



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS – CAE

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS

EXAME DE ADMISSIBILIDADE DAS EMENDAS COLETIVAS AO PLOA 2025

(PLN nº 26/2024-CN)

I. RELATÓRIO

1. Conforme art. 25 da Resolução nº 1/2006-CN, cabe ao Comitê de Admissibilidade de Emendas - CAE propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual. 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 ao exame preliminar, anterior ao 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 à proposição em tramitação na CMO que contrariar tais normas será inadmitida, nos termos do relatório do Comitê de Admissibilidade a ser apreciado pela CMO (arts. 15, XI, e 25 da Resolução nº 1/2006-CN).

3. O trabalho do CAE foi feito com o apoio das Consultorias de Orçamento do Congresso. Devemos ressaltar que, recentemente, inovações legais e jurisprudenciais modificaram em grau relevante o ambiente normativo em que ocorre o processo legislativo orçamentário. Diante da insegurança envolvida, restou ao CAE interpretar normas e decisões recém-editadas no intuito de dirimir dúvidas.

4. Em 03/12/24, foi publicado pela Comissão¹ o relatório apresentado pelo CAE contendo diretrizes e orientações voltadas ao exame de admissibilidade das emendas ao PLOA 2025. O relatório permite uma interpretação sistemática do conjunto de normas aplicáveis à matéria (Constituição Federal, leis complementares, Plano Plurianual, LDO, Resolução nº1/2006-CN e Instruções Normativas da CMO).

¹ Disponível em:
<https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/comites-permanentes/comites-2024>



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS – CAE

5. **Do ajuste das emendas.** Além de orientar os autores acerca da elaboração de emendas quanto à sua admissibilidade, o Comitê analisou previamente aquelas apresentadas e sugeriu soluções, sempre que possível, capazes de sanear os vícios que as tornavam inadmissíveis.

6. Do exame técnico preliminar de admissibilidade das emendas coletivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária para o exercício de 2025, foram identificados inicialmente inúmeros casos de inadmissibilidade de emendas coletivas. Diante disso, foram realizadas várias diligências com os autores no sentido de possibilitar, quando possível, o ajuste das emendas para sua admissibilidade.

7. Os pedidos de correção pelos Autores (Coordenadores de Bancadas e Presidentes de Comissões permanentes) foram efetuados no sistema informatizado próprio da CMO (Sisel). A grande parte dos pedidos foi considerada viável depois de suplantadas as inconsistências técnicas e regimentais.

8. Encerrados os prazos concedidos pela Comissão e adotadas as medidas saneadoras, foi reduzido de forma significativa o montante inicial de emendas coletivas inadmitidas: das 57 preliminarmente indicadas, restaram 13, as quais são relacionadas no **Anexo** ao presente Relatório. **Todas as demais emendas coletivas² não contempladas neste anexo foram consideradas admitidas.**

9. Destacamos, no presente Relatório, alguns aspectos da análise efetuada.

10. **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 do 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

² O exame da admissibilidade das emendas individuais, como já ocorreu em anos anteriores, encontra-se delegado aos relatores setoriais, como consta do Relatório de Diretrizes e Orientações aprovado pela CMO.



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS – CAE

SF/24707.26889-45

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).

11. **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.

12. 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.

13. Conclui-se, 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 do Executivo (hipóteses de impedimento técnico no art. 10 da LC 210/2024).

14. **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



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS – CAE

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.

15. 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.

16. 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.

17. **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 emenda. 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.

18. 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



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS – CAE

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).

19. **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.

20. **Competência regimental das comissões.** A inadmissibilidade de parte das emendas de comissão decorre da ausência de compatibilidade entre a programação incluída pela emenda e a competência temática regimental da respectiva comissão. Assim, diante da impossibilidade regimental de substituição dessas emendas, conforme norma da CMO, não encontramos outra saída senão sua inadmissão. Também não admitidas admitidas, salvo se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, emendas que propuseram cancelamento, ainda que parcial, de dotações consignadas para despesas obrigatórias.

21. **Emendas de comissão (remanejamento).** Em relação às emendas de remanejamento, identificamos casos em que os cancelamentos indicados pelo Autor não são compatíveis com o acréscimo proposto. De outra parte, a Resolução é peremptória quanto às condições³ que devem ser atendidas nos cancelamentos indicados. Diante disso, com o intuito de sanear as impropriedades, somente consideramos viável a emenda quando a substituição dos cancelamentos feita pelo Autor tenha sido feita em conformidade com a Resolução.

22. **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

³ Art. 45. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimo e cancelamentos **em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos. (emendas de comissão)**



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS – CAE

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) que delimitou o critério que deve ser utilizado no cálculo do montante total das emendas. Ressalta-se, portanto, que poderá haver necessidade de eventuais ajustes, seja durante a tramitação do PLOA 2025 ou mesmo na execução orçamentária.

23. **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. 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.

24. Diante disso, alertamos os parlamentares acerca dos potenciais problemas que podem advir na execução orçamentária dessas emendas com valores simbólicos caso não sejam remanejados, sob risco de impedimento técnico, avaliação que caberá ao Executivo.

25. **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.

26. **Emendas Individuais.** O exame da admissibilidade das **emendas individuais**, como já ocorreu em anos anteriores, encontra-se delegado aos **relatores setoriais**, como consta do Relatório de Diretrizes e Orientações aprovado pela CMO. As propostas de parecer pela



COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS – CAE

inadmissibilidade dessas emendas deverão constar dos respectivos Relatórios Setoriais, conforme art. 70, III, "c", da Resolução.

27. **Emendas inadmitidas.** Do conjunto de emendas coletivas apresentadas ao PLOA 2025, depois de efetuados os ajustes requeridos pelo CAE, restaram pendentes apenas as emendas de comissão indicadas no **Anexo 1** ao presente Relatório.

II – VOTO

28. Diante do exposto, propomos que, dentre as **emendas coletivas** apresentadas ao PLOA 2025, sejam consideradas **inadmitidas apenas aquelas que integram o Anexo** ao presente Relatório. **As demais emendas coletivas devem ser consideradas admitidas**, observados os ajustes propostos pelo CAE e solicitados pelos autores no sistema Sisel/CMO.

Brasília, 11 de dezembro de 2024.

Senador Rodrigo Cunha

Coordenador do CAE

COMITÊ DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS

Parlamentar	Partido/UF
COORDENADOR	
Sen. Rodrigo Cunha	PODEMOS/AL
Blocos - Câmara dos Deputados	
UNIÃO	
Dep. Fernanda Pessoa	UNIÃO/CE
PDT	
Dep. Leo Prates	PDT/BA
MDB	
Dep. José Priante	MDB/PA
PODEMOS	
Dep. Sargento Portugal	PODEMOS/RJ
PL	
Dep. Cabo Gilberto Silva	PL/PB
PT	
Dep. Waldenor Pereira	PT/BA
PSOL	
Dep. Professora Luciene Cavalcante	PSOL/SP
Blocos - Senado Federal	
PODEMOS	
Sen. Rodrigo Cunha	PODEMOS/AL
PT	
Sen. Fabiano Contarato	PT/ES
PSD	
Sen. Nelsinho Trad	PSD/MS