PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2005-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

AUTOR: Deputado Ricardo Barros e outros

RELATOR: Deputado Eduardo Gomes

I – RELATÓRIO

Com o projeto de resolução em epígrafe, o Sr. Deputado Ricardo Barros e outros parlamentares propõem nova Resolução dispondo sobre a organização da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição e sobre a tramitação das matérias de competência daquela Comissão. O assunto encontra-se atualmente regulado pela Resolução nº 01/2001-CN, alterada pelas Resoluções nºs 01, 02 e 03/2003-CN e Ofício CN/824, de 12 de novembro de 2004, do Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal.

Esclarece o Autor, na justificação, que o presente projeto reflete o trabalho da Comissão Mista do Congresso Nacional, instituída pelo Ato Conjunto nº 1, de 1º de março de 2005, das Presidências das Casas do Congresso Nacional, com a finalidade de apresentar medidas de aperfeiçoamento na tramitação e na intervenção legislativa quanto à matéria orçamentária. O prazo para conclusão dos trabalhos dessa Comissão expirou sem aprovação do relatório final.

Segundo registra o Autor, o projeto traz importantes avanços que obtiveram consenso entre os Membros da citada Comissão, tais como:

a) Relator da receita;

b) Maior participação das comissões permanentes e das bancadas;

c) Criação de comitês permanentes de acompanhamento da execução orçamentária, de avaliação da receita, de avaliação das informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves e de admissibilidade de emendas;

d) Nomeação do relator-geral, do relator da receita, dos relatores setoriais e dos membros dos comitês cinco dias após a instalação da CMO;

Os pontos que não obtiveram consenso estão relacionados à redução do número de emendas de bancada e à fixação de percentual dos recursos livres a serem alocados pelas bancadas. Assim, o texto final reflete os entendimentos da grande maioria dos membros da Comissão Mista e o pensamento do Relator daquela Comissão especial.

O Projeto divide a matéria didaticamente em 161 artigos e 16 Capítulos, da seguinte forma:

I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

II – DA COMPETÊNCIA E COMPOSIÇÃO

III – DA DIREÇÃO

IV – DOS COMITÊS PERMANENTES[

V – DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

VI – DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

VII – DO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL

VIII – DA APRECIAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DE CRÉDITOS ADICIONAIS

IX – DA APRECIAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DE PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS, REGIONAIS E SETORIAIS

X – DA APRECIAÇÃO DAS CONTAS

XI – DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DA GESTÃO FISCAL

XII – DAS OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

XIII – DAS DIRETRIZES GERAIS DE APRECIAÇÃO DAS MATÉRIAS ORÇAMENTÁRIAS

XIV – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE EMENDAS

XV – DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS

XVI – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Aberto o prazo regimental, foram apresentadas sete (7) emendas.

É o relatório.

II – VOTO

O Projeto de Resolução sob exame trata da tramitação, discussão e aprovação de matérias orçamentárias, representadas pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias, pelo orçamento anual e respectivos créditos adicionais, pelos planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e pelos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal e de fiscalização da arrecadação e da aplicação de recursos públicos.

Esses instrumentos estão previstos na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. É matéria de inequívoca importância para o País, pelo caráter multifacetado do orçamento público, que se constitui em instrumento econômico, financeiro, político e de planejamento das finanças públicas.

Oportuna e inadiável também a discussão que ora se apresenta tendo em vista a revogação das Resoluções nº 1, 2 e 3, de 2003 – CN, que regulamentavam a matéria.

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO atualmente desenvolve suas funções com base no OF. CN/824/2004, de 12 de novembro de 2004, por meio do qual o Senhor Presidente do Senado Federal, após consulta ao Presidente da Câmara dos Deputados, ouvidas as Lideranças de ambas as Casas e a Liderança do Governo no Congresso Nacional, adotou as normas previstas naquelas Resoluções, até que o Congresso Nacional aprove resolução disciplinando a competência da CMO e a tramitação das matérias orçamentárias.

Para facilitar a análise da matéria, apresento, a seguir, aos Nobres Pares quadro sinótico evidenciando alguns problemas identificados no ciclo orçamentário e as propostas de sugestões contidas no projeto de resolução ora sob apreciação:

	PROBLEMA	*SUGESTÕES*	*Art.*
1	*Pouca **transparência** no processo de elaboração e apreciação do projeto de lei orçamentária*	*1.1 Ampliar as **audiências públicas** realizadas pelo Congresso Nacional com a participação de ministros, representantes de órgãos de planejamento, fazenda, orçamento, além da possibilidade de realização de audiências públicas regionais;* *1.2 Os relatores setoriais deverão **debater a proposta** do Executivo e suas alterações com os membros das Comissões temáticas afins;* *1.3 Fixar critérios para apresentação de emendas individuais bem como indicar a programação prioritária passível de emendamento para facilitar a prestação de contas junto à sociedade;*	*Art. 30, § 1º* *Art. 40* *Art. 62* *Art. 50*
2	*Poucas informações relativas aos projetos propostos pelas Bancadas*	*2.1 Exigir das **emendas de bancada, no caso de projetos:*** *- a **identificação precisa do objeto da ação** pretendida, vedada a designação genérica de ações que possam contemplar obras distintas;* *- destinarem-se a **projetos de grande vulto ou de caráter estruturantes**;* *- informar os elementos necessários para **avaliar a relação custo benefício da ação** pretendida e seus aspectos econômico-sociais;* *2.2 informar a execução orçamentária **acumulada, o** cronograma de **execução** e as **fontes** de financiamento*	*Art. 48, II*

	PROBLEMA	*SUGESTÕES*	*Art.*
3	***Reestimativas recorrentes da receita ao longo do processo**, inibindo uma análise mais adequada sobre sua consistência e sobre a alocação dos novos recursos*	*3.1 Criar **relatoria específica** e separada da receita;* *3.2 Limitar a reestimariva da receita a **um único momento** (Parecer Preliminar);* *3.3 Criar comitê, de **caráter permanente**, para avaliação da receita.*	*Art. 16, I* *Art. 33* *Art. 23*
4	*Dificuldade de identificação e acompanhamento das **obras com indícios de irregularidades graves***	*4.1 Criar **Comitê Permanente de Avaliação das Informações encaminhadas pelo TCU;*** *4.2 Elaborar **relatórios quadrimestrais** de acompanhamento.*	*Art. 18, III* *Art. 24, III*
5	***Participação limitada** dos membros da CMO e dos partidos nas relatorias.*	*5.1 Estabelecer **rodízio entre os membros da Comissão** na designação das relatorias, de forma que não seja repetido o relator na mesma área temática;* *5.2 **Dar preferência**, na designação das relatorias setorias, a membros de comissões permanentes afetas à respectiva área temática;* *5.3 Possibilitar que os **suplentes** da CMO sejam designados relatores;*	*Art. 16, VIII* *Art. 16, VII* *Art. 16, § 2º*
6	*Insuficiente **acompanhamento e fiscalização** da execução orçamentária*	*6.1 **Criar Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária;*** *6.2 **Criar Comitê de Avaliação da Receita.***	*Art. 18, I* *Art. 18, II*
7	*Concentração de poder decisório na **relatoria-geral** do orçamento*	*7.1 **Segregar** as funções de **reestimativa da receita** e de **sua alocação** atribuindo a uma relatoria específica a análise da receita;* *7.2 **Reduzir** o montante de **recursos** disponíveis ao **relator geral**, alocando-se, previamente, 25% para bancadas, 55% para os relatores setorias, deixando 20% para ajustes finais do relator geral;*	*Art. 16, I* *Art. 57*
8	*Pouco aprofundamento das discussões temáticas no âmbito das **relatorias setoriais**, agravado pela pequena **participação das comissões temáticas permanentes** e ênfase excessiva da alocação da despesa no interesse estadual, em detrimento de políticas públicas setoriais e regionais.*	*8.1 Dar prioridade ao **acolhimento das despesas discricionárias** pelas relatorias setoriais, à exceção de ajustes finais a cargo do Relator Geral com o propósito de reduzir desigualdades regionais com base no limite de 20% nas reestimativas de receita;* *8.2 Estabeler **limites e critérios à relatoria geral**, no parecer preliminar, para remanejamento e cancelamentos na programação constantes dos pareceres setoriais;* *8.3 **Assegurar às comissões permanentes** pelo menos 15% dos recursos destinados às emendas coletivas.*	*Art. 57* *Arts. 66, 67 e 68* *Art. 57, § 2º*
9	***Excessivo número** de emendas de bancada e de comissão*	*9.1 **Redução do número de emendas de bancada de até 23 para até 12, sendo 9 de apropriação e 3 de remanejamento;*** *9.2 **Redução do número** de emendas de comissão de acordo com o tamanho da área temática sob sua jurisdição. Assim, algumas apresentarão até 2 emendas outras até 6, sendo a metade de remanejamento;* *9.3 **É assegurado aos Senadores a iniciativa de apresentação de três emendas de bancada, sendo duas de apropriação e uma de remanejamento.***	*Art. 48* *Art. 47, § 2º* *Art. 48, § 4º*

	PROBLEMA	*SUGESTÕES*	*Art.*
10	*Atrasos na indicação dos relatores*	*10.1* ***Estabelecer prazo*** *de cinco dias após a instalação da CMO para a indicação dos relatores (Geral, Receita e setorias, PPA, LDO, contas do Presidente da República) pela liderança partidária. Se esta não o fizer, caberá ao Presidente da CMO designá-los, no mesmo prazo.*	*Art. 17*
11	*Excessivo número de destaques ao projeto de lei orçamentária e ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO*	*11.1 Limitar o número de destaques ao PLOA a 3 e ao Anexo de metas e prioridades da LDO a 5*	*Art. 80, I, a* *Art. 87*
12	*Recebimento de grande número de projetos de créditos adicionais nos meses de novembro e dezembro, o que dificulta a análise e votação do projeto de lei orçamentária anual, que tem, nesses meses, o ápice das discussões*	*12.1 Estabelecer prazo máximo para a CMO apreciar créditos suplementares e especiais – até 20 de novembro*	*Art. 106*
13	*Dificuldades de aprovação de créditos adicionais quando este propõem cancelamento de programações oriundas de emendas de parlamentares*	*13.1 Vedar a apreciação, pelo Congresso Nacional, de projetos de lei de créditos adicionais que cancelem dotações oriundas de emendas*	*Art. 107*

Em relação às sete emendas apresentadas, propomos a rejeição, no mérito, de todas elas pelas seguintes razões:

1. Emenda nº 001 – Deputada Laura Carneiro - propõe a supressão do § 4º do art. 16, do PLN Nº 2/2005. Esse dispositivo faculta ao Presidente da CMO, ouvido o Plenário, dispensar a designação de relatores de matérias relativas ao acompanhamento e da fiscalização da execução orçamentária e financeira.

Parece-nos muito importante, para a racionalidade e eficácia da agenda de trabalho da CMO, que esta possa evitar a designação automática de relator para assuntos de pouca relevância política ou técnica, tais como os Avisos do TCU à Comissão com conteúdo de mero expediente ou com a comunicação de fatos que não envolvam diretamente o trabalho de fiscalização ou deliberação ou, ainda, relatórios referentes a atos de limitação de empenho e movimentação financeira de períodos pretéritos. De qualquer sorte, o Projeto assegura que caberá sempre ao plenário da CMO deliberar sobre as matérias para as quais não será designado relator.

Emenda nº 002 – Deputada Laura Carneiro - propõe a supressão do parágrafo único do art. 32, PLN Nº 2/2005. O parágrafo sob enfoque estabelece que a metodologia a ser adotada pelo Comitê de Avaliação da Receita deverá ser a fixada pela lei de diretrizes orçamentárias.

É claro o objetivo do parágrafo no sentido de tentar uniformizar as metodologias utilizadas para reestimativa de receitas constantes do projeto de lei

orçamentária no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo. A manutenção do parágrafo é importante para a elaboração da lei orçamentária em bases técnicas sólidas, fundadas em parâmetros e metodologias amplamente aceitas e de caráter universal, alcançando todas as receitas orçamentárias, sejam elas típicas ou atípicas.

Releva consignar que o Projeto cuidou também de estabelecer metodologia uniforme também para reestimativas de despesas obrigatórias (§ 2º, art. 22), a fim de evitar que estas sejam subestimadas no orçamento, fato que acaba exercendo pressão para contingenciamentos durante sua execução.

Emenda nº 003 – Deputada Laura Carneiro – nova redação ao art. 25 no sentido de exigir que o Comitê de Admissibilidade de emendas manifeste-se previamente quanto a admissibilidade das emendas apresentadas aos projetos de créditos adicionais.

A redação atual do dispositivo sob enfoque exige a manifestação desse Comitê apenas para as emendas apresentadas aos projetos de lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias e ao plano plurianual, que, pela natureza e complexidade, recebem grande número de emendas. Em que pese o mérito da proposição, a alteração pode, potencialmente, introduzir grande morosidade ao trâmite dos créditos adicionais no âmbito do Congresso Nacional sem trazer ganhos claros para o processo orçamentário.

Emenda nº 004 – Deputada Laura Carneiro – alterar a redação do art. 47, § 2º, II, de forma a reduzir o número de emendas de Comissão de seis (três de apropriação e três de remanejamento) para quatro (duas de apropriação e duas de remanejamento). Justifica que a redução minimizaria a interferência do Poder Executivo no Parlamento, uma vez que tais emendas, tradicionalmente, coadunam-se com interesses daquele Poder.

Um dos objetivos do PRN Nº 02/2005 é, justamente, o de valorizar e estimular a participação das Comissões permanentes de ambas as Casas do Congresso Nacional. Assim é que o art. 40, por exemplo, faculta às comissões indicarem ao Relator-Geral programações prioritárias para efeito de alocação de recursos, ou, ainda, o art. 60, que determina que os relatores setoriais debaterão seus relatórios nas comissões permanentes, previamente à apresentação. Por contrariar esse objetivo, que nos parece de grande importância para a transparência da peça orçamentária, é que propomos, no mérito, a rejeição da proposição.

Emenda nº 005 – Deputada Laura Carneiro – propõe a supressão do § 1º, art. 57 por engessar a distribuição dos recursos e impedir mudanças por intermédio do Parecer Preliminar.

O citado parágrafo estabelece que 25% do total dos recursos líquidos disponíveis para utilização para atendimento de emendas sejam distribuídos para as bancadas, sendo 1/3 com base na média histórica, 1/3 com base nos mesmos critérios do fundo de participação dos estados e do Distrito Federal e 1/3 linearmente entre as bancadas. Do restante, 55% seriam distribuídos pelos relatores setoriais e 20% pelo Relator Geral para atendimento de emendas de bancadas e comissões.

Considerando que o citado § 1º, art. 57 estabelece critérios claros, objetivos e equânimes para distribuição de parte dos recursos disponíveis e que tais critérios favorecem o processo de negociação e alocação dos recursos, na medida em que reduz a concentração de poderes em determinadas fases do processo, propomos, no mérito, a rejeição da emenda.

Emenda nº 006 – Deputada Laura Carneiro – propõe nova redação para o inciso I do art. 57, por engessar a distribuição dos recursos e impedir mudanças por intermédio do Parecer Preliminar.

Considerando que esta emenda está interligada à de número 005, que também trata do inciso I do art. 57, pelas mesmas razões anteriormente expostas para aquela emenda, propomos, no mérito, a rejeição da proposição.

Emenda nº 007 – Deputada Laura Carneiro – incluir novo artigo após o de nº 130 para estabelecer que os trabalhos da CMO somente serão iniciados com a presença mínima de um terço de sua composição em cada Casa.

Tendo em vista que a matéria está regulada pelo Regimento da CMO (art. 34, § 4º) no sentido de que os trabalhos da Comissão somente serão iniciados com a presença de, no mínimo, um terço de seus membros, e que essa regra tem-se revelado adequada ao bom funcionamento dos trabalhos, propomos, no mérito, a rejeição da emenda.

Por último, propomos as seguintes alterações ao Projeto com o objetivo de aprimorar a redação proposta ou para deixar mais claro o objetivo pretendido pela Norma:

1. Suprimir a parte do texto do art. 48, II, c, que trata do uso do sistema informatizado para recepção e processamento de emendas para melhor clareza do dispositivo.

"Art. 48. .....

II - .....

c) em sua justificação~~, cujo atendimento deverá ser verificado pelo sistema gerenciador de banco de dados do congresso Nacional previsto no art. 150 desta Resolução,~~ conter, no mínimo:"

2. Corrigir a remissão do art. 42, § 2º.

§ 2º Serão inadimitidas as emendas de remanejamento ao projeto de lei orçamentária anual que não atendam ao disposto neste artigo, no art. 47, § 3º e art. 47 § ~~5º~~ **3º**

3. Inclusão de parágrafo ao art. 38 de forma a destacar a análise a ser efetuada pelo Relator da Receita às receitas próprias das entidades da administração indireta, em especial as agências reguladoras:

Parágrafo único. O relatório previsto no *caput* deste artigo avaliará separadamente as receitas próprias das entidades da administração indireta, em especial aquelas pertencentes às agências reguladoras.

4. Incluir o § 3º ao art. 109 com o objetivo de disciplinar o trabalho dos relatores dos créditos adicionais, notadamente no que diz respeito aos critérios para acréscimos e cancelamentos utilizados:

"**Art. 109.** .....

.....

§ 3º Os Relatores dos créditos adicionais incluirão, em seus relatórios, obrigatoriamente, os critérios utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados à programação constante do projeto de lei."

5. Suprimir o **Art. 159** que estabelece vigência de alguns dispositivos da Resolução, como aqueles relativos à lei de diretrizes orçamentárias, por exemplo, somente a partir do exercício de 2006. A supressão é necessária para compatibilizar o texto com a nova redação proposta para o Art. 161 no sentido de a nova resolução somente entre em vigor a partir de 1º de janeiro de 2006.

"**Art. 159**. O disposto no art. 16, V e no Capítulo VI – DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS será aplicável a partir da sessão legislativa ordinária de 2006."

6. Nova redação ao art. 161 com o objetivo de estabelecer que a resolução entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2006.

"**Art. 161.** Esta Resolução entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2006."

Feitos esses registros, SOMOS PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2005-CN, NOS TERMOS DAS EMENDAS APRESENTADAS POR ESTA RELATORIA.

_____, em de de 2005.

Deputado Eduardo Gomes
Relator

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2005-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

EMENDA Nº 1

Dê-se nova redação inciso II do art. 48, nos seguintes termos:

"Art. 48. .....

II - .....

c) em sua justificação~~, cujo atendimento deverá ser verificado pelo sistema gerenciador de banco de dados do congresso Nacional previsto no art. 150 desta Resolução,~~ conter, no mínimo:"

Sala das Sessões, em de de 2005

Deputado Eduardo Gomes
Relator

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2005-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

EMENDA Nº 2

Dê-se nova redação § 2º do art. 42, nos seguintes termos:

"**Art. 42** .....

§ 2º Serão inadimitidas as emendas de remanejamento ao projeto de lei orçamentária anual que não atendam ao disposto neste artigo, no art. 47, § 3º e art. 47 § **3º**"

Sala das Sessões, em de de 2005

Deputado Eduardo Gomes
Relator

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2005-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

EMENDA Nº 3

Inclua-se o seguinte parágrafo ao art. 38 :

"Art. 38. .....

Parágrafo único. O relatório previsto no *caput* deste artigo avaliará separadamente as receitas próprias das entidades da administração indireta, em especial aquelas pertencentes às agências reguladoras."

Sala das Sessões, em de de 2005

Deputado Eduardo Gomes
Relator

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2005-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

EMENDA Nº 4

Inclua-se o § 3º ao art. 109 :

"**Art. 109.** .....

.....

§ 3º Os Relatores dos créditos adicionais incluirão, em seus relatórios, obrigatoriamente, os critérios utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados à programação constante do projeto de lei."

Sala das Sessões, em de de 2005

Deputado Eduardo Gomes
Relator

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2005-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

EMENDA Nº 5

Suprima-se o art. 159:

"**Art. 159**. O disposto no art. 16, V e no Capítulo VI – DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS será aplicável a partir da sessão legislativa ordinária de 2006."

Sala das Sessões, em de de 2005

Deputado Eduardo Gomes
Relator

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2005-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

EMENDA Nº 6

Dê-se nova redação ao Art. 161, nos seguintes termos:

""**Art. 161.** Esta Resolução entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2006."

Sala das Sessões, em de de 2005

Deputado Eduardo Gomes
Relator