



CONGRESSO NACIONAL

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

**PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA
PARA 2009**

(Projeto de Lei nº 38/2008-CN)

**RELATÓRIO DO COMITÊ DE
ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS - CAE
(EXAME DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS
COLETIVAS DE BANCADAS E DE COMISSÃO
APRESENTADAS AO PLOA 2009)**

Presidente: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO (PMDB/RS)
Coordenador: Deputado ELISEU PADILHA (PMDB/RS)

19/11/2008



RELATÓRIO DO COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE

EXAME DE ADMISSIBILIDADE DAS EMENDAS

COLETIVAS (BANCADA E DE COMISSÃO) APRESENTADAS AO PLOA 2009¹

Exame de Admissibilidade das emendas apresentadas ao PL nº 38, de 2008–CN – Projeto de Lei Orçamentária para 2009.

I. RELATÓRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Conforme art. 25 da Resolução nº 1, de 2006, cabe ao Comitê de Admissibilidade - CAE examinar a admissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual². Os relatórios de admissibilidade devem ser votados pela CMO antes da apreciação do mérito das respectivas matérias, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO.
2. O exame de admissibilidade de emendas corresponde à análise preliminar, anterior à de mérito, que verifica a compatibilidade da proposição com as normas constitucionais, legais e regimentais, nos termos do art. 146 da Resolução nº 1/2006 – CN. Esse dispositivo determina que a emenda que contrariar norma constitucional, legal ou regimental, será inadmitida, por proposta do Comitê à CMO (arts. 15, XI, e 25 da Resolução).
3. Quanto à Constituição, foi observado em especial o que dispõe o art. 166, § 3º, quanto à necessidade de indicação dos recursos necessários ao seu atendimento, bem como as vedações constantes do art. 167.
4. Destaca-se, nas Leis Complementares, o disposto no § 5º do art. 5º e no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
5. Na análise das emendas foram observadas ainda as disposições³ contidas na lei do Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de

¹ Não foram apreciadas, nesse momento, quanto a sua admissibilidade, as emendas de Relator (porque ainda não foram apresentadas) e as emendas individuais (cujo exame será feito em conjunto com os Relatores Setoriais, conforme Relatório do CAE aprovado na CMO).

² Nos demais projetos de lei, o Relator deverá indicar, em seu relatório, em demonstrativo específico, as emendas que, em seu entendimento, devem ser declaradas inadmitidas pelo Presidente. Nesses casos, o Presidente declarará a inadmissibilidade das emendas no Plenário da CMO, imediatamente antes do início da discussão do correspondente relatório.

³ Ver especialmente os artigos 10, 16, 22 e 23 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, as alterações promovidas pelo Decreto nº 6.508, de 15 de julho de 2008 (incorporação das programações da lei orçamentária para 2008), bem como os créditos especiais enviados ao Congresso Nacional - <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>.



2008) e suas alterações (Decreto 6.508 que incorpora as ações de pequeno vulto orçamento 2008 e créditos especiais).

6. Quanto à lei de diretrizes orçamentárias para 2009, destaca-se a observância dos arts. 5º, 22 a 24, 32 a 39, 55, § 4º da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), especialmente quanto à necessidade da ação ser da competência da União.

7. No que se refere às normas internas, as emendas individuais e coletivas devem cumprir as disposições contidas na Resolução nº 1/2006-CN, nos arts. 37 a 50 e 140 a 147, bem como as demais normas constantes do Parecer Preliminar ou aprovadas pela CMO⁴.

8. Conforme a citada Resolução, as emendas coletivas devem identificar de forma precisa o seu objeto (art. 47, II, da Resolução), vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou mais de uma entidade privada.

9. No caso de projetos, a emenda deve contemplar obra de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual 2008/2011, ou projeto estruturante, de acordo com definição do Parecer Preliminar ao projeto de lei orçamentária para 2009.

10. As emendas de Comissão devem observar a correlação com as Áreas e as *Subáreas Temáticas* que lhes são afetas, de acordo com o Anexo da Resolução nº 1, de 2006-CN, além de ter caráter institucional e representar interesse nacional, que se refere ao alcance dos benefícios decorrentes da ação proposta, devidamente demonstrado na justificação.

11. As emendas coletivas de remanejamento permitem acréscimos ou inclusões de dotações, que somente podem ser atendidos à conta de anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei (exceto Reserva de Contingência), devendo-se observar ainda a compatibilidade das fontes de recursos.

12. As emendas de remanejamento de bancada estadual somente podem propor remanejamento de dotações no âmbito da mesma Unidade da Federação, do mesmo órgão e do mesmo grupo de natureza de despesa (art. 48).

13. Quanto ao cumprimento do dispositivo que trata da necessidade de repetição das emendas de bancada estadual apresentadas ao orçamento de 2008, este Comitê diligenciou no sentido de informar previamente aos Coordenadores de Bancada acerca das emendas que deveriam ser

⁴ A CMO aprovou o Relatório de Atividades do Comitê contendo as Diretrizes e Orientações para a Análise da Admissibilidade das emendas ao PLOA 2009.



reapresentadas. A Resolução privilegia a continuidade das obras de caráter plurianual com objeto determinado. Coube às respectivas bancadas estaduais alegar as exceções de que trata o art. 47, § 2º, da Resolução. Não constatamos, no final dos trabalhos, a necessidade de propor inadmissibilidade de emendas em razão do citado dispositivo.

DIRETRIZES E CRITÉRIOS ADOTADOS

14. Os trabalhos deste Comitê foram pautados pela observância das normas constitucionais, legais e regimentais que versam sobre o tema.

15. Persistem ainda problemas em algumas emendas de bancada que propuseram ações que permitem a execução de mais de uma obra ou empreendimento, ou a transferência para mais de um ente, em confronto com o art. 47, um dos dispositivos basilares da Resolução nº 1/2006-CN e relacionado ao resgate do caráter coletivo e estruturante dessas emendas.

16. Resguardado o objeto da emenda e a intenção inicial de seu Autor, consideramos viáveis correções e ajustes que pretendam especificar a obra/empreendimento, a localidade (Município ou Região Metropolitana) ou também identificar que a programação se restringe à aquisição de equipamentos, material permanente ou prestação de serviços.

17. Cumpre salientar que os pedidos de ajustes das emendas devem ser encaminhados, pelo Coordenador da Bancada, diretamente à Presidência da CMO, que decidirá, previamente, acerca da possibilidade das alterações pretendidas. Deferida a admissão do pedido de alteração, o Comitê fará nova análise da emenda alterada, considerados seus novos elementos, observado o cronograma dos trabalhos.

18. Uma parcela das emendas consideradas inadmitidas por este Comitê diz respeito às ações destinadas às rodovias estaduais e vicinais. Existe grande polêmica acerca da admissibilidade de tais iniciativas, inclusive no âmbito do Poder Executivo, que permite, no contexto de algumas programações - a exemplo das áreas da Integração Nacional, Turismo e Desenvolvimento Agrário - a execução de tais ações.

19. Em 2008, o plenário da CMO decidiu, com base nos argumentos de Contestação apresentada, pela admissibilidade de tais ações. Diante de nosso compromisso de tomar por base os procedimentos havidos no processo orçamentário do ano anterior, e, dada a ausência de amparo legal objetivo sobre o tema e sua relevância para o Executivo e para o Legislativo, propomos que o pronunciamento definitivo deste assunto seja feito pelo plenário da CMO.



20. Não consideramos inadmissíveis as emendas cuja justificação não continha *todos* os elementos de que trata do art. 47, V da Resolução nº 1, de 2006-CN, nem as emendas que apresentaram problemas nas classificações institucional, funcional e programática e outros elementos técnicos que, em nosso entendimento, podem ser considerados de caráter acessório quanto ao parecer de admissibilidade. Tais informações podem ser melhor instruídas e processadas diretamente pelos respectivos Relatores Setoriais e Geral durante o trabalho de apreciação do mérito, os quais poderão, a seu critério, ajustar ou rejeitar a emenda.
21. Quanto às emendas de Comissão, o principal problema identificado foi a falta de correlação entre o órgão correspondente ao acréscimo pretendido pela emenda e as subáreas temáticas constantes do Anexo da Resolução nº 1, de 2006-CN.
22. Reconhecemos que o Anexo da citada Resolução encontra-se defasado e que necessita de revisão. No entanto, os ajustes que se fazem necessários no sentido de adequar as competências de emendamento das Comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal devem ser tratados no âmbito do Plenário do Congresso Nacional, por exigir mudança do texto da Resolução.
23. Vale salientar ainda os problemas identificados nas emendas de *remanejamento* que não cumpriram o dispositivo da Resolução que obriga que o cancelamento seja feito no mesmo Órgão e Grupo Natureza de Despesa do acréscimo, observada ainda a compatibilidade de fontes.
24. Por fim, na análise das emendas apresentadas em confronto com o Plano Plurianual 2008/2011, verificamos que várias ações propostas relativas a projetos plurianuais de grande vulto não encontram suporte naquele Plano, já consideradas suas alterações decorrentes da absorção da lei orçamentária para 2008 e dos créditos especiais aprovados e em tramitação.
25. Em nosso trabalho, muitas emendas ao PLOA 2009 foram consideradas admissíveis tendo em vista a possibilidade de que trata o § 2º do art. 10 do PPA.
26. Esse dispositivo permite, no caso de transferências voluntárias, o *início* de obras, ainda que plurianuais e de grande vulto, com base em uma ação *genérica* existente no PPA. Neste caso, a ação *específica* somente deverá constar do PPA no ano subsequente ao da assinatura do respectivo convênio.
27. O Comitê, portanto, considerou admissíveis emendas ao PLOA 2009, que incluíram obras que pudessem ser enquadradas em ações genéricas constantes do PPA, lembrando que a ação específica deverá ser incluída no Plano no prazo fixado no § 2º do referido artigo.
28. Na verificação do caráter anual ou plurianual da ação proposta pela emenda e a necessidade da mesma constar de forma discriminada no PPA,



tomamos por base as informações prestadas pelos respectivos Autores constantes de campo próprio do formulário.

II - VOTO

29. Diante do exposto, votamos pela admissibilidade das emendas coletivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária para 2009, exceto daquelas constantes do **Anexo** ao presente Relatório, cujo voto é pela inadmissibilidade, pelas razões apresentadas.

Brasília, 19 de novembro de 2008.

Deputado Eliseu Padilha - *Coordenador*

Deputado Eduardo da Fonte

Deputado José Rocha

Deputado Leonardo Monteiro

Deputado Cezar Silvestri

Deputado Rômulo Gouveia

Deputado Edmilson Valentim

Senador Gim Argello

Senador ~~Marco Antônio Costa~~

KÁTIA ABREU

Senador Neuto de Conto