



CONGRESSO NACIONAL  
COMISSÃO MISTA DE PLANOS,  
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

**PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL  
PARA O PERÍODO DE 2008-2011**

(Projeto de Lei nº 31/2007-CN)

**RELATÓRIO DO COMITÊ DE  
ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS**

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE ÀS EMENDAS  
APRESENTADAS AO PPA 2008-2011**

Presidente: Senador José Maranhão (PMDB/PB)  
Cordenador: Deputado Zé Gerardo (PMDB/CE)

22/11/2007



RELATÓRIO DO COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE  
EXAME DE ADMISSIBILIDADE ÀS EMENDAS APRESENTADAS AO  
**PPA 2008-2011**

Exame de Admissibilidade às emendas  
apresentadas ao PL nº 31/2007 – CN –  
Plano Plurianual para o Quadriênio 2008-  
2011- PPA 2008-2011.

## **I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

1. O Comitê de Admissibilidade de Emendas, constituído nos termos do art. 18, IV, da Resolução nº 1, de 2006-CN, apresenta a seguir o exame de admissibilidade das emendas coletivas e individuais apresentados ao PL nº 31/2007 – CN, Plano Plurianual para o Quadriênio 2008-2011- PPA 2008-2011. Observamos que as emendas de Relator, caso existentes, serão analisadas após a apresentação do Relatório.

2. Conforme art. 25 da mesma Resolução, cabe ao referido Comitê propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual<sup>1</sup>. Os relatórios de admissibilidade devem ser votados pela CMO antes da apreciação do mérito das respectivas matérias, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO.

3. O exame de admissibilidade de emendas ao PPA corresponde ao exame preliminar, anterior ao de mérito, que verifica a compatibilidade da proposição com as normas constitucionais, legais e regimentais, nos termos do art. 146 da Resolução nº 1/2006 – CN. Esse dispositivo determina que a emenda à proposição em tramitação na CMO, que contrariar norma constitucional, legal ou regimental, será inadmitida, caso aprovada na CMO a proposta do Comitê de Admissibilidade (arts. 15, XI, e 25 da Resolução).

## **II. ADMISSIBILIDADE EM FACE DA CF E DA LEI COMPLEMENTAR**

4. O exame de compatibilidade com o texto constitucional significa que a proposição não fere dispositivos ali presentes. Se ausente disposição expressa proibitiva, a proposição mostra-se compatível, em princípio.

---

<sup>1</sup> Nos demais projetos de lei, o Relator deverá indicar, em seu relatório, em demonstrativo específico, as emendas que, em seu entendimento, devem ser declaradas inadmitidas, pelo Presidente. Nesses casos, o Presidente declarará a inadmissibilidade das emendas no Plenário da CMO, imediatamente antes do início da discussão do correspondente relatório.



5. A compatibilidade da iniciativa da emenda com relação ao texto constitucional há de se verificar, em especial, se a ação proposta encontra-se no rol de competências materiais privativas ou comuns da União com os demais Entes da Federação. Ademais, devem ser observadas as vedações a transferências voluntárias da União para outros Entes.

6. A discordância da emenda ao PPA com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais não ocasionam inadmissibilidade, pois são esses que devem ser elaborados em consonância com o PPA, art. 166, § 4º, da Constituição.

7. Também não se consideram inadmissíveis emendas ao PPA que dependam de legislação posterior, como é o caso de lei que venha a criar fundos. Depreende-se, do exame dos artigos 16 e 17 da LRF, que tanto a lei orçamentária quanto a lei do Plano Plurianual tem função preordenadora quanto à ação planejada de despesas futuras. Assim, se são as leis e atos normativos que devem ser compatíveis com o orçamento e o PPA, não há como se inferir pela inadmissibilidade de emendas que dependam de lei ainda não vigente.

8. As emendas ao Plano Plurianual devem ser compatíveis com a legislação complementar, especialmente a Lei nº 4.320/64 e a LRF.

### **III. ADMISSIBILIDADE EM FACE DAS NORMAS REGIMENTAIS**

9. As emendas ao PPA submetem-se ao disposto na Resolução nº 1, de 2006. A Resolução nº 1/2006-CN apresenta-se sucinta em termos de normatização da apresentação de emendas parlamentares ao PPA, resumindo-se a dispor, em seu art. 100, que *“aplica-se, no que couber, às emendas às ações orçamentárias do plano plurianual, as disposições relativas às emendas à despesa do projeto de lei orçamentária anual”*.

10. A nova Resolução prevê a apresentação de até 5 emendas de bancada estadual, 5 emendas de Comissão e 10 emendas individuais ao projeto de lei do plano plurianual.

11. Deve-se verificar, preliminarmente, a compatibilidade da ação proposta com as competências de cada Comissão ou Bancada Estadual, nos termos daquela Resolução.

12. A emenda à ação do PPA deve estar filiada a um determinado programa, que deverá constar do projeto de lei ou ser incluído por outra emenda. Somente deve ser considerada inadmitida a emenda quando inexistente no Plano o programa indicado na ação, ou quando a ação da emenda não puder ser incluída em outro programa.

13. A ação proposta pela emenda não pode contemplar múltiplas ações que devem ser objeto de ações distintas, nos termos da LDO e da Resolução. Essa regra vale tanto para análise das emendas ao orçamento quanto para o PPA, lembrando que, nesse último caso, a programação pode estar adensada ao



nível de ação orçamentária, um nível maior do que o subtítulo orçamentário. Cumpre ressaltar também a especificidade do PPA quanto à necessidade de discriminar particularmente os Projetos de Grande Vulto (conforme aprovado no Parecer Preliminar do PPA). O PPA exige discriminação em ação específica de todos os Projetos de Grande Vulto.

14. O PPA e o Anexo de Metas da LDO, de forma diferente do orçamento, são estruturados ao nível de ações orçamentárias - e não de subtítulo. Conforme a LDO (art. 6º, VI), o subtítulo é o menor nível de categoria de programação que consta da lei orçamentária. O subtítulo é utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação, quando esta tem caráter genérico. É o caso de ações do tipo infraestrutura turística ou urbana e outras ações de caráter genérico cuja especificação espacial (nome do Estado ou Município) é encontrada no subtítulo.

15. As emendas ao PPA que indiquem recursos para ações com natureza de subtítulo, típico de emenda ao projeto de lei orçamentária, somente poderiam ser acolhidas, em princípio: na forma englobada, ao nível de ação de caráter genérico (nacional ou regional); ou no título genérico “*Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação*”, previsto no Parecer Preliminar do PPA.

16. Ressaltamos que o Parecer Preliminar aprovado dispensa a especificação de projetos de pequeno vulto (custo total inferior a vinte milhões). Conforme item 2.2.5. do referido Parecer, fica dispensada a discriminação no Plano:

*“I – das atividades e das operações especiais cujo valor total para o período do Plano seja inferior a setenta e cinco milhões de reais;*

*II – dos projetos cujo custo total estimado seja inferior a vinte milhões de reais.*

*III – das ações orçamentárias cujo cronograma completo de execução esteja limitado a um exercício financeiro”.*

17. As ações orçamentárias que se enquadrarem no item 2.2.5 comporão, de forma agregada, o título “*Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação*”, constante de cada programa do Plano.

18. O item 2.2.5.1 do Parecer Preliminar, no entanto, determinou a obrigatoriedade da inclusão no PPA, independente dos parâmetros mencionados no item 2.2.5 do mesmo Parecer, das programações derivadas de emendas ao projeto de lei do Plano Plurianual que tenham como objeto as ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO-2008. Dentre as ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO-2008, encontram-se algumas “ações” com natureza de subtítulos orçamentários.

19. Na análise de admissibilidade das emendas apresentadas, encontramos várias emendas propondo “ações” com natureza de subtítulo, que poderiam vir a ser inadmitidas por esse motivo – nível de detalhamento inadequado. Todavia, em face da exceção no Parecer Preliminar, que absorveu



todas as ações constantes do Anexo de Metas e Prioridades da LDO-2008, com natureza de ação ou subtítulos, não consideramos razoável dar tratamento diferente às demais emendas. Consideramos as mesmas, portanto, como admissíveis, caso observem as demais normas legais e regimentais.

20. Deve-se salientar ainda que, para se admitir no PPA eventuais "ações" com natureza de subtítulo, essas devem observar estritamente as normas aprovadas pela CMO relativas à necessidade de contemplarem, no caso de emenda de Bancada, uma única obra ou empreendimento, não podendo resultar, na execução, em transferências voluntárias para mais de um ente federativo ou entidade privada, em atendimento ao art. 47, II da Resolução, bem assim do Relatório de Atividades do Comitê aprovado pela CMO (itens 20 a 27).

#### **IV. CRITÉRIOS UTILIZADOS**

21. Na análise preliminar da admissibilidade das emendas apresentadas ao PPA 2008-2011 verificamos a existência de um grande número de emendas que, da forma como foram apresentadas pelos Autores, não poderiam ser admitidas por contrariarem dispositivos específicos da Resolução nº 1, de 2006-CN.

22. Deve-se considerar, no entanto, o fato de que a nova Resolução que comanda o processo de apreciação do plano plurianual e da lei orçamentária determinou procedimentos inovadores em relação à prática da apresentação de emendas no âmbito do Congresso Nacional, sendo que a absorção dessas novas diretrizes nem sempre se dá de forma imediata no conjunto dos autores.

23. Sendo assim, este Comitê empreendeu um grande esforço no sentido de sugerir aos Autores adequações que promovessem o saneamento de aspectos das emendas que necessitavam de ajustes, buscando torná-las adequadas ao que dispõe a Resolução, adotado o seguinte processo:

I - Expedição de Ofício do Comitê ao Autor da emenda, indicando os pontos conflitantes da emenda que levariam à sua inadmissibilidade, dando-se prazo para a análise dos pedidos;

II - Encaminhamento dos pedidos de adequação da emenda dos Autores diretamente ao Presidente da CMO;

III - Exame da admissibilidade da emenda, levando-se em conta os ajustes propostos.

Ressaltamos que a análise dos pedidos de alteração de elementos da emenda, apresentada perante a CMO, são da competência exclusiva de seu Presidente. Tendo em vista, no entanto, o prazo exíguo que o Relator do PPA teve para a apresentação de seu Relatório, que depende do exame prévio de admissibilidade, este Comitê diligenciou, mediante entendimento com o Presidente da CMO e com o Relator do PPA, no sentido de analisar



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS

preliminarmente a admissibilidade das emendas, considerando a viabilidade das mudanças propostas.

No caso de ser identificado, pelo Presidente da Comissão, obstáculos às adequações propostas pelos Autores, deve-se considerar prejudicado o pleito e o respectivo parecer deste Comitê.

24. O critério básico utilizado pelo Comitê para análise da admissibilidade foi o definido na Resolução nº 1, de 2006-CN e no Relatório de Atividades aprovado pela CMO. Dessa forma, considerando-se os Ofícios apresentados pelo Autor, não foram admitidas as emendas que não especificavam projeto ou a obra, conflitavam com o disposto na LDO ou referiam-se a ações extra-orçamentárias.

25. Diante do exposto, apresentamos, no **Anexo I**, a relação final das proposições com parecer pela inadmissibilidade por parte desse Comitê, as quais submetemos à deliberação da CMO. As demais emendas são consideradas admitidas pelo Comitê.

Brasília, 22 de novembro de 2007.

Deputado ZÉ GERARDO - *Coordenador*

Deputado ALEX CANZIANI

Deputado CARLOS ALBERTO LERÉIA

Deputado FÁBIO RAMALHO

Deputado CLÁUDIO CAJADO

Deputado ROSE DE FREITAS

Deputado WELLINGTON ROBERTO

Senador CÍCERO LUCENA

Senador JOÃO RIBEIRO

Senador WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA

**COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS - Pareceres pela INADMISSIBILIDADE****Autor: Bancada de Rondonia**

EMENDA: 71230005

**PROGRAMA**  
0122 SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA  
E ESGOTO**AÇÃO**  
IMPLANTAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO EM MUNICÍPIOS DE ATÉ 50.000  
HABITANTES NO ESTADO DE RONDÔNIA**OBJETIVO**Obras para implantação de serviços de água,  
esgoto sanitário e resíduos sólidos.**FINALIDADE**  
diminuir a incidência de doenças causadas  
pela carência dos serviços propostos.**OBSERVAÇÃO**  
EMENDA GENÉRICA. O MINISTÉRIO DAS CIDADES NÃO POSSUI AÇÃO PELA  
QUAL POSSAM SER ATENDIDOS AMBOS OBJETIVOS DA EMENDA. AS AÇÕES  
SÃO ESPECÍFICAS PARA ÁGUA, OU ESGOTO, OU RESÍDUOS. ART. 41 DA  
RESOLUÇÃO PROIBE APROVAÇÃO DE EMENDAS QUE CONTRARIEM ESSE  
PRINCÍPIO.**Autor: Gilvam Borges**

EMENDA: 22610003

**PROGRAMA**  
0581 DEFESA DA ORDEM JURÍDICA**AÇÃO**  
CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO SEDE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO  
AMAPÁ**OBJETIVO**Construção do Edifício Sede do Ministério  
Público do Estado do Amapá**FINALIDADE**  
Por não ter uma sede própria, esta emenda  
tem por objetivo proporcionar condições  
adequadas ao ministério Público Estadual  
através da construção do edifício.**OBSERVAÇÃO**  
AÇÃO TÍPICAMENTE ESTADUAL CONTRARIA ART.25, VI, LDO 2008**Autor: Jayme Campos**

EMENDA: 23760003

**PROGRAMA**  
9991 HABITAÇÃO DE INTERESSE  
SOCIAL**AÇÃO**  
PROVISÃO DE MORADIA À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA POR MEIO DO  
FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (FAR)**OBJETIVO**constitui ativos para a União, junto ao Fundo de  
Arrendamento Residencial (FAR), produzindo ou  
adquirindo 40.000 novas unidades habitacionais  
com o propósito de arrendá-las ou aliená-las a  
famílias de baixa renda por intermédio de  
operações ao abrigo do F**FINALIDADE**  
promover a inclusão social por meio da  
redução do déficit habitacional.**OBSERVAÇÃO**  
O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NÃO É OPERADO POR  
INTERMÉDIO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO, MAS POR MEIO DO FUNDO DE  
ARRENDAMENTO RESIDENCIAL, QUE É EXTRA-ORÇAMENTÁRIO E CUJO  
PATRIMÔNIO É ADMINISTRADO PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.