

CMO - ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS COLETIVAS (BANCADA ESTADUAL E COMISSÕES) – ANÁLISE PRELIMINAR

SF/24503.78746-74

Brasília, 09 de dezembro de 2024.

Assunto: CAE – Comitê de Admissibilidade de Emendas. Análise preliminar das emendas coletivas (bancada estadual e comissões). Esclarecimentos.

Prazo para ajustes e correções.

Senhor Coordenador de Bancada Estadual.

Senhor Presidente de Comissão.

Disponibilizamos para Vossa Excelência, no link da CMO https://www.cn.leg.br/documents/137784508/144865432/Rel_Admiss_Coletivas/631404d0-10b1-4114-a260-fe6976b96460 relatório contendo a **análise preliminar da admissibilidade das emendas coletivas apresentadas (por autor) ao projeto de lei orçamentária para o exercício de 2025 – PLOA 2025**. A análise foi realizada inicialmente pelas Consultorias de Orçamento das Casas, em consonância com as diretrizes e normas publicadas no site da CMO¹ (vide quadro resumo em **Anexo**).

A listagem contempla as emendas de bancada estadual e de comissão nas quais foram identificados problemas afetos à sua admissibilidade técnica. Na maior parte desses casos **existe possibilidade de ajustes e correções**, conforme assinalado nos campos: “Critérios Assinalados” e “Observações/Ajustes propostos”. O relatório antes citado está sendo atualizado na medida em que os ajustes propostos são implantados.

Tendo em vista o cronograma de apreciação definido pela CMO dos relatórios setoriais, o envio da correção dos problemas sanáveis deverá ser feito por meio do sistema informatizado da CMO chamado SISEL Solicitante – Sistema de Solicitações de Ajuste a Emendas², **até o dia 09 de dezembro de 2024 – 21:00 hs (segunda-feira)**, por intermédio do link <https://sisel.camara.leg.br/sisel>. Para maiores informações sobre usuário e senha, veja comunicado em: <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/comunicados/-/blogs/sisel>

ESCLARECIMENTOS ACERCA DOS PRINCIPAIS PONTOS ANALISADOS.

Do exame das emendas apresentadas destacamos, para fins de esclarecimento, os seguintes pontos principais adotados:

1) **Emendas de bancada destinadas a projetos (obras)**. Em anos anteriores, o tema da individualização das emendas coletivas limitava-se ao disposto nos procedimentos regimentais internos - Resolução nº 1/2006-CN (arts. 44 e 47) e orientações da CMO (CAE). A nova lei complementar (LC nº 210/2024) reflete, em boa medida, essas disposições. No caso de programações (GND 4) que possam contemplar obras, o objeto da emenda deve ser certo e determinado, identificando-se a obra específica, de forma a garantir o **caráter estruturante**³ do

¹ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/comites-permanentes/comites-2024>> Relatório com diretrizes e orientações para apresentação de emendas ao PLOA 2025.

² Acessar: Nova solicitação – tipo: “Ajustes solicitados pelo CAE”. Informar o nº da Emenda a ser ajustada.



investimento (art. 2º, § 1º, da LC nº 210/2024; art. 5º da IN nº 1/2024 da CMO). O órgão executor deve ser único, com algumas exceções. No caso de municípios, região metropolitana e RIDEs (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico), admite-se um conjunto ou plano articulado de obras, com objeto certo e determinado. A programação genérica com GND 4 (investimento) é possível quando se esclarece, no subtítulo, que se trata de equipamento e material permanente. No caso de equipamentos, material permanente e custeio as exigências são menores. O mesmo se aplica às obras de manutenção e conservação, além de reformas não substanciais (com GND 3).

2) **Obras em determinado Município, Região Metropolitana e RIDEs.** A necessidade de identificação precisa do objeto e de que os projetos e ações sejam estruturantes manteve-se na LC nº 210/2024 (§ 1º do art. 2º), ainda que se tenha possibilitado, como exceção, no caso de RM e RIDE, a execução por vários entes. Considerou-se, em consonância com relatórios anteriores, atendido o requisito de especificação do objeto quando a especificação da obra ou empreendimento, ou do plano integrado de ações, constasse da ação/subtítulo ou, ao menos, da Justificação da emenda.

3) Nesse sentido, quanto à necessidade de especificação do objeto, seja no subtítulo ou na justificação, foram consideradas viáveis, dadas as especificidades das ações destinadas às áreas metropolitanas e RIDEs, as seguintes alternativas: a) uma única obra ou empreendimento (conjunto articulado de obras) de caráter estruturante; b) um conjunto de ações com objeto certo e determinado suportado por um plano integrado de ações. Presume-se que a existência de um plano de ações garante a compatibilidade das ações com os critérios de políticas públicas. Ressaltamos, no entanto, que caberá ao Poder Executivo, em última instância, compatibilizar a definição do objeto com a legislação vigente.

4) Conclui-se do exposto nos itens anteriores, no que tange às normas de admissibilidade de emendas coletivas, que a nova legislação (LC nº 210/2024) manteve basicamente as diretrizes já sedimentadas da Resolução nº 01/2006-CN (arts. 44 e 47) quanto à necessidade de programações voltadas a projetos estruturantes e de ações vinculadas a um plano articulado de políticas públicas. Alerta-se, contudo, que a lei complementar estendeu os mecanismos de prevenção quanto à fragmentação e individualização de ações à fase da execução orçamentária, verificação que ficará a cargo dos órgãos setoriais (hipóteses de impedimento técnico no art. 10 da LC 210/2024).

5) **Emendas de bancada estadual com recursos RP 2.** As emendas de bancada foram previstas no § 12 do art. 166 da CF (EC nº 100/2019), que prevê garantia de execução de até 1 % da receita corrente líquida aplicada às *“programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal”*. Tais emendas foram identificadas com o identificador RP 7. Antes disso, as emendas de bancada (não impositivas) utilizavam o identificador RP 2 (discricionária comum). Ocorre que, mesmo após a citada EC nº 100/2019, permaneceu a apresentação de emendas de bancada não impositivas (RP2), ainda que de forma residual.

6) Com o advento da lei complementar nº 210/2024 e a fixação de limites ao montante de emendas (art. 11), a possibilidade de emendas de bancada com RP 2 ficou restrita à hipótese do §5º do art. 11 da LC 210/2024 (emenda de modificação). De acordo com esse dispositivo, eventuais emendas RP 2, sem prejuízo do atendimento aos demais requisitos aplicáveis às emendas RP 7 (interesse estadual, objeto da programação e órgão executor), somente podem ser atendidas se a programação, com localização especificada no estado, constar do projeto enviado pelo Poder Executivo - PLOA. Ressalte-se que tais emendas (RP 2) foram excluídas dos limites do art. 11 da LC 210/2024.

³ O relatório publicado do CAE considera, como estruturante, os projetos registrados no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - CIPI (art. 165, § 15, da Constituição); ou, enquanto não definido pela LDO, os projetos de investimento em infraestrutura que constam do Plano Plurianual vigente, bem como aqueles relativos a obras ou empreendimentos, com objeto certo e determinado, que sejam considerados de caráter estratégico no âmbito do Estado ou do Distrito Federal, com custo total não inferior a 10 milhões.



7) A despeito da nova disciplina, constatamos que várias bancadas apresentaram emendas incluindo dotações RP 7 e RP 2, mesmo quando não atendido o comando do § 5º do art. 11 da LC 210/2024, ou seja, quando a programação não consta do PLOA. Nestes casos, para evitar a inadmissibilidade da emenda por inteiro, foi considerada prejudicada **apenas a parcela da dotação RP 2**, permanecendo válida a emenda com os valores identificados como RP 7. Ou seja, a existência de parcela de recursos RP 2 não impede o atendimento da parcela programada com RP 7. Caso não fosse excluída a parcela RP 2, existiria o risco de impedimento técnico de toda a emenda (inclusive RP 7) durante a execução.

8) **Emendas de bancada estadual que devem ser repetidas.** A partir da aprovação da EC nº 100/2019 (§ 20 do art. 166 da CF), as emendas de bancada estadual relativas a obra ou empreendimento iniciado pela bancada devem ser repetidas, até sua conclusão. Coube à bancada estadual informar, na ata da reunião, o motivo da não repetição de emenda⁴. Ademais, a LC 210/2024 permitiu ampliar o número de emendas de 8 para 11 (3 emendas adicionais), uma forma de incentivar a conclusão de obras inacabadas.

9) O Comitê, com o intuito de subsidiar a atuação das bancadas estaduais, informou um rol de programações atinentes a obras que, em princípio (salvo motivo excludente), devem ser repetidas. Ademais, permitiu-se à própria bancada verificar eventual necessidade de repetir emendas não contempladas na lista, desde que relativas a obras já iniciadas por emenda. Foi informado que, como regra geral, os recursos (RP 7) devem ser suficientes para a conclusão da obra ou de uma etapa útil, sob pena de impedimento durante a execução (art. 10, VI da LC 210/2024). E de que caberá à bancada providenciar, durante a execução, as informações exigidas para a promoção do registro no CIPI - Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (art. 2º, § 8º da LC nº 210/2024).

10) **Emendas de Comissão.** Em observância ao art. 12 da IN nº 1/2024 da CMO, as emendas de comissão devem ser apresentadas utilizando-se o identificador de resultado primário - RP 2. A reclassificação com o identificador RP 8 ficará a cargo do relator-geral. 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 seu art. 44, II. 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.

11) **Montantes destinados às emendas.** Deve ser esclarecido, quanto aos montantes destinados às emendas coletivas e individuais, que no relatório com diretrizes e orientações, os valores por Autor foram calculados com base na lei complementar vigente, qual seja, o art. 11 da LC nº 210/2024, que contempla limites para as emendas impositivas e não impositivas. Ocorre que, no decorrer dos trabalhos, foi publicada a Decisão do STF em 02/dez/2024 (ADPF 854)⁵ que delimitou o critério que deve ser utilizado no cálculo do montante total das emendas. Adicionalmente, a AGU apresentou embargos declaratórios para melhor esclarecimento. Ressalta-se, portanto, que a depender da solução final, poderá haver necessidade de eventuais ajustes, seja durante a tramitação ou mesmo na execução do PLOA.

12) **Dotações mínimas destinadas à programação de emenda.** Verificamos a existência de inúmeras programações com valores apenas simbólicos incluídas por emendas, assim como em algumas programações constantes do PLOA 2025. De acordo com a legislação (art. 20 do PLDO 2025; art. 50, III, da Res. 1/2006-CN), no caso de projetos, os recursos alocados devem viabilizar a conclusão de, no mínimo, uma etapa útil ou a obtenção de uma unidade completa.

⁴ Motivos de não repetição: a) a obra ainda não foi iniciada; b) a obra já foi concluída; c) já constam do PLOA recursos suficientes para a conclusão da obra ou etapa útil da obra segundo o cronograma físico-financeiro contratado; e d) existe comprovado impedimento de ordem técnica para a continuidade da obra.

⁵ “Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC nº 210/2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697”.



Ademais, o inciso XIV do art. 10 da LC nº 210/2024, determina que a insuficiência do valor priorizado para execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho é hipótese de impedimento de ordem técnica. O mesmo ocorre no caso de transferências especiais, cujo objeto não pode ter valor inferior ao montante mínimo para celebração de convênios e congêneres - R\$ 400 mil para obras, e R\$ 200 mil demais objetos, cf. art. 10 do Decreto nº 11.531/2023 - como consta do inciso XXVI do art. 10 da LC 210/2024.

13) Diante disso, alertamos os parlamentares acerca dos potenciais problemas que podem advir na execução orçamentária dessas emendas com valores simbólicos, o que poderá ser alegado na fase de impedimentos técnicos, avaliação que caberá ao Executivo.

14) **Análise das atas das reuniões de bancada estadual e de comissões.** Comunicamos às respectivas comissões e bancadas a exigência, na elaboração e execução da lei orçamentária, que constou da Decisão do STF de 02/dez/2024 (ADPF 854), qual seja, a de que as emendas devem ser deliberadas “sempre com registro detalhado em Ata, na qual deve conter, inclusive, a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” ou autor(es) da(s) proposta(s)”. Esclarecemos, neste quesito, que a atividade do CAE se restringe ao exame dos aspectos técnicos materiais quanto ao objeto e classificação das programações que constarão da LOA. Os aspectos acessórios e procedimentais constantes das atas são de responsabilidade de cada órgão colegiado.

Atenciosamente,

Senador Rodrigo Cunha
Coordenador do CAE PLOA 2025



ANEXO - QUADRO-SÍNTESE DAS DIRETRIZES E ORIENTAÇÕES DO CAE

TIPO DE EMENDA	REQUISITOS GERAIS (obs. vide ainda IN 1/2017 e IN 1/2024 CMO)	OBJETO DA EMENDA (Ação Orçamentária)		ÓRGÃO EXECUTOR Modalidade de Aplicação (30 - Estado; 40 - Municípios; 50 - Entidade Privada; 71 - Consórcio)	Observações
		Contempla obra (empreendimento). Somente GND 4	Demais ações. Não contempla obra		
Individuais (RP 6)	- Até 25 emendas por Autor. - Valor total – Montante de execução obrigatória: Deputado - R\$ 37.275.985; Senador - R\$ 68.539.715. Valores poderão ser ajustados cf Decisão STF 02/12/24. - Compatibilidade com normas constitucionais/legais (PPA/LDO).	- Se transferência especial, vide especificidades art. 166-A da CF (mínimo 70% GND4 por AUTOR). Vedado para pessoal e dívida. Apenas para programações finalísticas do Poder Executivo. - Ação OEC2. O objeto e o destinatário da emenda é indicado na execução. - Destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria.		- Possibilidade de uso da MA "99". - Se entidade privada: pode ser identificada no subtítulo ou na justificação da emenda. Transf. Especial: apenas MA 30 e 40.	No caso de entidade privada, ver compatibilidade com a legislação vigente (Lei 13.019/2014, etc.). Valor mínimo da emenda: obras - R\$ 400.000; outros: R\$ 200.000. LC 210/24 (art. 10, XXVI). Fontes: Seq. nº 1640 (saúde) e nº 3718 (demais).
Bancada Estadual (RP 7)	- Até 8 emendas. Limite pode ser ampliado em até 3 emendas (apenas RP 7) para continuidade de obras (repetição de emenda). - Todas de apropriação, independentemente do RP. - Dentre as emendas, até R\$ 528.889.655 por bancada RP 7 (impositivas). - Interesse estadual (na UF). - Ata da reunião, vedada individualização. - Compatibilidade com normas constitucionais e legais (PPA e LDO). Uso do RP 2 e 3 nas 8 emendas. Apenas se atender adicionalmente os	- Emenda deve especificar no subtítulo única obra (ou empreendimento) estruturante. Obs. Município, RM ou RIDE: especificação pode constar apenas na Justificação. Investimento estruturante - definido na LDO ou registrado no CIPI (Cadastro Integrado de Projetos de Investimento). Enquanto não definido pela LDO, deve constar no PPA vigente ou ser considerado de caráter estratégico no âmbito do estado/DF (objeto certo e determinado). Empreendimento é um		Ação que contempla obras: Único órgão executor: não pode resultar, na execução, em transferências para mais de um ente da Federação ou mais de uma entidade. Exceção: plano integrado de ações executadas em uma Região Metropolitana ou RIDE. Demais Ações (equipamentos, material permanente e custeio): único órgão executor, exceto equipamento e custeio para o fundo municipal de saúde. - Se entidade privada: única entidade e identificada no subtítulo. - Em qualquer caso é vedada a MA 99 (a definir), ou seja, a	- Justificação (no caso de obras) - custo, cronograma e financiamento. - Projetos já contemplados por emendas (obras) devem ser repetidos (CF, art. 166, § 20) e art. 47, § 2º, da Res. 1/2006-CN). - Não está prevista emenda de remanejamento. - Não foi prevista iniciativa exclusiva de Senador. Sequenciais de Cancelamento: nº 1641 (saúde) e nº 3719 (demais). - Obs. Os valores por bancada, até R\$ 528.889.655, poderão ser ajustados cf Decisão STF 02/12/24 (ADPF 854).



Assinado eletronicamente, por Sen. Rodrigo Cunha

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1439150260>

	requisitos ⁶ do § 5º do art. 11 da LC nº 210/2024. Compete ao relator-geral definir a utilização do RP 3.	conjunto de obras fisicamente contíguas e funcionalmente interdependentes.	obra.	modalidade deve estar expressa.	
Comissão	• 4 Emendas de apropriação e 4 de remanejamento. • Todas as emendas apresentadas com RP 2.. O atendimento com RP 8 será feito pelo Relator-Geral. • Emendas acompanhadas da ata da reunião. Vide exigências quanto aos autores das proposições e art. 5º LC 210/2024.; • Interesse nacional ou regional, observada ainda a competência regimental. • Indicações de beneficiários durante a execução (vide art. 5º da LC nº 210/2024)	Além da identificação do objeto, as emendas de comissão devem ser compatíveis com as competências regimentais da Comissão.		• Único órgão executor: Não pode resultar, na execução, em transferências para mais de um ente da Federação, exceto se a programação já consta do PLOA. • Vedado MA 99 (execução a definir). • Entidade privada - vedada, salvo se contemplar programação do PLOA.	• 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.
		Emenda deve contemplar única obra (ou empreendimento), exceto quando se referir a programação constante do projeto de lei.	Idem emenda de bancada estadual.		

Obs.:(1) 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.

⁶ Apenas se a programação com localização especificada constar no PLOA (emenda de acréscimo).

