privadas, bem como a necessidade de se reduzir o caráter discricionário da liberação de recursos derivados de emendas.

Uma das finalidades 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. A nova Resolução estabeleceu condições especiais para a apresentação de emendas individuais para entidades privadas.

A Resolução inovou ao prever nova modalidade de emenda coletiva denominada de “remanejamento”. No que tange às emendas de Comissão, a nova Resolução criou um paralelismo entre sua capacidade de emendamento e as áreas de atuação da administração pública federal. Em relação às emendas de bancada foram introduzidas restrições e condições no sentido de impedir a apresentação de emendas com programação genérica.

A primeira aplicação prática da Resolução ocorreu com a tramitação do Projeto de Lei Nº 2/2007-CN (PLDO 2008), sem, entretanto, esgotar todas as situações possíveis, em decorrência do caráter diferenciado das leis de diretrizes orçamentárias em relação às leis orçamentárias anuais.

Neste primeiro momento, o debate da Resolução deve centrar-se na interpretação da norma. Adotado o princípio finalístico, o trabalho construtivo exigirá, para além do texto

⁷ Um dos papéis do extinto Comitê de Avaliação das Emendas era o de equacionar as demandas das bancadas estaduais.

formal, a análise do objeto e da disciplina tratada na nova Resolução, atentando-se para os fins políticos e sociais a que se destina.

Dentro desse contexto, o objetivo deste Estudo é analisar, de forma sistemática, as normas relacionados a cada tipo de emenda, contendo ainda considerações acerca da aplicação concreta desses dispositivos durante o processo de apreciação das leis do ciclo orçamentário, levando-se ainda em consideração a experiência da tramitação do projeto da LDO/2008.

II - NORMAS GERAIS E CLASSIFICAÇÃO DAS EMENDAS

As emendas às leis do ciclo orçamentário são classificadas como emendas à receita⁸ (art. 31), à despesa e ao texto da lei.

As emendas à *receita* são tratadas no art. 31 e seguintes, sendo apresentadas previamente à elaboração do Relatório da Receita, que precede a votação do Parecer Preliminar da lei orçamentária anual.

A Resolução mantém, para as emendas ao *texto* das leis do ciclo orçamentário, regras semelhantes de emendamento e destaque aplicável aos projetos de lei em geral, conforme Regimentos Internos das Casas.

As emendas à *despesa*, objeto deste Estudo, são aquelas destinadas às dotações orçamentárias, e são classificadas como de *remanejamento*, de *apropriação* e de *cancelamento* (art. 37).

As emendas de *cancelamento* (art. 40), total ou parcial, de dotações da despesa, continuam com a mesma denominação e finalidade que possuíam na Resolução anterior.

Conforme o art. 142 combinado com o art. 126 da nova Resolução, não se aplicam às emendas destinadas à *receita*, inclusive *renúncia de receita*, ao *texto* da lei e ao *cancelamento* total ou parcial de dotação, os limites por Autor previstos para as demais emendas à despesa, quais sejam: 25 emendas individuais por parlamentar, 18 a 23 emendas de bancada por estado/DF e de 4 a 8 emendas por Comissão permanente.

As emendas à *despesa* de bancada ou de comissão, nos moldes da antiga Resolução, passam a denominar-se emenda de *apropriação* (art. 39) podendo ser acolhidas com os seguintes recursos:

- a) fontes da **Reserva de Recursos** (composta de fontes apropriadas a partir de reestimativa de receitas⁹, da reserva de contingência e outras definidas no Parecer Preliminar, exceto cancelamentos que dependam de avaliação posterior dos Relatores¹⁰);
- b) **outras** dotações definidas no Parecer Preliminar¹¹ (abrange os recursos derivados de dotações passíveis de cancelamentos autorizados no Parecer Preliminar).

⁸ A Resolução criou um tipo particular de emenda à receita, denominada emenda de renúncia de receita (art. 32);

⁹ Admissível no caso de erro ou omissão justificados, art. 166, § 3º, inciso III, alínea a, e art. 12, § 1º da LRF.

¹⁰ Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos 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.

Parágrafo único. Não integram a base de cálculo do caput os recursos provenientes de autorizações de cancelamentos seletivos contidas no Parecer Preliminar que dependam de avaliação posterior dos Relatores.

¹¹ Art. 39, II.

A nova Resolução mantém, no art. 41, as diretrizes gerais quanto à apresentação de emenda relacionada ao acréscimo ou inclusão de dotação, que somente será aprovada caso:

I - seja compatível com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

III - não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e

IV - não contrarie as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela CMO.

A novidade na Resolução foi a definição das emendas de *remanejamento*, surgidas como tentativa de melhoria do processo decisório do Orçamento. Uma das críticas recorrentes feitas ao Congresso é o fato de atender emendas à despesa 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, salvo erros e omissões, as emendas à despesa somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa.

Assim, com o propósito de criar condições que viessem a forçar escolhas e a eleição de prioridades, reduzindo pressões fiscais, a nova Resolução conceitua e prevê “emendas de remanejamento”, possíveis para as emendas à despesa de autoria de bancada estadual e de Comissão.

A Resolução contempla a apresentação de três emendas de remanejamento para as bancadas estaduais (art. 47, § 1º) e de duas a quatro emendas de remanejamento para cada Comissão (art. 44, § 1º). Ressalte-se que metade do total de emendas de Comissão são do tipo “de remanejamento”, o que tende a fortalecer o papel analítico a ser desempenhado pelas Comissões na alocação de recursos orçamentários, uma vez que o atendimento de uma prioridade somente se efetivará com o cancelamento de outra.

Os acréscimos e inclusões de dotações promovidas por tais emendas somente podem se dar à conta (fonte de recursos) de anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei (exceto Reserva de Contingência). No atendimento dessas emendas deve ser observada a compatibilidade das fontes de recursos (art. 38).

As bancadas somente poderão propor remanejamentos de dotações no âmbito da respectiva Unidade da Federação, do mesmo órgão e do mesmo grupo de natureza de despesa¹² (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 do mesmo grupo de natureza de despesa (art. 45). A fonte do cancelamento proposta nas emendas de remanejamento deve ser compatível com a dotação incluída. Se houver incompatibilidade, a emenda deverá ser inadmitida.

¹² Classificação da despesa de acordo com os seguintes itens de despesas primárias: 1 – Pessoal e Encargos Sociais; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos

Discute-se, quanto às emendas de Comissão, o alcance do art. 38, § 2º, que, ao aplicar a tais emendas as mesmas regras previstas para aquelas de bancada, poderia levar à conclusão de que as Comissões, no caso de remanejamento, teriam que observar a mesma unidade de federação. O art. 45, no entanto, por estabelecer regra específica, afasta a incidência do art. 48 para as emendas de remanejamento de Comissão.

Diante do exposto, podemos compor o seguinte quadro que resume a classificação das **emendas à despesa** do projeto de lei orçamentária (exceto emenda de cancelamento), previstas na Resolução nº 01, de 2006-CN, no que tange ao projeto de lei orçamentária anual.

QUADRO DAS EMENDAS À DESPESA¹³ NA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN			
Autoria	Modalidade de Emenda	Dispositivos da Resolução 01/06-CN	Número máximo emendas¹⁴
Individual	Despesa	Arts. 49 e 50	25
Bancada	Despesa - apropriação	Arts. 39, 46, 47	15 a 20
Estadual	Despesa - remanejamento	Arts. 38, 46, 47, 48	3
Comissão	Despesa - apropriação	Arts. 39, 43, 44, 47 (II a V)	2 a 4
Permanente	Despesa - remanejamento	Arts. 38, 43, 44, 45, 47	2 a 4

III - EMENDAS INDIVIDUAIS

III.1 Principais Disposições

A Resolução dedicou especial atenção à apresentação de emendas individuais que destinem recursos a entidades de direito público¹⁵ ou a entidades 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 entidade privadas deverão:

- a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda; e,
- c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos sócios e responsáveis pela direção.

As emendas individuais deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere (art. 50, III). O Parecer Preliminar especificará os elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais.

O art. 42. permite remanejamento¹⁶ entre emendas individuais de mesmo Autor, observado o limite global previsto no art. 52, II, i.

¹³ Não inclui emendas de cancelamento.

¹⁴ Exceto emendas de cancelamento, que não possuem limite máximo de apresentação.

¹⁵ 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.

¹⁶ Ainda que o valor de determinada emenda seja superior ao valor solicitado.

Pelo art. 49, cada parlamentar poderá agora apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar, nos termos do art. 52, II, i.

Quanto aos créditos adicionais, o art. 108 estabelece que cada parlamentar poderá apresentar até 10 (dez) emendas, que deverão observar as condições do art. 109. O Relator deverá apresentar, em seu relatório, os critérios utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados à programação constante do crédito adicional.

No que se refere aos créditos extraordinários, abertos por medida provisória, atentar para o fato de que, pelo art. 111, somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente. Portanto, não serão admitidas emendas que proponham inclusão ou acréscimo de dotações quando se tratar de crédito extraordinário.

Estão previstas também, 5 emendas individuais, para o Anexo de Metas e Prioridades da LDO, e 10 para o Plano Plurianual.

Não foram estabelecidas para as emendas individuais as restrições existentes na Resolução, para as emendas coletivas, no que tange à programação genérica sujeita a desdobramento e partilhamento durante e execução orçamentária.

II.2 Aplicação da norma

Na nova Resolução podem ser apresentadas até 25 emendas. O valor total de atendimento de emenda por autor continua a ser definido no Parecer Preliminar. Não foi prevista a hipótese de limite orçamentário, por autor, no atendimento de emendas individuais aos créditos adicionais.

A novidade na aplicação da nova Resolução quanto às emendas individuais será a definição, no Parecer Preliminar, da programação passível de ser objeto de emendas individuais. Essa definição exigirá da Comissão um esforço de seleção de critérios e parâmetros que delimitem áreas prioritárias¹⁷.

A nova Resolução procurou impedir a aprovação automática de emendas individuais, especialmente quando destinarem recursos a entidades privadas, sujeitas a maior grau de controle. A aplicação dessas determinações exigirá maior trabalho das relatorias e do Comitê de Admissibilidade das Emendas.

IV - EMENDAS DE BANCADA

IV.1 Principais Disposições

Para as bancadas estaduais, estão mantidos os limites de 18 a 23 emendas anteriormente vigentes. No entanto, 3 dessas emendas devem ser de remanejamento (art. 47, §1º). Mantém-se as 3 emendas (de apropriação) de iniciativa da representação do Senado Federal, nas bancadas integradas por mais de dezoito parlamentares (art. 47, §1º, II).

Estabeleceram-se restrições para a apresentação de emendas de bancadas de caráter genérico, partilháveis durante a execução para múltiplos convênios/municípios (art. 47, inciso II).

¹⁷ Observar que a Resolução (art. 36) prevê que as Comissões temáticas podem indicar programação prioritária passível de emendas coletivas. Não está essa indicação para emendas individuais.

Para evitar a emenda genérica, a Resolução previu que as emendas de bancada estadual 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).

Cumpra lembrar que a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), em seu art. 2º, define o que se deva entender por “ente da federação”, equivalente a ente federativo, ou seja “a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município”.

Pelo texto aprovado (art. 47, II), as emendas devem identificar de forma precisa o seu objeto, para qualquer tipo de ação¹⁸.

Quando a emenda contemplar *projetos*, estes deverão ser de grande vulto (acima de R\$ 10,5 milhões, nos termos da LDO/2008, R\$ 50 milhões, como proposto no PL do PPA, ou outro que vier a ser aprovado), ou ter caráter estruturante¹⁹ (atributo a ser definido no Parecer Preliminar).

As emendas para *atividades* ou *operações especiais*, conforme art. 47, IV, além de atender as demais condições, ficam restritas às modalidades de aplicação 90 – aplicação direta pela União ou 30 – aplicação por meio do governo estadual. Fica assim vedada a apresentação de emendas de bancada, destinadas a atividades ou operações especiais, com outras modalidades de aplicação, inclusive quando destinada a Município.

Exige-se maior rigor na proposição de emendas quanto à apresentação dos 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:

- a) constar do projeto de lei orçamentária;
- b) a execução física não tiver alcançado 20% do total da obra;
- c) houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou,
- d) houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

As emendas de bancada deverão ser entregues juntamente com a ata da reunião que decidiu quais emendas serão apresentadas. A decisão sobre as emendas deverá ser aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva bancada.

¹⁸ A identificação precisa do objeto nem sempre é possível no caso de atividades e operações especiais, instrumentos de programação de natureza mais abrangente.

¹⁹ Projeto estruturante, normalmente entendido como aquele que, além de propiciar benefícios sociais e econômicos duradouros, cria condições para gerar projetos complementares. Costuma-se, também, definir que esses projetos devam ser superior a determinado valor.

IV.2 Aplicação da Norma

IV.2.1 Restrições quanto ao Objeto da Emenda (art. 47, II)

O inciso II do artigo 47 trata das restrições quanto ao objeto das emendas de bancada. A aplicação desse dispositivo, considerado um dos pontos críticos da nova Resolução, pela sua importância e alcance, deve merecer maior atenção da Comissão Mista e do Comitê de Admissibilidade de Emendas.

As emendas de bancada estadual deverão ter caráter estadual e identificar de forma precisa o objeto da emenda.

Além disso, não será permitida a utilização de designação genérica:

que possa contemplar obras distintas; *ou*

que possa resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

A primeira restrição (item a) é a necessidade de a emenda contemplar apenas uma obra. A nova Resolução não define exatamente o que deve ser considerado como obra. Conforme a Lei 8.666/93, o conceito de obra está associado à construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta. A expressão “obra” também pode ser utilizada para identificar determinado empreendimento, representado por um complexo de obras, fisicamente interligadas, com localização definida e objetivo comum, a exemplo de perímetro de irrigação, construção de trecho de rodovia, porto, usina hidrelétrica, entre outros.

Durante a apreciação do PLDO/2008 foi dado o entendimento, no acolhimento das emendas apresentadas, de que a designação do Município destinatário do empreendimento, conjugado com produto, unidade de medida e meta unitária, bastaria para caracterizar a definição precisa do objeto da emenda e a não contemplação de obras distintas, tais como: Obra de Infra-Estrutura Urbana no Município X, Apoio a Projetos de Infra-Estrutura Turística no Município Y.

É de se ressaltar, entretanto, que o nível de detalhamento das programações orçamentárias na LOA é superior àquele apresentado no anexo de prioridades e metas da LDO que, por sua natureza, enfoca a matéria de forma mais agregada. Com isso, é de se esperar que situações novas surgirão durante a tramitação do PLOA 2008, o que exigirá da CMO, em especial do Comitê de Admissibilidade de Emendas, esforço adicional no exame das emendas apresentadas, revendo ou ratificando posicionamentos anteriores .

Deve-se atentar, nesse sentido, para as emendas com recursos destinados ao grupo *Investimento* (Grupo de Natureza de Despesa - 4), que abrange o elemento de despesa²⁰ *obras e instalações* e também o elemento *equipamentos e material permanente*. A exigência da Resolução deverá recair sobre a emenda quando o seu objeto for a execução de *obras e instalações*, não se aplicando, assim, quando se destinarem à aquisição de *equipamentos e material permanente*. Nesse caso, a emenda, para ser admitida, deve esclarecer na programação que se destina à aquisição de equipamento e material permanente.

²⁰ Identifica o objeto de gasto. O elemento de despesa não é explicitado na lei orçamentária, sendo identificado durante a execução orçamentária.

A segunda restrição (item b), estabelecida no art. 47, II da Resolução, determina que a programação da emenda não pode dar margem ou resultar, durante a execução orçamentária, por meio de transferência voluntária²¹, convênios ou similares para mais de um ente da federação ou entidade privada.

A verificação do atendimento desta segunda restrição poderá se valer dos seguintes dados constantes da emenda:

1) *Modalidade de aplicação*. Diz respeito a forma de aplicação dos recursos. Conforme é definido pela LDO, a modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados:

- a) mediante transferência financeira a outras esferas de Governo, seus órgãos, fundos ou entidades; ou diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou,
- b) diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

2) *Subtítulo*: Quando se referir à localização, devendo ser identificado pela expressão “nacional”, ou “no Estado de...” ou “no Município de...”.

A conjugação do subtítulo com a modalidade de aplicação permite identificar na emenda a possibilidade de ocorrência futura, durante a execução orçamentária, de transferências voluntárias, por meio de convênios ou similares, para mais de um ente federativo ou entidade privada. Esse é o caso das seguintes combinações, que estariam vedadas se o objeto da ação não definir precisamente a obra:

- a) Subtítulo “nacional” e modalidades de aplicação 30 - Estados, 40 - Municípios;
- b) Subtítulo “no Estado de XX” e modalidade de aplicação 40 – Municípios;

Nos casos seguintes, no entanto, a elaboração da emenda, por si só, não indicaria a possibilidade de desdobramento para mais de um ente da federação²², desde que atendida a primeira restrição, ou seja, não contemple obras distintas.

- a) Subtítulo “nacional” e modalidade de aplicação 90 – aplicação direta pela União;
- b) Subtítulo “no Estado de XX” e modalidade de aplicação 30 – Estados ou 90 – aplicação direta pela União; e,
- c) Subtítulo “No Município XX” e modalidades de aplicação 30 - Estados, 40 - Município ou 90 - União; sendo que não poderão ser utilizadas simultaneamente as modalidades de aplicação 30 e 40, porque esse caso configura transferência voluntária para mais de um ente.

O art. 47, IV, define que as emendas de bancada que destinem recursos para atividades e operações especiais só podem contemplar as modalidades de aplicação 30 – Estados e 90 – Aplicação Direta, inclusive na mesma emenda; assim, fica vedada nesses casos

²¹ Art. 25 da LRF. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde

²² Vale ressaltar, no entanto, que a LDO permite a troca da modalidade de aplicação no caso de inviabilidade técnica ou legal de execução da programação.

a destinação de recursos pelas bancadas para a modalidade de aplicação 40 - Municípios, 50 – Entidades Privadas, bem como para a modalidade 71 – consórcios públicos.

O inciso II do art. 47 prevê que a programação das emendas de bancada não pode resultar em transferências para mais de uma entidade privada. Sendo assim, quando se utilizar a modalidade de aplicação 50 – entidades privadas deverá ser explicitado o nome da entidade no subtítulo orçamentário, no caso de projeto.

Diante da nova Resolução não seria adequada a utilização da Modalidade de Aplicação 99 – A Definir, uma vez que tal modalidade permite o desdobramento dos recursos para mais de um ente da federação ou entidade privada, a restrição poderia estar prevista no Parecer Preliminar.

APLICAÇÃO DO ART. 47, II e IV DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN

APLICAÇÃO DIRETA, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E A ENTIDADES PRIVADAS

TIPO DE AÇÃO	SUBTÍTULO	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	SITUAÇÃO	
PROJETO	NACIONAL	30 – Estados	VEDADO	
		40 – Municípios	VEDADO	
		50 – Entidades Privadas	SOMENTE UMA, IDENTIFICADA NO SUBTÍTULO	
		71 – Consórcios Públicos	SOMENTE UM, IDENTIFICADO NO SUBTÍTULO	
		90 – Aplicações diretas (União)	PERMITIDO	
		NO ESTADO XX	30 – Estados	PERMITIDO
			40 – Municípios	VEDADO
			50 – Entidades Privadas	SOMENTE UMA, IDENTIFICADA NO SUBTÍTULO
			71 – Consórcios Públicos	SOMENTE UMA, IDENTIFICADA NO SUBTÍTULO
		NO MUNICÍPIO XX	90 – Aplicações diretas (União)	PERMITIDO
	30 – Estados		PERMITIDO	
	40 – Municípios		PERMITIDO	
	50 – Entidades Privadas		SOMENTE UM, IDENTIFICADO NO SUBTÍTULO	
	30 e 40 simultaneamente		VEDADO	
71 – Consórcios Públicos	SOMENTE UM, IDENTIFICADO NO SUBTÍTULO			
ATIVIDADE OU OPERAÇÃO	NACIONAL	90 – Aplicações diretas (União)	PERMITIDO	
		30 – Estados	VEDADO	
		40 – Municípios	VEDADO	
		50 – Entidades Privadas	VEDADO	
		71 – Consórcios Públicos	VEDADO	
		30 e 90 simultaneamente	PERMITIDO	
	NO ESTADO XX	90 – Aplicações diretas (União)	PERMITIDO	
		30 – Estados	PERMITIDO	

APLICAÇÃO DO ART. 47, II e IV DA RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN

APLICAÇÃO DIRETA, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E A ENTIDADES PRIVADAS

	40 – Municípios	VEDADO
	50 – Entidades Privadas	VEDADO
	71 – Consórcios Públicos	VEDADO
	30 e 90 simultaneamente	PERMITIDO
	90 – Aplicações diretas (União)	PERMITIDO
	30 – Estados	PERMITIDO
	40 – Municípios	VEDADO
NO MUNICÍPIO XX	50 – Entidades Privadas	VEDADO
	71 – Consórcios Públicos	VEDADO
	30 e 90 simultaneamente	PERMITIDO
	90 – Aplicações diretas (União)	PERMITIDO

OBS.: Vedada a utilização da Modalidade de Aplicação 99 – A Definir

IV.2.2 Restrições quanto às emendas que destinem recurso para projetos (art. 47, III)

As emendas para *projetos* devem se destinar a projetos de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual, ou a projetos estruturantes, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização.

A LDO define projeto como um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Caracterizam-se como projetos tanto as obras e instalações bem como as aquisições de material permanente e equipamentos. Os projetos podem ser identificados na programação orçamentária pelo dígito inicial do código da ação sempre ímpar.

A definição que consta da LDO/2008 para os projetos de grande vulto refere-se exclusivamente ao custo total do projeto, tratamento este mantido pelo Projeto do PPA 2008-2011. A emenda apresentada a projeto cujo valor total estimado seja inferior ao definido para projeto de grande vulto somente poderá ser admitida caso a emenda trate de projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar.

IV.2.3 Restrições quanto às emendas que destinem recurso para atividades e OE (art. 47, IV)

As emendas de bancada estadual direcionadas para atividades ou operações especiais deverão restringir-se, unicamente, às modalidades de aplicação 30 - governo estadual e 90 - aplicação direta. As emendas que destinem recursos atividades ou operações especiais não poderão, portanto, contemplar as modalidades de aplicação 40 (administração municipal), 50 (entidade privada sem fim lucrativo) ou 71 (consórcios públicos).

A LDO define *atividade* como um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Em geral refere-se a ações de custeio.

A LDO conceitua como *operação especial* as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Exemplo típico de operação especial são os pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais, e nos

últimos anos as transferências aos Estados e Municípios para o apoio das ações desenvolvidas por eles.

As atividades podem ser identificadas na programação orçamentária pelo dígito inicial do código da ação ser número par. No caso das operações especiais, o dígito inicial é 0 (zero).

III.2.4 Restrições quanto aos projetos já contemplados por emendas (art. 47, § 2º)

Conforme o art. 47, § 2º, os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de bancada estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma bancada até a sua conclusão, salvo se:

- I - constem do projeto de lei orçamentária; ou
- II - a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra; ou
- III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou
- IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

Na hipótese do descumprimento do disposto no § 2º, aplica-se o § 3º, segundo o qual:

- I - o Comitê de Admissibilidade de Emendas proporá a inadmissibilidade de emendas de Bancada Estadual, em número equivalente àquelas que deixaram de ser apresentadas, a partir daquela com o menor valor proposto;
- II - o Relator-Geral substituirá a emenda de que trata o inciso I por emenda necessária à continuidade do projeto.

Os projetos objeto de emendas de bancada aprovadas para o Orçamento de 2008, pela regra da continuidade do art. 47, § 2º, observadas aquelas condições, deverão ser repetidos a partir do processo orçamentário de 2009.

IV.2.5 Elementos que devem constar da Justificação das Emendas (art. 47, V)

Conforme preceitua o art. 47, V, as emendas, em sua justificação, deverão conter, no mínimo:

- a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;
- b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;
- c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

Diante do exposto, podemos compor o seguinte quadro com relação às condições de apresentação e aprovação das emendas de bancada estadual na Resolução nº 1, de 2006-CN.

**EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL NA RESOLUÇÃO nº 1, DE 2006-CN**

Tipo de Ação	Condições Cumulativas	Dispositivo
Projetos, Atividades, Operação Especial	1. Objeto deve ser de interesse estadual	Art. 46
	2. Emendas acompanhadas da ata da reunião	Art. 47, I
	3. Identificação precisa do objeto	Art. 47, II
	4. Não pode resultar, na execução, em transferências voluntárias para mais de um ente da federação ou entidades privadas	Art. 47, II
	5. Justificação deve conter elementos de custo, cronograma e financiamento	Art. 47, V
Obra (Projeto)	Condições 1 a 5	
	6. Emenda deve contemplar única obra (empreendimento)	Art. 47, II
	7. Deve contemplar projeto de grande vulto (definido no PPA); ou projeto estruturante (definido no Parecer Preliminar).	Art. 47, III
	8. Projetos derivados de emendas devem ser contemplados nos anos posteriores	Art. 47, § 2º
Atividades e Operação Especial	Condições 1 a 5	
	6. Só pode na modalidade de aplicação 30 – estados e 90 – aplicação direta	Art. 47, IV

V - EMENDAS DE COMISSÃO**V.1 Principais Disposições**

O número de emendas por Comissão deixa de ser igual (cinco) e passa a depender de sua competência regimental e do número de subáreas temáticas (art. 44). As Comissões que tratam do maior número de áreas temáticas contarão com até oito emendas, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento. As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar até 4 emendas de apropriação e 4 de remanejamento. No caso de remanejamento, como vimos, os acréscimos e cancelamentos devem estar circunscritos na mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa. As emendas de Comissão deverão ser entregues juntamente com a ata da reunião que definiu as emendas a serem apresentadas.

As emendas de Comissão, conforme art. 44, deverão ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, inciso II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto de lei. A redação do art. 44 fez com que as limitações quanto ao objeto das emendas de bancada estadual (que impedem programações genéricas partilháveis durante a execução orçamentária), relatadas no art. 47, inciso II a V, fossem aplicáveis às emendas de Comissão.

É importante destacar a importância do inciso III do art. 44, que prevê disposição para as emendas de Comissão destinadas a transferências voluntárias (com caráter institucional e interesse nacional). Tais emendas somente serão admitidas caso contenham, 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, em nosso entendimento, teve como propósito evitar que tais emendas privilegiem

interesses individuais em detrimento do interesse público. Tratando-se de política pública, os critérios e fórmulas deverão estar previamente fixados em lei ou ato normativo, que deverá ser identificado pelo autor em sua justificção.

V.2 Aplicação da norma

V.2.1 Restrições quanto ao Objeto da Emenda (art. 44 e 47, II)

As Comissões somente poderão apresentar emendas se sua competência regimental materialmente estiver relacionada à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal, conforme Anexo à Resolução. O Anexo da Resolução vincula as emendas de comissão à suas subáreas temáticas.

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, 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. Nesse sentido, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Alteração da Resolução nº 1, de 2006-CN, que altera o § 2º do art. 26 da Resolução nº 1 de 2006-CN, bem como o seu anexo.

O caráter institucional exigido das emendas de Comissão refere-se à compatibilidade das ações propostas com as competências regimentais da Comissão e com a competência dos órgãos da administração pública.

A nova Resolução deixa claro que as emendas de Comissão devem ter caráter institucional e representar interesse nacional, não podendo, por essas razões, especificar município, estado, Distrito Federal ou região. Vale ressaltar, a propósito, a dificuldade de tipificar do ponto de vista técnico “interesse nacional”, interpretação sujeita ao julgamento político que identifique o alcance dos benefícios dos gastos públicos.

Observamos que a ressalva constante do art. 44, II, relativa à programação constante do projeto de lei não se refere ao caráter institucional, ao interesse nacional e às condicionantes aplicáveis às emendas de bancada (art. 47, II a V), que, em qualquer situação, deverão estar presentes nas emendas de Comissão. Caberá ao Comitê de Admissibilidade de Emendas, nos termos do art. 25 da Resolução, propor à Comissão mista a inadmissibilidade das emendas apresentadas que não atendam a esses requisitos.

Além disso, as emendas de Comissão não podem destinar recursos a entidades privadas, salvo se já contempladas no projeto de lei. Mesmo nesse caso, a teor do art. 44, II, combinado com o art. 47, II, as emendas de Comissão somente poderiam suplementar dotações constantes do projeto de lei quando estas identificarem a entidade beneficiada (única).

Não se aplicaria, nessa situação, o inciso IV do art. 47, que define que as emendas de bancada e de Comissão (pelo art. 44, II) que destinem recursos para atividades e operações especiais só podem contemplar as modalidades de aplicação 30 – Estados e 90 – Aplicação Direta. A norma específica, que permite a destinação de recursos para entidades privadas (cuja modalidade de aplicação é 50), para as quais já conste dotação no projeto de lei, não

pode ser inviabilizada por essa regra complementar que deve ser observada somente quando cabível.

O inciso II do artigo 47 trata das restrições quanto ao objeto das emendas de bancada e que são válidas para as Comissões, a teor do art. 44, II. As emendas deverão identificar de forma precisa seu objeto, não sendo permitida a utilização de designação genérica:

- a) que possa contemplar obras distintas; ou
- b) que possa resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

A vedação à apresentação de emendas de Comissão, cuja ação possa contemplar obras distintas, altera paradigma vinculado às emendas de Comissão, que historicamente propõem ações que resultam em mais de uma obra, desde que tenham caráter nacional ou institucional. Assim, deveriam ser inadmitidas emendas que contemplem subtítulos como “*Apoio à Implantação e Modernização de Estrutura Física de Unidades Funcionais de Segurança Pública – Nacional*” (8992.0001) ou “*Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer – Nacional*” (5450.0001).

No caso da aplicação do inciso II do artigo 47, devem ser observadas as mesmas condições descritas quanto às emendas de bancada. Entretanto, em relação às transferências voluntárias, a obrigatoriedade de constar da justificativa da emenda elementos, critérios e fórmulas que determinem aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, no caso das transferências voluntárias de interesse nacional, poderia permitir a transferência para mais de um ente federativo.

V.2.2 Restrições quanto às emendas que destinem recurso para projetos (art. 44, II e 47, III)

As restrições quanto às emendas de Comissão que destinem recurso para projetos são as mesmas descritas para as emendas de bancada.

V.2.3 Restrições quanto às emendas que destinem recurso para atividades e OE (art. 44, II e 47, IV)

Nessa situação, a única diferença em relação às restrições para emendas de bancadas é a possibilidade de ser apresentada emenda com a utilização da Modalidade de Aplicação – 50 (entidade privada sem fim lucrativo), no caso de ser destinado recursos para entidades já contempladas no projeto de lei, conforme descrito no item V.2.1.

V.2.4 Elementos que devem constar da Justificação das Emendas (art. 44, II e 47, V)

Conforme preceitua o art. 47, V, as emendas, em sua justificação, deverão conter, no mínimo:

- a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;
- b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;
- c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas;
- d) elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

Diante do exposto, podemos compor o seguinte quadro com relação às condições de apresentação e aprovação das emendas de Comissão na Resolução 1, de 2006.

EMENDAS DE COMISSÃO NA RESOLUÇÃO Nº 1, 2006-CN		
Ação	Condições	Dispositivo
Projetos, atividades, Operação Especial	1. Apresentar emendas apenas nas subáreas relacionadas no Anexo da Resolução 1/2006-CN e que tenha relação com sua competência regimental	Art. 43 e Anexo
	2. Emendas acompanhadas da ata da reunião	Art. 44,I
	3. Emendas com caráter institucional e representar interesse nacional	Art. 44,II
	4. Identificação precisa do objeto	Art. 44,II e 47, II
	5. Não pode resultar, na execução, em transferências voluntárias para mais de um ente da federação, ressalvado item 7	Art. 44,II e 47, II
	6. Justificação deve conter elementos de custo, cronograma e financiamento	Art. 44,II e 47, II
	7. No caso de transferência voluntária com política pública existente, a Justificação deve conter os elementos, critérios e fórmulas da distribuição de recursos, indicando a respectiva legislação	Art. 44, III
	8. Vedada a destinação de recursos para entidades privadas, salvo se já constantes do projeto	Art. 44, II
Obra (Projeto ou Operação Especial que contemple obra)	Condições 1 a 8	
	9. Emenda deve contemplar única obra (empreendimento)	Art. 44,II e 47, II
	10. Deve contemplar projeto de grande vulto (definido no PPA) ou projeto estruturante (definido no Parecer Preliminar).	Art 44,II e 47, III
Atividades e OE	Condições 1 a 8	
	9. Só pode na modalidade de aplicação 30 – estados e 90 – aplicação direta	Art. 44,II e 47, IV

V – CONCLUSÃO

É de suma importância que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO defina, antecipadamente, quais os critérios serão utilizados na apreciação da admissibilidade das emendas, seja por meio do Comitê de Admissibilidade de Emendas ou de disposições contidas no Parecer Preliminar da PLOA/2008, de forma a orientar o procedimento a ser observado pelas bancadas e comissões durante a elaboração de emendas.

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR
 Diretor da Consultoria de Orçamento e
 Fiscalização Financeira – COFF/CD

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA
 Consultor-Geral de Orçamento e Fiscalização e
 Controle – CONORF/SF