



EMENDAS PLOA 2021 – ADMISSIBILIDADE

DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES

RELATÓRIO CONSOLIDADO QUE CONTEMPLA AS DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES APROVADAS PELA CMO EM 08/10/2019 E A LEGISLAÇÃO VIGENTE¹

Diretrizes e orientações para apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2021, (PLN nº 28/2020-CN) para fins da análise de admissibilidade prevista no art. 25 da Resolução nº 1/2006-CN.

I. PARTE GERAL.....	2
I.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	2
I.2. REQUISITOS GERAIS	3
I.3. EMENDAS INDIVIDUAIS	8
I.4. EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL	10
I.5. EMENDAS DE COMISSÃO	19
I.6. EMENDAS DE RELATOR	20
II. PARTE DISPOSITIVA.....	22
II.1. DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS	22
II.2. DAS EMENDAS INDIVIDUAIS	23
II.3. DAS EMENDAS COLETIVAS	24
II.4. DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL	25
II.5. DAS EMENDAS DE COMISSÃO	27
II.5. DAS EMENDAS DE RELATOR	28
Anexo 1 – QUANTITATIVO DE EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL (art. 47, § 1º, da Res. nº 1, de 2006-CN) ..	29
Anexo 2 - EMENDAS DE BANCADA (RP 7 e RP2)/UF A REPETIR	30
Anexo 3 - QUADRO-SÍNTESE - DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES DO CAE.....	31

¹ Em consonância com **Instrução Normativa nº 1/2021, aprovada pelo Colégio de Líderes na CMO em 10/fev/2021:** “ Art. 2º Aplicam-se à apreciação do projeto de lei orçamentária para 2021 e das respectivas emendas a legislação aplicável, inclusive as normas contidas no relatório do Comitê de Exame de Admissibilidade de Emendas - CAE aprovado na Reunião Ordinária de 08/10/2019.” Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/instrucao-normativa-no-1-2021>. Obs. Documento preparado pelas Consultorias como subsídio à apresentação de emendas.



I. PARTE GERAL

I.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. O Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE, constituído com fundamento no art. 18, IV, da Resolução nº 1/2006-CN², tem por atribuição 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 Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO³.
2. O exame de admissibilidade de emendas, anterior à análise de mérito, tem por objetivo verificar a compatibilidade da proposição com as normas constitucionais, legais e regimentais, nos termos do art. 146 da Resolução nº 1/2006-CN. Trata-se de se verificar se o objeto pretendido pela emenda apresenta os **requisitos mínimos** previstos na legislação para que possa receber recursos, mantendo-se assim a integridade do sistema de normas.
3. Os comitês permanentes darão conhecimento, à CMO e às comissões permanentes de ambas as Casas, das informações que obtiverem e das análises que procederem por meio de relatórios de atividades, nos termos do art. 21 da Resolução nº 1/2006 – CN. Em caso de eventual intempestividade ou omissão do exame prévio pelo CAE, a competência quanto à iniciativa de propor a admissibilidade de emenda será devolvida aos respectivos relatores do mérito da matéria orçamentária (Resolução nº 1-2006/CN, art. 70, III, “c”).⁴
4. O presente Relatório, a ser aprovado pela CMO, tem como propósito contemplar em um único documento as **principais diretrizes e orientações** que envolvem o exame de admissibilidade orçamentária de emendas ao PLOA, especialmente em face da Constituição, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Resolução nº1/2006-CN. Visa igualmente preencher lacunas e solucionar eventuais antinomias dentro desse contexto, contribuindo para atuação mais segura do Legislativo no processo de apresentação de emendas.
5. As disposições levam em conta o último Relatório do CAE aprovado pela CMO em 08/10/2019, atualizado com base na legislação vigente, em observância à decisão do Colegiado da CMO em 10/02/21 (Instrução Normativa nº 1/2021). A Parte Geral desse relatório contempla a análise das premissas relativas à aplicação da legislação financeira e orçamentária às emendas. A Parte Especial contempla determinações objetivas e específicas.

² Art. 18. Serão constituídos os seguintes comitês permanentes: (...) IV - Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas.

³ Art. 25. Ao Comitê de Admissibilidade de Emendas compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual. Parágrafo único. Os relatórios das matérias de que trata o caput não poderão ser votados pela CMO sem votação prévia do relatório do Comitê, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO.

⁴ Era dos relatores, originalmente, a competência pelo exame das emendas em todos os aspectos. Os relatores poderão propor a inadmissibilidade da emenda ainda não apreciada pela CMO no demonstrativo de que trata o art. 70, inciso III, alínea c, da Resolução nº 1, de 2006-CN. Evita-se, assim, prejuízo ao processo decisório.



I.2. REQUISITOS GERAIS

6. As emendas ao PLOA, uma vez aprovadas, alteram a programação original de iniciativa do Poder Executivo (e demais Poderes, MPU e DPU). As emendas à despesa podem ser de acréscimo⁵ ou cancelamento. Quanto à autoria, as emendas podem ser de parlamentar (individuais), bancada estadual, comissão, relator setorial e relator geral.

7. Dentre as condições e requisitos gerais verificados no exame da admissibilidade de emendas destacam-se:

8. **Compatibilidade com a Constituição Federal.** De acordo com a Constituição, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual somente podem ser aprovadas caso compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e indiquem **os recursos necessários** ao atendimento das emendas, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, exceto dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 166, § 3º CF)⁶.

9. A leitura conjunta da Constituição com a Lei 4.320/64⁷, a LRF, a LDO⁸ e a Resolução nº 1/2006-CN⁹, indica que as emendas, salvo quando corrigem erro ou omissão, não podem nem reduzir e nem acrescer despesas obrigatórias, na medida em que essas programações são dimensionadas para refletir encargo líquido e certo da União e determinadas pela legislação vigente¹⁰. É ônus do autor da emenda comprovar eventual erro ou omissão, com metodologia que demonstre a desconformidade entre os valores estimados no PLOA e aqueles necessários para atender a legislação. A vedação de emenda de acréscimo de despesa obrigatória não impede a inclusão de dotações no PLOA na forma de reserva orçamentária, que se trata de despesa discricionária. Aprovada a LOA, essa reserva poderá ser utilizada como compensação, para cumprir exigência da quando da aprovação de ato que cria nova despesa.

10. Os recursos destinados ao atendimento das emendas individuais e de bancada estadual (impositivas) encontram-se no PLOA 2021 em reservas específicas. Quanto às demais emendas, é ônus do autor a indicação dos recursos necessários ao seu atendimento.

11. Quanto ao valor de atendimento das emendas impositivas, deve-se atentar para o disposto no art. 111 do ADCT e no § 12 do art. 166 da Constituição, que delimita o montante a ser destinado às **emendas impositivas**, individuais e de bancada estadual.

⁵ As emendas de bancada estadual e de comissão são subdivididas em emendas de apropriação e de remanejamento. A emenda de apropriação é a que propõe acréscimo de dotação em programação existente no PLOA ou inclusão de nova programação e, como fonte de recursos, a anulação de dotações da Reserva de Recursos e/ou de outras definidas no Parecer Preliminar. A emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo de dotação em programação existente no PLOA ou inclusão de nova programação e, como fonte exclusiva de recursos, a anulação de dotações constantes do projeto de lei, exceto as da Reserva de Contingência. Existem ainda as emendas de emenda de cancelamento, que são aquelas que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

⁶ Excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

⁷ Art. 33, "a".

⁸ LDO 2021. Art 7º, § 4º, c) (RP 6 e RP 7 – discricionárias de execução obrigatória) e art. 71. As emendas individuais e coletivas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária.

⁹ Arts. 52, II "c" e 56.

¹⁰ Despesas obrigatórias, ao contrário das discricionárias, têm fato gerador estritamente vinculado a legislação. De modo que a orçamentação, bem como o empenho e o pagamento das despesas obrigatórias é aquele estritamente necessário para o adimplemento de vínculos obrigacionais gerados a partir da legislação.



12. Tratando-se de obras, saliente-se que o disposto no § 20 do art. 166 da Constituição requer a repetição de emenda de bancada estadual com vistas a **concluir obra ou empreendimento incluído pela bancada estadual** a partir da LOA 2020 (vigência da EC nº 105/2019). O propósito de garantir a conclusão de obras iniciadas encontra-se expresso na LRF (art. 5º, § 5º e 45), na Resolução nº 1/2006-CN (emendas de bancada estadual - art. 47, §2º) bem como nas LDOs, princípio reforçado pela EC nº 102/2019.

13. Em cumprimento ao § 12 do art. 165 da CF, a LDO 2021 estabeleceu uma proporção mínima de recursos para investimentos que foram alocados no PLOA 2021, que deverá ser preservado na respectiva LOA. De acordo com o § 15 do art. 165 da CF, compete à União organizar e manter **registro centralizado de projetos de investimento** por Estado/DF. Esse banco de projetos conterá as análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. O tema acerca da necessidade de dar continuidade aos investimentos interessa particularmente às bancadas estaduais, e será retomado no item específico mais adiante.

14. Destaca-se ainda o disposto no art. 166-A, quanto à apresentação de emendas individuais na modalidade “**transferência especial**”, tópico que será objeto de análise no item relativos às emendas individuais.

15. Ressalte-se ainda a relevância de se observar, quando da elaboração de emendas, as vedações constantes do art. 167 da Constituição.

16. **Compatibilidade com a EC nº 95/2016.** A Emenda Constitucional nº 95/2016 criou limites individualizados¹¹ para despesas primárias no período de vigência do Novo Regime Fiscal - NRF. Nos termos do § 3º do art. 107 do ADCT, a Mensagem que encaminhar o PLOA deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados, sendo que as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual não poderão exceder os valores máximos demonstrados.

17. Diante disso, a apresentação e aprovação de emendas que aumentam despesa primária sujeita ao teto nos demais Poderes e órgãos devem ficar condicionadas ao **cancelamento compensatório de despesas no âmbito do mesmo Poder ou órgão com teto individualizado**. No caso das emendas impositivas, os recursos que amparam sua inclusão encontram-se em reservas de contingências primárias específicas.¹²

18. Em decorrência do Novo Regime Fiscal, e em obediência à **Instrução Normativa nº 01, de 2017**, serão inadmitidas emendas ao PLOA 2021 que, cumulativamente: a) propuserem acréscimo de despesas primárias sem observância do correspondente limite individualizado a que se refere o art. 107, incisos I a V, do ADCT, e da compensação autorizada nos termos do §§ 7, 8 e 9 do mesmo artigo e da LDO; e b) deixarem de indicar cancelamento compensatório de despesas primárias sujeitas ao NRF, no âmbito do mesmo Poder, no caso de emenda à programação de órgãos do Executivo, ou no âmbito do mesmo Órgão, nos demais casos, não podendo incidir sobre despesas obrigatórias.

19. **Compatibilidade com o PPA.** As emendas ao PLOA devem ser compatíveis com o plano plurianual. O Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 2019) fixou programas finalísticos, vinculados a cinco diferentes eixos estratégicos e à Estratégia de Defesa, com diretrizes e temas

¹¹ Poder Executivo; órgãos do Legislativo; órgãos do Judiciário; órgãos do Ministério Público da União (MPU); e Defensoria Pública da União (DPU).

¹² Eventuais diferenças nos montantes são ajustados pela relatoria geral.



diferenciados. Somente os programas finalísticos contêm unidade responsável, objetivo, meta e indicador. Cada programa finalístico reflete um objetivo, que é quantificado por uma meta e aferido por indicador¹³. Programações finalísticas são entendidas como aquelas diretamente relacionadas à entrega de bens e serviços à sociedade, com objetivo e metas. O inc. XII do art. 2º da lei do PPA, define programa finalístico como o conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, *suficientes* para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta.

20. A análise da compatibilidade da emenda com o PPA mostra-se necessária especialmente para as emendas de bancada estadual, uma vez que esse é o instrumento normalmente utilizado para incluir recursos na LOA para investimento de maior porte.

21. Deve-se observar, em especial, se a programação da emenda ao PLOA está abrangida por algum programa do PPA 2020-2023¹⁴. As vinculações entre ações orçamentárias e os programas do PPA são feitas nas leis orçamentárias anuais (Volume II do PLOA - Consolidação dos Programas de Governo do PLOA/2021, e Volume VI, para a esfera do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais).

22. De acordo com a Constituição (art. 167, § 1º), todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro somente poderá ser iniciado se incluído no PPA. No entanto, para evitar a necessidade de detalhamento excessivo no PPA, o art. 20¹⁵ da lei permite que os investimentos plurianuais constem de forma agregada, ou seja, considera-se incluído no valor global dos programas, sendo detalhado nas leis orçamentárias anuais e leis de créditos adicionais para o ano de sua vigência. Mesmo na LOA, o detalhamento com crédito orçamentário específico¹⁶ somente é exigido nos projetos de investimento de grande vulto, tratado a seguir. O valor global¹⁷ não constitui limite à programação ou à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais ou nas de créditos adicionais.

23. Projetos de investimentos de valor superior a R\$ 50 milhões (art. 8º da lei do PPA), no âmbito do orçamento fiscal ou da seguridade social (e R\$ 100 milhões, nas estatais) exigem **crédito orçamentário específico**. Além disso, a partir de 2021, os novos projetos de investimentos de grande vulto **somente poderão ser iniciados se constarem do registro centralizado** a que alude o § 15 do art. 165¹⁸ da Constituição Federal, mediante prévio atestado da viabilidade técnica e socioeconômica, nos termos do que dispuser regulamento do Poder Executivo.

24. Integra o PPA 2020/2023, o Anexo III previsto no art. 5º e 9º da Lei do PPA, que contempla os Investimentos Plurianuais Prioritários, apenas ações do tipo projeto, dos programas finalísticos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, exceto investimentos relacionados

¹³ Não constam do PPA 2020-2023, assim como do anterior, ações orçamentárias. O Plano contempla programas finalísticos e programas de gestão. O indicador é um instrumento gerencial que permite a mensuração de desempenho de programa em relação à meta declarada. O PPA 2020-2023 apresenta o valor esperado para os indicadores ao final do período do Plano.

¹⁴ Cada ação orçamentária deve ser vinculada a um único programa, exceto as ações padronizadas.

¹⁵ Art. 20. Para fins do disposto no § 1º do art. 167 da Constituição, o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2020 a 2023, será incluído no valor global dos programas.

¹⁶ O crédito orçamentário específico poderá ser feito por meio da conjugação projeto+subtítulo.

¹⁷ Art. 7º O valor global dos programas não constitui limite à programação ou à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais ou nos créditos adicionais, respeitados os limites individualizados para despesas primárias impostos pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Novo Regime Fiscal).

¹⁸ Art. 165, § 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.



exclusivamente às transferências voluntárias¹⁹ da União aos demais entes. Segundo o art. 9º do PPA, os investimentos do Anexo III devem ter execução financeira acumulada superior a 20% de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; ou conclusão prevista até 2023.

25. O referido Anexo III encontra-se dividido em duas seções. Na Seção I, apenas 30 projetos. Na Seção II, um número bastante superior, porém **condicionados** à existência de margem fiscal no teto da despesa primária (EC nº 95/2016), nos seguintes termos:

Art. 9º. (...)

§ 1º A Seção II do Anexo III dispõe os investimentos plurianuais prioritários que estão condicionados ao **espaço fiscal** nos exercícios financeiros de referência, em atendimento aos ditames da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e à **apresentação de emendas** impositivas individuais ou de **bancada estadual**, disciplinadas aos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

26. Não se pode concluir *a priori* acerca do caráter vinculante do Anexo III, ou seja, se é apenas uma relação dos projetos considerados prioritários, ou uma condição a ser observada pelas emendas.

27. A inclusão por emenda de novo projeto plurianual (não constante da Seção II do Anexo III) não se beneficia da atualização automática de que trata o art. 21 da lei do PPA. O art. 21²⁰ autoriza o Poder Executivo a promover, por ato próprio, várias alterações no PPA 2020-2023, para fins de absorção dos valores autorizados na lei orçamentária. Mas, ao se referir à possibilidade de revisar o Anexo III, permite a atualização automática apenas das Seções I (não incluída a Seção II).

Art. 21 Fica o Poder Executivo federal autorizado a promover alterações no PPA 2020-2023, em ato próprio, para:

I - conciliar com o PPA 2020-2023 as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional e poderá, para tanto: (...)

d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais constantes dos **Anexos III, Seção I**, e IV, em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor total previsto para cada um dos dois conjuntos de investimentos discriminados nesta alínea; (grifo nosso)

28. A **figura 1** seguinte ilustra as etapas e instrumentos normativos relacionados ao propósito de continuidade e conclusão dos investimentos plurianuais, destacando-se os projetos de grande vulto.

¹⁹ De acordo com o § 2º do art. 9º da lei do PPA, as transferências da União para a realização de investimentos plurianuais considerarão os planos nacionais e setoriais, a regionalização, o estágio de execução, as restrições e a capacidade de implementação do ente federativo destinatário dos recursos.

²⁰ Art. 21 Fica o Poder Executivo federal autorizado a promover alterações no PPA 2020-2023, em ato próprio, para:

I - conciliar com o PPA 2020-2023 as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional e poderá, para tanto: (...)

d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais constantes dos Anexos III, Seção I, e IV, em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor total previsto para cada um dos dois conjuntos de investimentos discriminados nesta alínea;

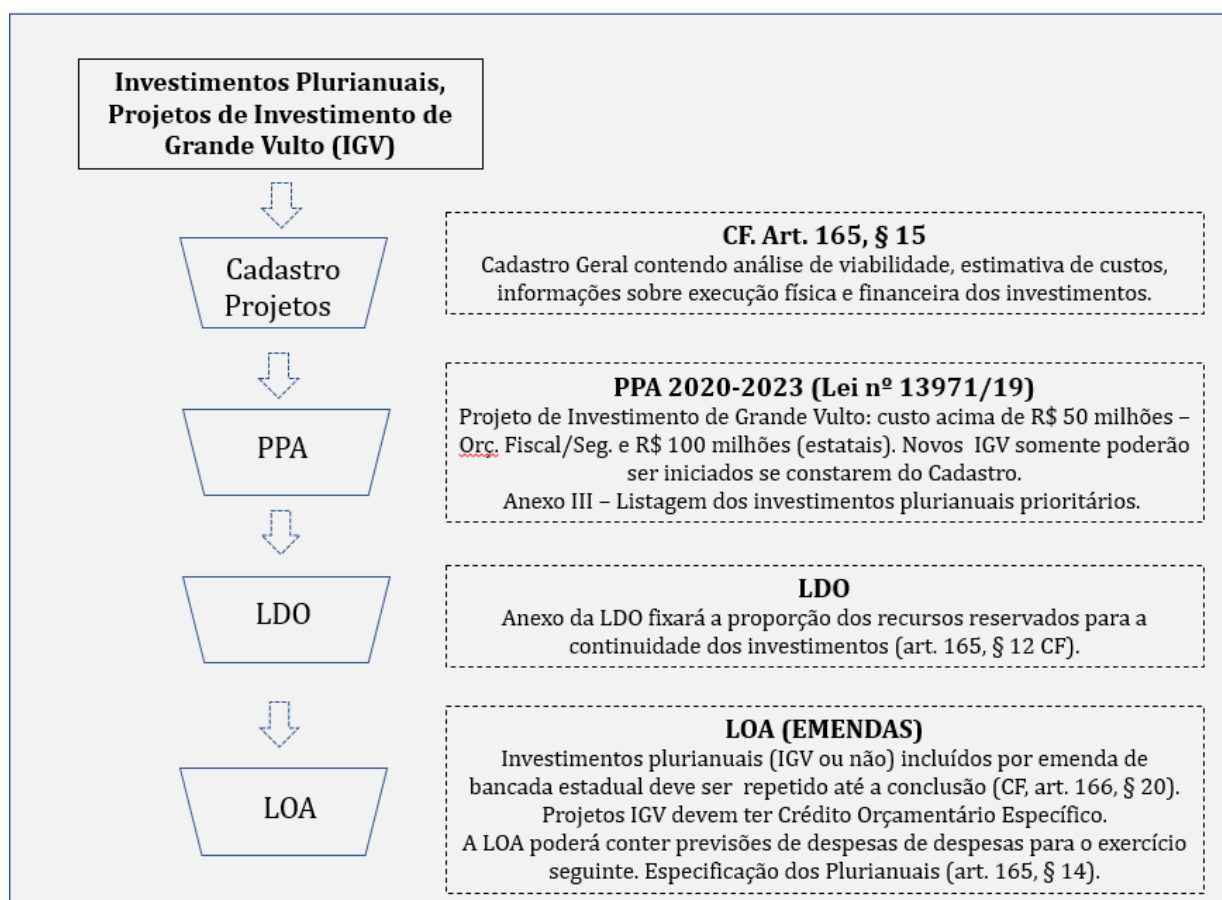


Figura 1 – Projetos de Investimentos de Grande Vulto e Continuidade dos Investimentos

29. **Compatibilidade com a LDO e demais normas financeiras e regimentais.** As emendas ao PLOA, além de compatíveis com a Constituição e com o plano plurianual, devem ser compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e demais normas atinentes.

30. Quanto à **lei de diretrizes orçamentárias**, ressaltam-se as disposições relativas ao atendimento da proporção mínima de recursos a ser estabelecida para investimento, à competência da União e às transferências para o setor privado. As emendas individuais e coletivas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária (art. 6º, § 4º, II LDO 2021)

31. No que se refere à destinação de recursos para entidades privadas, vale salientar que a Lei nº 13.019, de 2014, passou a exigir o **chamamento público como regra geral** para a seleção de entidades beneficiárias de recursos públicos. No entanto, com o advento da Lei nº 13.204, de 14/12/2015, o art. 29²¹ passou a ressaltar expressamente a exigência de chamamento público para a

²¹ Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.



celebração de termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares.

32. Deve-se observar, enfim, as disposições específicas sobre as emendas individuais e coletivas, especialmente aquelas contidas na Resolução nº 1/2006-CN (arts. 37 a 50 e 140 a 147).

33. O Quadro 1 seguinte destaca os principais aspectos abordados quanto aos requisitos gerais. As condições específicas de cada tipo de emenda serão abordadas nos próximos itens.

Quadro 1 – Admissibilidade de Emendas – Legislação Básica

Requisitos Gerais (Destaques)
• Constituição Federal: • Art. 166, § 3º. Necessidade de indicar os recursos compensatórios. Despesas obrigatórias somente podem ser acrescidas ou canceladas por emenda se destinadas à correção de erros ou omissões. • Vedações Constitucionais (art. 167). • Emendas Impositivas (individuais e bancada estadual) – Limites art. 111 ADCT e art. 166. Emendas individuais/transf. Especiais – art. 166-A. • Banco de projetos (art. 165, § 12) e continuidade de investimentos incluídos por emendas de bancada estadual (art. 166, § 20). • Transferência especial para as emendas individuais (art. 166-A). • ADCT - EC nº 95/2016 (teto) - cancelamento compensatório de emenda deve ser no mesmo Poder ou órgão com teto individualizado. • PPA 2020-2023: verificar: a) se a programação da emenda ao PLOA encontra-se abrangida por algum programa do PPA; b) se é projeto de grande vulto (acima de R\$ 50 milhões), o que exige crédito orçamentário específico. O Anexo III do PPA relaciona os Investimentos Plurianuais Prioritários do PPA (projetos). • LDO – A programação deve ser de competência da União; atender condições para transferências voluntárias e ao setor privado (emenda não requer chamamento público). • Resolução nº 1/2006-CN – Arts. 37 a 50, 140 a 147.

I.3. EMENDAS INDIVIDUAIS

34. A Resolução nº 1/2006-CN prevê a apresentação de até 25 emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Com a aprovação da EC nº 86, de 2015, as programações incluídas por emendas individuais passaram a ser de execução obrigatória (impositivas), exceto quando ocorrem impedimentos técnicos.

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

36. Pelo art. 50 da Resolução nº 1/2006-CN, as emendas individuais devem atender a legislação vigente, em especial a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

37. As emendas **individuais destinadas a entidades privadas** poderão indicar na justificação o nome da(s) entidade(s) beneficiárias.

38. No caso de projetos, a Resolução prevê que, em seu conjunto, as dotações decorrentes de emendas individuais devem ser suficientes para a conclusão da obra ou de etapa de sua execução.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

39. Em razão do elevado quantitativo de **emendas individuais** e a necessidade da análise de sua admissibilidade em curto espaço de tempo, este Comitê propõe a atuação conjunta com as **Relatorias Setoriais**, nos moldes de anos anteriores.

40. Assim, devem-se considerar incorporadas ao Relatório de Atividades do CAE sobre admissibilidade de emendas as propostas de parecer pela inadmissibilidade que constarem dos Relatórios Setoriais, conforme demonstrativo previsto no art. 70, III, "c", da Resolução 1/2006-CN²².

41. Os pareceres pela inadmissibilidade que constarem dos Relatórios Setoriais poderão ser submetidos previamente à apreciação do CAE, antes da apreciação pela CMO.

42. O limite financeiro das emendas, por congressista, corresponde a **R\$ 16.279.986,00**, distribuído em até 25 emendas. Este valor é calculado considerando o montante da execução obrigatória do Orçamento anterior, corrigido pela variação do IPCA, distribuído pelo quantitativo de parlamentares no exercício do mandato. Do valor apresentado por cada parlamentar, ao menos a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde (ASPS) identificadas pelo Id. Uso 6.

43. De acordo com o art. 166-A da Constituição Federal, as emendas individuais impositivas poderão alocar recursos aos entes subnacionais por meio de **transferência especial** ou **transferência com finalidade definida**, sendo vedada em ambos os casos a utilização para pagamento com pessoal e encargos sociais e encargos ao serviço da dívida²³. Na transferência especial os recursos repassados não dependerão de celebração de convênio e pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicados em programações finalísticas do Poder Executivo do ente federado, sendo que pelo menos 70% deverão ser aplicados em despesas de capital (exceto encargos referentes ao serviço da dívida). Deverá ser indicado, além da Modalidade de Aplicação, o GND. O limite de 70 % para despesas de capital deverá ser observado por **emenda**.

44. As transferências especiais serão apresentadas na seguinte programação: UO 73101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia. **Programação: 28.845.0903.0EC2.XXXX – Transferências Especiais.**

45. O **Quadro** em anexo resume as características e diferenças entre as duas espécies de transferências:

Quadro 2 – Transferências Tradicionais (art. 25 LRF) x Especiais (art. 166-A CF)

Item	Transferência com Finalidade Definida (espécie tradicional de transferência)	Transferência Especial (nova espécie de transferência)
Finalidade da Transferência	Vinculada à programação especificada na emenda (classificação completa). Submetem-se às diretrizes, prioridades e restrições da LDO.	Crédito orçamentário sem finalidade definida . Recursos repassados diretamente ao ente. Similar ao FPM. Emendas apresentadas na UO 73101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia.
Instrumento de repasse	Convênios e congêneres . Contempla plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc.	Independente de convênio ou congênere . Não há estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc.
Titularidade Financeira e Patrimonial	Recursos sob gestão da União até a entrega de um bem ou serviço .	Recursos pertencerão ao ente federado desde o ato da efetiva transferência financeira . A transferência dominial é dos recursos, e não de bens ou serviços.

²² Art. 70. Os Relatores do projeto deverão, em seus relatórios: (...)

III - apresentar demonstrativos: (...)

c) das emendas com proposta de parecer pela inadmissibilidade;

²³ Esses recursos não 1 integrarão a receita do Estado/DF e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 13 do art. 166, e de endividamento do ente federado;



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Item	Transferência com Finalidade Definida (espécie tradicional de transferência)	Transferência Especial (nova espécie de transferência)
Obrigatoriedade de Execução	Dever de execução (empenho e pagamento) das programações da emenda (§ 11 do art. 165 CF). Maior possibilidade de identificação de impedimentos técnicos.	Idem. Menor possibilidade de identificação de impedimentos técnicos.
Fiscalização e Prestação de Contas.	União controla a execução e da prestação de contas.	Papel da União não definido. Fiscalização dos órgãos de controle interno e externo do Estado/DF e Municípios .
Exigências e Condições para recebimento	Legislação aplicável às transferências voluntárias (exceto adimplência): prestação de contas, observância limites de saúde e educação, pessoal, dívida e demais exigências LRF.	Sem previsão.
	Atendimento de despesas correntes (exceto pessoal e dívida) ou de capital	Idem, sendo que pelo menos 70% devem ser destinados a despesas de capital .
	Programações em área de competência comum da União e do ente.	Programações finalísticas nas áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado .
	Valor mínimo convênios e congêneres R\$ 100.000,00; obras e serviços de engenharia, R\$ 250.000,00.	Não definido

46. No caso de transferências voluntárias, é vedada a celebração de convênios e contratos de repasse com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00; tratando-se de obras e serviços de engenharia, o valor da transferência da União não poderá ser inferior a R\$ 250.000,00. Vide maiores detalhes acerca de normas para execução das transferências voluntárias na Portaria Interministerial 424/2016²⁴. Tais limites não são aplicáveis nas transferências especiais e nas transferências fundo a fundo.

I.4. EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

47. A Resolução nº 1-2006/CN contempla várias disposições voltadas a garantir o caráter estruturante das emendas de bancada e de comissão. O propósito foi o de impedir a utilização desse instrumento para, indiretamente, ampliar o limite das emendas individuais. Assim, passou-se a exigir a identificação e especificação precisa do objeto.

48. Estão previstas de 15 (quinze) a 20 (vinte) emendas de **apropriação**, além de 3 (três) emendas de **remanejamento**, por bancada estadual. Caberá à representação do Senado a iniciativa de 3 emendas de apropriação, nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 parlamentares.

49. **Emendas de bancada do tipo Remanejamento.** A admissibilidade das emendas de **remanejamento** exige a verificação das dotações acrescidas ou incluídas, bem como da viabilidade dos cancelamentos indicados, que, necessariamente, devem incidir sobre programações constantes da proposta. Não pode ser indicado, para tais emendas, o cancelamento da **reserva de contingência**. Mais

²⁴ Acessível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>



de uma emenda de remanejamento pode indicar cancelamento em uma mesma programação, observada a suficiência de recursos consignados no projeto.

50. As bancadas somente poderão propor emendas de remanejamento quando acréscimos e cancelamentos ocorrerem no âmbito da **respectiva unidade federativa (Estado ou DF)**, do **mesmo órgão e do mesmo grupo de natureza de despesa**²⁵, observada a compatibilidade das fontes de recursos, conforme arts. 38 e 48 da Resolução.

51. **Emendas de bancada estadual. Restrições quando destinadas a obras (primeira parte do art. 47, II da Resolução nº 1/2005-CN)**. As emendas de bancada devem ser de interesse de cada estado ou do Distrito Federal e, nos termos do art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN²⁶, identificar de forma precisa seu objeto. Assim, não será permitida a utilização de designação genérica que possa:

- a) contemplar obras distintas; ou
- b) resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

52. As duas condições devem ser atendidas concomitantemente. A primeira condição (item a) reflete a necessidade de a emenda contemplar **apenas uma obra**. Essa, todavia, não é definida na Resolução nº 1/2006-CN ou na LDO.

53. Conforme a Lei das Licitações (Lei nº 8.666/1993), 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 do conceito de **serviço**²⁷, vinculando-se aquela diretamente ao GND 4 (Investimento). Observe-se que tanto uma obra (GND-4) como um serviço (GND-3) pode referir-se a reforma. A emenda destinada a reformas que devam ser classificadas como GND 3 não se submete ao art. 47, II, da Resolução, salvo quanto à transferência para mais de um ente da federação ou mais de uma entidade privada.

54. Em consonância com decisões anteriores da CMO, considera-se que a emenda que destine recursos a complexo ou **empreendimento** com objeto preciso, determinado e identificado, caracterizado por um conjunto de obras fisicamente contíguas ou funcionalmente interdependentes, com localização definida e finalidade comum, atende ao disposto na primeira parte do art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN.

55. Portanto, para atender à exigência do referido dispositivo, as obras devem integrar-se e complementar-se e ser destinadas a um mesmo fim, caracterizando um **empreendimento**. Faz-se necessário que a justificação da emenda explicita a finalidade do empreendimento e as partes ou etapas o que compõem.

²⁵ As emendas geralmente incidem sobre os seguintes grupos de natureza de despesa: 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; e 5 – Inversões Financeiras.

²⁶ 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;

²⁷ 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, reforma e adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.



56. Desse modo, atendidas as demais restrições da Resolução nº 1/2006-CN (obra estruturante, execução pela União e/ou um **único órgão executor**²⁸ etc.), consideram-se **admissíveis emendas de bancada estadual** que contenham a descrição da obra ou do empreendimento “x”, a **exemplo** dos seguintes casos:

- Construção do Trecho Rodoviário x na BR y – No Estado z.
- Adequação do Trecho Rodoviário x na BR y – No Estado z.
- Manutenção de Trechos Rodoviários na Região x – No Estado z.
- Construção de Contorno Rodoviário no Município x na BR y – No Estado z.
- Infraestrutura Portuária – Dragagem do Porto x.
- Implantação do Perímetro de Irrigação x.
- Apoio a Obras Preventivas de Desastres – 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 de Drenagem x).
- Integração do Rio x com a Bacia Hidrográfica y.
- Obras de Macrodrenagem na Localidade x.
- Apoio a Projetos de Corredores Estruturais de Transporte Coletivo Urbano – Linha x.
- Construção de Prédio do Hospital Universitário da Universidade Federal x.
- Construção de Ginásio de Esportes no Município x.
- Implantação do Centro Vocacional Tecnológico x.
- Implantação do Ginásio Esportivo x.
- Construção do Centro de Convenções x.
- Fomento ao Setor Agropecuário – Empreendimento x.
- Construção do Edifício-sede do Tribunal Federal x.

57. De outra forma, a emenda de bancada estadual cuja programação não especifique a obra ou o empreendimento a que visa poderá contrariar o art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN²⁹.

58. Considera-se, também, delimitado o objeto e atendido o requisito da primeira parte do art. 47, II, quando a emenda de bancada designar, no subtítulo, um conjunto articulado de obras ou um empreendimento, que reflita um plano integrado de ações, no âmbito de um **único município, região metropolitana ou RIDE**, a exemplo de: Infraestrutura Urbana no Município x (ou na Região Metropolitana x; ou na RIDE x); Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística no Município x (ou na Região Metropolitana x; ou na RIDE x); Fomento ao Setor Agropecuário no Município x (ou na Região Metropolitana x; ou na RIDE x).

59. A justificação da emenda deverá descrever o plano integrado de ações existente que represente o conjunto articulado de obras ou o empreendimento objeto da emenda.

²⁸ Estado/DF, Município, Consórcio Público ou entidade privada.

²⁹ Exemplos de **infração** ao art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN: Construção de Trechos Rodoviários – No Estado x; Construção de Perímetros de Irrigação – No Estado x; Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde – No Estado x; Infraestrutura Urbana – Nos Municípios do 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; Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer – no Estado x; Implantação de Obras de Infraestrutura hídrica nos Municípios – no Estado x; Implantação de Ginásios Esportivos – no Estado x; Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística nos Municípios – no Estado x; Apoio ao Desenvolvimento de Florestas Plantadas e Heveicultura – no Estado X; Apoio à Estruturação, Reparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnologia das Instituições de Segurança Pública – no Estado x; Construção de quadras poliesportivas – no Estado x. Etc.



60. Deve-se atentar, ainda, para as emendas que destinam recursos ao grupo de natureza de despesa Investimentos (GND 4), que abrange os elementos de despesa³⁰ **“obras e instalações” e “equipamentos e material permanente”**. A vedação de designação genérica do art. 47, II, recai sobre a emenda quando o seu objeto for a execução de **obras**, não se aplicando àquela que aloque recursos para a aquisição de equipamento e material permanente. Para ser admitida, a emenda deve esclarecer, no **subtítulo**, que a programação genérica se destina à aquisição de equipamentos e/ou material permanente e limitar a transferência de recursos a uma única unidade federativa ou entidade privada, como será descrito adiante.

61. A **aquisição de equipamento e de material permanente**, por ser de natureza eventual, não se compatibiliza com o conceito de atividade, que prevê execução de modo contínuo e permanente. Portanto, as aquisições de equipamento e material permanente, caracterizada no subtítulo, não devem submeter-se às restrições presentes no art. 47, IV, da Resolução 1/2006-CN³¹.

62. A restrição à designação genérica constante do art. 47, II, também não se aplica ao caso de execução de **serviços (GND 3), que inclui reformas, reparos, manutenção e consertos**. Em qualquer desses casos, no entanto, os recursos devem ser programados para aplicação direta ou, no caso de transferência, destinados a uma única unidade de federação ou entidade privada.

Quadro 3 – Emendas de Bancada Estadual destinadas a Obras – Requisitos

Programação da Emenda de Bancada Estadual – Res. 1/2006-CN (art 47, II, 1ª parte)	
• Destinada a Obra – Objeto da emenda deve contemplar uma única obra ou empreendimento.	Não Destinada a Obra (exemplos)
• Observar preliminarmente o disposto no § 20 do art. 166 da Constituição, quanto aos projetos de investimento, o qual exige que a emenda incluída na LOA 2020 seja repetida no PLOA 2021. • Empreendimento é um conjunto de obras fisicamente contíguas e funcionalmente interdependentes. • Compreende ainda um plano integrado de ações executadas em um único município, Região Metropolitana ou RIDE. • Se o custo total da obra ou empreendimento for superior a R\$ 50 milhões, deve ter crédito orçamentário específico. A execução dependerá da inclusão do projeto no Cadastro da União.	• GND 3 - Outras Despesas Correntes (Serviços de Terceiros, Custeio, Reformas, Reparos, Manutenção e Consertos, etc.) • GND 4 - quando for especificado no subtítulo tratar-se de aquisição de Equipamento, Material Permanente. • Se Reformas, Reparos, Manutenção e Consertos - Grafar no subtítulo.

63. **Emendas de bancada estadual. Restrições quanto à modalidade de aplicação (segunda parte do art. 47, II da Resolução nº 1/2006-CN)**. As emendas devem observar, ainda, as restrições quanto à modalidade de aplicação, em decorrência do disposto na segunda parte do art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN.

³⁰ Identifica o objeto de gasto. O elemento de despesa não consta do projeto ou da lei orçamentária, mas apenas das bases de dados de elaboração e execução orçamentárias.

³¹ Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão: (...) IV - no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta - governo estadual) e 90 (noventa - aplicação direta);



64. A segunda condição estabelecida no art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN, determina que a programação objeto da emenda não pode resultar, na execução orçamentária, em transferência voluntária³², convênios ou similares para mais de um ente da federação ou mais de uma entidade privada. A verificação do atendimento dessa condição poderá se valer dos dados constantes da emenda relativos à **modalidade de aplicação** e ao subtítulo, o qual é utilizado para especificar a **localização do gasto** (por meio de expressões como “**nacional**”, “**no Estado de....**” ou “**no Município de....**”).

65. Ainda que o subtítulo especifique que a localização do gasto se circunscreve ao limite territorial de um estado (“No Estado de...”), podendo, portanto, ser realizado no território de um ou mais municípios, o uso da modalidade de aplicação 30 (transferência à administração estadual) garante, em termos de programação, que todas as transferências se destinarão a um único ente. No caso em que se pretende beneficiar uma região metropolitana ou RIDE, a modalidade de aplicação deverá ser 30 (transferência à administração estadual) ou também 90 (aplicação direta pela União).

66. O art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN prevê que a programação da emenda de bancada não pode resultar em transferências para mais de uma **entidade privada**.

67. **É vedado o uso da modalidade de aplicação 99** (a definir), uma vez que sua posterior classificação, quando da execução orçamentária, para uma ou várias modalidades possibilitaria a realização de transferências a mais de um ente, o que é vedada pelo art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN.

68. Deve-se identificar, no caso da modalidade de aplicação 30 ou 40, respectivamente, um único Estado ou Município destinatário dos recursos. E, nos casos de modalidade de aplicação 50, deverá constar do subtítulo, além da localização em que a ação será realizada, o nome da entidade privada.

69. No caso de transferência a **consórcio público**³³ (**modalidade de aplicação 71**), seu nome deverá ser identificado no **subtítulo** da emenda, aplicando-se ao caso as normas relativas às transferências a entidades públicas ou a entidades privadas, conforme a sua natureza. Na **justificação** da emenda, além da denominação, deverá constar a natureza do consórcio, objeto, área de atuação e os municípios que o integram. Deverá ainda ser anexada à ata da reunião da bancada cópia do ato constitutivo do consórcio. Aplicam-se aos consórcios públicos todas as restrições constantes da Resolução nº 1/2006-CN, **em especial a exigência de a emenda abranger uma única obra**.

³² 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.

³³ O Consórcio Público (que podem ser associação pública ou pessoa jurídica de direito privado) é um instrumento de gestão associada, criado 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, a coleta de lixo e a administração de hospitais regionais. O consórcio pode firmar contrato, convênio ou instrumento congênere, 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 as despesas são geridas segundo contrato de rateio.



Quadro 4 – Emendas de Bancada Estadual – Condições quanto à Modalidade Aplicação

Programação da Emenda de Bancada Estadual Res. 1/2006-CN (art 47, II, 2ª parte)
• Único órgão executor - Não pode resultar, na execução, em transferências para mais de um ente da federação. • Vedado MA 99 (art. 47, II). • Se entidade privada – deve ser única e identificada no subtítulo. OBS. 1) Tratando-se de atividade ou operação especial que não se refira a obras, apenas MA 30 ou 90 (art. 47, IV). 2) Códigos de Modalidade de aplicação (MA): se execução por Estado/DF – 30; Município - 40, Entidade Privada – 50; Consórcio – 71; 99 – a definir;

70. **Emendas de bancada estadual. Necessidade de continuidade dos investimentos.** A determinação de que as obras iniciadas pelas bancadas estaduais, que já constava da Resolução nº 1, de 2006-CN (art. 47), foi incluída no § 20 do art. 166³⁴ da Constituição. As novas disposições constitucionais convergem no sentido de garantir a continuidade da alocação orçamentária em investimentos plurianuais em andamento, fato que repercute no exame de admissibilidade das emendas de bancada estadual. Vide a propósito, o teor da Mensagem³⁵ do PLOA (pg. 26):

Desse modo, com o objetivo de cumprir com tais dispositivos (constitucionais) e auxiliar as bancadas estaduais parlamentares para que aloquem no PLOA-2021 seus recursos naqueles projetos plurianuais que se encontram em andamento, segue quadro nesta Mensagem que encaminha o Projeto de Lei Orçamentária com os investimentos plurianuais que se encontram nesta situação, no qual são identificadas as bancadas, números das emendas, programações orçamentárias e órgãos em que os mesmos estão em execução.

71. O § 13 do art. 166 da CF determina que as programações impositivas não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. Portanto, ressalvado impedimento técnico e a conclusão da obra (ambos quesitos a serem examinados pelo Executivo), os **investimentos iniciados devem ser concluídos**. Caberá à bancada estadual observar o disposto na Constituição e o

³⁴ Art. 166 (...) § 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo (emendas de bancada estadual), quando versarem sobre o início de investimento com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, **deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.** (grifo nosso)

³⁵ “Desse modo, com o objetivo de cumprir com tais dispositivos (constitucionais) e auxiliar as bancadas estaduais parlamentares para que aloquem no PLOA-2021 seus recursos naqueles projetos plurianuais que se encontram em andamento, segue quadro nesta Mensagem que encaminha o Projeto de Lei Orçamentária com os investimentos plurianuais que se encontram nesta situação, no qual são identificadas as bancadas, números das emendas, programações orçamentárias e órgãos em que os mesmos estão em execução”. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8884994&ts=1601917431043&disposition=inline>> Acesso em 10 out 2020.



plano plurianual. Na ata da reunião em que tiver decidido sobre a apresentação de emendas, deve apresentar a razão de não contemplar projeto que, no ano anterior, havia sido objeto de emenda de sua autoria.

72. Diante do disposto no § 20 do art. 166 da Constituição quanto à necessidade de concluir investimentos iniciados por emenda de bancada estadual impositiva (RP 7), algumas das atuais disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN (§ 2º do art. 47) encontram-se afastadas. Assim, não devem mais prevalecer, como motivo para a não repetição de emenda de bancada impositiva³⁶ relativa a obra, a alegação das exceções de que trata o item I³⁷, II e IV do § 2º do art. 47 da Resolução:

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;

III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou

IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

73. O Quadro seguinte ilustra como se dá a aplicação da regra da Resolução nº 1/2006-CN e da Constituição em função do momento da aprovação da emenda a ser repetida e do tipo de programação.

Quadro 5 - Emenda de Bancada Estadual - Necessidade de repetição

Momento da aprovação da emenda de bancada estadual	Programação ⁽¹⁾ incluída pela Emenda - RP ⁽²⁾	
	RP 2 (discricionária)	RP 7 (impositiva)
Antes da EC 100/2019 (LOA 2019 e anteriores)	Regra do art. 47, § 2º ⁽³⁾ da Res. nº 1/2006-CN (emenda deve ser repetida com RP 2 ou RP 7)	
Depois da EC 100/2019 (LOA 2020 em diante)	Regra do art. 47, § 2º da Res. nº 1/2006-CN (emenda deve ser repetida com RP 2 ou RP 7)	Regra do art. 166, § 20 ⁽⁴⁾ da CF (emenda deve ser repetida com RP 7)

(1) Aplicável apenas às programações que contemplam obras/investimento com objeto definido e que tenham sido iniciados.

(2) RP 2 = Programação discricionária; RP 7 - Programação impositiva.

(3) Exceções admitidas: programação consta do PLOA, execução física > 20 %, impedimento técnico; decisão unânime da bancada estadual; recursos suficientes para a conclusão da obra.

(4) Exceções admitidas: impedimento técnico; recursos suficientes para a conclusão da obra.

³⁶ O dispositivo constitucional que exige repetição de emenda de bancada estadual refere-se apenas às emendas RP7. Quanto às emendas de bancada RP2, portanto, continuariam válidas as exceções previstas nos incisos do § 2º do art. 47.

³⁷ Salvo se os recursos do projeto forem suficientes para a conclusão da obra.



74. **Observação:** De acordo com o Comunicado do CAE, o exame pelo mesmo, quanto ao cumprimento do dever de repetir emendas pelas bancadas estaduais, tratando-se de obras iniciadas, ficará concentrado nas emendas apresentadas em 2020 (aplicação do art. 166, § 20 CF). **As demais emendas de bancada** (aprovadas antes da EC n. 100/2019 – RP 2 ou RP 7) ficarão para análise e decisão discricionária dos referidos colegiados estaduais e do Distrito Federal.

75. As emendas de bancada (art. 47, V) devem, na sua **justificação**, conter um conjunto de informações técnicas e financeiras úteis à avaliação do mérito. A finalidade da norma é propiciar uma análise de oportunidade e conveniência para a adequada quantificação dos recursos a serem alocados. Entretanto, a ausência ou a precariedade das informações mencionadas não será motivo de inadmissão automática pelo CAE. A Relatoria, no entanto, poderá solicitar diretamente ao autor a apresentação de tais informações, ou sua complementação. Não sendo atendido, poderá propor a inadmissibilidade da emenda (demonstrativo de que trata o art. 70, inciso III, alínea c, da Resolução nº 1, de 2006-CN³⁸).

76. Quanto à verificação da admissibilidade da emenda de bancada estadual com o PPA 2020-2023, conforme já examinado em item anterior, deve-se verificar se a programação da emenda ao PLOA, quando constituída por projeto de grande vulto (acima de R\$ 50 milhões) tem crédito orçamentário específico. Sendo que sua execução deverá ser precedida de inclusão no Cadastro da União.

77. **Emendas de bancada estadual. Critério de distribuição dos valores às bancadas.** O montante **destinado às emendas de bancada estadual** encontra-se definido no § 12 do art. 166 da Constituição, e equivale a 1 % da RCL realizada no exercício anterior³⁹. Aplica-se ao conjunto de programações incluídas por todas as emendas dessa categoria. Tais programações, de acordo com o § 18 do mesmo artigo, somente poderão ser contingenciadas em percentual igual ou inferior ao que incidir sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

78. As programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual de execução obrigatória, nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição **devem ser identificadas com o identificador RP 7.**

79. O PLOA 2021 contém reserva de contingência para atendimento de programações decorrentes de emendas de bancada estadual em cumprimento ao art. 14, § 3º Inc. II, da LDO 2021. Metade dessa reserva foi alocada diretamente no Fundo Nacional da Saúde. Para maiores informações, vide Manual de Emendas/CMO⁴⁰.

80. Quanto aos limites orçamentários para a apresentação e aprovação das emendas de bancada, Instrução Normativa da CMO fixou o valor em **R\$ 241.460.468 por bancada** (classificado com RP7). O critério de distribuição encontra amparo na medida em que o principal objeto de intervenção das bancadas deve ser constituído por obras estruturantes, demanda recorrente de todas as unidades da federação.

³⁸ Art. 70. Os Relatores do projeto deverão, em seus relatórios: (...) III - apresentar demonstrativos: c) das emendas com proposta de parecer pela inadmissibilidade.

³⁹ A RCL é a verificada no RREO de dezembro de 2020, com distribuição igualitária entre as bancadas, resultando em R\$ 241.460.468 por bancada (RP7).

⁴⁰ Acessível

em:

<

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/emendas/Manual_Emendas.pdf>



81. Outro aspecto atinente às emendas de bancada estadual diz respeito à possibilidade de apresentação e aprovação de emendas de bancada estadual “não impositivas”, ou seja, sem a garantia de execução de que tratam os §§ 12 e 18 do art. 166 da CF.

82. Foi considerado pela CMO, aos moldes do exercício anterior, que a existência de programações impositivas (RP7) não deve impedir emendas de bancada com identificador RP2. As emendas de bancada poderiam ser atendidas simultaneamente com recursos reservados (RP7) e também com outras fontes (RP2), indicadas pelas bancadas e decorrentes dos cancelamentos do PLOA promovidos pelos relatores⁴¹. Durante a execução, a garantia de contingenciamento proporcional fica restrita apenas às emendas com RP 7.

83. Deve-se esclarecer, por fim, que o dever geral de execução das programações enquadradas no conceito do § 10 do art. 165 da Constituição beneficia todas as programações finalísticas, derivadas ou não de emendas, salvo impedimento ou contingenciamento. No entanto, de forma diversa do que ocorre com as emendas impositivas no sentido estrito (individuais - RP 6 e de bancada estadual - RP 7), com garantia de execução parametrizadas em função da RCL, não é enunciado para as demais emendas garantia de critério proporcional de contingenciamento. Do que se depreende que emendas de comissão e de bancada estadual com identificador RP2, bem como outras programações finalísticas não incluídas por emendas podem ser contingenciadas em diferentes percentuais, observadas as regras fiscais da LDO que tratam sobre o tema.

84. Diante do exposto, pode-se compor o seguinte quadro demonstrativo das condições para apresentação e aprovação das **emendas de bancada estadual**, de acordo com a Resolução nº 1/2006-CN:

Quadro 6 - Emendas de Bancada Estadual x Tipo de Ação

Ação	Condições Cumulativas	Dispositivo
Qualquer Ação (Projeto/Atividade/ Operação Especial)	1. Objeto deve ser de interesse estadual	Art. 46
	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 entidade privada; no caso de entidade privada ou de Consórcio Público, o nome da entidade e do município devem constar do subtítulo.	Art. 47, II
	5. Justificação deve conter elementos de custo, cronograma e financiamento.	Art. 47, V
Ação que contemple Obra (Projeto/Atividade/ Operação Especial)	Condições de 1 a 5 acima	
	6. Emenda deve contemplar única obra ou empreendimento (ressalvada a indicação de RM ou RIDE que deverá ser nominalmente identificada no subtítulo).	Art. 47, II
	7. Projetos já contemplados por emendas em anos anteriores devem ser concluídos	Art. 47, § 2º

⁴¹ O parecer preliminar estabelece critérios gerais de cancelamento das programações do PLOA pelos relatores.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Ação	Condições Cumulativas	Dispositivo
	8. Modalidade de aplicação compatível. Obs: a utilização da MA 40 será inadmitida no caso de o subtítulo não identificar o município, uma vez que permitiria transferência a mais de um ente.	Art. 47, II e IV
Ação que NÃO contemple Obra (Projeto/Atividade/Operação Especial)	Condições de 1 a 5 acima	
	9. Aquisição de Equipamento e/ou Material Permanente ou Reforma (GND 3 - Outras Despesas Correntes), desde que a finalidade esteja identificada no subtítulo - Modalidade de Aplicação compatível. Obs: a utilização da MA 40 será inadmitida no caso de o subtítulo não identificar o município, uma vez que permitiria transferência a mais de um ente.	Art. 47, II e IV
	10. Demais despesas, só pode na modalidade de aplicação 30 (estados) e 90 (aplicação direta)	Art. 47, IV

I.5. EMENDAS DE COMISSÃO

85. O art. 43 da Resolução nº 1/2006-CN prevê que as comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e as comissões mistas permanentes⁴² do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, poderão apresentar emendas ao projeto. Nos termos do § 1º do art. 44, poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento.

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

87. O caráter institucional exigido das emendas de comissão refere-se à compatibilidade das ações propostas com as competências regimentais da comissão.

88. A emenda de comissão não pode destinar recursos a **entidades privadas**, salvo se contemplar programação que, no projeto de lei, contenha modalidade de aplicação que permita transferências a seu favor.

89. Considera-se também razoável a interpretação de que o art. 44, II, permite que a emenda de comissão que suplementar programação constante do projeto de lei não observe as disposições do art. 47, incisos II a V.

90. No caso de **transferências voluntárias**, o inciso III do art. 44 exige que a justificação da emenda contenha elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela 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.

⁴² O site www.congressonacional.leg.br registra as seguintes comissões mistas permanentes: Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência – CCAI; Comissão Mista de Consolidação da Legislação Federal (CMCF); Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CMCPPLP; Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher – CMCVM; Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas – CMMC; Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO; Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (CPCMS); Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas – FIPA.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

91. Aplica-se à emenda de comissão que crie nova programação em relação ao projeto de lei orçamentária as mesmas restrições contidas no art. 47, incisos II a V, aplicáveis à emenda de bancada estadual.

92. Contudo, essas restrições, em função do art. 44, III, da Resolução nº 1/2006-CN, não se aplica à emenda de comissão que destinar recursos para **transferências voluntárias de interesse nacional** e apresentar, 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.

93. Diante do exposto, pode-se compor o seguinte quadro demonstrativo das condições para apresentação e aprovação das **emendas de comissão, de acordo com** a Resolução nº 1/ 2006-CN:

Quadro 7– Emendas de Comissão x Tipo de Ação

CONDIÇÕES EXIGIDAS DAS EMENDAS DE COMISSÃO NA RESOLUÇÃO N.º 1/2006-CN		
Ação	Condições	Dispositivo
Qualquer Ação (Projeto/Atividade/ Operação Especial)	1. Competência da Comissão nos termos do Regimento Interno	Art. 43
	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 o item 7 e quando a emenda contemplar subtítulo constante do projeto de lei	Art. 44, II e 47, II
	6. Justificação deve conter elementos de custo, cronograma e financiamento.	Art. 44, II e 47, V
	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
Ação que contemple Obra (Projeto/Atividade/ Operação Especial)	Condições de 1 a 7 acima	
	8. Emenda deve contemplar única obra (empreendimento), exceto quando contemplar subtítulo constante do projeto de lei	Art. 44, II e 47, II
	9. Modalidade de aplicação compatível	Art. 47, II e IV
Ação que NÃO contemple Obra (Projeto/Atividade/ Operação Especial)	Condições de 1 a 7 acima	
	10. Modalidade de aplicação compatível	Art. 44, II e 47, IV
	11. Vedada a destinação de recursos para entidades privadas, salvo se contemplar programação constante do projeto com MA 50.	Art. 44, II

I.6. EMENDAS DE RELATOR

94. Quanto à admissibilidade das emendas de relator, objeto de análise deste Relatório, salienta-se que o art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN, assim disciplina a matéria:



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.

95. As emendas de relator, em conformidade com o art. 144, I e II, da Resolução nº 1, de 2006-CN, destinam-se precipuamente a corrigir erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal verificados no PLOA ou no processo de emendamento; recompor dotações canceladas; dar cumprimento ao disposto no art. 47, § 3º, II, da Resolução nº 1, de 2006-CN; e implementar decisões da CMO relativas a destaques aprovados.

96. Adicionalmente, com fundamento no art. 144, III, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, o Parecer Preliminar ao PLOA tem autorizado o relator-geral a apresentar emenda de sua autoria para atender um rol crescente de acréscimos de programações de caráter nacional, inclusive daquelas cuja definição do beneficiário se dá durante a execução (transferências voluntárias).

97. Cabe ao Comitê, portanto, verificar se as emendas de relator atendem as normas constitucionais, legais e regimentais, com destaque especial ao que prevê o Parecer Preliminar a ser aprovado pela CMO.

98. Ao final desse Relatório, o **Anexos 3** contempla um quadro síntese com as principais orientações a serem consideradas na avaliação da admissibilidade das emendas apresentadas ao PLOA/2021.



II. PARTE DISPOSITIVA

II.1 DA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS

1. A admissibilidade das emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual requer a observância das disposições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis. O exame de admissibilidade de todas as emendas será verificado precipuamente pelo CAE e apreciado pela CMO. Em caso de eventual intempestividade ou omissão do exame prévio pelo CAE, a competência quanto à iniciativa de propor a admissibilidade de emenda será devolvida aos respectivos relatores do mérito da matéria orçamentária (Resolução nº 1-2006/CN, art. 70, III, “c”).
2. Nos termos da LDO, as emendas individuais e as de bancada estadual de execução obrigatória serão identificadas exclusivamente com os RPs 6 e 7, respectivamente.
3. A emenda destinada à constituição ou aumento de capital de empresa constante do orçamento de investimento deve:
 - 3.1. ser apresentada ao orçamento fiscal ou da seguridade social; e
 - 3.2. identificar o objeto em que os recursos serão aplicados no orçamento de investimento.
4. Não serão admitidas, salvo se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, emendas que proponham cancelamento, ainda que parcial, de dotações consignadas para despesas:
 - 4.1. com pessoal e encargos sociais (GND 1), com juros e encargos da dívida pública (GND 2) e com amortização da dívida pública (GND 6);
 - 4.2. primárias obrigatórias (RP 1);
 - 4.3. financeiras (RP 0) na unidade orçamentária 90000 – Reserva de Contingência;
 - 4.4. que devam ser executadas à conta de recursos oriundos de operações de crédito ou doações (fontes de recursos 43, 44, 46, 47, 48, 49, 94, 95 e 96), bem como das respectivas contrapartidas (identificador de uso – IU 1, 2, 3, 4 e 5);
5. A vedação indicada no item 4.4 não se aplica ao cancelamento que vise especificar destinações de recursos provenientes de operações de crédito e de suas contrapartidas, desde que as destinações sejam comprovadamente compatíveis com o instrumento contratual da operação.
6. As emendas impositivas de apropriação no âmbito do Poder Executivo indicarão como fonte de cancelamento a parcela da reserva de contingência destinada às emendas individuais e de bancada estadual (RP 6 e RP7). Quanto às demais emendas, é ônus do autor a indicação dos recursos necessários ao seu atendimento.
7. As emendas, salvo erro ou omissão de ordem técnica, não podem acrescentar ou reduzir programação do PLOA destinada ao serviço da dívida (RP 0) ou primária obrigatória (RP 1), que refletem encargos líquidos e certos e a legislação de regência. É ônus do autor da emenda comprovar o erro ou omissão, com metodologia que demonstre a desconformidade entre os valores estimados no PLOA e aqueles necessários para atender a legislação vigente. A vedação de



- emenda de acréscimo de despesa obrigatória não impede a inclusão de dotações no PLOA na forma de reserva orçamentária (despesa discricionária).
8. Em decorrência do Novo Regime Fiscal, e em obediência à Instrução Normativa nº 01, de 2017, **serão inadmitidas emendas ao PLOA 2021** que, cumulativamente:
- 8.1. propuserem acréscimo de despesas primárias sem observância do correspondente limite individualizado a que se refere o art. 107, incisos I a V, do ADCT, e da compensação autorizada nos termos do §§ 7, 8 e 9 do mesmo artigo e da LDO; e
 - 8.2. deixarem de indicar cancelamento compensatório de despesas primárias sujeitas ao NRF, no âmbito do mesmo Poder, no caso de emenda à programação de órgãos do Executivo, ou no âmbito do mesmo Órgão, nos demais casos, não podendo incidir sobre despesas obrigatórias.
9. Os recursos primários derivados de emendas individuais ou de emendas de bancada de execução obrigatória que forem inadmitidas, em razão do disposto no item anterior, serão remanejados para outras emendas de execução obrigatória do mesmo autor, a fim de que se preserve a isonomia na distribuição.
- 9.1. Os remanejamentos serão efetuados proporcionalmente ao valor das demais emendas de execução obrigatória, salvo indicação diversa do autor, podendo nesse caso resultar na aprovação de emenda com valor superior ao originalmente solicitado.
10. As solicitações de remanejamento de valores acolhidos entre emendas de um mesmo autor deverão observar os limites individualizados de despesas primárias de que trata a EC nº 95, de 2016.
11. Emendas que criem nova programação em relação ao PLOA deverão atender ao disposto no art. 41, III, da Resolução nº 1, de 2006-CN, que veda que uma única emenda atenda várias ações que devam ser objeto de proposições distintas.
12. Tratando-se de obras, deve-se atentar para o disposto no § 20 do art. 166 da Constituição, quanto à necessidade de concluir obra ou empreendimento iniciado pela bancada estadual (EC nº 100/2019).
13. Quanto à compatibilidade com o PPA 2020-2023, deve-se observar em especial se a programação da emenda ao PLOA encontra-se abrangida por algum programa do PPA; e se, tratando-se de projeto de grande vulto (acima de R\$ 50 milhões), se consta de crédito orçamentário específico.

II.2. DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

14. O Comitê de Exame de Admissibilidade 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 nº 1/2006-CN.
15. Caso o autor decida pela identificação de entidade privada a ser beneficiada pela emenda individual, o nome deverá constar do subtítulo ou de campo da justificação.
16. O montante destinado às emendas individuais corresponde ao montante de execução obrigatória em 2020 corrigido pelo IPCA nos termos da Constituição.



- 16.1. O limite por mandato parlamentar para a apresentação de emendas individuais é de **R\$ 16.279.986**. Os recursos para atendimento constam das reservas do PLOA.
- 16.2. Cada parlamentar deve destinar ao menos a metade do valor de suas emendas para ações e serviços públicos de saúde.
- 16.3. A emenda individual não poderá acrescentar recursos em programação destinada ao atendimento do serviço da dívida (RP 0) ou primária obrigatória (RP 1), salvo erro ou omissão comprovado.
- 16.4. As emendas individuais impositivas poderão alocar recursos aos entes subnacionais por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida, sendo vedada em ambos os casos a utilização para pagamento com pessoal e encargos sociais e encargos ao serviço da dívida.
- 16.5. As emendas destinadas às transferências especiais deverão ser incluídas na seguinte programação: UO 73101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia. Programação: 28.845.0903.0EC2.XXXX – Transferências Especiais.

II.3. DAS EMENDAS COLETIVAS

17. As emendas coletivas devem observar os quantitativos constantes da Resolução nº 1/2006-CN.
18. Nos termos do § 1º do art. 44 dessa Resolução, poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento.
19. O número de emendas por bancada é fixado pelo art. 47, § 1º, expresso na tabela do **Anexo I** deste Relatório.
20. A emenda de remanejamento, nos termos dos arts. 38, 45 e 48 da Resolução nº 1/2006-CN, permite acréscimos ou inclusões de dotações, que somente podem ser atendidas à conta de anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei que nela estejam indicadas (exceto reserva de contingência e dotações a que se referem os itens 4.1 a 4.4 deste Relatório – parte dispositiva), no âmbito do mesmo órgão e grupo de natureza de despesa, devendo-se observar a compatibilidade das fontes de recursos.
21. Duas ou mais emendas de remanejamento podem propor cancelamento na mesma programação, observado o montante da dotação que lhe tiver sido consignada no projeto.
22. Uma emenda de remanejamento pode propor cancelamento em mais de uma programação do projeto de lei.
23. As emendas coletivas não poderão ser apresentadas e aprovadas na modalidade de aplicação 99 (a definir).
24. A combinação do texto do subtítulo da emenda com a modalidade de aplicação não pode contrariar o art. 47, II, o qual veda que a designação genérica de programação possa resultar em transferências para mais de um ente da Federação ou mais de uma entidade privada.



25. A restrição do art. 47, II, da Resolução nº 1/2006 quanto à realização de obras distintas deve ser observada independentemente da classificação da ação orçamentária (projeto, atividade ou operação especial).
26. A emendas coletivas não incidirão sobre programação destinada a despesa financeira ou primária obrigatória.
27. Aplicam-se aos consórcios públicos todas as restrições constantes da Resolução nº 1/2006-CN, **em especial a exigência de a emenda abranger uma única obra.**

II.4. DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

28. **Cada bancada estadual poderá distribuir entre as emendas de sua autoria o montante de R\$ R\$ 241.460.468,00 com identificador RP-7** (programações com garantia de execução e contingenciamento proporcional). As demais programações deverão ser identificadas com o RP 2 (programações passíveis de contingenciamento) no acréscimo da despesa. Uma mesma emenda poderá conter, ao mesmo tempo, recursos com garantia de contingenciamento proporcional (RP7) e recursos passíveis de contingenciamento em qualquer percentual (RP2).
29. 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).
30. As modalidades de aplicação 30 (transferência à administração estadual), 40 (transferência à administração municipal), 71 (transferência a consórcios públicos) e 50 (transferência a entidades privadas) não poderão ser utilizadas na mesma emenda, em atendimento à parte final do inciso II do art. 47 da Resolução nº 1/2006-CN.
31. As emendas de bancada estadual deverão:
 - 31.1. identificar de forma precisa o seu objeto (art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN), vedada a designação genérica de programação que possa:
 - 31.2. contemplar obras distintas; ou
 - 31.3. resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou mais de uma entidade privada.
32. Para os fins do art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN, entende-se por designação genérica de programação o subtítulo, combinado com a modalidade de aplicação, que permita a execução de mais de uma obra ou transferências voluntárias para mais de um ente federativo ou mais de uma entidade privada.
33. Não se consideram obras distintas, para efeito da primeira parte do art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN, o complexo ou empreendimento com objeto preciso, determinado e identificado, caracterizado por um conjunto de obras fisicamente contíguas ou funcionalmente interdependentes, com localização definida e finalidade comum.
34. 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 for 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.
35. 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 um empreendimento, que reflita um plano integrado de ações, no âmbito de um único município, região metropolitana ou Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE) favorecida.
36. A emenda deverá descrever, em sua justificação, o conjunto articulado de obras ou o empreendimento, indicando as partes e etapas que o compõem, e observará as restrições quanto a transferências para mais de um ente federativo ou mais de uma entidade privada, conforme art. 47, II, da Resolução nº 1/2006-CN.
37. No caso de ser beneficiada uma região metropolitana ou uma RIDE, a modalidade de aplicação deverá ser 30 (transferência à administração estadual) ou 90 (aplicação direta pela União).
38. As emendas que destinem recursos a consórcios públicos, devem:
- 38.1. utilizar a modalidade de aplicação 71;
 - 38.2. observar todas as normas relativas às entidades públicas ou privadas, conforme a natureza do consórcio;
 - 38.3. conter a denominação do consórcio em seu subtítulo; e
 - 38.4. em sua justificação, conter a natureza do consórcio, denominação, objeto, área de atuação e os municípios que o integram.
39. A emenda de bancada estadual que destinar recursos a entidade privada deve identificar a beneficiária no subtítulo.
40. A partir da aprovação da EC nº 100, de 2019, em observância ao § 20 do art. 166 da Constituição, as emendas de bancada impositivas - programações com garantia de execução e de contingenciamento proporcional -, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. Não devem mais prevalecer, quanto às emendas de bancada impositiva apresentadas a partir de 2020, a alegação das exceções de que tratam os itens I (salvo se os recursos forem suficientes para concluir a obra), II e IV do § 2º do art. 47 da Resolução⁴³:
41. Cabe à bancada informar, na ata da reunião, o motivo da não repetição de emenda de bancada estadual impositiva determinado pelo § 20 do art. 166 da Constituição, em caso de a obra já estar concluída, ou de haver recursos suficientes para sua conclusão, ou no caso de comprovado

⁴³ 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;

III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou

IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.



impedimento técnico. Quanto às emendas de bancada estadual com RP-2, observar o disposto nos incisos art. 47, § 2º da Resolução.

42. A obrigação de repetir emenda não se aplica ao caso em que, no ano anterior, a emenda de bancada tenha alocado recursos para programação não relacionada a uma obra/projeto estruturante com objeto definido.
43. A justificação da emenda de bancada estadual deve conter informações relativas a custo, cronograma e financiamento necessárias à avaliação dos Relatores (art. 47, V, da Resolução). Todavia, a ausência ou a precariedade dessas informações não será considerada pelo Comitê para fins de inadmissão de emenda. Caso a Relatoria Setorial entenda necessário, previamente ao exame do mérito de determinada emenda, poderá solicitar diretamente ao autor a apresentação de tais informações, ou sua complementação. Não sendo atendido, poderá propor a inadmissibilidade da emenda no demonstrativo de que trata o art. 70, inciso III, alínea c, da Resolução nº 1, de 2006-CN¹.

II.5. DAS EMENDAS DE COMISSÃO

44. A emenda de comissão deverá cumulativamente:
 - 44.1. ter caráter institucional, entendido como tal a compatibilidade da ação proposta com suas competências regimentais;
 - 44.2. representar interesse nacional, que se refere ao alcance dos benefícios decorrentes da ação proposta, devidamente demonstrado na justificação;
 - 44.3. conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional, de acordo com lei ou ato normativo vigente, devidamente identificado pelo autor.
45. No caso de emenda de remanejamento de comissão, tendo em vista a norma específica contida no art. 45 da Resolução nº 1/2006-CN, não se exige que acréscimos e cancelamentos ocorram no âmbito da mesma unidade da federação.
46. É vedada a destinação de recursos a entidades privadas, salvo se a emenda contemplar programação que, no projeto de lei, contenha modalidade de aplicação 50 (transferência a entidades privadas).
47. À emenda de comissão que contemple programação constante do projeto de lei não se aplicam as restrições previstas no art. 47, II a V, da Resolução nº 1/2006-CN, em virtude da ressalva contida na parte final do art. 44, II.
48. Aplicam-se às emendas de comissão que criem nova programação em relação ao PLOA as mesmas restrições aplicáveis às emendas de bancada estadual, contidas no art. 47, incisos II a V, da Resolução nº 1/2006-CN.
 - 48.1. O disposto neste item não se aplica à emenda de comissão que destinar recursos a transferências voluntárias de interesse nacional e que apresente, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

população beneficiada pela respectiva política pública, de acordo com lei ou ato normativo vigente, devidamente identificado pelo autor (art. 44, III).

49. Os acréscimos e cancelamentos constantes de emenda de comissão de remanejamento deverão, nos termos do art. 45 da Resolução nº 1/2006-CN:
- 49.1. ser compatíveis com as competências regimentais da comissão;
 - 49.2. incidir sobre o mesmo órgão e o mesmo grupo de natureza de despesa; e
 - 49.3. observar a compatibilidade das fontes de recursos.

II.5. DAS EMENDAS DE RELATOR

50. De acordo com o art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN, Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:
- I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;
 - II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;
 - III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.
51. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado a comprovação da existência de erro ou omissões e o disposto no Parecer Preliminar.

Brasília, de fevereiro de 2021.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Anexo 1 – QUANTITATIVO DE EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL (art. 47, § 1º, da Res. nº 1, de 2006-CN)

NOME DA BANCADA	UF	CÓDIGO	EMENDAS DE REMANEJAMENTO	EMENDAS DE APROPRIAÇÃO
BANCADA DO ACRE	AC	7102	3	15
BANCADA DE ALAGOAS	AL	7103	3	15
BANCADA DO AMAZONAS	AM	7104	3	15
BANCADA DO AMAPA	AP	7105	3	15
BANCADA DA BAHIA	BA	7106	3	18
BANCADA DO CEARA	CE	7107	3	16
BANCADA DO DISTRITO FEDERAL	DF	7108	3	15
BANCADA DO ESPIRITO SANTO	ES	7109	3	15
BANCADA DE GOIAS	GO	7110	3	15
BANCADA DO MARANHAO	MA	7111	3	16
BANCADA DE MINAS GERAIS	MG	7114	3	19
BANCADA DO MATO GROSSO SUL	MS	7113	3	15
BANCADA DO MATO GROSSO	MT	7112	3	15
BANCADA DO PARA	PA	7115	3	15
BANCADA DA PARAIBA	PB	7116	3	15
BANCADA DE PERNAMBUCO	PE	7118	3	16
BANCADA DO PIAUI	PI	7119	3	15
BANCADA DO PARANA	PR	7117	3	17
BANCADA DO RIO DE JANEIRO	RJ	7120	3	18
BANCADA DO RIO GRANDE DO NORTE	RN	7121	3	15
BANCADA DE RONDONIA	RO	7123	3	15
BANCADA DE RORAIMA	RR	7124	3	15
BANCADA DO RIO GRANDE DO SUL	RS	7122	3	17
BANCADA DE SANTA CATARINA	SC	7126	3	15
BANCADA DE SERGIPE	SE	7127	3	15
BANCADA DE SAO PAULO	SP	7125	3	20
BANCADA DE TOCANTINS	TO	7128	3	15



**Anexo 2 - EMENDAS DE BANCADA (RP 7 e RP2) /UF A REPETIR
(APRESENTADAS A PARTIR DE 2020)**

LINK ARQUIVOS CMO

- [PLOA 2021 Emendas de bancada a Repetir \(RP 7 imp.\) com base na LOA 2020](#)
- [PLOA 2021 Emendas de bancada a Repetir \(RP 2 \) com base na LOA 2020](#)



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

Anexo 3 - QUADRO-SÍNTESE - DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES DO CAE

TIPO DE EMENDA	REQUISITOS GERAIS (obs. vide ainda IN 1/2017 – CMO)	OBJETO DA EMENDA		Modalidade de aplicação (Executor – 30 Estados, 40 – Municípios, 50 – Entidade Privada, 71 – Consórcio)	Observações
		Contempla Obra (empreendimento)	Não contempla obra		
Individual	- Até 25 emendas por Autor. - Valor total fixado pela EC nº 95 – Montante de execução obrigatória R\$ 16.279.986/Autor. - Compatibilidade com normas constitucionais/legais (PPA/LDO).	- Recursos suficientes para a conclusão da obra ou da etapa de execução. - Se transferência especial, vide especificidades art. 166-A da CF (mínimo 70% GND4 por emenda).		- Possibilidade de uso da MA “99”. - Se entidade privada – pode ser identificada no subtítulo ou na Justificação da emenda.	No caso de entidade privada, ver compatibilidade com a legislação vigente (em especial, Lei 13.019/2014); Necessidade de indicar cancelamento em observância à EC nº 95.
Bancada Estadual	15 - 20 emendas de apropriação e até 3 emendas de remanejamento. - Dentre as emendas de apropriação, até R\$ 241.460.468 / bancada, incluindo-se ou acrescentando-se programações com RP 7 (impositivas). - As demais programações devem apontar o indicador RP2 (não impositivas). - Interesse estadual. - Ata da reunião. - Identificação precisa do objeto. - Compatibilidade com normas constitucionais e legais (PPA e LDO).	- Emenda deve contemplar única obra (ou empreendimento). Empreendimento é um conjunto de obras fisicamente contíguas e funcionalmente interdependentes. Compreende ainda um plano integrado de ações executadas em um único município, Região Metropolitana ou RIDE.	- GND 3. - Se for GND 4, especificar (equipamento, material permanente, serviços) no subtítulo. - Se reforma, grafar no subtítulo.	Único órgão executor - Não pode resultar, na execução, em transferências para mais de um ente da federação. Vedado MA 99 (art. 47,II). - Se entidade privada – única e identificada no subtítulo. OBS. Tratando-se de atividade ou operação especial que não se refira a obras, apenas MA 30 ou 90 (art. 47, IV).	- Justificação - custo, cronograma e financiamento (vide Parte Dispositiva). - Projetos já contemplados por emendas devem ser repetidos (vide EC nº 100/19 e art. 47,§ 2º Res. 1/2006-CN). - Emenda de remanejamento – mesma UF, órgão e GND e compatibilidade de fontes de recursos. Necessidade de indicar cancelamento em observância à EC nº 95.
Comissão	4 Emendas de apropriação e 4 de remanejamento. - Emendas acompanhadas da ata da reunião. - Caráter institucional e interesse nacional, observada ainda a competência regimental. - Compatibilidade com as normas constitucionais e legais (PPA e LDO).	- Além da identificação do objeto, as emendas de comissão devem ser compatíveis com as atribuições da Comissão. - Emenda deve contemplar única obra (ou empreendimento); exceto se programação constante do projeto de lei.	Equipamento e/ou Material Permanente (ou Reforma (GND 3), no subtítulo.	Único órgão executor - Não pode resultar, na execução, em transferências para mais de um ente da federação, exceto: - Se a programação já consta do PL; ou. - Se houver legislação com critérios e fórmulas da distribuição de recursos. - Vedado MA 99 (execução a definir). Entidade privada - vedada, salvo se contemplar programação do projeto (MA 50).	- Justificação deve conter elementos de custo, cronograma e financiamento ou estar constante no PLOA (vide Parte Dispositiva). - Emenda de remanejamento – mesmo órgão, GND e compatibilidade de fontes de recursos. Necessidade de indicar cancelamento em observância à EC nº 95.

Obs.: (1) É vedada a destinação de recursos a entidades privadas para a realização de **eventos**, no âmbito dos Ministérios do Turismo e da Cultura, nos termos do art. 17, XII, do LDO/2019.

(2) Emenda para **consórcio** – a denominação deve constar do subtítulo; a justificação da emenda conterá a natureza (pública ou privada) do consórcio, denominação, objeto, área de atuação e os municípios que o integram.