



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

Altera o art. 47 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, definindo novas regras para a apresentação de emendas coletivas de bancada estadual ao Projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Autor: Senador **CIRO NOGUEIRA e outros**

Relator: Deputado **EDUARDO DA FONTE**

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Resolução do Congresso Nacional, de autoria do nobre **Senador Ciro Nogueira e outros**, que altera o art. 47, da Resolução nº 1, de 2006 - CN, a qual dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), referida no § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

2. O texto atual do inciso II do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006 - CN, é o seguinte:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

“Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

.....

II – identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;”

3. Pretende a propositura retirar do texto as expressões “*vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas*” e “*convênios ou similares*”, passando o inciso II do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006 - CN, a ter a seguinte redação:

“II – identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a possibilidade de resultar em transferências voluntárias para mais de um ente federativo ou entidade privada;”

4. Ao justificar sua propositura, o Autor afirma que o texto atual do inciso II fixa duas exigências básicas para a admissibilidade das emendas de bancada: a limitação de uma unidade de obra contemplada e a vedação do repasse para mais de um ente federativo ou entidade privada.

5. Com isso, prosseguem os Parlamentares, buscou-se, na essência, coibir as chamadas emendas partilháveis, em que os recursos podiam ser, ao longo da execução orçamentária, pulverizados entre várias localidades ou entidades beneficiadas.

6. Conforme os autores, à época da elaboração do texto do suso inciso II, imperava a sensação de que, uma vez fixadas essas restrições de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

emendamento por parte das bancadas dos Estados e do Distrito Federal, restariam reduzidas as chances de desvios e malversações dos recursos públicos.

7. Alegam os autores também que, transcorridos mais de quatro anos do advento da Resolução nº 1, de 2006 - CN, verifica-se que a rigidez excessiva das possibilidades de emendamento termina por prejudicar a própria atuação dos parlamentares no Congresso Nacional e, em última análise, as próprias comunidades que seriam contempladas com serviços públicos providos a partir do Orçamento da União. Segundo os autores, várias demandas sociais que chegam aos parlamentares conduzidas por governos estaduais e municipais, de mérito inegável, são obstadas pela impossibilidade de elaboração de emendas coletivas ao Orçamento Federal.

8. Por fim, os autores ressaltam que a proposta apresentada não permite o retorno à situação anterior à Resolução nº 1, de 2006 - CN, no que se refere às emendas partilháveis, pois optou-se por manter a exigência de a emenda de bancada estadual destinar recursos, no caso de transferência voluntária, para apenas um ente federativo ou entidade privada. Assim, justificam, evita-se a situação de se elaborar uma emenda que será executada mediante transferências voluntárias para mais de um município ou entidade privada, dando azo a tratativas nem sempre transparentes entre os diversos atores que participam da gestão fiscal.

9. Não foi apensada ao presente Projeto de Resolução nenhuma proposição.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

10. Por força do § 3º do art. 128, do Regimento Comum, o Projeto veio à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, onde fui designado relator da matéria, em 6 de maio de 2011.

11. O Projeto tramita em regime especial e está sujeito à apreciação do Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

12. Na forma do art. 1º da Resolução nº 1, de 2006 - CN, a norma em questão é parte integrante do Regimento Comum. Logo, sua alteração deverá seguir o rito disposto no art. 128 do mencionado Regimento.

13. Examinando-se a admissibilidade do Projeto, verifica-se que o mesmo atende ao disposto na alínea “b” do caput do art. 128, pois é subscrito por 22 Senhores Senadores e 82 Senhores Deputados estando, portanto, em condições de tramitar.

14. NO MÉRITO, PROPUGNO PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE RESOLUÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL Nº 2, DE 2011, PELAS RAZÕES ABAIXO RELACIONADAS.

Destaco inicialmente que a propositura mantém a proibição de transferências voluntárias, ou através de convênios ou similares. Ou seja, não admite a volta



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

do partilhamento de emendas coletivas, que receberam o apelido de “rachadinhas”.

15. As emendas de bancada estadual foram criadas pela Resolução n.º 1, de 1993 – CN, visando os interesses maiores dos Estados federados. A norma procurou dar-lhes uma nova orientação, tentando promover o planejamento articulado e continuado por parte das bancadas estaduais, de maneira a evitar o desperdício de recursos públicos em obras inacabadas, em detrimento da priorização de novas, e evitar a individualização da emenda coletiva.

16. Em resumo, a inclusão do inciso II do art. 47 da Resolução visou restringir:¹

- 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; e
- b) 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.

¹ Relatório de Atividade do Comitê de Admissibilidade de Emendas ao PLOA 2008, p.2.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

17. Para solucionar a questão, a Resolução nº 1, de 2006 – CN, passou a exigir que as emendas de bancada identificassem de forma precisa o seu objeto, não admitindo a designação genérica de programação que pudesse contemplar obras distintas ou que resultasse em sua execução, na transferência voluntária ou por meio de convênios ou similares, para mais de um ente federativo ou entidade privada.

18. No caso de projetos, o art. 47 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, exigiu que as emendas de bancada contemplassem, alternativamente, projetos de grande vulto, acima de R\$ 20 milhões², ou projetos estruturantes³, especificando-se o seu objeto e a sua localização.

19. Interpretando e estabelecendo o sentido das exigências do art. 47, a CMO entendeu que não são consideradas como obras distintas, para efeito da primeira parte do inciso II, “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 explice as partes ou etapas que compõem o empreendimento.”⁴

² Alínea “a” do inciso III do art. 47. Segundo o PPA 2008-2011, é todo aquele cujo custo total ultrapasse R\$ 20 milhões.

³ Alínea “a” do inciso III do art. 47. O Parecer Preliminar do PLOA 2008 definiu *Projeto Estruturante* como aquele que, além de propiciar benefícios sociais e econômicos duradouros, cria condições para gerar projetos complementares.

⁴ Item 21 do Relatório de Atividades do Comitê de Admissibilidade de Emendas para o PLOA 2008.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

20. Tal interpretação permitiu que fossem aprovadas emendas de bancadas destinadas a ações das quais derivam mais de uma obra, mas que mantém interdependência ou são sequência de uma mesma obra maior, localizada no mesmo ente – ou mesmo consórcio público de municípios.

21. Não houve alteração no entendimento quanto à vedação de se executar por mais de um ente – União, estado, Distrito Federal e município – ou entidade – consórcio público ou entidade privada.

22. Firmou-se, também, que as regiões metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE)⁵, definidas em lei ou reconhecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podem ser atendidas para que obras sejam executadas em sua abrangência, desde que o responsável pela execução do objeto da emenda de bancada seja a União, o Estado ou um consórcio público⁶.

23. Além disso, o art. 51 da Resolução nº 1, de 2006 - CN, estabelece que o Parecer Preliminar do Relator-Geral, a ser apreciado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas.

24. Como se observa, já há uma natural mitigação da rigidez do inciso II do art. 47, como forma de racionalizar a norma.

⁵As regiões metropolitanas circunscrevem-se a um estado, enquanto que a RIDE extrapolam mais de uma unidade da federação

⁶ Conforme o inciso I do art. 2º do Decreto nº 6.017, de 2007, o consórcio público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

25. O texto do Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011, apenas flexibiliza o detalhamento específico, deixando isso a cargo do Governo Estadual. A atual redação do inciso II do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006 –CN, não admite que uma bancada estadual, apresente emenda, destinada ao Governo do Estado, para, por exemplo, “*Saneamento Básico para Controle de Agravos*”, no âmbito da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), ou para “*Apoio a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no Estado*”, no Ministério das Cidades. Isso porque essas destinações, potencialmente, abrangem obras distintas, não atendendo ao pressuposto de unidade da obra estabelecido no atual inciso II do art. 47 da Resolução.

26. Trata-se de restrição que carece de sentido, haja vista que os recursos seriam transferidos ao governo estadual para contribuir para o financiamento das políticas públicas presentes nos planos estaduais de saneamento básico e infraestrutura urbana, respectivamente. Quem melhor conhece a realidade e a necessidade de aplicação dos recursos são os governos estaduais, que estão mais próximos dos problemas. A atual redação do inciso II do art. 47 não atende aos princípios da eficiência e eficácia, pois engessa a atuação dos Governos Estaduais.

27. O Projeto altera a redação da primeira parte do inciso II do art. 47, retirando a exigência de apenas uma obra beneficiada pela emenda de bancada, tomando possíveis as destinações exemplificadas anteriormente, para a FUNASA e o Ministério das Cidades.

28. A proposta em análise é um avanço, pois permite aos Governos Estaduais maior autonomia na destinação dos recursos das emendas e mantém todos os demais requisitos de controle da Resolução nº 1, de 2006 – CN. Com efeito, matem-se em vigor o § 2º do art. 47, que na busca



CÂMARA DOS DEPUTADOS
MESA DIRETORA

Parecer ao Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.

da continuidade dos projetos constantes do Orçamento, exige a apresentação anual de emendas de bancada até a sua conclusão do projeto, com as exceções hoje existentes, e o art. 51, que trata do Parecer Preliminar do Relator-Geral, fixando os parâmetros e critérios para a apresentação de emendas de bancada.

29. Feitas essas considerações, submetemos o presente Relatório aos nobres Membros da Mesa Diretora, propondo a **APROVAÇÃO do Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 2011.**

Sala de Reuniões da Mesa, em de junho de 2011.

Deputado EDUARDO DA FONTE
Segundo Vice-Presidente e Corregedor
RELATOR