



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.327, DE 2009

Da Mesa do Senado Federal, sobre o Projeto de Resolução nº 4, de 2008-CN, de autoria do Senador Delcídio Amaral e outros parlamentares que altera dispositivos da Resolução nº 1/2006-CN e dá outras providências (aperfeiçoamento e simplificação de alguns mecanismos relativos a tramitação de orçamento).

Relator: Senador **Heráclito Fortes**

1 RELATÓRIO

1.1 Histórico

O Senhor Senador Delcídio Amaral e outros ilustres Parlamentares, embasados no art. 128, alínea "b", do Regimento Comum do Congresso Nacional, propõem, por meio do Projeto em epígrafe, alteração de dispositivos da Resolução nº 1/2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO (art. 166, § 1º, da Constituição Federal), bem como sobre a tramitação das matérias de sua competência.

Na justificação, os Autores argumentam que a Resolução nº 1/2006-CN necessita de algumas alterações, tendo em vista a necessidade de aperfeiçoamento e de simplificação de alguns mecanismos relativos à tramitação dos projetos referentes às leis orçamentárias. A proposta apresentada, que teve à frente o Senador Delcídio Amaral, Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária para 2009, deriva, consoante a justificação, de sugestões colhidas no âmbito da CMO. Tais sugestões foram sistematizadas pelo Deputado Eliseu Padilha, que atuou como colaborador na redação de minuta contendo as alterações constantes do presente Projeto.

Os Autores enumeram, ainda na justificação, as principais alterações contidas no Projeto:

- a) alteração do objeto das emendas de bancada estadual, permitindo a inclusão de um conjunto articulado de obras em todo o estado, além de alterar o quorum para aprovação de 3/4 para 2/3 da representação da Câmara dos Deputados, igualando, assim, à exigência feita à representação do Senado Federal;
- b) simplificação da regra de apresentação das emendas de comissão, com a extinção do Anexo I da Resolução nº 1/2006-CN, exigindo apenas a correlação entre a competência regimental das comissões e os órgãos em que as emendas são propostas;

- c) aumento da representatividade na CMO, com acréscimo de 20% no número de parlamentares;
- d) incentivo à participação popular, com valorização das audiências públicas regionais e determinação de que pelo menos uma das emendas de bancada estadual tenha origem nas discussões dos seminários regionais para discussão do orçamento;
- e) extinção das contestações (art. 148), tendo em vista o desvirtuamento feito em sua utilização, e exigência de *quorum* para recursos contra decisão do Presidente da CMO;
- f) alteração da metodologia de distribuição dos resultados da atualização de receita estimada na programação orçamentária. Caso a reestimativa seja negativa, propõe-se que a redução incida sobre todo o projeto de lei e suas alterações. Quando a reestimativa for positiva, no mínimo 80% deve ser aplicado proporcionalmente aos atendimentos efetuados no relatório setorial;
- g) possibilidade de atuação conjunta do Comitê de Admissibilidade de Emendas – CAE com as relatorias setoriais, em especial no que tange à análise das emendas individuais;
- h) aumento do número de emendas coletivas ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO e ao Plano Plurianual.

1.2 Análise

Não há dúvida de que o advento da Resolução nº 1/2006-CN significou efetiva melhora no processo de elaboração das leis orçamentárias. No entanto, verificou-se, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a necessidade de alterações pontuais na referida Resolução, com vistas a eliminar alguns problemas verificados ao longo da tramitação dos projetos de lei a cargo da referida Comissão.

Nesse sentido, durante a análise do Projeto de Lei Orçamentária para 2009, foram desenvolvidos debates entre os membros da CMO com vistas a identificar pontos que necessitavam ser aprimorados na Resolução nº 1/2006-CN. Esse trabalho, relatado pelo ilustre Deputado Eliseu Padilha, resultou na proposta ora em exame, a qual foi formalmente apresentada pelo eminente Senador Delcídio Amaral, Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária para 2009, e subscrita por parlamentares em número suficiente para atender à exigência do art. 128, alínea “b”, do Regimento Comum do Congresso Nacional.

De fato, a análise do presente Projeto demonstra que as alterações propostas efetivamente contribuem para o aprimoramento da tramitação dos projetos de leis orçamentárias no âmbito do Congresso Nacional. Um primeiro ponto a se destacar nesse sentido refere-se à questão do emendamento da peça orçamentária. A Resolução nº 1/2006-CN impôs uma série de restrições à apresentação das emendas coletivas, as quais se mostraram demasiadamente rígidas. Desse modo, ao longo da experiência vivida nos três últimos anos, verificou-se a necessidade de se possibilitar a apresentação de emendas coletivas em alguns casos que, pela Resolução vigente, estavam proibidos. Nesse sentido,

consta da proposta ora em análise a alteração dos arts. 44 e 47 da citada Resolução, que tratam justamente das regras de apresentação de emendas das Bancadas Estaduais e de Comissões Permanentes.

No que tange às emendas de Comissão Permanente, propõe-se a extinção do Anexo I à Resolução, que apresenta uma tabela de correlação entre comissão temática e o órgão orçamentário ao qual pode ser apresentada emenda. Com a extinção de tal anexo, a possibilidade de apresentação de emenda será verificada em função da compatibilidade entre as atribuições regimentais da Comissão e a área de atuação do órgão orçamentário que se pretende contemplar. Propõe-se, também, a equiparação do número máximo de emendas que podem ser apresentadas por cada comissão, que passa a ser de quatro de apropriação e quatro de remanejamento. Por fim, proíbe-se o emendamento por parte das comissões no caso de haver inclusão de nova programação no projeto de lei destinada a transferências voluntárias ou a entidades privadas. Tal impedimento não se aplica, no entanto, se a dotação for destinada a ações cuja aplicação dos recursos seja determinada por lei ou ato normativo, nos quais estejam identificados elementos, critérios e fórmulas em função da população beneficiada pela respectiva política pública.

Quanto às emendas de Bancada Estadual, há inicialmente uma alteração da quantidade de parlamentares necessária para a aprovação da ata que irá apresentar as emendas. Estabeleceu-se a necessidade de 2/3 dos Deputados para tal fim, mesma proporção que é exigida dos representantes do Senado, alterando a exigência anterior, que era de 3/4. Além disso, fica aberta a possibilidade de as bancadas emendarem qualquer subtítulo que já conste do projeto de lei orçamentária, restringindo o emendamento apenas nos casos de subtítulo novo. Nesta hipótese, a emenda somente pode contemplar uma única obra, salvo nos casos de conservação e manutenção ou quando se tratar de um conjunto articulado de obras que reflita um plano integrado de ação do Governo Federal ou estadual. A desnecessidade de repetição de emendas cuja obra ainda não esteja concluída, que pela redação atual deve ser aprovada pela unanimidade da bancada (art. 47, § 2º, inciso IV, da Resolução nº. 1/2006-CN), passa a ser possível, de acordo com o Projeto, se contar com o apoio de 2/3 de seus parlamentares.

Outra iniciativa proposta é a extinção do instituto da Contestação, por meio da revogação integral do Capítulo XV da Resolução nº. 1/2006 – CN (art. 148). Tal alteração é embasada no fato de se ter verificado inúmeros casos de desvirtuamento na utilização de tal recurso, originariamente concebido como instrumento para a defesa das regras constitucionais, legais e regimentais. A supressão tem como objetivo evitar o uso indevido, com atrasos e recorrências decisórias no processo decisório.

Também é modificado o processo como serão feitos os ajustes derivados de eventuais reestimativas de receita. A alteração tem como propósito explicitar a hipótese de reestimativa negativa de receita, anteriormente não prevista. Além disso, no caso de acréscimo de receita, determina-se que 80% desses recursos sejam distribuídos proporcionalmente aos atendimentos efetuados nos relatórios setoriais. Tal alteração visa a fornecer maior quantidade de recursos ao Relator-Geral, uma vez que pela redação anterior, a totalidade dos recursos seria alocada proporcionalmente ao atendimento feito pelos relatores setoriais.

Louvável ainda o incentivo à participação popular que o presente projeto proporciona. Nesse sentido, passa-se a exigir que pelo menos uma das emendas de cada bancada estadual deva ser oriunda de sugestões recebidas no âmbito das audiências públicas

regionais. Tais emendas terão, inclusive, privilégios em relação às demais, pois poderão referir-se a várias obras, não se aplicando a necessidade de ser apenas uma específica.

No que se refere ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, foi alterado o número de emendas coletivas que podem ser apresentadas aos respectivos projetos. Nesse caso, a proposta se apresenta meritória, uma vez que o PPA e o Anexo de Metas e Prioridades da LDO tem como objeto as obras de grande vulto, para as quais deve-se incentivar a efetiva participação das bancadas representadas no Congresso Nacional. Também é proposto dispositivo que veda a apresentação de emenda de relator que tenha por objetivo incluir programação no anexo de metas e prioridades da LDO.

Dessa forma, as alterações anteriormente analisadas, bem como outras previstas na proposta, como o aumento do número de parlamentares da CMO, atuação conjunta do Comitê de Admissibilidade de Emendas e Relatorias Setoriais, e os vários ajustes de redação que deixam mais claro o texto, constituem alterações meritórias e que devem ser aprovadas.

Vale, por fim, ressaltar que ao longo da análise do projeto, foi observada uma inconsistência quanto a referência de dispositivo legal. Na redação proposta para o parágrafo único do art. 32 há menção ao § 2º do art. 31, o qual não existe. No entanto, observa-se, pelo sentido do dispositivo mencionado, que a referência correta seria ao parágrafo único do art. 31, que trata justamente da competência do Relator-Geral para fazer os ajustes na despesa decorrente de aprovação de emenda de renúncia de receita. Dessa forma, a correção de tal referência pode ser viabilizada por meio da Emenda de Relator a seguir apresentada.

Emenda nº 1 – Mesa

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Resolução nº 4, de 2008-CN:

Onde se lê:

“Art. 32. Poderá ser apresentada emenda de renúncia de receita, decorrente de projeto de lei de iniciativa parlamentar, em tramitação em qualquer das suas Casas, que satisfaça as seguintes condições:

.....

.....

Parágrafo único. A emenda de que trata o caput somente será aprovada caso indique os recursos compensatórios necessários, observado o disposto no § 2º do art. 31.” (NR)

Leia-se:

“Art. 32. Poderá ser apresentada emenda de renúncia de receita, decorrente de projeto de lei de iniciativa parlamentar, em tramitação em qualquer das suas Casas, que satisfaça as seguintes condições:

.....

.....
Parágrafo único. A emenda de que trata o caput somente será aprovada caso indique os recursos compensatórios necessários, observado o disposto no parágrafo único do art. 31." (NR)

2 VOTO

Diante do exposto neste Relatório, votamos pela aprovação do Projeto de Resolução nº 4, de 2008-CN, na forma como foi proposto pelos ilustres Autores, com a correção proposta pela Emenda de Relator apresentada.

Sala das Sessões, 13 de agosto de 2009.

Senador **HERÁCLITO FORTES**
Relator

Heráclito Fortes (Relator)
em [assinatura]
[assinatura]
[assinatura]

Publicado no DSF, de 21/8/2009.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:15592/2009