



EMENDA Nº - PLENÁRIO (Substitutiva)

(ao PRN nº 4, de 2021)

EMENDA SUBSTITUTIVA AO PROJETO DE LEI DO CONGRESSO NACIONAL nº 4, de 2021

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 42-A.** As emendas à despesa de que trata esta Resolução, independentemente da sua classificação ou do seu caráter de execução obrigatória ou não, que destinem recursos à implementação de quaisquer políticas públicas finalísticas, inclusive por meio das transferências voluntárias de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 têm sua admissibilidade condicionada à prévia aprovação e divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos para a política a cujo custeio destina-se a dotação objeto da emenda, critérios estes que considerarão, exclusivamente:

- I - indicadores socioeconômicos da população beneficiada;
- II - outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão; e
- III - critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público.

§ 1º Os critérios de que trata o caput serão definidos no âmbito de cada política pública por lei ou, na sua ausência ou por delegação da própria lei, por ato administrativo do órgão ao qual caiba a competência pela execução da política correspondente;

§ 2º Não se aplica a exigência deste parágrafo:

a) às programações relativas a transferências obrigatórias de que tratam os arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal, bem como aquelas que decorram de simples compartilhamento de receitas de titularidade de outros entes da Federação definidas na mesma Constituição;

b) às programações com o fim exclusivo de atendimento de despesas de natureza imprevisível e urgente decorrentes dos efeitos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.



SF/21376.84326-67



§ 3º O sistema informatizado de elaboração orçamentária registrará em campo específico, desde o cadastramento da emenda pelo proponente, o normativo que estabelece os critérios de que trata este artigo e os dados da respectiva publicação na imprensa oficial, vedada a aceitação de informações genéricas, omissas ou a indicação de simples expectativa de desenvolvimento futuro do normativo.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo:

I – impede o cadastramento da emenda no sistema informatizado;

II – exige a inadmissão da emenda por todos os relatores quem competir dar-lhe parecer, de ofício ou por provocação de qualquer parlamentar;

III – constitui impedimento técnico insuperável à execução da programação que porventura vier a ser inserida na lei orçamentária sem a sua observância.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se também à tramitação dos créditos adicionais de qualquer natureza.

Art. 42-B O sistema informatizado de elaboração orçamentária registrará e transmitirá ao sistema de execução orçamentária os dados necessários à identificação do agente responsável, no processo legislativo orçamentário, pela proposição de cada programação, individualizando:

I - as receitas ou despesas já especificadas na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo;

II - cada criação ou acréscimo de valor em receita ou despesa decorrente de emendas à proposta orçamentária; e

III - a correlação individualizada entre cada emenda ao projeto de lei orçamentária, com indicação do respectivo autor, e o crédito orçamentário criado em consequência de sua aprovação, segregando os valores aprovados para as emendas originalmente propostas pelos legisladores, bancadas e comissões daquelas emendas introduzidas ao longo do processo legislativo pelos relatores no exercício dessa função.

Parágrafo único O disposto neste artigo aplica-se também à tramitação dos créditos adicionais de qualquer natureza. ” (NR)

Art. 42-C Sem prejuízo do registro de que trata o art. 69-A, será dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, à íntegra dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição dos recursos provenientes de qualquer das emendas à despesa de que trata esta Resolução.

§ 1º Os documentos de que trata o caput:





I - inserem-se entre as informações abrangidas pela obrigação de transparência ativa por parte dos Poderes da União, inclusive para efeitos do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000, e do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

II – abrangem o registro de toda e qualquer intervenção de terceiros em favor da realização de despesa, inclusive:

a) manifestações formais, encaminhadas por terceiros, demandando, sugerindo ou solicitando a realização de despesa;

b) toda e qualquer evidência, memória ou registro documental, mantidos no âmbito do órgão ou da entidade, independentemente de sua forma de manifestação ou veículo material, das intervenções realizadas pelos terceiros de que trata este parágrafo, ainda que as intervenções tenham ocorrido verbal ou informalmente, inclusive no curso de reuniões ou encontros de trabalho, por meio de manifestações públicas ou unilaterais ou mediante o uso de qualquer outra forma ou veículo de expressão a que tenha tido acesso o órgão ou a entidade da administração.”

§ 2º A obrigação de divulgação de que trata o caput:

a) aplica-se mesmo se o objeto da demanda já estiver contemplado em emenda parlamentar ou em proposta ou plano de trabalho de convênio, contrato ou ajuste celebrado, com terceiros, pela administração respectiva;

b) aplica-se igualmente no âmbito do Congresso Nacional e suas Casas, abrangendo toda e qualquer comunicação tendo por objeto os listados no § 1º ocorrida entre parlamentares, bancadas, grupos partidários e órgãos legislativos no âmbito do processo de elaboração e execução orçamentária;

c) aplica-se a todos os exercícios para os quais tenha havido autorização orçamentária para as despesas de que trata este artigo, iniciando-se a sua implementação, no mínimo, pelos documentos do exercício de 2020;

d) será objeto de fiscalização específica de seu cumprimento, no monitoramento de que tratam os arts. 40, inc. II, e 41, inc. III, da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, com periodicidade no mínimo anual;

e) terá seu descumprimento considerado:

I - conduta incursa no art. 32, inc. I e II, da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, apurada nos termos dos arts. 32, §§ 1º e 2º, e 33, da mesma Lei; e

II - desobediência a decisões do Supremo Tribunal Federal que tenham por objeto a obrigação de publicidade de que trata o caput.

.....
Art. 69-A Todas as emendas de iniciativa do relator-geral que não se refiram às finalidades de que trata o art. 166, § 3º, inc. III, da Constituição Federal, deverão ter registradas em plataforma eletrônica centralizada de acesso público a respectiva indicação de beneficiário final, incluindo





obrigatoriamente, para cada parcela de valor distribuído, a solicitação recebida pelo relator-geral, a identificação nominal do respectivo autor da demanda e a indicação repassada pelo relator-geral ao órgão executor da programação.

§ 1º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com os critérios estabelecidos pela política pública a ser atendida.

§ 2º A inobservância do previsto no caput e § 1º representa impedimento técnico insanável para que sejam executados quaisquer empenhos na programação decorrente das emendas de que trata este artigo, devendo o empenho conter, em campo específico ou em seu campo de observações registrado no sistema de execução orçamentária, o código da indicação na plataforma de que trata o caput referente ao valor nele sendo empenhado.

§ 3º O montante total das emendas de relator não pode alcançar em qualquer caso mais de 1% (um por cento) do total das despesas discricionárias da Lei Orçamentária Anual.

Art. 2º A implementação da plataforma de acesso aberto de que trata o art. 42-C da Resolução nº 1, de 2006-CN, com a redação dada por esta Resolução, será de responsabilidade das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e deverá ser concluída até 31 de dezembro de 2021, improrrogavelmente, podendo ser utilizado sistema eletrônico já existente no âmbito da Administração Pública Federal que viabilize o cumprimento da obrigação de transparência nos termos lá dispostos.

§ 1º A carga das informações na plataforma a que se refere o caput será:

I – de responsabilidade do parlamentar ou titular do órgão legislativo ou executor que tenha recebido, como destinatário, os documentos em questão, ou registrado de qualquer outra maneira a solicitação ou demanda;

II – cumprida no máximo até 30 de janeiro de 2022.

§ 2º Fica vedada a execução de qualquer valor relativo às despesas de que trata o art. 69-A da Resolução nº 1, de 2006-CN, com a redação dada por esta Resolução, inclusive na forma de restos a pagar:





a) para toda e qualquer programação, empenho ou pagamento, independente do exercício em que autorizadas, até que seja inteiramente concluída a disponibilização das informações e documentos da plataforma de que trata o caput, relativas às despesas de que trata este parágrafo;

b) para os empenhos que vierem a ser realizados após 25 de novembro de 2021, até que seja implantada a plataforma de que trata o caput e viabilizado o registro no próprio empenho da informação de que trata o § 2º do mencionado art. 69-A da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Art. 3º A implementação, no sistema informatizado de elaboração orçamentária, das funcionalidades exigidas por esta Resolução será concluída, em caráter improrrogável, a partir do primeiro exercício financeiro posterior àquele em que a presente Resolução entre em vigor.

Parágrafo único. As tarefas de implementação das funcionalidades de que trata este artigo preferem a quaisquer outras dentro da ordem de prioridades estabelecida para os órgãos técnicos especializados em assessoramento orçamentário, processamento de dados e tecnologia da informação de ambas as Casas.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, observados os prazos detalhados nos arts. 2º e 3º.

JUSTIFICAÇÃO

O escândalo do “orçamento secreto” em que se transformaram as emendas de relator, em função do abuso de sua função constitucional, continua a revoltar a sociedade brasileira. Muitos de nossos concidadãos respiraram aliviados quando da recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854, que veio exigir, liminarmente, a observância do princípio constitucional da publicidade na definição e execução desses recursos, além de sustar o desembolso de recursos até que a Corte examine de forma cabal não apenas a opacidade anti-republicana, mas também outros critérios tão ou mais importantes como a impessoalidade e eficiência decorrentes da ausência de critérios de distribuição de recursos construídos a partir da necessidade da população beneficiária, e não do interesse pessoal de agentes públicos na realização de tal ou qual despesa.





Vemos agora, no entanto, que um grupo de parlamentares em posições de poder perpetra tentativas verdadeiramente bizarras de burlar essa decisão moralizadora, zombando da Suprema Corte e dos brasileiros. Num acinte ao mais elementar padrão de moralidade pública, pretendem implantar na calada da noite medidas inócuas para tentar convencer algum crédulo que se está movendo em relação ao aumento da transparência.

Falo do presente PRN 4/2021, protocolado no dia 25/11/2021 e já pautado para sessão extemporânea do Congresso Nacional convocada para o dia 29/11/2021, e do seu cúmplice legislativo, a minuta de Ato Conjunto das Mesas 1/2021. Essa contrafação legislativa ofende o Congresso e o país com a alegada oferta de medidas de transparência que, formal e materialmente, em nada alteram o cerne da profunda irregularidade constitucional imbricada no orçamento secreto. O que oferecem em termos de publicação de dados são apenas o que já existe, ou seja, as informações da programação orçamentária. O que é secreto, o que é escondido, é o caminho que a decisão de distribuir o recurso fez antes do registro do empenho executado: quem pediu, intercedeu ou mandou, junto ao órgão executor, para que aquele recurso fosse destinado àquele beneficiário. É isso que a emenda de relator esconde, ocultando sob a ficção do relator-geral como “autor” toda sorte de barganhas que pretendem esconder da sociedade. É este caminho da decisão, revelador dos subterrâneos da política, que o STF determina, explicitamente, sem qualquer possibilidade de tergiversação interpretativa, que seja tornado público. Os pretextos dos atos hoje perpetrados são risíveis. Alega-se que “não havia obrigação legal de registrar os pedidos” relativos às emendas de relator-geral: no entanto, os pedidos foram feitos, foram registrados, foram anotados em ofícios, atas e planilhas – e havia, desde sempre, a obrigação de tornar públicos esses documentos. Os documentos e demais registros estão aí, são intrinsecamente públicos, agride ao espírito republicano a mera insinuação de que sejam mantidos fora do conhecimento do público. Argumenta-se que “o relator geral recebeu milhares de solicitações” – o que é exatamente a prova de que os registros existem: se o relator geral encaminhou tanta informação aos órgãos executores, é porque dispunha de meios para organizar, selecionar, decidir e transmitir as indicações e demandas que recebeu.

O que trazemos neste momento é uma tentativa de converter o engodo cometido hoje contra a democracia em um instrumento republicano de obediência à lei e aos princípios constitucionais. Em lugar das platitudes genéricas que se pretende pendurar na Resolução 1/2006-CN, deixando a via livre para um ato administrativo das Mesas enterrar de vez o cumprimento da decisão do STF, oferece-se uma tentativa de regular,





de forma a mais completa possível, a observância dos princípios constitucionais na elaboração das emendas orçamentárias.

Primeiro, em relação ao mais grave atentado aos preceitos republicanos, matéria que também está em discussão nas ações do STF: a ausência de critérios legítimos de política pública na destinação dos recursos pelas emendas parlamentares, o que viola os princípios de impessoalidade e eficiência. Pelos novos arts. 42-A e 42-B, materializa-se no âmbito do processo orçamentário do Congresso Nacional a exigência de que a elaboração do orçamento, para obedecer aos princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), cumpra o requisito de que qualquer alocação de recursos nas atividades finalísticas obedeça a critérios previamente fixados e publicados de distribuição, considerando as condições socioeconômicas da população beneficiada e outros parâmetros legítimos de políticas públicas.

Esta exigência, cujo descumprimento implica na inadmissibilidade de qualquer emenda, reduz a possibilidade de que a execução orçamentária seja manejada em razão de interesses particulares de qualquer agente político (seja no Executivo, seja no Legislativo), uma vez que toda alocação (seja ela por emendas parlamentares, seja ela por decisões administrativas) terá de corresponder aos critérios previamente divulgados em função das necessidades do beneficiário. Desta forma, mata-se no nascedouro a própria possibilidade de negociações espúrias, pois a promessa e concessão de distribuição de recursos que não atenda a critérios legítimos e transparentes ver-se-á relegada à condição de ilegalidade expressa.

Isso não quer dizer, de forma alguma, a exclusão dos parlamentares da decisão alocativa. Ao contrário, os critérios de alocação podem – e devem – ser definidos em lei, somente sendo cabíveis em ato administrativo no silêncio do texto legal. Assim, o parlamentar regressa, pela porta da frente, ao leme da alocação dos recursos públicos: não apenas tem a prerrogativa de estabelecer os critérios legais de distribuição de cada política pública (e portanto as condições de sua execução), mas também continua legitimado a intervir em todas as discussões sobre essa distribuição sob o manto desses mesmos critérios.

Em seguida, passamos à regulação daquilo que está explicitamente ordenado pelo Supremo Tribunal Federal, de forma plenamente alinhada aos valores da Constituição, e que se finge ignorar nas medidas ameaçadas pelas lideranças congressuais. Pelo novo artigos 69-A acrescido à Resolução, qualquer valor distribuído por emenda de relator-geral que não se refira a erros e omissões deve ter registrada em plataforma eletrônica pública a indicação de beneficiário final feita por ele ao órgão





executor e a identificação nominal de quem solicitou essa destinação. Sem isso, o ato de empenho será nulo. Esta medida responde, de forma plena e de boa fé, ao item “a” do parágrafo 23 da decisão judicial. Por referir-se a atos a serem praticados, somente pode aplicar-se a partir da data atual (já em 2021, pois não há motivo para que novos empenhos não sejam desde logo alcançados por essa exigência moralizadora, mesmo que no orçamento em curso).

Mas isso não é tudo: o novel artigo 42-C cumprem (de forma ainda mais ampla) a exigência do item “b” do parágrafo 23 da sentença, aquela que os atos inaceitáveis trazidos hoje à sorrelfa tentam escamotear: transparência total e absoluta a todos os pedidos que foram feitos sobre emendas parlamentares (inclusive RP9), pelo menos desde 2020 (momento em que o descalabro das emendas de relator foi escancarado). Todos os documentos, planilhas, ofícios, atas, ou qualquer outra forma de registro em que se pedem despesas decorrentes de emendas, ou se reconhecem tais pedidos, são, imediatamente, de interesse e domínio público (como sempre o foram, segundo a Constituição e a Lei de Acesso à Informação), e como tal têm de ser disponibilizados à população. Quem recebeu o pedido para alocar dinheiro para isso ou aquilo tem que colocar essa informação disponível à sociedade – seja o ministério executor, seja o relator-geral, seja quem for. Sem essa disponibilização, qualquer uso do dinheiro é, no nascedouro, ilícito. O que dispomos nesta emenda é que todas essas informações têm de ser colocadas imediatamente (em prazo de não mais de 60 dias) em plataforma eletrônica de acesso público – podendo ser usados sistemas já existentes, como o “SEI” empregado pelo Executivo, para facilitar essa transição. Isso independente de ter sido celebrado convênio ou não, de ter sido a demanda feita ao Executivo ou entre parlamentares e, fundamentalmente, para todos os exercícios, inclusive 2020 e 2021 (cujos rastros muita gente tenta desesperadamente apagar). Sem essa disponibilização ampla, propõe-se que continue a ser sustada de forma incondicional a execução de qualquer despesa (inclusive de restos a pagar) de qualquer exercício: esta é a explícita deliberação do Supremo Tribunal Federal em defesa da Constituição, e uma exigência fundamental de democracia, a qual deveria ser em primeiríssimo lugar uma exigência do próprio Congresso. Repare-se que estamos propondo essa exigência para todas as emendas parlamentares, não apenas as de relator, indo além do que exige emergencialmente o STF. Na realidade, gostaríamos de estender essa exigência a todas as despesas do orçamento; somos limitados, no entanto, pelo veículo de Resolução do Congresso Nacional, que em princípio regula apenas matérias relativas à intervenção do Legislativo. Assim, ficamos adstritos à exigência de transparência total das emendas; isso porém é pregar com o exemplo: será difícil a quem quer que seja



justificar que outros segmentos da despesa pública não sigam os mesmos altos requisitos republicanos se as emendas parlamentares sejam os primeiros praticantes dos mesmos.

Além de assegurar todas medidas de transparência possíveis, entendemos que é necessário impor um limite financeiro ao valor total das emendas apresentadas pelo relator. Nossa sugestão é que o valor total das emendas de relator não possa alcançar em qualquer caso mais de 1% (um por cento) do total das despesas discricionárias da Lei Orçamentária Anual.

Pois se o objetivo das emendas de relator é a correção de erros ou omissões no Projeto de Lei Orçamentária, não poderiam tais emendas desfigurarem a programação orçamentária encaminhada pelo Presidente da República ao ponto de alterar cerca de 30% do orçamento discricionário dos órgãos do Poder Executivo. Tal situação tornou insustentável a elaboração de um planejamento adequado das políticas públicas para atender as reais necessidades e prioridades do País. A pulverização dos recursos das emendas de relator torna ineficiente e ineficaz aplicação dos impostos dos contribuintes. Tais emendas atingiram nas Leis Orçamentárias aprovadas pelo Congresso, respectivamente, R\$ 28,5 bilhões para 2020 e R\$ 29 bilhões para 2021 sem que nenhuma justificativa plausível fosse apresentada. Caso os erros e omissões na Proposta Orçamentária fossem de tal monta, seria mais adequado e razoável o envio de uma mensagem modificativa pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, nos termos do § 5º do art. 166 da Constituição. Ademais não faz sentido que um único parlamentar possa propor e determinar a destinação de emendas cujo montante de recursos perfaz o dobro da soma das emendas de todos os demais 593 parlamentares juntos.

Senhores e Senhoras Parlamentares, ainda estamos em tempo de transformar uma tentativa de golpe rasteiro na democracia e no estado de direito em uma ferramenta de restauração institucional da dignidade do exercício dos poderes orçamentários do Legislativo e do seu papel como primeiro guardião da Constituição. Não desaproveitemos essa oportunidade histórica.

Sala das Sessões,

Senador **ALESSANDRO VIEIRA**
CIDADANIA/SE