



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

ESTUDO TÉCNICO CONJUNTO Nº 1/2003 - CN

EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
INFERIÇÕES	1
INICIATIVA DOS PROJETOS DE LEI DE CRÉDITO ADICIONAL	2
LIMITES ÀS ALTERAÇÕES DOS PLs DE CRÉDITO ADICIONAL E O REGIME CONSTITUCIONAL-ORÇAMENTÁRIO DA COMPENSAÇÃO	3
TAXIONOMIA DAS EMENDAS	5
EMENDAS DE CANCELAMENTO QUE SUPRIMEM CANCELAMENTOS	6
LIMITES DE EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS	6
O EQUILÍBRIO DO CRÉDITO E AS EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO	7
AUTORIA DE EMENDA SUPRESSIVA DE CANCELAMENTO E O REGIME DA COMPENSAÇÃO	8
CONCLUSÕES	10
SUGESTÕES	10

INTRODUÇÃO

Este estudo visa analisar o instituto das emendas parlamentares destinadas à supressão de cancelamentos propostos nos projetos de lei relativos a créditos adicionais. Tais emendas hoje são enquadráveis dentro do gênero: emenda de cancelamento. Os créditos adicionais são proposições apresentadas pelo Poder Executivo, com fundamento em dispositivos constitucionais, destinadas a alterar a programação de trabalho constante da lei orçamentária anual vigente, a ela incorporando-se.

Consoante o art. 41 da Lei 4.320/64, classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários. A análise será concentrada especialmente nas duas primeiras modalidades, tendo em vista as especificidades atinentes ao crédito extraordinário. Doravante, o termo crédito adicional será utilizado, indistintamente, para as modalidades suplementar e especial.

Buscou-se o tratamento regimental mais adequado a ser dado às emendas supressivas de cancelamentos propostos pelo Poder Executivo em créditos adicionais. Tais emendas se enquadram no gênero de emendas de cancelamento e tem natureza própria, que as distingue das emendas de cancelamento *latu sensu* e das emendas à despesa.

INFERIÇÕES

1. A iniciativa privativa dos projetos de lei de crédito adicional dada ao Poder Executivo não afasta do Congresso Nacional o exercício de suas prerrogativas de alterar quantitativa ou qualitativamente tais proposições, respeitadas as normas legais vigentes e desde que motivadas;



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

2. A Constituição de 1988 permite créditos equilibrados ou superavitários repelindo aqueles deficitários, art. 165, § 8º;
3. O regime da compensação aplica-se a todas as modalidades de emenda que aumentem a despesa ou reduzam os recursos para seu financiamento, incluídos aí os cancelamentos da programação;
4. As emendas supressivas de cancelamentos não estão sujeitas aos limites numéricos individuais ou coletivos, aplicáveis às emendas à despesa, por destinarem-se exclusivamente à manutenção da programação já existente na lei orçamentária, além de não existir limitação expressa na Resolução nº 1/01-CN;
5. Propõe-se a alteração da Resolução nº 1/01-CN, prevendo expressamente que:
 - 5.1. as emendas destinadas a cancelar a programação de trabalho oferecida como fonte de cancelamento em créditos adicionais (Anexo II - cancelamento) passem a constituir uma categoria própria de proposição, sob a denominação de emenda supressiva de cancelamento;
 - 5.2. as emendas supressivas de cancelamento não se sujeitem a limites numéricos tanto de iniciativa individual quanto coletiva ;
 - 5.3. seja adotado o regime de compensação para as emendas supressivas de cancelamento.

INICIATIVA DOS PROJETOS DE LEI DE CRÉDITO ADICIONAL

Cabe ao Poder Executivo a iniciativa dos projetos de lei sobre crédito adicional, nos estritos termos do art. 84, da Constituição¹. O art. 165 da Constituição define a iniciativa nos incisos I, II e III. Em seguida, revestindo o texto constitucional de coerência normativa, o art. 166, prescreve e detalha os mandamentos essenciais para o Congresso apreciar e ultimar, na forma do Regimento Comum, a tramitação legislativa das proposições em comento.²

¹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

A disposição metódica e subordinativa dos instrumentos de orçamentação, quanto à aprovação congressual, revela um dos princípios constitucionais de maior relevância para o Estado Democrático de Direito: a autorização legislativa prévia da despesa; submete-se a administração do gasto à legitimação via representação popular.³

Assim, ainda que a iniciativa do início do processo de apresentação da proposta orçamentária ou de sua ulterior alteração seja indubitavelmente do Poder Executivo, o Congresso é soberano em sua apreciação e alteração submetendo-se exclusivamente em razão dos dispositivos constitucionais ou legais que tratem do tema, em especial as leis de diretrizes orçamentárias, de planos plurianuais e a lei de responsabilidade fiscal. Dentro de sua esfera discricionária de competência legislativa, pode o Congresso alterar, a seu alvedrio, a proposta apresentada, em termos qualitativos e quantitativos, desde que devidamente motivado.

LIMITES ÀS ALTERAÇÕES DOS PLs DE CRÉDITO ADICIONAL E O REGIME CONSTITUCIONAL-ORÇAMENTÁRIO DA COMPENSAÇÃO

A introdução de uma solicitação de alteração da lei orçamentária anual por intermédio de crédito suplementar ou especial inaugura no processo legislativo um rito especial de tramitação, diferente dos demais projetos de lei, de foro constitucional e caráter congressual.

Cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, como órgão técnico do Congresso, examinar e emitir parecer sobre esses projetos. As emendas são apresentadas exclusivamente nesta Comissão, nos termos do 2º do art. 166, somente sendo possível no Plenário do Congresso destaque de seu Parecer.⁴

Tanto a lei orçamentária quanto os créditos adicionais se sujeitam ao princípio do equilíbrio orçamentário formal, em que as despesas são fixadas no mesmo montante das receitas estimadas. Tal afirmativa vê-se corroborada pela hipótese expressa de exceção ao princípio, ocasionado pela incidência de veto ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, previsto no art. 167, § 8º da CF, que estatui : *“Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.”*

³ O art. 165, § 8º prevê a possibilidade de autorização legislativa prévia para a abertura de créditos suplementares até determinados limites estabelecidos na lei orçamentária anual:

“§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. “

⁴ Art. 166 - § 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

Assim, a proposta da lei orçamentária ou de seus créditos adicionais devem ser equilibrados, entretanto, o resultado do processo legislativo, a lei, pode não o ser, sendo aceitos orçamentos equilibrados ou superavitários, não sendo constitucionais os deficitários.

A vedação a orçamentos deficitários coaduna-se com o regime de compensação exigido nas intervenções parlamentares, fazendo com que toda emenda que afete negativamente a proposta apresentada, aumentando o gasto, deva ter sua contrapartida oferecida já no próprio corpo da proposição.

Em se tratando de créditos adicionais, a sistemática de emendamento, quanto às restrições concernentes às receitas e cancelamentos, é a mesma prevista na apreciação do projeto de lei orçamentária anual, segundo a redação inserta no § 3º do art. 166 da CF.⁵

A *Lex Legum*, em seu art. 166, § 3º, II, reforça a tese de que os créditos adicionais são encaminhados ao Congresso Nacional com equilíbrio entre as dotações contempladas com acréscimos e os cancelamentos necessários à satisfação do pleito. Presente se faz o regime constitucional orçamentário da “compensação”, não sendo aceito pelo ordenamento constitucional despesas sem sua correspondente fonte de financiamento. Receitas sem despesa, como já visto, é possível, mas gasto sem seu sustentáculo, não.

Submetem-se ao regime da compensação também as emendas parlamentares, que somente poderão ser aprovadas com a indicação dos recursos necessários. A regra geral é de que os recursos são provenientes de anulação de despesas já previstas no projeto do Executivo. Assim é o caso da proposta orçamentária original encaminhada pelo Executivo em 31 de outubro de cada ano. A excepcionalidade é reservada tão-somente com a correção de erros e omissões, hipótese que alicerça, por exemplo, eventuais reestimativas de receitas.

⁵ “Art. 166 - -----

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, 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; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.” (grifamos)



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

TAXIONOMIA DAS EMENDAS

A prerrogativa parlamentar de interferir na alocação dos recursos públicos é materializada por intermédio de emendas aos projetos de lei alusivos ao gasto público. O art. 24, da Resolução nº 1, de 2001-CN – Res. nº 1/01 - CN ⁶, enumera as possibilidades e os limites individuais e coletivos quanto ao emendamento de um projeto de crédito adicional.⁷

Aos projetos de crédito adicional somente poderão ser apresentadas emendas individuais, até o limite de vinte. Não estão inseridas neste limite as emendas relacionadas à receita, ao texto do projeto e ao cancelamento parcial ou total da dotação.

Assim, o limite de emendas por mandato parlamentar ou por coletivo (bancada estadual ou regional ou comissão permanente das duas Casas) diz respeito somente às emendas à despesa, ou seja, àquelas que crescem ou criam crédito orçamentário no PL de crédito adicional.

Tais emendas podem suplementar uma ação existente, ou gerar uma ação não contemplada na lei orçamentária anual, no caso dos créditos especiais. De qualquer forma, subsiste um único preceito para ambas as modalidades de crédito: o equilíbrio ou superávit orçamentário. Equilíbrio materializado por intermédio da indicação dos recursos provenientes da anulação de outras despesas.

As emendas à receita provocam desequilíbrio positivo no crédito adicional. Eventual reestimativa decorrente de erros e omissões poderão ser alocadas para a reserva de contingência, nos casos da inexistência de emendas para alocação da nova previsão. Esta alternativa preservaria o equilíbrio formal do orçamento por ser a reserva um crédito que contém uma “não despesa”.

Quanto aos cancelamentos, é evidente que o mandamento prescrito no art. 24, da Res. nº 1/01 - CN, foi redigido na premissa de os cancelamentos interferirem na programação de despesa proposta pelo Poder Executivo, constante da lei orçamentária anual.

Neste caso, não haveria limites individuais para a apresentação de emendas. Mas, haveria um desequilíbrio entre as estimativas de receitas e as despesas correspondentes. Os recursos seriam apropriados pela relatoria geral do orçamento e alocados adequadamente em outra programação, que poderia ser, inclusive, a reserva de contingência.

⁶ Resolução nº1, de 2001-CN - Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

⁷ Art. 24. Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, quanto ao seu anexo de metas e prioridades, do orçamento anual e de seus créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

A mesma analogia pode ser aplicada para os créditos adicionais. Nesta eventualidade, poderia haver proposições apenas cancelando despesas inclusas no anexo das suplementações do crédito (Anexo I) e, de modo análogo à lei orçamentária, isenta do limite individual de 20 emendas.

Ocorre que recentemente as emendas de cancelamento tem sido voltadas, nos créditos adicionais, não para o cancelamento da programação proposta pelo Executivo, mas para supressão da programação cancelada e oferecida como compensação ao acréscimo proposto no PL.

EMENDAS DE CANCELAMENTO QUE SUPRIMEM CANCELAMENTOS

Qual a natureza das emendas que suprimem o cancelamento?

Isso acontece quando o parlamentar deseja subtrair, no todo ou em parte, dotações propostas no Anexo II (cancelamentos) do projeto de lei de crédito adicional. Esse Anexo compõe a contrapartida dos recursos encaminhados para suplementação, contém a “fonte de financiamento” da suplementação.

Como instrumento de retificação da lei orçamentária anual, o projeto de crédito adicional é composto de anexo exclusivo para a suplementação (Anexo I) e um anexo exclusivo para os cancelamentos (Anexo II). Ao cancelamento proposto na suplementação parece não haver dúvidas sobre os limites individuais de emendas e as providências necessárias à manutenção do equilíbrio orçamentário, já explanado anteriormente. Nesse caso, a aplicação da analogia aos procedimentos concernentes ao projeto de lei orçamentária resta sensivelmente prejudicada devido às especificidades atinentes ao crédito adicional.

Mas, nos casos em que os cancelamentos são propostos no Anexo II, persiste dúvidas e controvérsias, especialmente quanto ao limite alusivo ao número de emendas e, as providências legislativas necessárias à ulatimação do crédito no âmbito do Congresso Nacional.

A importância deste tema revestiu-se de relevância no vigente exercício financeiro, devido à constatação de que inúmeros cancelamentos, ofertados pelo Poder Executivo aos projetos de lei de créditos adicionais, são provenientes de emendas parlamentares, gerando reação em cadeia no parlamento, estimulando o oferecimento de emendas de cancelamento do Anexo II.

LIMITES DE EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS

No processo de apreciação da lei orçamentária anual, o parlamentar tem a prerrogativa de interferir no gasto público por intermédio de emendas individuais e coletivas. Na hipótese extrema de um crédito ser proposto cancelando toda a iniciativa parlamentar, decorrente das 15 emendas de bancada e mais as suas 20



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

individuais, cremos ser legítima a atuação visando inibir a iniciativa do Poder Executivo.

Esse procedimento somente seria possível por intermédio da apresentação de emendas suprimindo o cancelamento. A iniciativa do parlamentar possui simetria com o mecanismo de “freios e contrapesos”, ínsito no molde constitucional, forçando o equilíbrio do poder de iniciativa do Executivo e o poder de revisão do Parlamento, inclusa a prerrogativa do sobrestamento da iniciativa, neste caso, entendida como nociva aos interesses do Congresso.

O ônus de alterar deve ser do Executivo visto que a emenda objetiva somente preservar a programação anteriormente aprovada pelo Congresso e presente na lei orçamentária, sancionada pelo próprio Executivo.

Portanto, a supressão por emenda do cancelamento (Anexo II) presente no crédito adicional não deve estar submetido ao limite de 20 emendas individuais por parlamentar. Todavia, se tais emendas de cancelamento não devem se submeter à restrições numérica o mesmo não ocorre à aplicação do regime constitucional da compensação.

O EQUILÍBRIO DO CRÉDITO E AS EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO

A emenda de supressão de cancelamento provoca um desequilíbrio negativo no crédito ao reduzir a fonte de financiamento constante do Anexo II e que deve vir acompanhada da correspondente proposta de cancelamento do crédito que está sendo suplementado ou criado no Anexo I.

Se assim não o fosse, a quem caberia o ônus de apresentar as suplementações que deverão ser canceladas para preservar tal equilíbrio? A Res. nº1/01-CN é silente a respeito do tema.

Caso a interpretação fosse inclinada para a analogia entre as suplementações, ou seja, suplementar uma dotação no Anexo I e, ao mesmo tempo, cancelar outra programação, seria necessária a apresentação de cancelamento de suplementação proposta no Anexo I. Ou seja, a condição constitucional para a apresentação e aprovação de emendas é a indicação de recursos compensatórios, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, se não caracterizados o erro ou omissão.

Dessa sorte, é lícito supor a mesma condição para a hipótese simétrica, mas de sentido negativo. A apresentação de emenda cancelando o cancelamento (Anexo II), tem que estar associada a um cancelamento compensatório, ou seja, uma anulação de despesa no Anexo das suplementações (Anexo I). Estar-se-ia preservando o texto constitucional no que se refere à manutenção do equilíbrio orçamentário para os casos de crédito adicional.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

Outra interpretação seria o Relator do projeto de crédito adicional adequar a programação. Nesse caso o ônus recairia sobre o Relator. Esta interpretação estaria albergada na analogia às emendas de cancelamento parcial ou total de dotação, isentas de limites quanto ao nº de emendas e de cancelamento compensatório. Mas, não haveria, neste exemplo, que se falar em cancelamento compensatório. Eis que, quando há cancelamentos em dotações pertinentes à programação da lei orçamentária, subsiste uma receita estimada superior às despesas fixadas.

Mas, os cancelamentos à programação proposta no projeto de lei orçamentária possuem atributos, efeitos e naturezas distintas. Este tipo de cancelamento provoca um desequilíbrio positivo, e os recursos correspondentes poderão ser utilizados pelo Relator-Geral. No caso de projetos de créditos adicionais, o cancelamento no Anexo II provocaria um desequilíbrio negativo e, conseqüentemente, destituído das características pertinentes ao outro tipo de cancelamento, cuja ocorrência encontra alicerce somente na tramitação do projeto de lei orçamentária anual.

A Constituição não deixa margem a dúvida quanto à resposta, cabe o ônus ao autor da proposição. Dizer-se-á que, efetivamente, o cancelamento compensatório no processo orçamentário não é aquele indicado na emenda, mas sim aquele proveniente do “banco de fontes”, conjunto de recursos amealhados pelos relatores em suas áreas temáticas ou pelo relator-geral no universo da proposta orçamentária.

Ocorre que o fato da origem do recurso compensatório advir, na maioria das vezes do banco de fontes - não ocorre nos casos de destaques não aprovados pelo relator, não exime o autor da emenda de sua indicação. Tem-se aqui uma exigência constitucional voltada à responsabilização política do autor da iniciativa de propor mudanças no projeto em apreciação. A indicação do que cancelar, como bem o sabem seus autores, tem significativo caráter político e não meramente técnico.

AUTORIA DE EMENDA SUPRESSIVA DE CANCELAMENTO E O REGIME DA COMPENSAÇÃO

Portanto, as emendas de supressão do cancelamento não se coadunam com as emendas de cancelamento previstas na Resolução nº 1, de 2001-CN. Possuem natureza diametralmente oposta e não estão positivadas no ordenamento orçamentário vigente. Deveriam simplesmente denominar-se emendas de cancelamento ao Anexo II.

As emendas de cancelamento previstas na Resolução nº 1, consoante demonstrado, provocam um desequilíbrio positivo. O cancelamento proposto, caso aprovado, produz um efeito positivo entre receitas estimadas e despesas fixadas.



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

O contrário ocorre nas emendas que suprimem o cancelamento, ou emendas de cancelamento ao Anexo II, o resultado é, em um primeiro momento, um desequilíbrio negativo entre as suplementações propostas no Anexo I e os cancelamentos ofertados no Anexo II.

O equilíbrio orçamentário necessário para a harmonia e adequação do crédito aos preceitos e princípios constitucionais vigentes é a apresentação de um valor compensatório para neutralizar os efeitos do cancelamento proposto.

Entendemos não haver alternativa diversa. As emendas devem indicar os recursos necessários para o seu acolhimento e, somente são admitidos os recursos provenientes de anulação de despesas, exceto para os casos de erros ou omissões (CF Art. 166, § 3º, II).

Não se tratando de erros ou omissões, a anulação de despesa a que se refere o dispositivo constitucional somente pode e deve ser concretizada por intermédio de uma anulação de outra despesa neutralizando o cancelamento apresentado ao Anexo II. Esta condição necessária e suficiente concretiza-se exclusivamente com a apresentação de uma anulação de despesa no Anexo das suplementações (Anexo I).

Ou seja, o inconformismo parlamentar com os cancelamentos sugeridos pelo Poder Executivo (Anexo II), em um projeto de lei de crédito adicional, somente pode ser concretizado mediante a apresentação de emenda cancelando dotação constante do Anexo II e, ao mesmo tempo, cancelando programação constante do anexo das suplementações (Anexo I).

Portanto, emendas de cancelamento ao Anexo II - emendas supressivas de cancelamento - possuem a mesma natureza de uma emenda ao Anexo I – emenda à despesa - associada a um cancelamento, distinguindo-se apenas no resultado que provocam no montante do projeto de lei de crédito adicional. As emendas suplementando ação constante do Anexo I, exigem, consoante mandamento constitucional explícito, anulação de despesa compensatória, e, tais despesas somente podem estar neste mesmo Anexo. Nesta hipótese, o resultado da atuação parlamentar é neutro, em alusão aos valores totais do crédito, não o aumentam ou o diminuem.

De outro modo, as emendas ao Anexo II, cancelando dotação proposta pelo Poder Executivo, também exigem, consoante o mesmo mandamento constitucional, de forma implícita, anulação de despesa compensatória que, para completa eficácia do prescritivo, tais despesas somente podem constar do Anexo I. Nesta hipótese, o resultado da atuação parlamentar é negativo, reduzindo os valores totais do crédito.

Neste diapasão, elogiável a iniciativa do Relator-Geral do PLN nº 31, de 2003 – Proposta Orçamentária para o exercício de 2004 -, que incluiu em seu Parecer Preliminar – Parte B, item dispondo que : "**35. Nos termos do art. 29, §**



CONGRESSO NACIONAL

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – COFF/CD
CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CONORF/SF
ETC Nº 1 / 2003 – CN – EMENDAS SUPRESSIVAS DE CANCELAMENTO EM CRÉDITOS ADICIONAIS

2º, da Resolução nº 01, de 2001–CN, as emendas aos projetos de lei de créditos adicionais à lei orçamentária para 2004, que tenham por finalidade o cancelamento da anulação de dotações orçamentárias, conforme art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/64, devem indicar, em compensação, a programação suplementada ou acrescida a ser cancelada no projeto de lei.”

CONCLUSÕES

1. Os parlamentares não estão submissos aos limites, individuais ou coletivos, para os casos de emendas versando sobre cancelamentos ao Anexo II;
2. As emendas de cancelamento ao Anexo II, possuem a mesma natureza e atributos das emendas visando suplementar ação no Anexo I. A diferença está tão-somente no resultado financeiro do crédito adicional. As suplementações ao Anexo I, por intermédio de emendas, não modificam o valor total do crédito adicional. Por outro lado, as suplementações ao Anexo II, diminuem o valor total.
3. Na apresentação de emendas a créditos adicionais é necessária, consoante mandamento constitucional, e agora regimental, a apresentação de cancelamento compensatório;
4. As emendas supressivas de cancelamentos não estão sujeitas aos limites numéricos individuais ou coletivos aplicáveis às emendas à despesa por destinarem-se exclusivamente à manutenção da programação já existente na lei orçamentária, além de não existir limitação expressa na Resolução nº 1/01-CN;
5. Somente nos casos de erros e omissões, caso de reestimativa de receitas, é dispensada a apresentação de cancelamento compensatório.

SUGESTÕES

Alterar a Resolução nº 1/01-CN:

- prevendo expressamente as emendas supressivas de cancelamento para as proposições destinadas a cancelamento da programação constante do Anexo II (cancelamento) dos projetos de créditos adicionais;e
- exigindo o regime da compensação para as emendas supressivas de cancelamento, mantendo-as isentas de limites numéricos tanto individuais como coletivos.

Brasília, 15 de outubro de 2003.

Eber Zoehler Santa Helena

consultor

Luiz Fernando de M. Perezino

consultor