



CONGRESSO NACIONAL

**COMISSÃO MISTA DE PLANOS,  
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA  
PARA 2009**

(Projeto de Lei nº 38/2008-CN)

**COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS - CAE**

**RELATÓRIO DE ATIVIDADES**

(Diretrizes e orientações para Análise da admissibilidades de emendas, em razão do art. 25 da Resolução nº 1/2006)

**Presidente:** Deputado MENDES RIBEIRO FILHO (PMDB/RS)  
**Coordenador:** Deputado Eliseu Padilha (PMDB/RS)

29/10/2008



## RELATÓRIO DE ATIVIDADES

### DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES PARA A ANÁLISE DA ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2009

Diretrizes e Orientações para a análise da admissibilidade de emendas ao projeto de lei orçamentária para 2009, em razão do art. 25 da Resolução nº 1/2006-CN.

<u>I. PARTE GERAL</u> .....	1
I.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	1
I.2 EMENDAS INDIVIDUAIS.....	2
I.3 EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL.....	3
I.4 EMENDAS DE COMISSÃO.....	10
I.5 A COMPATIBILIDADE DAS EMENDAS COM O PPA 2008/2011.....	13
<u>II. PARTE DISPOSITIVA</u> .....	15
II.1 DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS.....	15
II.2. DAS EMENDAS INDIVIDUAIS.....	16
II.3 DAS EMENDAS COLETIVAS.....	16
II.4. DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL.....	17
II.5. DAS EMENDAS DE COMISSÃO.....	19
II.6. A COMPATIBILIDADE DAS EMENDAS COM O PPA 2008/2011.....	20
ANEXO – EMENDAS DE BANCADA.....	23

#### I. PARTE GERAL

##### I.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. O Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE, constituído com base no art. 18 da Resolução nº 1, de 2006-CN, tem como papel examinar a admissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual. 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.

2. Pelo art. 21, os comitês permanentes darão à CMO e às Comissões Permanentes de ambas as Casas conhecimento das informações que obtiverem e das análises que procederem por meio de relatórios de atividades.

3. A Resolução, além de criar as emendas de remanejamento, redefine o objeto das emendas coletivas, de bancada estadual e de



Comissão, estabelecendo uma série de condições para sua admissibilidade.

4. É oportuno, neste momento, levar à apreciação da CMO o presente Relatório de Atividade, que contempla diretrizes e orientações que integram e preenchem as lacunas existentes no conjunto de normas objeto da análise da admissibilidade, permitindo assim uma atuação mais segura de parlamentares, bancadas e Comissões na apresentação das emendas ao projeto de lei orçamentária para 2009 – PLOA/2009.

5. As disposições contidas neste trabalho tomaram por base a experiência e os Relatórios aprovados pela CMO durante o processo de apreciação do projeto de lei orçamentária para 2008. A interpretação e aplicação das disposições da Resolução levou em consideração os propósitos e princípios que orientaram sua elaboração. A Resolução procurou superar problemas e distorções identificados no processo orçamentário no Congresso Nacional, destacando-se:

- a) Emendas de bancada com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, para diferentes Municípios (transferências voluntárias), implicando benefícios eleitorais individualizados em detrimento de seu caráter coletivo; utilização da emenda de bancada como forma de ampliar limite das emendas individuais;
- b) Emendas de comissão com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, implicando transferências voluntárias desvinculadas de políticas públicas com critérios universais de repartição;
- c) Falta de identificação precisa e de visibilidade do objeto da emenda – a programação genérica não indica de forma precisa o objeto da emenda coletiva nem sua aplicação espacial;
- d) Recorrência e exacerbação de conflitos decisórios – o atendimento de programação genérica relativa às transferências voluntárias passa a depender mais do poder de persuasão dos interessados do que do seu mérito; falta de igualdade de mandatos no direcionamento de transferências voluntárias;
- e) Obras estruturantes: falta recursos, continuidade e conclusão – pulverização de recursos pela individualização das iniciativas políticas.
- f) Entidades privadas: conflito de interesses entre o Autor da emenda e a entidade beneficiada.

## 1.2 EMENDAS INDIVIDUAIS

6. A Resolução prevê a apresentação de até 25 emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. O valor total de atendimento das emendas



por autor é fixado no Parecer Preliminar que definirá, também, a programação passível de ser objeto de emendas individuais.

7. As emendas individuais que destinem recursos para *entidade privada* estão agora sujeitas a maior grau de controle de sua admissibilidade. Pelo art. 50 da Resolução, devem atender às disposições da LDO, estipular as metas que a entidade deverá cumprir, compatíveis com o valor da emenda, e identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção.

8. Não foram estabelecidas, para as emendas individuais, as restrições existentes quanto às emendas coletivas no que se refere às programações genéricas.

9. As emendas individuais destinadas a entidades privadas poderão contemplar mais de uma entidade, desde que devidamente identificadas na Justificação, nos termos do art. 50 da Resolução.

10. No caso de projetos, a Resolução prevê que, em seu conjunto, as dotações de emenda individual devem ser suficientes para a conclusão da obra ou da etapa de execução a que se refere.

11. Considerando o elevado quantitativo de emendas individuais e a necessidade de sua análise detalhada no curto prazo, o Comitê propõe sua atuação conjunta com as Relatorias Setoriais, de forma a incorporar ao seu Relatório de Atividades as propostas de parecer pela inadmissibilidade constantes dos respectivos Relatórios, conforme art. 70, III, "c", da Resolução.

### I.3 EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

12. Estão previstas de 15 (quinze) a 20 (vinte) emendas de apropriação, conforme a bancada, além de 3 (três) emendas de remanejamento. Caberá aos membros do Senado a iniciativa de 3 emendas de apropriação.

13. Quanto às emendas de *remanejamento*, podem ser feitos acréscimos ou inclusões de dotações, sempre à conta de anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei (exceto Reserva de Contingência). Duas emendas de remanejamento podem indicar o cancelamento de uma mesma programação, observados os respectivos montantes.

14. As bancadas somente poderão propor remanejamentos de dotações no âmbito da *mesma Unidade da Federação, do mesmo órgão e do mesmo grupo de natureza de despesa*<sup>1</sup> (art. 48). No atendimento dessas

---

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



emendas deve ser observada a compatibilidade das fontes de recursos (art. 38).

15. O inciso II do artigo 47 trata das restrições quanto ao objeto das emendas de bancada estadual, um dos pontos críticos da Resolução. As emendas de bancada estadual deverão ser de interesse de cada estado e identificar de forma precisa o objeto da emenda.

16. Além disso, não será 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.

17. A primeira condição (item a) é a necessidade de a emenda contemplar apenas *uma obra*. Não é definido na Resolução ou na LDO o que deve ser considerado como *obra*.

18. Conforme a lei das licitações (Lei 8.666/93), o conceito de obra está associado à construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta. O conceito de *obra* distingue-se da idéia de *serviço* <sup>2</sup>.

19. Não se considera como obras distintas, para efeito da primeira parte do art. 47, II da Resolução, a obra complexa ou empreendimento com objeto preciso, determinado e identificado, integrado por um conjunto de obras fisicamente contíguas ou funcionalmente interdependentes, com localização definida e finalidade comum. Trata-se de um conjunto de obras que fisicamente se integram como condição para a utilidade do todo. Será necessário, nesses casos, que a Justificação da emenda explicita as partes ou etapas que compõem o empreendimento.

20. Desse modo, atendidas as demais restrições da Resolução (previsão no PPA, obra de grande vulto ou estruturante, executado pela União e/ou um único órgão executor<sup>3</sup>, etc.) julgamos viáveis emendas de bancada estadual com a descrição do nome da obra ou do empreendimento "x", a *exemplo* dos seguintes casos, sem prejuízo de outros semelhantes:

- Construção de trecho rodoviário x (BR/101-UF).
- Infra-Estrutura Portuária - Dragagem do porto x.

---

<sup>2</sup> Os serviços são caracterizados como toda *atividade* destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.

<sup>3</sup> Estado/DF, Município ou Consórcio Público.



- Construção da Usina Hidrelétrica x.
- Implantação do Perímetro de irrigação x.
- Obras preventivas de enchentes – Canalização do Rio x.
- Estruturação de Unidade de Atenção Especializada em Saúde – Unidade de Saúde x.
- Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos – Sistema x .
- Implantação e Ampliação de Sistema Público de Abastecimento de Água - Sistema x.
- Recuperação e Despoluição do Rio x (ou canal x).
- Integração do rio x com a bacia hidrográfica y.
- Obras de Macrodrenagem na localidade x.
- Reurbanização das margens do Rio x
- Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano – Linha x.
- Expansão do Ensino Superior - Implantação do *Campus* Universitário x.
- Construção do Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada - CEITEC x.
- Construção do Centro Cultural x.
- Construção de Vila Olímpica x.
- Construção do Centro de Convenções x.
- Construção do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos x.
- Fomento à Agroindústria e Comercialização do Assentamento Rural x.
- Construção de Quebra-Mar x.
- Construção do Edifício-sede do Tribunal Federal x.
- (...)

21. De outra forma, caracterizam *infração à norma do art. 47, II, da Resolução*, por contemplarem obras distintas e para mais de um ente, a aprovação de emendas de bancada estadual com programação genérica que não indique exatamente a obra ou empreendimento pretendido<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Exemplos de **infração** à norma:



22. A especificação precisa do objeto da obra ou empreendimento permitirá melhor acompanhamento da execução de tais projetos, bem como a aplicação do disposto no art. 47, §§ 2º e 3º, da Resolução, que determina a continuidade das obras iniciadas por emendas de bancada. Particularmente para o processo de apreciação relativo ao orçamento de 2009 teremos, pela primeira vez, a aplicação prática desse dispositivo, nos seguintes termos:

“ 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 Estadual 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.

§ 3º Na hipótese do descumprimento do disposto no § 2º:

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. (grifo nosso)

23. As bancada estaduais, portanto, devem estar atentas à necessidade de reapresentar, neste exercício, as emendas aprovadas no exercício anterior. A verificação do disposto no art. 47, § 2º deve ser aplicável apenas aos projetos plurianuais que contemplem obra com objeto determinado. Portanto, não existe necessidade de repetição das

---

Construção de trechos rodoviários – no Estado x.

Implantação de portos fluviais – no Estado x.;

Construção de perímetros de irrigação – no Estado x.;

Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde - No Estado x.

Infra Estrutura Urbana nos Municípios – no Estado x.

Saneamento Básico para Controle de Agravos – no Estado x.

Sistemas de Esgotos Sanitários nos Municípios – no Estado x.

Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Abastecimento de Água – no Estado x.

Expansão do Ensino Superior - Campi Universitários – no Estado x.

Construção e Recuperação de Obras de Infra-Estrutura hídrica nos Municípios – Estado x.

Construção de Escolas Técnicas – no Estado x.

Infra-estrutura Turística nos Municípios – no Estado x.

Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário –no Estado x.

Implantação e Modernização de Estruturas Físicas de Unidades Funcionais de Segurança Pública – no Estado x.

Construção de quadras poliesportivas – no Estado x.



emendas de bancada estadual que foram destinadas a atividades e operações especiais, assim como a equipamentos.

24. Caberá à respectiva bancada estadual demonstrar, na ata da reunião de sua aprovação, a existência de eventual exceção à necessidade de repetição da emenda, identificando ainda o inciso em que se enquadre no § 2º do art. 47 da citada Resolução.

25. Considera-se também delimitado o objeto e atendido o requisito da primeira parte do art. 47, II, quando a emenda designar, no subtítulo, um conjunto articulado de obras ou empreendimento, que reflita um *plano integrado de ações*, no âmbito de um *único município ou região metropolitana* favorecida, a exemplo de:

- Infra-Estrutura Urbana no Município x (ou na Região Metropolitana x);
- Apoio a Projetos de Infra-Estrutura Turística no Município (ou na Região Metropolitana x);
- Apoio a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário no Município x (ou na Região Metropolitana x);

26. A Justificação da Emenda deverá descrever o plano existente que demonstre o conjunto articulado de ações objeto da emenda. Essa emenda deve observar ainda as restrições quanto à modalidade de aplicação (2ª parte do inciso II do artigo 47 da Resolução), que impede transferências voluntárias, convênios ou similares, para mais de um ente federativo ou entidade privada. Assim, no caso de ser beneficiada uma região metropolitana, a modalidade de aplicação deverá ser 30 – governo estadual ou 90 – aplicação direta pela União.

27. No caso de projetos, a emenda de bancada deve contemplar projeto de grande vulto (conforme definição do PPA – custo total acima de R\$ 20 milhões para o orçamento fiscal e da seguridade social), ou estruturante, como definido no Parecer Preliminar.

28. Deve-se atentar ainda para as emendas que destinam recursos ao grupo Investimento (Grupo de Natureza de Despesa – GND 4), que abrange o elemento de despesa<sup>5</sup> *obras e instalações* e também o elemento *equipamentos e material permanente*. A restrição de designação genérica do art. 47, II recai sobre a emenda quando o seu objeto for a execução de *obras*, não atingindo a aquisição de *equipamentos e material permanente*.

29. Assim, a emenda, para ser admitida, deve esclarecer no subtítulo que a programação genérica se destina à aquisição de equipamento e/ou material permanente, lembrando-se ainda da

---

<sup>5</sup> Identifica o objeto de gasto. O elemento de despesa não é explicitado na lei orçamentária, sendo identificado durante a execução orçamentária.





observância da limitação, no caso de transferências voluntárias, à uma única unidade federativa ou entidade privada.

30. A restrição da primeira parte do art. 47, inciso II, da Resolução nº 1, de 2006-CN, não recai sobre a emenda quando o seu objeto for a execução de *serviços*, observando-se ainda a segunda parte do art. 47, II, que limita a destinação a uma única unidade federativa ou entidade privada.

31. A segunda condição estabelecida no art. 47, II da Resolução, determina que a programação da emenda não pode dar margem ou resultar, na execução orçamentária, em transferência voluntária<sup>6</sup> convênios ou similares para mais de um ente da federação ou entidade privada.

32. A verificação do atendimento desta condição poderá se valer dos dados constantes da emenda relativos à *modalidade de aplicação* e ao *localizador* (consta do subtítulo orçamentário, revelado pela expressão “*nacional*”, ou “*no Estado de...*” ou “*no Município de...*”).

33. A conjugação do localizador com a modalidade de aplicação mostra a possibilidade de ocorrência ou não, durante a execução, de transferências voluntárias, convênios ou similares, para mais de um ente federativo ou entidade privada.

34. Considera-se que programações com localizador estadual no subtítulo combinada com a modalidade de aplicação 30 – estadual não podem resultar, em princípio, em transferências voluntárias para mais de um ente federativo<sup>7</sup>.

35. O inciso II do art. 47 prevê que a programação das emendas de bancada não podem 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.

36. Propomos a vedação da 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, quando da execução do programa de trabalho.

---

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> Deve-se alertar que o texto da LDO permite alteração da modalidade de aplicação, durante a execução orçamentária, no caso de impedimento de ordem técnica ou legal. Sugere-se, portanto, para evitar burla à Resolução, que se aperfeiçoe a redação da LDO no que tange à troca de modalidade de aplicação.



37. Não se poderá utilizar na mesma programação, simultaneamente, diferentes Modalidades de Aplicação, em decorrência do inciso II do art. 47 (2ª parte).

38. Deve-se identificar, no caso da modalidade de aplicação 30, 40 ou 50, respectivamente, um único Estado, Município ou Entidade Privada, destinatário dos recursos.

39. No caso da modalidade de aplicação 71 – Consórcio Público<sup>8</sup>, o mesmo deverá ser devidamente identificado pela emenda, aplicando-se ao mesmo todas as normas aplicáveis às entidades públicas e privadas, conforme a sua natureza. A denominação do Consórcio deverá constar do subtítulo da Emenda. Na Justificação da Emenda deverá constar a natureza do Consórcio, denominação, objeto, área de atuação e os Municípios que o integram. Deverá ainda ser anexada à ata da reunião da Bancada cópia de seu ato constitutivo. Aplicam-se aos Consórcios Públicos todas as restrições constantes da Resolução, em especial a exigência da emenda abranger um única obra/empreendimento.

40. As emendas de bancada deverão, conforme preceitua o art. 47, V, da Resolução, na sua justificação, conter os elementos técnicos e financeiros necessários à sua avaliação pelos Relatores.

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

<b>EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL NA RESOLUÇÃO 1, DE 2006-CN</b>		
<b>Ação</b>	<b>Condições Cumulativas</b>	<b>Dispositivo</b>
Projetos, Atividades, Operação	1. Objeto deve ser de interesse estadual	Art. 46

<sup>8</sup> Especial

Os Consórcios Públicos (associação pública ou pessoa jurídica de direito privado) são um instrumento de gestão associada, tendo sido criados pela Lei nº 11.107, de 2005. O consórcio público municipal viabiliza a realização de serviços comuns, entre si ou de forma conjunta com a União e Estados, tendo como objetivo o ganho de eficiência na gestão e na execução de despesas públicas. Possibilita, por exemplo, a parceria para a criação de aterros sanitários, coleta de lixo, hospitais regionais. O consórcio pode firmar contrato, convênio ou congêneres, receber auxílio, contribuições e subvenções sociais ou econômicas. Pode promover desapropriações e instituir servidões nos termos da declaração de utilidade, necessidade pública ou interesse social, podendo ainda ser contratado pela administração direta ou indireta dispensada a licitação. Será constituído por contrato, cuja celebração dependerá da ratificação, mediante lei, de um protocolo de intenções dos entes consorciados. As receitas e despesas viabilizam-se mediante contrato de rateio.



<b>EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL NA RESOLUÇÃO 1, DE 2006-CN</b>		
<b>Ação</b>	<b>Condições Cumulativas</b>	<b>Dispositivo</b>
	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 ou Operação Especial que contemple obra)	Condições 1 a 5	
	6. Emenda deve contemplar única obra (empreendimento)	Art. 47, II
	7. Deve contemplar projeto de grande vulto (como definido no PPA) ou estruturante (definido do Parecer Preliminar);	Art. 47, III
	8. Projetos já contemplados por emendas em anos anteriores devem ser concluídos	Art. 47, § 2º
Atividades e Operação Especial (que não contemple obra)	Condições 1 a 5	
	6. Só pode na modalidade de aplicação 30 – estados e 90 – aplicação direta	Art. 47, IV

#### I.4 EMENDAS DE COMISSÃO

42. A Comissão somente poderá apresentar emenda ao orçamento de acordo com a sua competência regimental nos quantitativos definidos no Anexo à Resolução.

43. O atual anexo da Resolução encontra-se defasado em virtude da criação, no Senado Federal, por meio da Resolução nº 1, de 2007, da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT. Essa Comissão não se encontra arrolada dentre aquelas com competência para apresentação de emendas coletivas.

44. 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.



45. Considerando que o art. 45 contém norma específica para emenda de remanejamento, às Comissões não se aplica a restrição quanto à Unidade de Federação prevista no art. 48 da Resolução nº 1/2006-CN.

46. O caráter institucional exigido das emendas de Comissão refere-se à compatibilidade das ações propostas com as competências regimentais da Comissão correlacionadas com a programação dos órgãos de que tratam as subáreas do Anexo à Resolução nº 1/2006-CN.

47. As emendas de Comissão não podem destinar recursos a entidades privadas, salvo se contemplar programação constante do projeto de lei.

48. 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 – União (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.

49. Também julgamos viável a interpretação do art. 44, II que permite às Comissões suplementar quaisquer programações desde que constantes do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo.

50. No entanto, no caso de programações destinadas às transferências voluntárias, o inciso III do art. 44 exige que a justificativa da emenda comprove que a aplicação dos recursos obedecerá aos elementos, critérios e fórmulas, em função da população beneficiada, fixados por política pública existente. Nesse caso, desaparece o caráter discricionário da programação genérica, criando-se condições para a admissibilidade da emenda. Para tanto o autor deverá comprovar que há *lei ou ato normativo vigente* que determine a forma de aplicação dos recursos.

51. As emendas de Comissão, no caso de falta de comprovação da existência de critérios de aplicação imparcial das dotações constantes de programação genérica, estão sujeitas às mesmas restrições contidas no art. 47, incisos II a V aplicáveis às emendas de bancada estadual.

52. 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 1, 2006-CN
---



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO  
COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS - CAE  
Emendas ao PLOA 2009 - Diretrizes e Orientações

Ação	Condições	Dispositivo
Projetos, atividades, Operação Especial	1. Competência da Comissão deve existir e estar relacionada às áreas e subáreas da Resolução	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 (lei ou ato normativo)	Art. 44, III
Obra (Projeto ou Operação Especial que contemple obra)	Condições 1 a 7	
	8. Emenda deve contemplar única obra (empreendimento)	Art. 44, II e 47, II
	9. Deve contemplar projeto de grande vulto (custo superior a R\$ 20 milhões); ou projeto estruturante definido no Parecer Preliminar	Art. 44, II e 47, III
Atividades e OE	Condições 1 a 7	
	8. Só pode na modalidade de aplicação 30 – estados e 90 – aplicação direta	Art. 44, II e 47, IV
	9. Vedada a destinação de recursos para entidades privadas, salvo se contemplar programação constante do projeto	Art. 44, II



## I.5 A COMPATIBILIDADE DAS EMENDAS COM O PPA 2008/2011

53. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual (individuais ou coletivas) devem ser compatíveis com o plano plurianual – PPA, nos termos da legislação vigente.

54. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual - PLOA contemplam a programação completa: função, programa, ação (projeto, atividade ou operação especial) e subtítulo; o PPA encontra-se detalhado ao nível de programa e ação, inexistindo subtítulo.

55. Os programas e seus atributos somente podem ser criados diretamente pelo PPA. Assim, toda e qualquer emenda ao orçamento deve-se vincular a algum programa existente.

56. Deve-se verificar, ainda, se a ação orçamentária proposta pela emenda ao PLOA 2009 consta do PPA 2008/2011 vigente<sup>9</sup>.

57. São compatíveis as emendas ao PLOA 2009 que pretendam criar ou aumentar dotação de subtítulo vinculado à ação orçamentária constante dos anexos do PPA 2008/2011 vigente. Lembramos que o art. 5º e o art. 24, II do PPA permitem a atualização dos valores das ações do Plano diretamente pela lei orçamentária.

58. A emenda ao PLOA que pretender criar ação nova, que não se encontra no PPA 2008/2011, em princípio, é incompatível com o mesmo. Vale lembrar, no entanto, que a lei do PPA 2008/2011 criou mecanismo de flexibilização à necessidade de que toda programação orçamentária conste de forma discriminada e detalhada antecipadamente no PPA. O artigo 22 dispensa de discriminação no Plano as ações orçamentárias cujo prazo de execução<sup>10</sup> restrinja-se a um único exercício financeiro. O art. 23 também dispensa de discriminação no PPA as ações de pequeno vulto (ainda que plurianual).

59. O parágrafo único do art. 23, paralelamente, determina que as ações orçamentárias cuja discriminação esteja dispensada pelo PPA - arts. 22 (ações anuais) e 23 (ações de pequeno vulto) - comporão um item de cada programa do Plano denominado “*Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação*”. Posteriormente, pelo menos

---

<sup>9</sup> Inclui o PPA publicado, as alterações decorrentes da lei orçamentária para 2008 e dos créditos especiais.

<sup>10</sup> Trata-se de prazo de execução de conformidade com o projeto básico, desde que existente, pressupondo-se ainda a continuidade da obra, como se depreende da Lei 8.666/93 (arts. 6º, 7º e 8º, especialmente).



uma vez em cada um dos anos subseqüentes, conforme art. 24 do PPA, o Poder Executivo divulgará, pela internet, os anexos atualizados do Plano, incorporando tais ações, agora de forma discriminada, em função dos valores das ações aprovadas pelo Congresso<sup>11</sup>.

60. Devemos acrescentar ainda os seguintes aspectos peculiares no exame da compatibilidade das emendas ao orçamento com o PPA:

- a) O Congresso Nacional, nos termos do art. 16, inciso V, do PPA, autorizou o Poder Executivo a incorporar no Plano as alterações de qualquer ação orçamentária (pequeno ou grande vulto) decorrente da aprovação da lei orçamentária para 2008, o que aconteceu por meio do Decreto nº 6.508, de 15 de julho de 2008. Assim, todas as ações que constaram da LOA 2008 (pequeno ou grande vulto) passaram a fazer parte do PPA 2008/2011, observados os vetos opostos ao Plano. Esta regra de absorção total do orçamento, pelo Plano, só valeu para 2008;
- b) Existem três possibilidades de se alterar diretamente a lei do PPA: projeto de lei de revisão anual até 31 de agosto de cada ano, não exercida<sup>12</sup>; projeto de lei específico, a qualquer momento (art. 15, § 1º); ou ainda crédito orçamentário especial para incluir novas ações de caráter plurianual, desde que apresentadas as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano (art. 15, § 5º). Observamos que se encontram em tramitação vários projetos de crédito especial;
- c) O § 2º do art. 10 da lei do PPA criou ainda a possibilidade de se empenhar e assinar convênio ou contrato de repasse de projeto plurianual de grande vulto à conta de programações genéricas (não específicas), no caso de transferências voluntárias para o financiamento de projetos de investimentos apresentados por Estados, Distrito Federal e Municípios. O PPA determinou que tais projetos devem ser especificados até o ano subseqüente ao da assinatura do convênio. Assim, para dar cumprimento a esse dispositivo, julgamos viável e necessária (nos termos do § 1º do art. 167 da CF) a criação de ação orçamentária própria, ainda que não especificada no PPA, por meio da emenda ao PLOA que contenha menção expressa ao convênio ou contrato de repasse.

---

<sup>11</sup> Vale ressaltar que os órgãos técnicos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>11</sup> têm entendido que o inciso II do § 3º do art. 15 da lei do PPA e o § 1º do art. 167, da CF não permitem a inclusão de *novas* ações plurianuais via lei orçamentária. Assim, é passível de indicação de veto, por parte dos referidos órgãos, a emenda contemplando ação de duração plurianual, ainda que de pequeno vulto, se não contemplada no PPA. Isso não impede, naturalmente, a apresentação de emendas propondo novos *subtítulos* plurianuais, desde que vinculados a ação (projeto) existente no PPA.

<sup>12</sup> O Poder Executivo não enviou, em 31 de agosto de 2008, projeto de revisão do PPA 2008/2011.



## II. PARTE DISPOSITIVA

### II.1 DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS

1. A admissibilidade das emendas ao projeto de lei orçamentária anual depende da observância dos mandamentos e proibições constantes das disposições constitucionais, legais e regimentais.
  - 1.1. Quanto à Constituição, devem ser observado em especial o que dispõe o § 3º do art. 166, quanto à necessidade de indicação dos recursos necessários ao seu atendimento, bem como as vedações constantes do art. 167 da Constituição;
  - 1.2. Destaca-se, nas Leis Complementares, o disposto no § 5º do art. 5º e no art. 45 da Lei Complementar nº101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
  - 1.3. Deve-se observar especialmente as disposições<sup>13</sup> contidas na lei do Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008) e suas alterações (Decreto 6.508 que incorpora as ações de pequeno vulto orçamento 2008 e créditos especiais) acerca da necessidade de programação da emenda ao orçamento constar, de forma discriminada, no PPA.
  - 1.4. Quanto à lei de diretrizes orçamentárias para 2009, destaca-se a necessidade de observância dos arts. 5º, 22 a 24, 32 a 39, 55, § 4º da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), especialmente quanto à necessidade da ação ser da competência da União<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ver especialmente os artigos 10, 16, 22 e 23 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.508, de 15 de julho de 2008 (incorporação das programações da lei orçamentária para 2008), bem como os créditos especiais enviados ao Congresso Nacional - <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>.

<sup>14</sup> “Art. 22. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com: (...)  
VI - ações que não sejam de competência da União, nos termos da Constituição, ressalvadas aquelas relativas:  
a) ao processo de descentralização dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros, urbanos e suburbanos, até o limite dos recursos aprovados pelo Conselho Diretor do Processo de Transferência dos respectivos sistemas;  
b) ao transporte metroviário de passageiros;  
c) à construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte;  
d) à malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado aos Estados e ao Distrito Federal; (...)”





- 1.5. Observar enfim as disposições sobre as emendas individuais e coletivas contidas na Resolução nº 1/2006-CN, nos arts. 37 a 50 e 140 a 147, bem como as demais disposições constantes do Parecer Preliminar e normas regimentais aprovadas pela CMO.
2. As emendas que destinem recursos para entidades privadas, a qualquer título, deverão observar as condições estabelecidas nos arts. 32 a 39 da LDO/2009 (Lei 11.768/2008).
3. A emenda que destinar recursos a entidade privada deverá identificar, na sua justificativa ou em campo próprio do sistema de emendas, o nome, o CNPJ e o endereço da entidade beneficiada, o registro no CNAS, quando couber, e o nome e CPF dos dirigentes e responsáveis pela direção, bem assim demonstrar a compatibilidade dos objetivos e das metas estabelecidas com o valor da emenda, em observância ao art. 50 da Resolução nº 1/2006-CN.
4. É vedada a destinação de recursos a entidade privada em que agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral o por afinidade, até o segundo grau, seja dirigente (art. 36, § 3º, da LDO/2009).

## II.2. DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

5. Para fins de cumprimento do disposto no art. 50 e 52, II, “k”, da Resolução nº 1/2006-CN, as emendas individuais deverão observar a programação passível de emendamento constante do Parecer Preliminar.
6. As emendas individuais destinadas a entidades privadas poderão contemplar mais de uma entidade desde que devidamente identificadas, nos termos do art. 50 da Resolução.
7. O Comitê atuará de forma conjunta com as Relatorias Setoriais de forma a incorporar ao seu Relatório de Atividades as propostas de parecer pela inadmissibilidade constantes dos respectivos Relatórios, conforme art. 70, III, “c”, da Resolução.

## II.3 DAS EMENDAS COLETIVAS

8. As emendas de Bancada devem observar os quantitativos de emendas constantes do Anexo a este Relatório e, as de Comissão, o Anexo da Resolução nº 1/2006-CN, atualizado pelo Parecer Preliminar.
9. As emendas coletivas de remanejamento permitem acréscimos ou inclusões de dotações, que somente podem ser atendidas à conta de



- anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei (exceto Reserva de Contingência), devendo-se observar a compatibilidade das fontes de recursos e dos identificadores de resultado primário.
10. Duas ou mais emendas de remanejamento do mesmo Autor podem propor cancelamento na mesma programação do projeto de lei, observados os respectivos montantes.
  11. Uma emenda de remanejamento pode propor cancelamento de mais de uma programação do projeto de lei.
  12. A ata da reunião da bancada ou da Comissão deverá esclarecer quais as programações e o montante cancelado para o atendimento das emendas de remanejamento.
  13. As emendas coletivas não poderão ser apresentadas e aprovadas na modalidade de aplicação 99 – A definir.
  14. A combinação do texto do subtítulo da emenda com a modalidade de aplicação não pode resultar em transgressão ao disposto no art. 47, II, que veda que a emenda possa dar origem a transferências para mais de um ente da federação ou entidade privada.
  15. As restrições do art. 47, II, da Resolução nº 1/2006 relativas a obras aplicam-se a projeto, atividade ou operações especiais.
  16. As emendas coletivas que destinarem recursos a entidades privadas deverão identificar, no subtítulo, a beneficiária em razão do disposto no art. 47, II da Resolução.

#### II.4. DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

17. As emendas de remanejamento de Bancada Estadual somente poderão propor remanejamento de dotações no âmbito da mesma Unidade da Federação, do mesmo órgão e do mesmo grupo de natureza de despesa (art. 48).
18. 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 Estadual até a sua conclusão, salvo se (art. 47, § 2º):
  - 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.
- 18.1. Caberá à respectiva bancada estadual demonstrar, na ata da reunião de sua aprovação, a existência de eventual exceção à



necessidade de repetição da emenda apresentada ao PLOA 2008, com base nos incisos do § 2º do art. 47 da Resolução.

- 18.2. A necessidade de repetição das emendas de bancada estadual de que trata este item somente é aplicável quando se destinem a obras de caráter plurianual com objeto determinado.
19. As modalidades de aplicação 30 (estado), 40 (município), 71 (Consórcios Públicos) e 50 (entidades privadas) não poderão ser utilizadas na mesma emenda.
20. As emendas de Bancada Estadual deverão:
  - 20.1. Identificar de forma precisa o seu objeto (Art. 47, II, da Resolução), vedada a designação genérica de programação que possa:
    - 20.1.1. contemplar obras distintas; ou
    - 20.1.2. resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou mais de uma entidade privada;
  - 20.2. no caso de projetos, contemplar, alternativamente, a:
    - 20.2.1. projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual 2008/2011;
    - 20.2.2. projeto estruturante conforme definido no Parecer Preliminar do projeto de lei orçamentária para 2009.
21. Para fins da Resolução nº 1/2006 – CN, entende-se por designação genérica de programação o subtítulo que permita a execução de mais de uma obra ou transferências voluntárias para mais de um ente federativo ou entidade privada.
22. Não se consideram obras distintas, para efeito da primeira parte do art. 47, II, da Resolução, o complexo de obras ou empreendimento que contemple objeto preciso, determinado e identificado, integrado por um conjunto de obras fisicamente contíguas ou funcionalmente interdependentes, com localização definida e finalidade comum, cuja execução das partes é condição para a utilidade do todo.
23. A emenda que trate do conjunto articulado de obras previstas no item anterior deverão conter, em sua Justificação, referência explícita às partes ou etapas que compõem o empreendimento.
24. A restrição de designação genérica do art. 47, II recai sobre a emenda quando o seu objeto for a execução de *obras*, não atingindo a



aquisição de *equipamentos e material permanente*, nem quando o objeto fora a execução de *serviços*. Em qualquer desses casos, no entanto, os recursos devem ser de aplicação direta ou, no caso de transferência, destinados a uma única unidade de federação ou entidade privada.

25. Considera-se delimitado o objeto e atendido o requisito da primeira parte do art. 47, II, quando a emenda designar, no subtítulo, um conjunto articulado de obras ou empreendimento, que reflita um plano integrado de ações, no âmbito de um único município ou região metropolitana favorecida.

25.1. A justificação da emenda deverá descrever o plano existente que demonstre o conjunto articulado de ações objeto da mesma, sem prejuízo das restrições quanto à modalidade de aplicação (2ª parte do inciso II do artigo 47 da Resolução), que impede transferências voluntárias, convênios ou similares, para mais de um ente federativo ou entidade privada.

25.2. No caso de ser beneficiada uma região metropolitana, a modalidade de aplicação deverá ser 30 – governo estadual ou 90 – Aplicação Direta.

26. Aplicam-se aos consórcios públicos, modalidade de aplicação 71, todas as normas relativas às entidades públicas e privadas, conforme a sua natureza, as demais restrições constantes da Resolução, e:

26.1. A denominação do Consórcio deverá constar do subtítulo; e

26.2. Na justificação da emenda deverá constar a natureza do Consórcio, denominação, objeto, área de atuação e os municípios que o integram.

## II.5. DAS EMENDAS DE COMISSÃO

27. As emendas de Comissão deverão:

27.1. observar a correlação com as Áreas e as Subáreas Temáticas que lhes são afetas, de acordo com o Anexo da Resolução nº 1, de 2006-CN;

27.2. ter caráter institucional, entendido como tal a compatibilidade das ações propostas com as competências regimentais da Comissão, correlacionadas com a programação dos órgãos de que tratam as subáreas do Anexo à Resolução nº 1/2006-CN;

27.3. representar interesse nacional, que se refere ao alcance dos benefícios decorrentes da ação proposta, devidamente demonstrado na justificação;

28. Não se aplica a restrição quanto à Unidade de Federação de que trata o art. 48 da Resolução nº 1/2006-CN no caso de emenda de



- comissão do tipo remanejamento, tendo em vista a norma específica contida no art. 45 da Resolução nº 1/2006-CN.
29. É vedada a destinação de recursos a entidades privadas, salvo se contemplar programação constante do projeto.
30. Não se aplicam as restrições previstas no art. 47, II a V da Resolução nº 1/2006-CN, para as emendas de Comissão que contemplem *categoria de programação* constante do projeto de lei, tendo em vista a ressalva contida na parte final do art. 44, inciso II.
31. As emendas de Comissão que destinarem recursos a transferências voluntárias de interesse nacional, não contempladas no projeto de lei, somente serão admissíveis caso contiverem, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas, que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, de acordo com *lei ou ato normativo vigente*, devidamente identificado pelo autor (art. 44, III).
32. O cancelamento constante de emenda de remanejamento proposta por Comissão deverá, nos termos do art. 45 da Resolução nº 1/2006-CN:
- 32.1. ser compatível com as competências da Comissão;
  - 32.2. incidir sobre a mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa da programação incluída ou aumentada;
  - 32.3. resguardar a compatibilidade das fontes de recursos com a programação incluída ou aumentada.

## II.6. A COMPATIBILIDADE DAS EMENDAS COM O PPA 2008/2011

33. A emenda ao PLOA 2009 deve ser compatível com o PPA 2008/2011.
- 33.1. Os programas e seus atributos somente podem ser criados diretamente pelo PPA. Assim, toda e qualquer emenda ao orçamento deve-se vincular a algum programa existente no PPA.
  - 33.2. São compatíveis as emendas ao PLOA 2009 que pretendam criar ou aumentar dotação de subtítulo vinculado à ação orçamentária constante dos anexos do PPA 2008/2011, a teor do art. 5º e art. 24, II do PPA.
  - 33.3. A ação específica proposta pela emenda deve estar discriminada no PPA 2008/2011 vigente, que inclui as alterações decorrentes do Decreto nº 6.508/2008 e dos créditos especiais. É cabível a apresentação de emenda que crie ação não constante do PPA, desde que se trate de ação cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro (art. 22);



33.4. A emenda, na hipótese de que trata o § 2º do art. 10 do PPA, poderá incluir ação específica quando a obra já tenha sido iniciada, por meio de convênio ou contrato de repasse, com base em programação genérica constante do PPA. Neste caso, deverá ser feita menção expressa ao convênio ou contrato de repasse realizado, cabendo ainda à respectiva bancada estadual demonstrar, na justificação da emenda, a existência de convênio ou congêneres, indicando, pelo menos, o número, data de celebração e vigência.

Brasília, 28 de outubro de 2008.

Deputado Eliseu Padilha – *Coordenador*

Deputado Eduardo da Fonte

Deputado José Rocha

Deputado Leonardo Monteiro

Deputado Cezar Silvestri

Deputado Rômulo Gouveia

Deputado Edmilson Valentim

Senador Gim Argello

Senador Marco Antônio Costa

Senador Neuto de Conto





ANEXO – EMENDAS DE BANCADA

NOME DA BANCADA	UF	CODIGO	LEGENDA	CASA	QUANTIDADE DE EMENDAS DE (INCLUI 3 DE REMANEJAMENTO)
BANCADA DO ACRE	AC	7102	BANCAC	CN	18
BANCADA DE ALAGOAS	AL	7103	BANCAL	CN	18
BANCADA DO AMAZONAS	AM	7104	BANCAM	CN	18
BANCADA DO AMAPA	AP	7105	BANCAP	CN	18
BANCADA DA BAHIA	BA	7106	BANCBA	CN	21
BANCADA DO CEARA	CE	7107	BANCCE	CN	19
BANCADA DO DISTRITO FEDERAL	DF	7108	BANCDF	CN	18
BANCADA DO ESPIRITO SANTO	ES	7109	BANCES	CN	18
BANCADA DE GOIAS	GO	7110	BANCGO	CN	18
BANCADA DO MARANHAO	MA	7111	BANCMA	CN	19
BANCADA DE MINAS GERAIS	MG	7114	BANCMG	CN	22
BANCADA DO MATO GROSSO SUL	MS	7113	BANCMS	CN	18
BANCADA DO MATO GROSSO	MT	7112	BANCMT	CN	18
BANCADA DO PARA	PA	7115	BANCPA	CN	18
BANCADA DA PARAIBA	PB	7116	BANCPB	CN	18
BANCADA DE PERNAMBUCO	PE	7118	BANCPE	CN	19
BANCADA DO PIAUI	PI	7119	BANCPPI	CN	18
BANCADA DO PARANA	PR	7117	BANCPR	CN	20
BANCADA DO RIO DE JANEIRO	RJ	7120	BANCRJ	CN	21
BANCADA DO RIO GRANDE DO NORTE	RN	7121	BANCRN	CN	18
BANCADA DE RONDONIA	RO	7123	BANCRO	CN	18
BANCADA DE RORAIMA	RR	7124	BANCRR	CN	18
BANCADA DO RIO GRANDE DO SUL	RS	7122	BANCRS	CN	20
BANCADA DE SANTA CATARINA	SC	7126	BANCSC	CN	18
BANCADA DE SERGIPE	SE	7127	BANCSE	CN	18
BANCADA DE SAO PAULO	SP	7125	BANCSP	CN	23
BANCADA DE TOCANTINS	TO	7128	BANCTO	CN	18