



CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 14, DE 2021-PLEN/CN

De Plenário, sobre o Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 4, de 2021, que “altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral”.

Relator: Senador MARCELO CASTRO

1. Relatório

O Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 4, de 25/11/2021 (PRN 4/2021), de autoria das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, submete-se à apreciação deste Plenário, em conformidade com o art. 130 do Regimento Comum. Referida proposição, que visa ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral, corresponde à minuta constante do Anexo V do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 25/11/2021.

São propostas duas mudanças na Resolução nº 01/2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, bem como sobre a tramitação das matérias orçamentárias a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição.

A inclusão do inciso IV no art. 53 da referida resolução tem por objetivo não só facultar ao Parecer Preliminar dos projetos de leis orçamentárias anuais autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de dotações em novas programações em relação ao projeto original, ou acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, mas também determinar que, havendo essa autorização expressa, o Parecer Preliminar especifique o limite financeiro necessário, assim como o rol de políticas públicas passíveis de ser objeto de emendas de relator-geral.

Já a inclusão do art. 69-A procura disciplinar a execução das programações



SF/21620.05771-67



CONGRESSO NACIONAL

incluídas ou acrescidas ao projeto de lei orçamentária pelo relator-geral, a partir das autorizações constantes do Parecer Preliminar sobre o projeto de lei orçamentária anual, nos termos novo do inciso IV do art. 53. Pelas regras propostas, as indicações do relator-geral ao Poder Executivo para a execução dessas programações deverão estar (i) amparadas em solicitações recebidas; (ii) acompanhadas das razões de interesse público que motivem seu acolhimento pelo Executivo; e (iii) de acordo com a política pública a ser atendida, além de serem (iv) publicadas no sítio eletrônico da CMO, acompanhadas das solicitações que as fundamentaram, e (v) compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Foram apresentadas 22 emendas ao PRN 4/2021.

É o relatório.

2. Análise

O Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, foi editado com vista a dar cumprimento à medida cautelar deferida no âmbito das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nºs 850, 851 e 854, a qual foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em julgamento virtual realizado nos dias 9 e 10 do mês em curso. Com sua adoção, busca-se aumentar a transparência relativa à execução orçamentária das dotações classificadas com indicador de resultado primário 9 (RP 9), correspondentes às despesas discricionárias autorizadas a partir da aprovação de emendas de relator-geral ao projeto de lei orçamentária.

Nos termos do art. 4º do referido Ato Conjunto, as indicações do relator-geral, bem como as solicitações que as fundamentarem devem ser publicadas no sítio eletrônico da CMO e encaminhadas ao Poder Executivo. Por sua vez, o art. 6º prevê que essa exigência seja submetida a referendo do Congresso Nacional por meio de projeto de resolução para alteração da Resolução nº 01/2006-CN, previsão que se realiza com a apresentação do PRN 4/2021 por parte das Mesas de ambas as Casas Legislativas.

Como se observa, a proposição sob exame busca estabelecer regras normativas que determinem a mais ampla transparência no que se refere à execução orçamentária referente às dotações incluídas na lei orçamentária anual por intermédio de emendas de



SF/21620.05771-67



CONGRESSO NACIONAL

relator-geral, em especial quanto às solicitações que lhes são encaminhadas, com demandas que, indubitavelmente, visam suprir necessidades dos entes da Federação e da população.

As emendas apresentadas ao projeto em tela são apresentadas no quadro abaixo, por autor e objetivo.

Emenda	Autor	Objetivo
1	Dep. Elias Vaz	Detalhar as solicitações e indicações (valores, beneficiários e autor); permitir que todos os parlamentares possam fazer solicitações, de modo equânime e igualitário.
2	Sen. Jorge Kajuru	Detalhar as solicitações e indicações (valores, beneficiários e autor); permitir que todos os parlamentares possam fazer solicitações, de modo equânime e igualitário.
3	Sen. Álvaro Dias	Vedar a apresentação de emendas por parte do relator-geral.
4	Dep. Adriana Ventura	Alterar o art. 69-A para afastar a possibilidade de indicações do relator-geral durante a execução orçamentária, a qual se dará com a observância de critérios estabelecidos na LDO e em portarias dos órgãos de execução.
5	Dep. Adriana Ventura	Determinar que o parecer preliminar deverá estabelecer os critérios para distribuição regional das emendas de relator autorizadas e alterar o art. 69-A para afastar a possibilidade de indicações do relator-geral durante a execução orçamentária, a qual se dará com a observância de critérios estabelecidos na LDO e em portarias dos órgãos de execução.
6	Dep. Adriana Ventura	Suprimir a alteração do art. 53 e a inclusão do art. 69-A; incluir alteração do art. 144 para restringir as possibilidades de apresentação de emendas de relator (não permitindo a ocorrência das atualmente classificadas com RP 9).
7	Sen. Renan Calheiros	Incluir alteração do art. 144 para restringir as possibilidades de apresentação emendas de relator (não permitindo a ocorrência das atualmente classificadas com RP 9).
8	Sen. Alessandro Vieira	Definir critério para exigir que a elaboração do orçamento e qualquer alocação de recursos nas atividades finalísticas obedeça aos princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e a critérios previamente fixados e publicados de distribuição, considerando as condições socioeconômicas da população beneficiada e outros parâmetros legítimos de políticas públicas, e aperfeiçoar as regras do art. 69-A trazendo novos instrumentos para que se garanta a transparência no processo decisório de alocação e destinação de recursos públicos, por meio de implantação de plataforma eletrônica de acesso público pelo Poder Legislativo.



SF/21620.05771-67



CONGRESSO NACIONAL

Emenda	Autor	Objetivo
9	Sen. Alessandro Vieira	Alterar o art. 69-A para que a execução de todas as emendas de iniciativa do relator-geral, que não tenham por finalidade corrigir erros ou omissões, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada de acesso público, seguindo os critérios específicos definidos na emenda proposta e contenham a 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.
10	Sen. Randolfe Rodrigues	Alterar o art. 69-A para que a execução de todas as emendas de iniciativa do relator-geral, que não tenham por finalidade corrigir erros ou omissões, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada de acesso público, seguindo os critérios específicos definidos na emenda proposta, contendo o beneficiário final, a solicitação por ele recebida para esse fim, identificando nominalmente quem a fez, e o valor correspondente.
11	Sen. Roberto Rocha	Definir que parlamentares e o relator-geral devem encaminhar para a CMO, até 31/03/2022, documentos formais ou declarações correspondentes às solicitações informais referentes às indicações relativas à execução de emendas do relator. A CMO deverá publicar os documentos no prazo de 60 dias.
12	Sen. Oriovisto Guimarães	Altera arts. 53 e 69-A para determinar limite das emendas de relator-geral a 0,3% da RCL com distribuição igualitária entre parlamentares. Além disso, destina os recursos provenientes de sobras de emendas de relator-geral para correção de erros ou omissões para programa de transferência de renda que tenha por objetivo o disposto no inc. I do art. 203 da Constituição. Por último, propõe que o Poder Executivo, bimestralmente, no relatório resumido de execução orçamentária, dê publicidade à execução de todos os tipos de emendas parlamentares, da forma segregada.
13	Sen. Reguffe	Incluir alteração do art. 144 para restringir as possibilidades de apresentação emendas de relator (não permitindo a ocorrências das atualmente classificadas com RP 9).
14	Dep. Bohn Gass Dep. Rogério Correia	Incluir alteração do art. 144 para restringir as possibilidades de apresentação emendas de relator (não permitindo a ocorrências das atualmente classificadas com RP 9).
15	Sen. Mecias de Jesus	Incluir os §§ 3º e 4º para identificar pessoas físicas e jurídicas que façam sugestões ao relator geral para aplicação de recursos, bem como detalhamento de informações referentes à execução orçamentária; aplicar essas previsões desde a LOA 2021.
16	Sen. Maria Eliza	Vedar indicações do relator-geral que não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada.
17	Sen. Jean Paul Prates	Incluir alteração dos arts. 53 e 144 para restringir as possibilidades de apresentação emendas de relator (não permitindo a ocorrências das atualmente classificadas com RP 9).



SF/21620.05771-67



CONGRESSO NACIONAL

Emenda	Autor	Objetivo
18	Sen. Roberto Rocha	Incluir alteração do art. 144 para restringir as possibilidades de apresentação emendas de relator (não permitindo a ocorrências das atualmente classificadas com RP 9).
19	Sen. Roberto Rocha	Incluir alteração do art. 53 e no 69-A para estabelecer atendimento igualitário de todos os parlamentares. Incluir o art. 159-A para determinar aplicação à LOA 2021.
20	Sen. Jean Paul Prates	Impedir as indicações do relator-geral durante a execução orçamentária; determinar que as emendas de relator-geral sejam elaborad'as de forma equitativa, assegurando-se a distribuição igualitária de seus recursos entre os autores das indicações recebidas; definir que o limite máximo para emendas de relator corresponda a 0,5% da receita corrente líquida.
21	Dep. Vinícius Poit	Determinar que as indicações observem determinados critérios (constarem da base de dados de plataforma integrada e centralizada do Governo Federal; estarem abrangidas por editais de seleção de propostas ou de chamamento público dos órgãos federais; contemplarem projetos em andamento, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias; referirem-se a transferências de recursos relativos a programações abrangidas por mínimos constitucionais ou que necessitem de acréscimo de valores, de acordo com critérios pré-estabelecidos por unidade federativa divulgados pelo órgão federal responsável; tratarem de propostas já aprovadas pelos órgãos federais, não podendo se relacionarem a instrumentos que encontrem-se com condição suspensiva para sua execução), devendo estar fundamentada em solicitações de parlamentares, desde que atendido algum dos critérios.
22	Sen. Maria Eliza	Inclui parágrafo para orientar que as indicações às programações oriundas de emendas de relator-geral sejam feitas em programações de interesse nacional, identificadas como obra inacabadas ou constantes do anexo de prioridades e metas da LDO.

Propomos rejeitar todas as emendas, em razão de buscarmos soluções que ou exorbitam da necessidade de aumentar a transparência dos procedimentos que envolvem a emenda de relator-geral ou propõem respostas que necessitam de melhor avaliação, pois demandariam para a sua implementação tecnologias arrojadas e informações novas, que precisariam de estudos mais aprofundados para verificar a pertinência de sua adoção.

No entanto, com vistas ao aperfeiçoamento da proposição sob exame, consideramos importante que se estabeleça regra permanente para a determinação do valor máximo até o qual o relator-geral poderá apresentar emendas à lei orçamentária anual. Nossa percepção é certamente compartilhada por muitos dos membros de ambas



SF/21620.05771-67



CONGRESSO NACIONAL

as Casas Legislativas. Assim, propõe-se que esse limite máximo corresponda à soma dos valores definidos pela Constituição Federal para as emendas individuais e para as emendas de bancada estadual impositivas.

Permanecendo a regra constante do PRN em tela, caberia ao próprio relator-geral propor esse limite quando da apresentação do Relatório Preliminar ao projeto de lei orçamentária. Embora esse relatório precise ainda ser referendado pelo Plenário da CMO, entendemos necessário indicar que a atuação do relator-geral unilateralmente não deve ser superior à soma da participação dos parlamentares e das bancadas estaduais. Vale destacar, por conseguinte, que por se tratar de limite máximo, tanto o relator-geral como o Plenário da CMO poderão decidir a cada ano por valores inferiores ao agora fixado.

Propomos ainda explicitar que as novas regras trazidas pelo art. 69-A, quanto à transparência das indicações do relator-geral ao Poder Executivo para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, somente abarcarão as indicações realizadas a partir da aprovação deste PRN.

3. Voto

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 4, de 2021, nos termos do Substitutivo apresentado, bem como pela rejeição, no mérito, das emendas de nºs 1 a 22.

Sala de Reuniões, em

Senador Marcelo Castro
Relator



SF/21620.05771-67



CONGRESSO NACIONAL

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 4, DE 2021-CN

RESOLUÇÃO Nº , DE 2021-CN

Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.



SF/21620.05771-67

O Congresso Nacional resolve:

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

“Art. 53.....
.....

IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.” (NR)

“Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.” (NR)



CONGRESSO NACIONAL

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.



SF/21620.05771-67