

A EVOLUÇÃO REGIMENTAL DA CMO E OS ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO

Houve, desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, cinco grandes períodos normativos que marcaram o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Tais marcos temporais decorreram da introdução de quatro Resoluções principais e, adicionalmente, da norma regimental que, em 2015, atualizaria as regras da CMO ao novo paradigma de *impositividade* das emendas individuais. Tais períodos normativos encontra-se assim dispostos:

1. Resolução nº 1, de 17 de maio de 1991 (posteriormente alterada por meio da Resolução nº 1, de 1993-CN, de 3 de junho de 1993);
2. Resolução nº 2, de 15 de setembro de 1995;
3. Resolução nº 1, de 4 de outubro de 2001 (alterada pelas Resoluções nº 01, nº 02 e nº 03/2003-CN e Ofício CN nº 823/2004); e
4. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006 (alterada pelas Resoluções nº 3, de 2008-CN; nº 3, de 2013-CN);
5. Resolução nº 3, de 28 de setembro de 2015, que alterou a Resolução nº 1 de 2006-CN.

Como dissemos, entendemos necessário estabelecer como marco temporal também a Resolução nº 3, de 28 de setembro de 2015, que, embora seja uma *alteração* da Resolução nº 1, de 2006-CN, possui importância significativa dada a necessidade de atualização das regras regimentais às modificações constitucionais introduzidas com a impositividade das emendas individuais.

Cada um desses períodos regimentais seria marcado por um *grande evento*, que impulsionaria, exigiria ou condicionaria as modificações das regras internas da CMO. Em três dos casos, as modificações decorreram – ou, pelo menos, foram influenciadas – por *escândalos de corrupção* que sacudiram o funcionamento das instituições brasileiras. Em outros dois, as regras regimentais seriam adaptadas a outras *alterações normativas de grande envergadura*, como a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que estabeleceria a obrigatoriedade de execução das emendas individuais.

Quando mencionamos *escândalos*, nos referimos àquela *perturbação da opinião pública* definida precisamente por Bobbio (2018, p. 145): “escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos na medida em que não podiam ser tornados públicos, pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados”. Entendemos que a ocorrência de escândalos de corrupção possui um *potencial* de mobilização de alterações normativas em decorrência de seu maior ou menor impacto na opinião pública e da consequente pressão gerada sobre o Congresso Nacional. Sérgio Praça (2013) destacará a importância dos “momentos críticos” para as escolhas institucionais, ressaltando, ainda, o papel dos “empreendedores”, atores políticos que mobilizam recursos para alcançar certo objetivo, nas alterações regimentais.

Este capítulo fará o retrospecto histórico desses grandes marcos normativos, bem como dos eventos que os impulsionaram, analisando, comparativa e analiticamente, as principais regras relativas à atividade alocativa e ao processo de emendamento do PLOA na CMO. Do ponto de vista de encadeamento dos nossos exames, será necessário fazer referência a alterações normativas que serão discutidas com mais vagar nos capítulos subsequentes, para que a evolução das normas regimentais possa ser apresentada corretamente. Salienta-se, ainda, que não há qualquer pretensão de se esgotar o exame regimental das normas da CMO, mas salientar os aspectos principais que se encontram mais diretamente associados ao escopo deste trabalho.

A Tabela 4.1 indica a quantidade de leis orçamentárias aprovadas sob a vigência de cada uma das Resoluções principais:

Tabela 4.1 – PLOAs elaborados sob a vigência de cada Resolução da CMO

Resolução nº 1, de 1991-CN, publicada em 17 de maio de 1991	PLOA-1991 e PLOA-1992	2 PLOAs
Resolução nº 1, de 1993-CN, publicada em 3 de junho de 1993	PLOA-1993 a PLOA-1995	3 PLOAs
Resolução nº 2, de 1995-CN, publicada em 15 de setembro de 1995	PLOA-1996 a PLOA-2002	7 PLOAs
Resolução nº 1, de 2001-CN, publicada em 4 de outubro de 2001	PLOA-2003 a PLOA-2007	5 PLOAs
Resolução nº 1, de 2006-CN, publicada em 22 de dezembro de 2006.	PLOA-2008 a PLOA-2015	8 PLOAs
Resolução nº 3, de 2015-CN, publicada em 28 de setembro de 2015	PLOA-2016 a PLOA-2023	8 PLOAs

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Por último, entendemos que o exame das restrições alocativas previstas nas normas regimentais da CMO é de especial importância, visto que se trata de restrições estabelecidas diretamente pelos próprios interessados na execução das emendas, em consonância com as remissões constitucionais¹.

4.1 AS PRIMEIRAS RESOLUÇÕES, A CPMI PC FARIAS E O PERÍODO LACUNOSO DA CMO

Nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Poder Legislativo conviveria com certa perplexidade para exercer as amplas prerrogativas recuperadas após a ditadura militar em decorrência da falta de experiência no tratamento das matérias, da inadequação das normas regimentais vigentes e em função da limitação das estruturas de apoio técnico e assessoramento especializado. Além disso, havia sérios desafios em torno do processamento das emendas parlamentares, pois não havia regras acerca de limites quantitativos ou de montantes e, assim, milhares de demandas eram apresentadas em papel e precisavam ser digitadas no âmbito do Prodasen na Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (GREGGIANIN, 2011). Como registraria Osvaldo Maldonado Sanches:

¹ § 2º do art. 166 da CF/88.

Ao falarmos em “base anárquica”, referimo-nos ao fato de que a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, pós 1988, deu-se praticamente sem limites. Inicialmente não havia distinção entre o âmbito das emendas dos parlamentares e o das emendas coletivas; não existiam limites quantitativos para as emendas – em 1992 foram apresentadas cerca de 72.000 emendas –; inexistiam restrições à alocação de recursos em favor de municípios ou à concessão de auxílios e subvenções para entidades privadas; a criação de novos programas e projetos ocorria independentemente do interesse dos Ministérios responsáveis; as reestimativas de receitas eram aceitas sem maiores questionamentos; os Relatores possuíam grande latitude para realizar atendimentos por meio de emendas de sua autoria (dissimulando os beneficiários); e não existiam preocupações com a equidade no atendimento aos estados e parlamentares (SANCHES, 1998, p. 5-6).

Esse foi o contexto mais amplo de elaboração da primeira Resolução do novo período democrático brasileiro. A Resolução nº 1, de 1991-CN, seria bastante enxuta e lacunosa, possuindo apenas 28 artigos. No que se refere às emendas parlamentares, o art. 11 previu a possibilidade de haver emendas que incidissem sobre dotação para pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais no caso de erro ou omissão e, ainda, na hipótese de cancelamento total ou parcial. Não houve previsão de dispositivo para as emendas individuais, de bancada ou de relator-geral, havendo registro da possibilidade de as comissões permanentes *apresentarem relatórios e sugestões, sob a forma de emendas*². Ante a ausência de sistematização mais ampla da matéria, assumiria relevo o *parecer preliminar*, como se nota do art. 16, *in verbis*:

Art. 16. O relator-geral da Lei Orçamentária Anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo Plenário da comissão, estabelecerá os parâmetros que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Parciais ou Setoriais na elaboração de seus relatórios, **inclusive quanto à apreciação de emendas** (grifos nossos).

Além disso, em termos de funcionamento interno, foi prevista a possibilidade de criação de *subcomissões temáticas*, em número nunca superior a oito, objetivando a racionalização dos trabalhos³. A única subcomissão criada, em caráter permanente, foi aquela incumbida de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária⁴. Por fim, ao Relator-Geral do PLOA foi atribuída a incumbência de adequar os pareceres setoriais aprovados em cada subcomissão⁵.

² Art. 15. As comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar relatórios e sugestões, sob a forma de emendas, aos projetos de lei que tramitam na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, até o término do prazo de emendas e relativos às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente.

³ Art. 21, *caput*, da Resolução nº 1, de 1991-CN.

⁴ Art. 21, § 5º, da Resolução nº 1, de 1991-CN.

⁵ Art. 10, § 1º, e art. 21, § 4º, da Resolução nº 1, de 1991-CN.

Em 1992 surgiam as denúncias do escândalo Paulo César Farias e, por meio do Requerimento nº 52/1992-CN, seria constituída a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), que teve como Presidente o Deputado Benito Gama e como Relator o Senador Amir Lando, e seria destinada a apurar a referida denúncia. Uma das justificativas da criação da CPMI PC Farias seria *a cobrança de pedágio ou participação irregular para liberação de verbas públicas* (BRASIL, 1992). O relatório final dos trabalhos da Comissão seria apresentado em 23 de agosto de 1992 pelo Senador Amir Lando, destacando-se que “não deve ficar ofuscado o que talvez esteja na origem dos principais problemas que nela se debateram: o financiamento das campanhas eleitorais” (BRASIL, 1992, p. 303).

A CPMI PC Farias também examinaria o *ciclo orçamentário* e demonstraria preocupação com a *concentração de maciços interesses empresariais, corporativos, regionais e setoriais de toda espécie devido ao volume de recursos mobilizados no ciclo orçamentário ampliado* (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais). O relatório apresentaria um amplo rol de *medidas preventivas*, inclusive de propostas discutidas durante a Constituinte, dentre as quais podem ser citadas (BRASIL, 1992, p. 330-342):

- i. o “estabelecimento de critérios que resultem numa repartição regional de recursos proporcional às populações e inversamente proporcional à renda per capita, atendendo, desta forma, à necessidade de privilegiar estados e regiões mais carentes”;
- ii. “reduzir drasticamente [...] as transferências voluntárias”;
- iii. “tornar a Lei Orçamentária Anual *determinativa*, ainda que, numa primeira etapa, o seja apenas em relação às despesas relativas às ações prioritárias da administração”;
- iv. “criar regras restritivas à apresentação individual de emendas aos orçamentos, estabelecendo-se prioridades na sua apreciação para que se conformem a critérios gerais de alocação de recursos previamente definidos e que dêem preferência àquelas subscritas por bancadas de Partidos, regiões ou Estados”;
- v. “exigir que toda emenda seja acompanhada de apropriada fundamentação, em que sejam quantificadas as necessidades e as metas, explicitados o custo total ao nível de subprojeto/subatividade e o prazo previsto para sua conclusão, e que aloque recursos suficientes”.

Pode-se vislumbrar certo impacto da *CPMI PC Farias* no tratamento regimental das emendas, visto que, em 3 de junho de 1993, seria editada a Resolução nº 1, de 1993-CN, por meio da qual foram estabelecidos *limites quantitativos para*

as emendas individuais (50 emendas) e *criadas as emendas de comissões, partidos políticos e bancadas* (emendas coletivas), que tiveram recomendação de preferência sobre as individuais. Outrossim, a Resolução nº 1, de 1993-CN traria modificações na composição da CMO (diminuindo o número de membros titulares de 120 para 84) e nos prazos estabelecidos, inclusive para apresentação do *parecer preliminar* pelo Relator-Geral. No que se refere às emendas individuais e coletivas, previa-se que:

Art. 15. Cada Parlamentar poderá apresentar, a qualquer título, até 50 (cinquenta) emendas, excluídas as previstas no inciso II do art. 16.

Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá:

I – às Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente, devidamente acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de 3 (três) emendas por Comissão Permanente;

II – aos Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, que serão encabeçadas por seus líderes e assinadas pela maioria absoluta das respectivas bancadas, na proporção de 1 (uma) emenda para grupo de 10 (dez) Parlamentares ou fração, garantido o mínimo de 1 (uma) emenda por Partido;

III – a Parlamentares que representem um terço da bancada do respectivo Estado no Congresso Nacional e totalizem no mínimo 5 (cinco) subscritores, sobre projetos de interesse estadual, podendo cada Parlamentar encabeçar até 3 (três) emendas.

Paralelamente, esforços eram realizados para reduzir a dependência técnica do Congresso na elaboração da lei orçamentária, que necessitava da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) no Ministério do Planejamento, para implantar as emendas. Por isso, a sistematização das emendas aprovadas e o fechamento do autógrafo da LOA no âmbito do Congresso Nacional, a partir de 1993, representaram um passo fundamental. Como destacou Eugênio Greggianin (2011, p. 158):

O desenvolvimento e a implantação de sistemas informatizados de acompanhamento da execução orçamentária e financeira é uma das mais importantes iniciativas dos órgãos de apoio ao legislativo no orçamento.

Vencido o primeiro grande desafio por parte dos órgãos de apoio técnico do Congresso – o domínio e a autonomia operacional no processamento da elaboração da lei orçamentária, bem como a formulação de regras e procedimentos regimentais hábeis a organizar o processo decisório –, iniciam-se, ainda em 1993, os esforços no sentido de atender às crescentes demandas relativas à execução do orçamento pelo governo.

Cerca de um ano após a apresentação do relatório final da *CPMI PCFarias*, outro escândalo orçamentário seria amplamente veiculado e traria, novamente, repercussões no tratamento regimental.

4.2 A RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1995-CN E O REGRAMENTO DEPOIS DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO”

Em 20 de outubro de 1993, a edição da Revista Veja foi veiculada com a divulgação de um escândalo de corrupção, por meio de entrevista exclusiva concedida ao repórter Policarpo Jr., em Brasília, com o título “Os Podres do Congresso”, em que “o ex-diretor de Orçamento da União entrega um esquema de roubalheira na Câmara e dá os nomes dos parlamentares, governadores, ministros e empreiteiras envolvidos” (VEJA, 1993).

Em decorrência da divulgação dos escândalos pela imprensa, foi constituída uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), por meio do Requerimento nº 151/1993-CN, de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), destinada a “apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União”. A CPI do Orçamento teve como Presidente o Senador Jarbas Passarinho e como relator o Deputado Roberto Magalhães (BRASIL, 1994).

Cerca de três meses após o início dos trabalhos, em 21 de janeiro de 1994, era publicado o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. O item 5.1 do Relatório Final apresentava a análise das irregularidades verificadas na elaboração e execução do orçamento da União, destacando também a participação do Poder Executivo no esquema, visto que este seria, em última instância, “o responsável pela destinação de verbas, porquanto elabora e implementa o Orçamento da União”, com a constatação de que o esquema “não surgia, apenas continuava no Legislativo” (BRASIL, 1994, v. III, p. 3).

Registrando-se que o grupo de parlamentares envolvidos lutava para assumir alternadamente os postos-chave da CMO (Presidência e Relatoria-Geral), havia menção expressa da importância das emendas do Relator-Geral para o esquema:

A chamada “emenda de relator” era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centralizava todas as decisões até, praticamente, o término do prazo disponível. Como garantia desse poder, os pareceres de Relator eram sempre entregues na undécima hora, contando-se com o fato de que as votações seriam realizadas quase sempre às vésperas dos períodos de recesso parlamentar, com quórum mínimo.

Para que se aquilate a importância da emenda de Relator, como foi empregada, observe-se que o Deputado João Alves, em 1990, conseguiu com elas dar destinação a 1,09 bilhões de cruzeiros, de um total de 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social, ou seja, nada menos que 30,2% do total das verbas.

Esse grupo atuou com desenvoltura até o Orçamento de 1992. Os grupos de pressão garantiam a aprovação das emendas de seu interesse mediante o oferecimento de vantagens indevidas. [...]

Registre-se que, ao chegar ao Plenário do Congresso, dada a exiguidade do tempo para apreciação, o projeto do orçamento constituía uma verdadeira “caixa preta”, conhecido e compreendido apenas pelos integrantes do esquema e por aqueles poucos parlamentares versados no assunto, não vinculados ao próprio esquema de corrupção.

A complexidade do projeto e sua falta de transparência permitiam que fosse alterado até mesmo após a votação, quer ainda antes da publicação, quer já no Departamento de Orçamento da União (BRASIL, 1994, v. III, p. 3-4).

Corroborando as afirmações acima, registrou-se, ainda, no Relatório Final, episódio ilustrativo dos poderes do Relator-Geral e dos prazos propositalmente exíguos de apreciação:

No caso singular da discussão e votação do projeto de orçamento para 1992, realizada no final de 1991, verificou-se a realização de uma reunião da Comissão Mista de Orçamento, iniciada em 18 de dezembro e terminada na madrugada do dia 19.

Naquela ocasião, sendo Relator-Geral o Dep. Ricardo Fiúza, diante de dificuldades para o encerramento da tramitação e início do processo de votação do Projeto, houve a ocorrência de uma delegação de poderes ao Relator, para que promovesse modificações até a hora da votação. Entretanto, segundo exaustiva investigação efetuada pela Subcomissão de Emendas, verificou-se que:

“Na sessão do Congresso Nacional do dia 19.12.91, seguramente não foi votada a redação final do orçamento de 1992, como comprovam os documentos do sistema (relatório fonte do Anexo II). Após esta data, a elaboração orçamentária continuou com alterações e/ou inclusões de emendas até 04.02.92” (BRASIL, 1994, v. III, p. 8).

Como recomendações, a CPI propôs nova sistemática orçamentária, por meio de elaboração compartilhada do orçamento geral da União pelo Executivo e Legislativo (item 5.2.1.1); extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (item 5.2.1.2); criação da Comissão Parlamentar Mista de Sistematização Orçamentária (item 5.2.1.3); restauração das Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (item 5.2.1.4); definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras (item 5.2.1.5); limitação do poder de emendar a lei orçamentária (item 5.2.1.6), permitindo-se unicamente emendas de autoria de Comissão, Bancada e Partido Político; fortalecimento dos mecanismos de controle externo pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas da União – TCU (item 5.2.2.1); extinção das subvenções sociais (item 5.2.3); limitação das transferências federais voluntárias (item 5.2.4), dentre outras medidas (BRASIL, 1994).

Por meio do conjunto de recomendações, pretendia-se “assegurar a eliminação de práticas nocivas de inclusão clandestina e ilegítima de projetos e atividades de interesse restrito de grupos econômicos e políticos, que ora definem o gasto público de forma antidemocrática e sem observância das verdadeiras prioridades sociais” (BRASIL, 1994, v. III, p. 10).

Sérgio Praça (2013, p. 199), analisando o impacto dos escândalos de corrupção em mudanças institucionais, destacaria, no caso da proposta da extinção da CMO que:

Podemos apreender que no caso da existência da Comissão Mista de Orçamento e sua divisão em subcomissões, os escândalos de corrupção tiveram pouquíssimo impacto. A CPI dos “anões do orçamento” até sugeriu o fim da CMO, mas esta ideia não foi levada adiante pela coalizão que controlou o momento crítico de 1994-1995.

Na conclusão dos trabalhos, foi proposta a cassação de dezessete deputados e um senador, recomendando-se que se prosseguissem as investigações sobre doze congressistas e encaminhando o caso de uma dúzia de não parlamentares ao Ministério Público. Dos dezoito parlamentares acusados pela CPMI, seis foram cassados, quatro renunciaram antes do julgamento e oito acabaram absolvidos na Câmara (FURTADO, 2015, p. 252).

Em 15 de setembro de 1995, o Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal, editava a Resolução nº 2, de 1995-CN, que dispunha sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Portanto, o contexto de ampla divulgação e debate em torno do escândalo dos “anões do orçamento” formou o ambiente necessário para uma modificação mais extensa e sistematizada da mecânica de funcionamento da CMO, o que foi realizado por intermédio da Resolução nº 2/1995. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2008, p. 18):

[...] a Resolução nº 2, de 1995, foi uma consequência direta do escândalo dos “anões” do orçamento. As investigações realizadas e as conclusões do relatório apresentado pela CPI deram origem a mudanças institucionais importantes no processo de apreciação do orçamento pelo Legislativo.

Sanches também atribui a incorporação de restrições às investigações realizadas pela CPI do Orçamento:

As restrições à apresentação de emendas de relator foram progressivamente ampliadas pelo Congresso Nacional, a partir de 1993 (Resoluções nº 3/93-CN e 1/95-CN), em razão dos problemas identificados pela “CPI do Orçamento” na sua utilização, sobretudo pelo seu emprego como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação (SANCHES, 1998, p. 10).

Em termos de funcionamento, a Resolução nº 2, de 1995-CN, manteve a organização da CMO por meio de subcomissões temáticas permanentes⁶, em número não superior a sete, objetivando a racionalização dos trabalhos.

No que se refere ao regramento mais geral, modificou-se a possibilidade de apresentação de emendas que propusessem anulação de despesas de pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais, para excluir a hipótese de *cancelamento total ou parcial*, mantendo-se, apenas, a possibilidade de *correção de erros ou omissões*. Veja-se, abaixo, a Tabela 4.2, que compara os referidos dispositivos:

Tabela 4.2 – Regramento geral das emendas nas Resoluções nº 1/1991-CN e nº 2/1995-CN

Resolução nº 1, de 1991-CN	Resolução nº 2, de 1995-CN
Art. 11. Não serão apreciadas, pela comissão, emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual e Créditos Adicionais que:	Art. 16. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de lei de créditos adicionais que proponham inclusão ou acréscimo de valor somente poderão ser aprovadas pela Comissão caso:
I – sejam incompatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;	I – sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
II – incidam sobre:	II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:
a) dotação para pessoal e seus encargos;	a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;	b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, municípios e Distrito Federal;	c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;
III – sejam constituídas de várias partes, que devam ser objeto de emendas distintas;	III – não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e
IV – contrariem as normas de funcionamento da comissão.	IV – não contrariem as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela Comissão.
Parágrafo único. Somente serão apreciadas emendas relativas aos casos previstos no inciso II deste artigo quando se referirem a:	§ 1º Somente serão apreciadas emendas que proponham anulações de despesa mencionadas nas alíneas do inciso II deste artigo quando se referirem a correção de erros ou omissões.
a) correção de erro ou omissão; ou	
b) cancelamento, parcial ou total.	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Note-se que a redação do art. 16 da Resolução nº 2, de 1995-CN procurou alinhar o texto regimental à previsão constitucional do § 3º do art. 166, deixando-o

⁶ Art. 11 da Resolução nº 2, de 1995-CN.

mais fiel ao disposto na Constituição. Por outro lado, note-se, também, que o *caput* do art. 16 deixou expressamente consignada a possibilidade de emendas para *inclusão ou acréscimo de valor* e, ainda, maior amplitude de observância das regras regimentais, visto que o inciso IV submete à admissibilidade das emendas às normas da Resolução, *bem como as previamente aprovadas pela CMO*.

No que diz respeito às emendas individuais, houve diminuição do número de emendas, que passaram de 50 para 20, e o dispositivo específico das emendas individuais não traz regramentos adicionais a serem observados para sua admissibilidade:

Art. 19. Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual e projetos de lei de créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações orçamentárias.

Por sua vez, no que se refere às emendas coletivas, as alterações foram várias: exclusão das emendas de partidos políticos; previsão de iniciativa de emendas pelas bancadas regionais (até cinco emendas) e pela Comissão Especial para projetos públicos federais de irrigação; ampliação do limite quantitativo de emendas de comissões permanentes de três para cinco; e alteração das exigências para as emendas de bancada, bem como de sua quantidade; nos seguintes termos:

Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá:

I – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente; e, ainda, à Comissão Especial, criada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, destinada a estudar os projetos públicos federais de irrigação e recursos hídricos e apresentar ao orçamento da União, no sentido de viabilizar a execução dos mesmos;

II – às bancadas estaduais no Congresso Nacional, até o limite de dez emendas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada;

III – às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de cinco emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada.

Parágrafo único. A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo

sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.

As exigências para a aprovação das emendas de bancada foram bastante alteradas, exigindo-se aprovação de 3/4 dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação (anteriormente, exigia-se que o parlamentar representasse 1/3 da bancada) e, ainda, a ata da reunião da bancada que deliberou pela apresentação da emenda (exigência que antes não havia).

Ademais, mencione-se a exigência do *parágrafo único* do art. 20 para que a emenda coletiva e prioritária trouxesse, em sua justificação, os elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, inclusive informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, além do cronograma de execução. Veja-se, portanto, que, a partir da Resolução nº 2, de 1995-CN, as emendas coletivas, para além de critérios mais estritos de apresentação, passam a contar com a necessidade de justificativas técnicas bastante aderentes a uma análise de custo-benefício e, portanto, do próprio mérito do projeto a ser financiado por intermédio destas emendas.

No que diz respeito às *emendas de receita*, a Resolução nº 2, de 1995-CN, avançando em relação à anterior, previu expressamente tal possibilidade no § 4º do art. 15 e, ainda, no *caput* do art. 17:

Art. 17. Na apreciação do projeto de lei orçamentária anual poderão ser apresentadas, no âmbito do parecer preliminar, emendas que objetivem à correção de erros ou omissões nas estimativas de receita.

Parágrafo único. Os valores acrescidos por reestimativa de receita, nos termos do “caput” deste artigo ou do § 4º do art. 15, poderão ser utilizados para aprovação de emendas.

O parecer preliminar continua a ser peça-chave do regramento interno da CMO, com expressas e extensas remissões regimentais para que regras de emendamento fossem nele estabelecidas. A teor do art. 15:

Art. 15. O Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual apresentará **parecer preliminar** que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão, estabelecerá os **parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Setoriais, pelo Relator-Geral e pelos Relatores Adjuntos na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas**. [...]

§ 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o “caput” deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente: [...]

II – as **condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações**, especialmente no que diz respeito aos subprojetos ou subatividades que nominalmente identifique Estado, Distrito Federal ou Município; [...]

§ 4º O **parecer preliminar**, com base no inciso IV do parágrafo anterior e no “caput” do art. 17 desta Resolução, **incorporará as eventuais reestimativas de receita e indicará, ao nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.**

§ 5º O **parecer preliminar** estabelecerá **critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias** (grifos nossos).

O art. 16 da Resolução nº 1, de 1991-CN, já fazia expressa remissão ao Parecer Preliminar, como visto, contudo, os dispositivos regimentais da Resolução nº 2, de 1995-CN ampliam as remissões expressas à devida complementação normativa por intermédio do parecer preliminar.

Outra diferença, simbólica e bastante expressiva, refere-se à omissão da figura do Relator-Geral no art. 16 da Resolução nº 1, de 1991-CN, ao contrário da nova regra estabelecida no *caput* do art. 15 da Resolução nº 2, de 1995-CN. Assim, o novo *caput* do art. 15 da Resolução nº 2/1995 deixava registrada a submissão do Relator-Geral aos parâmetros e critérios fixados pelo parecer preliminar, contrariamente à versão anterior do dispositivo.

Como visto, a centralidade de atuação do Relator-Geral no esquema de corrupção dos “anões do orçamento”, também em face da ausência de regramento nas Resoluções anteriores da CMO, e em decorrência da própria dinâmica de atuação da CMO, exigiu que modificações se traduzissem em novas regras de funcionamento da CMO. A tramitação da peça orçamentária carecia de parâmetros mínimos que pudessem balizar a participação dos congressistas, agigantando-se o papel do relator-geral (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

O principal dispositivo, contudo, que procurou delimitar as atribuições e poderes do Relator-Geral do PLOA, é o art. 23, que estabelece as restrições fundamentais de sua:

Art. 23. O parecer do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, com base nos pareceres dos Relatores Setoriais, será elaborado conjuntamente com até sete Relatores Adjuntos por ele designados, sendo um de cada subcomissão.

§ 1º Os Relatores Adjuntos, sob a coordenação do Relator-Geral, terão a incumbência de auxiliar na apreciação do projeto, dividido por áreas temáticas distintas, não podendo haver mais de dois Relatores Adjuntos pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar.

§ 2º Somente poderão ser incorporadas ao relatório como propostas de alteração dos pareceres setoriais as modificações que, devidamente justificadas, tenham sido aprovadas pela maioria do colegiado constituído pelo Relator-Geral e Relatores Adjuntos.

§ 3º **Cabe à Relatoria Geral do projeto de lei orçamentária anual adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques**

aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas, bem como a apresentação de emenda de Relator, que implique inclusão de subprojetos ou subatividades novos (grifos nossos) [...]

§ 5º As emendas de Relator-Geral que venha a ser formuladas com vistas ao cumprimento de suas responsabilidades serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos (grifos nossos).

A redução de autonomia do Relator-Geral pode ser vislumbrada por meio da regra de elaboração colegiada do parecer preliminar (elaboração conjunta com até sete relatores adjuntos, com restrição ao pertencimento ao mesmo partido ou bloco parlamentar) e, ainda e principalmente, à vedação à apresentação de emenda de relator que implicasse a inclusão de novos subprojetos ou subatividades (§ 3º do art. 23). Em relação à primeira grande modificação, um observador privilegiado destaca os pontos favoráveis à nova dinâmica:

a apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária por colegiados de relatores tem inúmeras vantagens, tais como: a agilização dos processos, a redução do “stress” dos envolvidos (por minimizar a recorrência e acabar com as infundáveis rodadas de negociações), a elevação dos níveis de transparência e equidade das alocações, e a diminuição dos níveis de concentração de poderes em relatores individualizados (SANCHES, 1998, p. 6).

A delimitação da atribuição central de adequação dos relatórios setoriais como a principal incumbência do Relator-Geral também é destacada por Figueiredo e Limongi (2008, p. 51):

A Resolução nº 2 procurou delimitar mais claramente a capacidade do próprio relator de influir, por meio da apresentação de emendas, na alocação final dos recursos. Seu papel, segundo o art. 23, deve se ater a “adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados”. Além disso, foi adotada uma série de medidas com o objetivo de garantir maior transparência aos trabalhos dos relatores, visando, em última instância, que não se repetissem os expedientes duvidosos usados pelos relatores no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988.

No que diz respeito especificamente à incumbência conferida ao Relator-Geral do PLOA de *adequar os pareceres setoriais aprovados*, houve uma modificação para restringir alterações dos pareceres setoriais pelo relator-geral e, portanto, *tor-nar a adequação dos pareceres setoriais mais estrita*.

Nos termos do § 1º do art. 10 da Resolução nº 1, de 1991-CN, caberia ao relator-geral “adequar os pareceres setoriais aprovados em cada Subcomissão, vedada qualquer modificação de parecer setorial, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela comissão”. Note-se que o dispositivo regimental permitia que fossem propostas alterações pelo relator-geral aos pareceres setoriais, *desde que*

aprovadas pelo Plenário da comissão. A Resolução nº 2, de 1995-CN eliminaria tal trecho e, portanto, seria mais restritiva, sem possibilidade de tal alteração, embora os testemunhos técnicos do Senado Federal contradigam tal questão:

De acordo com a Resolução 1/1991, cabe ao relator-geral “adequar os pareceres setoriais aprovados, vedada qualquer modificação de parecer setorial, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da Comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela Comissão”. A Resolução 2/1995 manteve esse desenho básico, com modificações mínimas. Na prática, isso dava ao relator-geral o poder para mudar os relatórios setoriais à vontade. Segundo assessores técnicos do processo orçamentário no Senado Federal, “depois da Resolução de 1995, se o relator-geral quisesse pegar os relatórios setoriais, jogar no lixo e fazer tudo de novo, ele podia. Simplesmente pegaria tudo que o relator setorial aprovou e mudaria a alocação dos recursos” (PRAÇA, 2013, p. 200).

Em relação à segunda grande restrição trazida pela Resolução nº 2/1995, Figueiredo e Limongi (2008, p. 55) também realçam a vedação expressa de que as emendas viessem a criar novos programas ou mesmo subprogramas:

Cumprir notar que as normas contidas na Resolução nº 2/95-CN acabam restringindo severamente a capacidade de o Legislativo alterar significativamente os aportes contidos na proposta enviada. Isso porque, em primeiro lugar, a resolução vedou expressamente que emendas venham a criar novos programas ou mesmo subprogramas, não importando seu proponente. Com isso, procurou-se mais uma vez circunscrever a atuação dos relatores.

Destarte, por meio da Resolução nº 2/1995, o Congresso Nacional procurou redefinir sua participação no processo de elaboração da lei orçamentária anual em face dos problemas identificados na CPI dos “Anões do Orçamento”, restringindo, de forma mais clara, o trabalho do Relator-Geral e disciplinando as regras para o processo de apresentação e de aprovação das emendas parlamentares.

Contudo, a investigação dos resultados práticos da adoção da Resolução nº 2/1995 sinalizaria para dificuldades em sua implementação:

No que se refere às normas mais genéricas [da Resolução nº 2/95-CN], cumpre observar o descaso às exigências definidas no art. 20, parágrafo único, quanto aos elementos justificativos que devem instruir as emendas coletivas, bem como a **atenuação da proibição fixada pelo art. 23, § 3º, que veda ao Relator-Geral a apresentação de emendas com o propósito de incluir subprojetos novos.**

Em 1997, não obstante as restrições regimentais e limitações criadas pelo funcionamento dos “Comitês de Apoio à Relatoria-Geral” (LOA de 1998), **foram apresentadas cerca de 200 emendas de Relator-Geral, das quais pelo menos 25% relativas à criação de novos subprojetos e subatividades.** Não obstante uma parte apreciável destas tenha sido objeto de cancelamentos ou modificações, por deliberação do Plenário da Comissão Mista, **parte delas subsistiu, em evidente conflito com a Resolução nº 2/95-CN** (SANCHES, 1998, p. 10, grifos nossos).

Outras normas da Resolução também teriam sido burladas:

Quanto à Resolução nº 2/95-CN, até mesmo algumas de suas normas objetivas têm sido burladas por meio de artifícios “criativos”. Um exemplo disso são as chamadas “Indicações de Bancada para Emendas de Relator”, instituídas pelo Parecer Preliminar de 1996 e mantidas no Parecer Preliminar de 1997, as quais, além de contornar as restrições às emendas de Relator, vieram a sistematizar uma forma de violação aos limites quantitativos fixados pela Resolução nº 2/95-CN para as emendas de bancada estadual (SANCHES, 1998, p. 9).

Em síntese, apesar do avanço normativo trazido pela Resolução nº 2/1995-CN no sentido de delimitar de forma mais precisa as atribuições do Relator-Geral, a elaboração colegiada do parecer preliminar e a vedação explícita à inclusão de novos subprojetos ou subatividades (§ 3º do art. 23), o relator-geral continuou a deter grande poder:

não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator-Geral, por intermédio das normas da Resolução nº 2/95-CN (sobretudo as do art. 23), que o situa basicamente como um coordenador dos relatores responsáveis pelas decisões, na prática este continua a concentrar grande poder, às expensas do esvaziamento das Relatorias Setoriais. A principal determinante disso são as normas do Parecer Preliminar que têm reservado ao Relator-Geral os recursos derivados de cortes nas despesas de custeio (GND 3), dos erros de alocação (como, por exemplo, nas transferências legais, reservas de contingência e sentenças judiciais) e dos adicionais de receita (novas ou reestimadas) em relação às previsões do Poder Executivo.

Neste último exercício, enquanto as Relatorias Setoriais só conseguiram mobilizar algo como R\$ 1,0 bilhão com base no que lhes autorizava o Parecer Preliminar, a Relatoria-Geral trabalhou com R\$ 3,3 bilhões, dos quais R\$ 1,2 bilhão por ela alocados diretamente e R\$ 2,1 bilhões disponibilizados às Relatorias Setoriais, para atender às emendas individuais e parcialmente às emendas coletivas. Observe-se, porém, que, em vista dos níveis de discricionariedade de que dispõe o Relator-Geral para fazer o aporte de recursos adicionais para as Relatorias Setoriais, este pode influir fortemente em parte das alocações durante o processo de negociação dos aportes que irá propiciar a cada Relator Setorial. Tal se traduz em muito poder para um órgão que, segundo o art. 23 da Resolução nº 2/95-CN, deveria apenas adequar os pareceres das Relatorias Setoriais (SANCHES, 1998, p. 10).

A centralidade do parecer preliminar torna-se cada vez mais patente no curso da evolução da história regimental da CMO, por meio de uma contínua e progressiva remissão regimental às regras estabelecidas naquela peça. Portanto, enquanto as *Resoluções apresentam-se como a moldura mais ampla e genérica*, as *determinantes centrais e específicas serão ditadas pelos pareceres preliminares*. Em resumo: é no parecer preliminar que se encontram as *reais regras do jogo orçamentário na fase*

congressual e são tais regras que estabelecem os limites e restrições que efetivamente condicionam, limitam e autorizam os parlamentares (inclusive o relator-geral) na elaboração do orçamento (FARIA, 2022a).

4.3 A RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2001-CN, E A ADAPTAÇÃO À LRF

A Resolução nº 1/2001-CN revogaria expressamente a Resolução nº 2/1995-CN, tendo sido publicada em 4 de outubro de 2001, no contexto de aprovação da LRF, em 4 de maio de 2000, que, por sua vez, estabeleceria normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e fixaria uma série adicional de atribuições para as leis de diretrizes orçamentárias. Como destaca Greggianin (2011, p. 166):

A Resolução-CN nº 1, de 2001 substituiu a Resolução-CN nº 2, de 1995, incorporando os avanços ocorridos em matéria fiscal e financeira. Em decorrência da aprovação da LRF, a resolução atribui novas competências à CMO na apreciação dos relatórios de gestão fiscal, dos relatórios de cumprimento de metas e de contingenciamento, além dos avisos enviados pelo Tribunal de Contas da União acerca de obras com indícios de irregularidades.

Passou-se a exigir que o parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual contivesse o exame da conjuntura econômica e fiscal, em atendimento à LRF, incluindo a avaliação da receita. A resolução formaliza o entendimento, já consensual, de concentrar no relator-geral as análises da reserva de contingência e do texto da lei orçamentária (art. 10).

Permeando esse breve retrospecto histórico da evolução das Resoluções da CMO e de seus impactos para a atividade alocativa e o processo orçamentário, percebe-se, desde logo, a importância do parecer preliminar no contexto de delimitação das atribuições e faculdades atribuídas aos atores envolvidos na elaboração orçamentária. Como destacou Greggianin:

O parecer preliminar se consolidou como peça fundamental na apreciação e organização da votação do orçamento, cujos méritos são orientar no sentido do estrito cumprimento das normas constitucionais, legais e regimentais, definir regras claras para a organização dos trabalhos de apreciação do projeto e limitar prerrogativas dos relatores. Para além da divisão de áreas das relatorias, os documentos passaram a disciplinar e quantificar as dotações da proposta que poderiam ser canceladas para a formação do banco de fontes dos relatores. Consolidou-se a ideia de limitar a ação dos relatores setoriais ao cancelamento dos investimentos (GND 4) da proposta, ficando o relator-geral encarregado dos cancelamentos de custeio (GND 3) (GREGGIANIN, 2011, p. 149).

As normas relativas ao parecer preliminar sofreram ajustes pontuais, principalmente em relação a exigências da LRF, como se pode notar pela Tabela 4.3.

Tabela 4.3 – Os pareceres preliminares nas Resoluções nº 2/1995–CN e nº 1/2001–CN

Resolução nº 2/1995–CN	Resolução nº 1/2001–CN
Art. 15. O Relator–Geral do projeto de lei orçamentária anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão, estabelecerá os parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Setoriais, pelo Relator–Geral e pelos Relatores Adjuntos na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas.	Art. 18. O Relator–Geral do projeto de lei orçamentária anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão, estabelecerá os parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Setoriais e pelo Relator–Geral na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas.
§ 1º Ao parecer preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional, além das previstas no <i>caput</i> do art. 17 desta Resolução, que serão apreciadas pela Comissão.	§ 1º Ao parecer preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional, além das previstas no <i>caput</i> do art. 22 desta Resolução, que serão apreciadas pela Comissão.
§ 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o <i>caput</i> deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente:	§ 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o <i>caput</i> deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente:
I – as dotações globais de cada função, órgão ou área temática, indicando as reduções e os acréscimos propostos;	I – as dotações globais de cada função, subfunção, programa, órgão ou área temática, indicando as reduções e os acréscimos propostos;
II – as condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subprojetos ou subatividades que nominalmente identifique Estado, Distrito Federal ou Município;	II – as condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subprojetos ou subatividades que nominalmente identifique Estado, Distrito Federal ou Município;
§ 3º O parecer preliminar deverá conter, ainda:	§ 3º O parecer preliminar deverá conter, ainda:
I – exame crítico das finanças públicas e do processo orçamentário, incluindo a execução recente e as diretrizes orçamentárias em vigor para o exercício;	I – exame da conjuntura macroeconômica e do endividamento, com seu impacto sobre as finanças públicas;
II – avaliação da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, do ponto de vista do atendimento ao que dispõe a lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e, especialmente, o § 7º do art. 165 da Constituição Federal;	II – análise das metas fiscais, com os resultados primário e nominal implícitos na proposta orçamentária, comparando-os com os dos dois últimos exercícios;
III – quadro comparativo, por órgão, entre a execução no exercício anterior, a lei orçamentária em vigor, o projeto do Executivo e o parecer preliminar;	III – avaliação da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, do ponto de vista do atendimento ao que dispõe o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
IV – análise das receitas, com ênfase nas estimativas de impostos e contribuições;	IV – análise da evolução e avaliação das estimativas das receitas, com ênfase na metodologia e nos parâmetros utilizados;
V – análise da programação das despesas, dividida por áreas temáticas;	V – observância dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
VI – referência a temas que exijam maior aprofundamento durante a tramitação do projeto ou que merecerão tratamento especial no relatório.	VI – análise da programação das despesas, dividida por área temática, incluindo a execução recente;

	VII – quadro comparativo, por órgão, entre a execução no exercício anterior, a lei orçamentária em vigor, o projeto do Executivo e as alterações eventualmente determinadas pelo parecer preliminar;
§ 4º O parecer preliminar, com base no inciso IV do parágrafo anterior e no <i>caput</i> do art. 17 desta Resolução, incorporará as eventuais reestimativas de receita e indicará, ao nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.	§ 4º O parecer preliminar, com base no inciso IV do § 3º e no <i>caput</i> do art. 22 desta Resolução, poderá incorporar ao projeto de lei orçamentária eventuais reestimativas de receita, indicando, em nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.
§ 5º O parecer preliminar estabelecerá critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.	§ 5º O parecer preliminar estabelecerá critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.

Fonte: Resoluções nº 2/1995-CN e nº 1/2001-CN. Elaboração própria.

Em relação aos dispositivos gerais sobre as emendas, a Resolução nº 1, de 2001-CN trouxe a previsão adicional, reforçando a necessidade de observância das normas constitucionais, legais e regimentais:

Art. 20. As emendas às proposições em tramitação na Comissão serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais.

Parágrafo único. O Relator indicará, em demonstrativo específico, as emendas que, no seu entender, deverão ser declaradas inadmitidas pelo Presidente da Comissão, cabendo recurso da decisão ao Plenário da Comissão.

No que se refere às emendas individuais, a quantidade de emendas não sofreu alteração, permanecendo em até 20 emendas individuais, contudo, o dispositivo respectivo trouxe *parágrafo único* para prever que o parecer preliminar estabeleceria *limite global de valor para as emendas individuais*:

Art. 24. Cada parlamentar poderá apresentar até 20 (vinte) emendas individuais aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, quanto ao seu anexo de metas e prioridades, do orçamento anual e de seus créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação.

Parágrafo único. O parecer preliminar estabelecerá limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar.

A exemplo do art. 19 da Resolução nº 2, de 1995-CN, pregressa, o dispositivo específico das emendas individuais não traz regramentos adicionais a serem observados para sua admissibilidade. A previsão para emendas ao anexo de metas e prioridades da LDO, como já mencionado, procura acompanhar a evolução normativa do trato da matéria, visto que a LRF determinou que a LDO estabelecesse o referido anexo de metas e prioridades.

Em relação às emendas coletivas, novamente houve alterações importantes: o limite quantitativo para as emendas de bancadas regionais, que antes era de até cinco emendas, foi diminuído para apenas duas emendas; exclusão da iniciativa de apresentação de emendas coletivas para a Comissão Especial de projetos de irrigação, prevista anteriormente; as emendas de comissão permanente tiveram ampliados os requisitos de sua admissibilidade, exigindo-se, além da pertinência regimental e da ata da reunião em que foram deliberadas, *caráter institucional ou nacional*; as emendas de bancada novamente foram ampliadas, estabelecendo-se os limites mínimo de 15 e máximo de 18 emendas, ao contrário do quantitativo anterior de dez emendas, além de ter sido diminuído o requisito de aprovação de 3/4 dos deputados e senadores, passando-se tal exigência a corresponder a 2/3 dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação.

O parágrafo único do art. 25 da Resolução nº 1, de 2001-CN, que tinha como correspondente o parágrafo único do art. 20 da Resolução nº 2, de 1995-CN, foi mantido em termos idênticos, com a exigência de que a emenda coletiva e prioritária trouxesse, em sua justificação, os elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, inclusive informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, além do cronograma de execução.

Todavia, há que se ressaltar, que houve alteração bastante pontual da Resolução nº 1, de 2001-CN pelas Resoluções nº 2 e nº 3, de 2003-CN, para novamente alterar os limites quantitativos mínimos e máximos das emendas de bancada, ampliando-as, como identificado na tabela abaixo, em **negrito**. Por último, houve desmembramento do parágrafo único do art. 25, para inclusão de dispositivo registrando que, no caso de bancadas estaduais compostas por mais de 18 parlamentares, a representação do Senado Federal de cada Estado ficaria autorizada a propor três emendas de caráter estruturante. Veja-se as alterações na Tabela 4.4:

Tabela 4.4 – Resolução nº 1, de 2001-CN e alterações nº 2 e nº 3, de 2003-CN

Resolução nº 1, de 2001-CN	Resoluções nº 2 e nº 3, de 2003-CN
Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:	Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:
I – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de 5 (cinco) emendas por Comissão Permanente;	I – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de 5 (cinco) emendas por Comissão Permanente;

II – às bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores da respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada, respeitados simultaneamente os seguintes limites:	II – às bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores da respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada, respeitados simultaneamente os seguintes limites:
a) mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas;	a) mínimo de 18 (dezoito) e máximo de 23 (vinte e três) emendas;
b) as bancadas com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar além do mínimo de 15 (quinze) emendas, 1 (uma) emenda adicional para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que excederem a 11 (onze) parlamentares;	b) as bancadas com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar além do mínimo de 18 (dezoito) emendas , 1 (uma) emenda adicional para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que excederem a 11 (onze) parlamentares;
III – às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de 2 (duas) emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e maioria absoluta dos senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo 20% (vinte por cento) de sua bancada;	III – às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de 2 (duas) emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e maioria absoluta dos senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo 20% (vinte por cento) de sua bancada;
Parágrafo único. A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.	§ 1º Nas bancadas estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, a representação do Senado Federal de cada Estado proporá 3 (três) emendas de caráter estruturante, a serem apreciadas nos termos do inciso II deste artigo.
	§ 2º A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria. Grifos nossos.

Para facilitar a visualização das várias modificações relativas às emendas individuais, de bancada e de comissão, as Tabelas 4.5, 4.6 e 4.7 apresentam, esquematicamente, a evolução no tratamento da matéria pelas Resoluções da CMO até o momento:

Tabela 4.5 – Regras das emendas de bancada (1993–2003)

Emendas de Bancada		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993–CN	Parlamentar deve representar 1/3 (um terço) da bancada do respectivo Estado, com, no mínimo, 5 (cinco) subscritores	Até 3 (três) emendas por parlamentar
2, de 1995–CN	Aprovação por 3/4 (três quartos) dos deputados e senadores	Até 10 (dez) emendas
1, de 2001–CN	Aprovação por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores	Mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas
2 e 3, de 2003–CN	Aprovação por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores	Mínimo de 18 (dezoito) e máximo de 23 (vinte e três) emendas
	Bancadas compostas por mais de 18 (dezoito) parlamentares	3 (três) emendas de caráter estruturante

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Tabela 4.6 – Regras das emendas de comissão (1993–2001)

Emendas de Comissão		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente e ata da reunião de sua deliberação	Até 3 (três) emendas por Comissão
2, de 1995–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente e ata da reunião de sua deliberação	Até 5 (cinco) emendas por Comissão
1, de 2001–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente; ata da reunião de sua deliberação; e caráter institucional ou nacional	Até 5 (cinco) emendas por Comissão

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Tabela 4.7 – Regras das emendas individuais (1993–2001)

Emendas Individuais		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993–CN	A qualquer título	Até 50 (cinquenta) emendas
2, de 1995–CN	Não há requisitos específicos	Até 20 (vinte) emendas, excluídas deste limite as destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações
1, de 2001–CN	Não há requisitos específicos	Até 20 (vinte) emendas, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Em relação ao tratamento das emendas de Relator-Geral, já se fez menção ao esforço de circunscrever e delimitar os poderes daquele por meio da Resolução nº 2/1995–CN; contudo, percebe-se que tais iniciativas não solucionam todos os problemas existentes, demandando ajustes normativos adicionais posteriores, ao mesmo tempo que persistiam as críticas acerca da concentração de poderes na figura do Relator-Geral.

Exemplo disso é o fato de que, não obstante a tenha sido constituído um Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária (inciso I do § 1º do art. 11 da Resolução nº 1/2001-CN), tal comitê *não atuará de forma independente e segregada do Relator-Geral*, como se nota da leitura do parágrafo único do art. 10: “Na apreciação, na Comissão, do projeto de lei orçamentária anual, **a análise da parte relativa à receita, à reserva de contingência e ao texto da lei ficarão a cargo do Relator-Geral**”.

Ademais, os membros do Comitê da Receita são, nas novas regras, designados pelo relator-geral (§ 2º do art. 11 da Resolução nº 1/2001-CN), que coordena os comitês constituídos (*caput* do art. 11). Por último, registre-se que o relator-geral pode propor à Comissão alteração do parecer preliminar, com a devida comprovação técnica e legal, caso identifique erro ou omissão nas estimativas de receita ou alteração relevante na conjuntura macroeconômica, nos resultados fiscais ou nas despesas obrigatórias (§ 2º do art. 19).

No que pertine às regras relativas às emendas de Relator-Geral, pode-se visualizar, abaixo, a comparação entre os dispositivos centrais previstos nas Resoluções nº 2/1995-CN e nº 1/2001-CN. Salienta-se que a mudança redacional ocorrida implica alguma dificuldade comparativa, visto que o formato e disposição das normas foram consideravelmente alterados:

Tabela 4.8 – Regras das emendas de relator-geral nas Res. nº 2/1995-CN e nº 1/2001-CN

Resolução nº 2/1995-CN	Resolução nº 1/2001-CN
	Art. 27. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à despesa e à receita com a finalidade de:
	I – corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal;
	II – agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas.
Art. 23. [...] § 3º Caberá à Relatoria Geral do projeto de lei orçamentária anual adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas, bem como a apresentação de emenda de Relator, que implique inclusão de subprojetos ou subatividades novos (grifos nossos).	§ 1º É vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do <i>caput</i> e no parecer preliminar.
§ 5º As emendas de Relator-Geral que venham a ser formuladas com vistas ao cumprimento de suas responsabilidades serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos.	§ 2º As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar.

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

O dispositivo específico do art. 27 da Resolução nº 1/2001-CN, que consolida a melhor as hipóteses de emendamento pelos relatores surge com esta última Resolução. Portanto, percebe-se uma melhoria na sistematização das matérias tratadas, deixando-se mais claras as possibilidades e restrições às emendas de relator:

As inúmeras resoluções sempre procuraram solucionar problemas e conflitos identificados no processo. No entanto, à medida que algumas deficiências foram sendo solucionadas, outras surgiram. Mesmo após a Resolução-CN nº 1, de 2001, persistiram queixas quanto ao excesso de atribuições do relator-geral, o desvirtuamento do papel das emendas coletivas e a necessidade de melhorar o conteúdo das emendas individuais, o que redundou na aprovação da Resolução-CN nº 1, de 2006 (GREGGIANIN, 2011, p. 167).

A Tabela 4.9, da mesma forma como feito em relação às emendas individuais e coletivas, sistematiza o conjunto de previsões regimentais relativas às emendas de relator-geral:

Tabela 4.9 – Contornos gerais das emendas de relator-geral (até a Res. nº 1/2001-CN)

Emendas de Relator-Geral do PLOA			
Resolução	Previsão Regimental	Previsão/Autorização	Vedação
1, de 1991-CN	Não há	Não há	Não há
1, de 1993-CN	Não há	Não há	Não há
2, de 1995-CN	§ 3º do art. 23		Vedada a apresentação de emenda de Relator que implique inclusão de subprojetos ou subatividades novos.
	§ 5º do art. 23	As emendas de relator-geral que venham a ser formuladas com vistas ao cumprimento de suas responsabilidades serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos	
1, de 2001-CN	Inciso I do art. 27	Correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal	
	Inciso II do art. 27	Agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas	
	§ 1º do art. 27		Vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do caput e no parecer preliminar

	§ 2º do art. 27	As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar	
	Inciso II do art. 31	Demonstrativo dos pareceres às emendas coletivas e de Relator apresentadas, por unidade da Federação e autor, contendo número da emenda, classificação institucional e funcional-programática e a denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido	
	Parágrafo único do art. 31	As emendas de Relator que venham a ser formuladas nos termos desta Resolução serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos.	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Por último, apresenta-se, também a título simplificativo, na Tabela 4.10, o conjunto de previsões regimentais relativas às atribuições regimentais do Relator-Geral, para melhor visualização dos temas aqui abordados:

Tabela 4.10 – Atribuições regimentais do relator-geral do orçamento (até a Res. nº 1/2001-CN)

Relator-Geral do PLOA		
Resolução	Dispositivo	Atribuições Regimentais
1, de 1991-CN	<i>Caput</i> e § 3º do art. 16	Apresentação do Parecer Preliminar, que estabelece parâmetros, inclusive quanto à apresentação de emendas
	§ 4º do art. 21	Adequar os pareceres setoriais aprovados por subcomissão
2, de 1995-CN	<i>Caput</i> do art. 15	Apresentação do Parecer Preliminar, que estabelecerá os parâmetros e critérios, inclusive quanto às emendas
	<i>Caput</i> do art. 23	Elaboração conjunta do Parecer com até 7 Relatores Adjuntos, por ele designados
	§ 1º do art. 23	Coordenar os Relatores Adjuntos
	§ 3º do art. 23	Adequar os pareceres setoriais aprovados
1, de 2001-CN	Parágrafo único do art. 10	Análise da parte relativa à receita, à reserva de contingência e ao texto da lei
	<i>Caput</i> e § 2º do art. 11	Coordenação dos Comitês de Avaliação da Receita, de Avaliação das Emendas e de Avaliação das Informações do TCU e, também, designação dos seus membros
	<i>Caput</i> do art. 18	Apresentação do Parecer Preliminar, que estabelecerá os parâmetros e critérios, inclusive quanto às emendas

	Caput do art. 19	Avaliar as estimativas das receitas orçamentárias, com apoio de comitê consultivo de membros da Comissão
	§ 2º do art. 19	Alteração do parecer preliminar, com a devida comprovação técnica e legal, caso identifique erro ou omissão nas estimativas de receita ou alteração relevante na conjuntura macroeconômica, nos resultados fiscais ou nas despesas obrigatórias.
	Parágrafo único do art. 20	Indicar, em demonstrativo específico, as emendas que, no seu entender, deverão ser declaradas inadmitidas pelo Presidente da Comissão

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Do tratamento vago e lacunoso conferido ao tema pelas primeiras Resoluções (nº 1, de 1991-CN, e nº 1, de 1993-CN), passando pelo esforço de delimitação das atribuições do Relator-Geral, trazido pela Resolução nº 2, de 1995-CN, chega-se à Resolução nº 1, de 2001-CN, que apresenta amplo tratamento regimental das atribuições do Relator-Geral, a denotar a imensa dificuldade de se circunscrever suas atribuições. Ilustra bem tal dificuldade a reversão da vedação seca prevista na Resolução nº 2, de 1995-CN, que proibiu a apresentação de emenda de relator que implicasse inclusão de subprojetos ou subatividades novos (§ 3º do art. 23 da Resolução nº 2, de 1995-CN), abrindo-se, novamente, espaço para tratamento do tema por meio dos pareceres preliminares, conforme se pode observar da leitura atenta do § 1º do art. 27 da Resolução nº 1, de 2001-CN, *in fine*. E isso sem se considerar, ainda, o tratamento dado pelos pareceres preliminares, normas regimentais de suma importância nesse contexto.

Efetivamente, são os pareceres preliminares o *locus* onde se materializam, concretamente, as *regras do jogo orçamentário na fase congressual* (FARIA, 2022a, p. 39). Desde a primeira Resolução do novo período democrático brasileiro, remeteu-se, amplamente, seja pela lacuna normativa das previsões regimentais iniciais, seja pela amplitude remissiva posterior, ao tratamento de amplo conjunto de temas e questões delicadas para que fossem regulamentados e definidos no parecer preliminar. As verdadeiras regras do jogo orçamentário encontram-se dispostas nos pareceres preliminares, como já se pôde observar da análise até aqui feita das Resoluções da CMO. Tais Resoluções, sem dúvida alguma relevantes, apresentam os contornos gerais, mas as definições mais concretas são estampadas naqueles pareceres.

4.4 A RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN, E A CPMI “DAS AMBULÂNCIAS”

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) “das Ambulâncias” teve como objeto central a “operação Sanguessuga”, relativa a indícios de malversação

de recursos públicos para a aquisição de unidades móveis de saúde, e foi criada em decorrência do Requerimento nº 77/2006, em 14 de junho de 2006. A presidência da CPMI ficaria com o Deputado Antônio Carlos Biscaia e a relatoria com o Senador Amir Lando. Por ocasião do início dos trabalhos da CPMI, o Ministério Público já havia oferecido denúncia contra grande parte dos envolvidos no esquema, especialmente aqueles que não ocupavam cargos públicos, em virtude da ausência de prerrogativa de foro. O relatório parcial seria publicado ainda em agosto de 2006 (BRASIL, 2006).

O esquema de desvio de recursos públicos destinados à área de saúde envolveria fraude à licitação e superfaturamento de preços, sendo beneficiado “com elevadas somas de recursos públicos provenientes de emendas parlamentares apresentadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), direcionados à compra de veículos e equipamentos hospitalares” (BRASIL, 2006, v. I, p. 13). Havia uma organização criminosa que monitoraria permanentemente a formalização e aprovação do orçamento, notadamente das emendas individuais e, em etapa subsequente, controlava a execução orçamentária, interferindo na liquidação de despesas e na prestação de contas dos convênios. Assim, “toda e qualquer emenda parlamentar ‘trabalhada’ pelo grupo tinha um objetivo certo e incontestável: o favorecimento dos seus integrantes quando da aquisição de unidades móveis de saúde e de equipamentos hospitalares” (BRASIL, 2006, v. I, p. 13-14). O chamado *Esquema Planam* se estenderia por mais de 600 prefeituras distribuídas em 24 estados do país durante cerca de oito anos.

No âmbito administrativo, percebe-se que as fragilidades administrativas que permitiram o escândalo assentavam-se em corpo funcional insuficiente para a realização de análise acurada das propostas, em fiscalizações tecnicamente deficientes, análises superficiais das prestações de contas e em propostas apresentadas no encerramento do exercício, quando ocorreria pressão para aprovação e liberação dos recursos ou inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2006, v. I, p. 20). A *ausência de critérios para a destinação dos recursos orçamentários* seria extensivamente explorada e evidenciada no relatório final:

Também é preciso dar crédito à falta de planejamento na destinação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares e extra-orçamentários⁷, característica

⁷ A expressão “recursos extraorçamentários” refere-se à liberação de recursos da programação orçamentária elaborada pelo próprio Ministério, e não de emendas parlamentares. Portanto, trata-se de uma *utilização vulgar do termo* (não técnica) e, contrariamente ao que se poderia imaginar, não indica que se trate de recursos externos à programação orçamentária. Refere-se

que levou a inexplicáveis favorecimentos a determinadas regiões, prefeituras e instituições. Exemplo eloqüente é o do município de Mira Estrela/SP, cuja população é estimada em aproximadamente 2.500 habitantes, que foi aquinhado com 11 unidades móveis de saúde (UMS) entre 2000 e 2005, segundo dados fornecidos pelo Ministério da Saúde. Algo como uma UMS para cada 230 habitantes. Outro município bem servido é Pimenteiras do Oeste/RO, que recebeu 8 UMS para atender aos seus 2.600 habitantes. Cada grupo de 330 pimenteirenses deve contar com uma UMS para suas emergências médicas. Curitiba/PR recebeu a mesma quantidade de UMS entregue a Pimenteiras do Oeste/RO, mas como tem população próxima de 1,8 milhão, a proporção é de, aproximadamente, uma UMS para cada 220 mil pessoas. Porto Grande/AP também recebeu 8 UMS. São, aproximadamente, 15 mil portu-grandenses, o que resulta em uma UMS para cada grupo de 1,8 mil habitantes (BRASIL, 2006, v. I, p. 22-23).

O Relatório final seria bastante crítico à imposição de novas regras e procedimentos de contratação, execução e fiscalização por se entender que *apenas tornariam o processo mais custoso*, piorando a relação custo/benefício da operação, motivo pelo qual seria proposta a *extinção das transferências voluntárias*, viabilizada por meio de um “pacto que impeça, definitivamente, o retorno da prática de apresentação de emendas individuais ao orçamento pelos parlamentares” (BRASIL, 2006, v. II, p. 654). Como as *aplicações de recursos não obedeceriam a critérios voltados para a redução das desigualdades sociais ou ao atendimento às necessidades premente dos entes federados*, seria proposta a “distribuição equânime dos recursos, alcançando a totalidade dos municípios e estados, sem predominância do interesse político partidário” e a “restrição à possibilidade de utilização do poder de liberação de verbas por parte do Poder Executivo em sua relação com o Poder Legislativo” (BRASIL, 2006, v. II, p. 654-657).

Alternativamente, caso não prosperasse a proposta de extinção das transferências voluntárias, recomendou-se que *todas as operações fossem feitas mediante contratos de repasse*, visto que, nas transferências em que a Caixa Econômica Federal esteve envolvida, observara-se menor incidência de irregularidades, dada a existência de estrutura e capilaridade da CEF para a fiscalização da aplicação dos recursos. Também seria proposta a *adoção do orçamento impositivo*, em substituição ao caráter meramente autorizativo do orçamento, com vistas à diminuição da “discrecionalidade concedida hoje ao Poder Executivo na execução orçamentária” (BRASIL, 2006, v. II, p. 703).

ao fato de que há programações de caráter nacional, cuja aplicação geográfica é decidida pelo ministério, permitindo o direcionamento dos recursos a qualquer unidade da Federação.

O relatório apresentaria críticas à própria participação do Congresso Nacional no processo orçamentário:

É fácil perceber que, nesse momento histórico, o Congresso Nacional não vive o seu melhor momento de efetiva participação no processo orçamentário. Apesar dos avanços, as grandes definições sobre a alocação dos recursos públicos estão concentradas no Executivo, e principalmente, o debate e o controle das variáveis que informam e determinam o Orçamento Público, como política fiscal, metas de superávit, taxa de juros e outros elementos da política monetária, endividamento, políticas de desenvolvimento econômico e social, não conseguem motivar e envolver a maioria dos parlamentares em ações concretas. Para a maior parte dos parlamentares, a tramitação do Orçamento se limita essencialmente ao momento de apresentação e aprovação de emendas aos projetos orçamentários, com manifesto intuito de direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local. O necessário acompanhamento da execução orçamentária, com o debate e a fiscalização, a análise do desenvolvimento das políticas públicas e a crítica sobre a eficácia do gasto, tem, para essa maioria, sido substituída pelo acompanhamento da execução das emendas parlamentares (BRASIL, 2006, *Relatório parcial*, p. 77).

A repercussão das amplas discussões acerca do processo orçamentário brasileiro travadas no âmbito da *CPMI das Ambulâncias* seria evidente na reformulação das regras regimentais, tendo sido aprovada, em 26 de dezembro de 2006, a Resolução nº 1, de 2006-CN, que iniciaria a *quarta e mais ampla fase normativa da CMO*.

Percebe-se claramente a evolução das regras da CMO, com o desenvolvimento da sistematização das matérias e ampliação de 28 *artigos*, na Resolução nº 1/1991-CN, para 161 *artigos*, na Resolução nº 1, de 2006-CN. O conjunto de modificações normativas advindo da Resolução nº 1, de 2006-CN, foi bastante acentuado. Vejamos, inicialmente, em termos de composição e funcionamento, a evolução histórica das principais mudanças até chegarmos ao regramento atual:

Tabela 4.11 – Composição e funcionamento da CMO (até a Res. nº 1, de 2006-CN)

Composição e Funcionamento da CMO			
Resolução	Composição	Funcionamento	
1, de 1991-CN	120 membros titulares, sendo 90 deputados e 30 senadores (art. 3º)	Até 8 (oito) subcomissões temáticas permanentes (art. 21, <i>caput</i>)	Criação, em caráter permanente, da subcomissão incumbida de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária (§ 5º do art. 21)
1, de 1993-CN	84 membros titulares, sendo 63 deputados e 21 senadores (art. 3º)	sem modificação	
2, de 1995-CN	84 membros titulares, sendo 63 deputados e 21 senadores (art. 3º)	Subcomissões temáticas permanentes em número não superior a 7 (sete) (art. 11)	Relatorias Setoriais para cada subcomissão respectiva (art. 22)

1, de 2001-CN	84 membros titulares, sendo 63 Deputados e 21 Senadores, com igual número de suplentes (art. 3º)	Até 10 (dez) áreas temáticas, a cargo dos Relatores-Setoriais (art. 10, <i>caput</i>)	Até 5 (cinco) comitês, sob coordenação do Relator-Geral e constituição dos seguintes: Comitê de Avaliação da Receita; Comitê de Avaliação das Emendas; Comitê de Avaliação das Informações do TCU (art. 11)
1, de 2006-CN	40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes (art. 5º)	10 áreas temáticas, a cargo dos Relatores Setoriais (art. 26)	Comitês Permanentes: i) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; ii) Comitê de Avaliação da Receita; iii) Comitê de Avaliação das Obras com indícios de irregularidades graves; iv) Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas (art. 18)

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

No que diz respeito à composição, percebe-se que a Resolução nº 1, de 2006-CN, trouxe nova definição quanto à composição da CMO, diminuindo-se a quantidade de membros, anteriormente fixada em 84 membros titulares desde a Resolução nº 1, de 1993-CN, para 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes.

Por sua vez, no que se refere ao funcionamento, consolida-se a divisão em áreas temáticas já adotada na sistemática da Resolução nº 1, de 2001-CN, a cargo dos Relatores Setoriais; todavia, há significativas mudanças em relação ao funcionamento dos Comitês permanentes, que, em função das novas regras regimentais, passam a ostentar maior autonomia e independência. Na sistemática anterior, os comitês constituídos ficavam sob a supervisão do Relator-Geral e, inclusive, seus coordenadores eram indicados por aquele; com a Resolução nº 1, de 2006-CN, os membros são indicados pelas lideranças partidárias (§ 1º do art. 18), sendo o coordenador escolhido obrigatoriamente dentre seus membros (§ 3º do art. 18). Ademais, cada Comitê constituído integra uma *Seção* específica dentro do *Capítulo IV – Dos Comitês Permanentes*, com dispositivos específicos discriminando as competências atribuídas a cada um dos referidos comitês. A sistematização normativa e regimental da matéria, portanto, evolui significativamente com a edição desta última Resolução.

Percebe-se, portanto, haver alguma *desconcentração de poderes no relator-geral*, que antes possuía a prerrogativa de *indicar e supervisionar* os coordenadores dos Comitês. Assim, o processo decisório concentrado foi, *em parte*, alterado, visto que o relator-geral precisaria compartilhar poder com o relator da receita.

No que se refere à quantidade de relatorias setoriais não haveria mudança, permanecendo o número de dez relatores setoriais. De qualquer forma, o relatório da CPI das Ambulâncias não correlacionaria o escândalo com o processo decisório concentrado da CMO:

Mostra-se equivocada a correlação entre a existência da CMO e seu processo decisório concentrado com o escândalo da Operação Sanguessuga, já que as denúncias de superfaturamento na venda de ambulâncias e ônibus escolares a Prefeituras envolvem a execução orçamentária e não a apreciação da proposta orçamentária. O argumento da existência de escândalos orçamentários para extinção da CMO levado ao absurdo justificaria até mesmo a supressão do Poder Legislativo (BRASIL, 2006, Relatório Parcial, p. 96).

A segregação de funções seria a justificativa central para a divisão de atribuições e competências entre Relatoria da Receita e Relatoria Geral e o potencial conflito de interesses. Como analisado anteriormente, a sistemática anterior concentrava tais atribuições na figura do Relator-Geral, tendo tal aspecto sido objeto de modificação. Exatamente por isso, a nova Resolução, prevê que:

Art. 30. A análise da estimativa da Receita e das respectivas emendas é de competência do Relator da Receita.

§ 1º O Relatório da Receita será votado previamente à apresentação do Relatório Preliminar, observados os prazos estabelecidos no art. 82.

Como destaca Greggianin (2011, p. 167-168):

A criação da Relatoria da Receita foi fundamentada no princípio da segregação de funções e de poderes do relator-geral. A apreciação da proposta orçamentária passa a ocorrer em duas etapas independentes: da receita e da despesa. [...] a medida visou conter as sucessivas reavaliações de receita feitas pelo próprio relator-geral, situação de potencial conflito de interesses.

No modelo anterior, a estimativa integrava o parecer preliminar, a cargo do relator-geral (com o auxílio de um comitê, a partir da Resolução-CN nº 1, de 2001), podendo ser alterada a qualquer momento.

Nesse contexto, a indicação do Relator da Receita deixa de ser incumbência do Relator-Geral do PLOA e passa a ser resultado da indicação das lideranças partidárias (inciso I do art. 16 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Ademais, o Relator da Receita não pode pertencer à mesma Casa, partido, ou bloco parlamentar do Relator-Geral do PLOA (inciso V do art. 16 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Assim, pode-se afirmar que a nova sistemática pretendeu assegurar uma atuação independente do Comitê de Avaliação de Receita, o que não ocorria sob a vigência da Resolução anterior, visto que tal atuação se encontrava sob coordenação do Relator-Geral do PLOA.

O paradoxo da descentralização parcial da CMO em 2006 é entendido por Sérgio Praça (2013) como resultado da *bem-sucedida estratégia do empreendedor Ricardo Barros*, da oposição:

Esta decisão é paradoxal por ser contra os interesses de curto prazo da coalizão. Afinal, quanto mais descentralizada a Comissão Mista de Orçamento, mais custoso é controlar seus principais postos de poder. Isto pode ser explicado pela bem-sucedida estratégia do empreendedor Ricardo Barros, da oposição, em 2006. Barros conseguiu driblar o controle da agenda da coalizão através de sucessivas chantagens e negociações. Concedeu em alguns pontos – desistiu, por exemplo, de fazer a oposição indicar um Relator da Receita – e manteve-se firme em outros (PRAÇA, 2013, p. 184-185).

O tratamento das emendas também é bastante ampliado. Pela primeira vez, há um esforço classificatório no trato da matéria, sendo as emendas à despesa classificadas como de remanejamento, de apropriação e de cancelamento (art. 37), com a definição de cada espécie. Nesse sentido, a *emenda de remanejamento*⁸ é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, com exceção da Reserva de Contingência. Por sua vez, a *emenda de apropriação*⁹ é aquela que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da *Reserva de Recursos* ou de outras dotações definidas no Parecer Preliminar. Já as *emendas de cancelamento*¹⁰ são as que propõem, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Há que se fazer breve registro, em decorrência da menção, à *Reserva de Recursos*, que não encontra guarida regimental expressa na Resolução nº 1, de 2001-CN. Este é outro indicativo da amplitude normativa e regimental que a Resolução nº 1, de 2006-CN passa a conferir ao tratamento das matérias relativas ao funcionamento da CMO. A Reserva de Recursos encontra-se definida no art. 56, *caput*, da *Subseção VII – Da Distribuição de Recursos, in verbis*:

Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento das emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer.

Parágrafo único. Não integram a base de cálculo do *caput* os recursos provenientes de autorizações de cancelamentos seletivos contidas no Parecer Preliminar que dependam de avaliação posterior dos Relatores.

⁸ Art. 38 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁹ Art. 39 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

¹⁰ Art. 40 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Em síntese, a Reserva de Recursos é a fonte originária dos recursos que serão posteriormente aplicados por intermédio das emendas, no processo de elaboração do PLOA, mediante as devidas anulações correspondentes. Todavia, embora a Resolução preveja a forma de distribuição dos *recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação*¹¹, isso não garante ou assegura que a parcela a ser decidida de modo autônomo pelos relatores setoriais – conforme aponta Sérgio Praça (2013, p. 202) – seja *relevante*, pois a regra permite a dedução de quaisquer despesas definidas no parecer preliminar¹².

No que diz respeito aos requisitos gerais regimentais delimitadores das emendas parlamentares, que remetem ao § 3º do art. 166 da Constituição, as mudanças do art. 41 desta última Resolução em relação ao art. 21 da Resolução nº 1, de 2001-CN, são diminutas e apenas redacionais:

Art. 41. A emenda ao projeto que propõe acréscimo ou inclusão de dotações, somente será aprovada caso:

I – seja compatível com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

III – não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e

IV – não contrarie as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela CMO.

Parágrafo único. Somente será aprovada emenda que proponha anulação de despesa mencionada nas alíneas do inciso II quando se referir à correção de erros ou omissões.

Assim, as exigências basilares são: a) compatibilidade das emendas com o PPA e a LDO; b) indicação da fonte de recursos, com exclusão das dotações para pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais; c) não constituírem várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; d) não contrariar as normas da Resolução da CMO; e, e) caso haja proposição de anulação de despesa de pessoal, dívida ou transferências constitucionais, obrigatoriamente devem tratar de *erros ou omissões*.

¹¹ Resumidamente, conforme o art. 57: 25% para emendas de bancada estadual; 55% aos relatores setoriais; e 20% ao relator-geral para alocação entre emendas de bancada estadual e de comissão.

¹² Ou seja, quanto maior a exclusão de despesas feitas no parecer preliminar, menos recursos estarão disponíveis para serem distribuídos conforme os critérios do art. 57 da Res. nº 1, de 2006-CN.

O artigo 50 da Resolução nº 1, de 2006-CN, ampliaria os requisitos exigidos para a admissibilidade das emendas individuais, antes limitados às exigências genéricas de emendamento (observância das normas constitucionais, legais e regimentais). No caso de emendas individuais que destinassem recursos a entidades de direito público, exigiu-se a observância da programação passível de emendamento, conforme definida no parecer preliminar (inciso I do art. 50 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Por sua vez, a destinação de recursos a entidades privadas, passou a ter como exigência, além da observância da programação passível de ser objeto de emendas, também definida no parecer preliminar, à observância à disposição da LDO (alínea “a” do inciso II do art. 50); a fixação de metas para cumprimento pela entidade beneficiária, com demonstração da compatibilidade com o valor da emenda (alínea “b” do inciso II do art. 50); e a identificação da entidade beneficiária, com endereço e nome dos responsáveis pela direção (alínea “c” do inciso II do art. 50).

Outrossim, no caso de projetos, estabeleceu-se a obrigatoriedade de que aqueles deveriam resultar em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere (inciso III do art. 50). Por último, remetendo-se novamente ao parecer preliminar, estabeleceu-se que aquele parecer especificaria os elementos que deveriam constar da justificativa das emendas individuais. Mencione-se, por último, que o limite máximo quantitativo das emendas individuais, que era de até 20 emendas, desde a Resolução nº 2, de 1995-CN, foi ampliado pela Resolução nº 1, de 2006-CN, para até 25 emendas individuais.

Nota-se, portanto, que o tratamento conferido às emendas individuais pela Resolução nº 1, de 2006-CN difere significativamente do panorama regimental anterior, tendo havido o estabelecimento de *exigências específicas para admissibilidade das emendas individuais*, para além das regras genéricas de observância das normas constitucionais, legais e regimentais.

Portanto, as regras da nova Resolução procuravam atender sugestões de aperfeiçoamento que constaram da CPMI das Ambulâncias, que havia sugerido, isolada ou cumulativamente: “a) fortalecimento das emendas coletivas; b) extinção das emendas individuais; c) **limitação e maior disciplina das emendas individuais**; d) regulamentação das transferências voluntárias com definição de parâmetros e critérios” (BRASIL, 2006, *Relatório Parcial*, p. 92, grifos nossos). Como destacaria Greggianin:

A resolução tentou, pelo menos, responder às críticas feitas à emenda individual, na medida em que esta depende unicamente da vontade do parlamentar, o que afasta a aplicação de critérios e o debate público, além de sua liberação servir de instrumento de barganha por parte do Executivo (GREGGIANIN, 2011, p. 170).

Passemos, agora, ao exame das modificações trazidas pela Resolução nº 1, de 2006-CN, no que se refere às emendas coletivas (de bancada e de comissão).

O tratamento conferido pela Resolução nº 1, de 2001-CN, às emendas de bancada limitava-se à previsão do *inciso II do art. 25 daquela Resolução*, em sua previsão original, e das pequenas alterações e ajustes trazidos pelas Resoluções nº 2 e 3, de 2003-CN, nos limites quantitativo mínimo e máximo do número de emendas e da previsão de emendas estruturantes.

O panorama da Resolução nº 1, de 2006-CN, difere bastante do anterior. Em primeiro lugar, pela criação de uma *Subseção IV – Das Emendas de Bancada Estadual*, contendo três artigos específicos regulamentando tais emendas, com quantidade significativamente superior em número de dispositivos regimentais. Mas não apenas a quantidade de artigos e dispositivos sofre alteração. Mais importante do que isso, a Resolução nº 1, de 2006-CN, modificou amplamente as exigências relativas às emendas de bancada: houve mudança relativa ao percentual de aprovação da emenda por parte dos deputados, ampliando-se o quórum de aprovação de 2/3 para 3/4 dos deputados, sem alteração de exigência no que se refere aos senadores (inciso I do art. 47); passou-se a exigir a identificação precisa do objeto da emenda, vedada a designação genérica de programação que pudesse contemplar obras distintas ou que pudessem resultar, na execução, em transferências voluntárias para mais de um ente federativo ou entidade privada (inciso II do art. 47); no caso de projetos, passou-se a exigir que contemplassem ou a projeto de grande vulto, como definido na Lei do PPA ou a projeto estruturante nos termos do Parecer Preliminar (inciso III do art. 47); estabeleceu-se restrição para modalidades de aplicação no caso de atividades ou operações especiais (restrição às modalidades 30 e 90) (inciso IV do art. 47); e, ainda, no que se refere à justificação da emenda, que esta contivesse, no mínimo, elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais; valor total estimado, cronograma de execução (acumulada e a realizar) (inciso V do art. 47); exigiu-se, também, que projetos oriundos de emendas de bancada, uma vez iniciados, deveriam ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma bancada, até a conclusão do projeto respectivo (§ 2º do art. 47).

Assim, percebe-se que a Resolução nº 1, de 2006-CN, além de criar as emendas de remanejamento, redefiniu o objeto das emendas coletivas, de bancada estadual e de comissão, estabelecendo uma série de condições para sua admissibilidade. Veja-se, por oportuno, a redação conferida pela Resolução nº 1, de 2006-CN, *in verbis*:

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

I – ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação;

II – identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;

III – no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual;

b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização;

IV – no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta – governo estadual) e 90 (noventa – aplicação direta);

V – em sua justificação, conter, no mínimo:

a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;

b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;

c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

§ 1º Poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, sendo que:

I – as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;

II – nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o *caput* (grifos nossos).

Há que tecer algumas observações acerca de tais exigências. De acordo com as referidas disposições regimentais, as emendas de bancada precisam ser aprovadas por uma maioria qualificada (3/4 de deputados ou 2/3 de senadores do referido estado); precisam identificar de forma precisa o seu objeto, havendo vedação explícita quanto à designação genérica que possa acarretar obras distintas ou repasses para mais de um ente da Federação; no caso de projetos, precisam guardar a compatibilidade com a lei do PPA (em se tratando de *projetos de grande vulto*) ou se constituírem em *projeto estruturante*, conforme estabelecido no Parecer Preliminar do PLOA; ademais, para as hipóteses de atividades ou operações especiais, deve-se observar as restrições quanto às modalidades de aplicação. Como observa Greggianin:

A resolução proíbe as emendas coletivas de caráter genérico, de modo a dar prioridade aos projetos de grande vulto e estruturantes. Desde há muitos anos, identificava-se a utilização crescente de emendas coletivas como forma de ampliação dos limites impostos às emendas individuais. No crédito genérico, a especificação é diferida e direcionada para o momento da realização do convênio. O tema não é consensual e propiciou uma série de debates. Nos anos seguintes à edição da Resolução-CN nº 1, de 2006, o Comitê de Admissibilidade de Emendas teve um papel importante, ao

propor à CMO diretrizes e orientações que permitiram integrar as lacunas da resolução ao conjunto de normas de admissibilidade (GREGGIANIN, 2011, p. 169).

De forma alinhada com o exposto por Greggianin, pode-se notar do próprio Relatório de Atividades do CAE do PLOA-2009, que a Resolução nº 1, de 2006-CN, pretendia superar problemas e distorções identificados no processo orçamentário do Congresso Nacional, dentre os quais o referido Relatório destaca:

- a) Emendas de bancada com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, para diferentes Municípios (transferências voluntárias), implicando benefícios eleitorais individualizados em detrimento de seu caráter coletivo; utilização da emenda de bancada como forma de ampliar limite das emendas individuais;
- b) Emendas de comissão com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, implicando transferências voluntárias desvinculadas de políticas públicas com critérios universais de repartição;
- c) Falta de identificação precisa e de visibilidade do objeto da emenda – a programação genérica não indica de forma precisa o objeto da emenda coletiva nem sua aplicação espacial.

Merece destaque, ainda, o exame do inciso V do art. 47 em comento. Em primeiro lugar, porque, ao contrário das demais disposições legais mencionadas, aproxima-se do exame de mérito da proposição. Assim, as emendas de bancada devem conter, em sua justificativa, os *elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais*. Nos parece que as bancadas proponentes devem fazer a avaliação do custo-benefício da emenda pretendida e, dada a coordenação requerida para que haja convergência de interesses entre os congressistas, parece razoável imaginar que tal análise derive, naturalmente, das discussões para definição do objeto a ser financiado pela emenda. De toda forma, é inegável que o inciso V do art. 47 traz um conteúdo bastante aderente a um exame do mérito da emenda, ao contrário das emendas individuais, que apenas remetem a critérios formais de admissibilidade, nos termos regimentais.

De forma geral, percebe-se que, no caso das emendas de bancada, o requisito constitutivo essencial deriva da necessidade de coordenação entre deputados e senadores para que haja a convergência mínima para a definição quanto ao objeto da emenda. Tal necessidade de ampla coordenação política torna até mesmo as questões partidárias secundárias, de forma que se alcance o necessário consenso para a propositura da emenda.

O quadro comparativo do tratamento regimental das emendas de bancada permite vislumbrar, pela quantidade de requisitos exigidos para as referidas emendas, a diferenciação havida entre o tratamento da matéria antes e depois da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Tabela 4.12 – Exigências para emendas de bancada (até a Res. nº 1, de 2006-CN)

Emendas de Bancada		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993-CN	Parlamentar deve representar 1/3 (um terço) da bancada do respectivo Estado, com, no mínimo, 5 (cinco) subscritores	Até 3 (três) emendas por parlamentar
2, de 1995-CN	Aprovação por 3/4 (três quartos) dos deputados e senadores	Até 10 (dez) emendas
1, de 2001-CN	Aprovação por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores	Mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas
2 e 3, de 2003-CN	Aprovação por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores	Mínimo de 18 (dezoito) e máximo de 23 (vinte e três) emendas
	Bancadas compostas por mais de 18 (dezoito) parlamentares	3 (três) emendas de caráter estruturante
1, de 2006-CN	Aprovação por 3/4 (três quartos) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores, juntamente com ata da reunião que deliberou (inciso I do art. 47)	Mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas de apropriação; 3 (três) emendas de remanejamento; bancadas com mais de 11 parlamentares podem apresentar, além do mínimo, 1 emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 parlamentares; bancadas estaduais com mais de 18 parlamentares, representação do Senado pode apresentar 3 emendas de apropriação além do mínimo
	Identificação precisa do objeto, vedada designação genérica que possa contemplar obras distintas ou resultar em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada	
	Contemplar projeto de grande vulto ou projeto estruturante	
	Apenas modalidade de aplicação 30 e 90 no caso de atividades ou operações especiais	
	Justificação deve conter elementos para avaliação da relação custo-benefício; valor total estimado e cronograma de execução realizado e a realizar; demais fontes de financiamento	
	Apresentação anual, pela bancada, de emendas para projetos iniciados, até sua conclusão	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

No que se refere ao quantitativo de emendas de bancada, o § 1º do art. 47 apresenta, em conformidade com o tamanho das bancadas dos estados e Distrito Federal, os números mínimo e máximo das *emendas de apropriação*, bem como fixa o número de três *emendas de remanejamento*, por bancada. Por sua vez, os incisos I e II do § 1º em comento trazem hipóteses de acréscimo de emendas de apropriação, também em conformidade com o tamanho das bancadas estaduais.

Menção importante também deve ser feita ao § 2º do art. 47 da Resolução nº 1/2006-CN, visto que os incisos I, II e IV representaram hipóteses de afastamento da *necessidade de apresentação anual de emendas de bancada*¹³:

Art. 47. [...]

§ 2º Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se:

I – constem do projeto de lei orçamentária; ou

II – a execução física não tiver alcançado 20% (vinte por cento) do total da obra; ou

III – houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou

IV – houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

De forma similar ao ocorrido com as emendas de bancada, o tratamento conferido pela Resolução nº 1, de 2001-CN, às emendas de comissão limitava-se, tão somente, à previsão do *inciso I do art. 25 daquela Resolução*. A Resolução nº 1, de 2006-CN, da mesma forma como feito em relação às emendas individuais e de bancada, inovou ao aglutinar o conjunto central de dispositivos pertinentes às emendas de comissão em subseção própria e específica, no caso, a *Subseção III – Das Emendas de Comissão*. Tais emendas encontram-se previstas nos arts. 43 e 44 da Resolução nº 1/2006-CN, *in verbis*:

Art. 43. As Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relacionadas em Anexo a esta Resolução, cujas competências estejam direta e materialmente relacionadas à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal, poderão apresentar emendas ao projeto.

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

I – ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;

II – ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

III – conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

¹³ A superveniência da EC nº 100, de 27 de junho de 2019, faria com que as exceções regimentais previstas nos incisos I, II e IV não mais pudessem ser utilizadas para afastar a obrigatoriedade da propositura de emendas de bancada para a conclusão dos projetos em andamento, em decorrência do acréscimo do § 20 ao art. 166: “As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento”.

§ 1º Poderão ser apresentadas:

I – até 4 (quatro) emendas, sendo 2 (duas) de apropriação e 2 (duas) de remanejamento, para as comissões cuja competência esteja restrita a uma única subárea temática, conforme definido no § 1º do art. 26 desta Resolução, e observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução;

II – até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento, para aquelas cuja competência abranja mais de uma subárea temática, observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução

§ 2º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.

Tanto no que se refere ao art. 43, como em relação ao art. 44, houve mudanças importantes no tratamento das emendas de comissão. Em primeiro lugar, ao contrário da mera pertinência regimental e da ata da reunião de sua deliberação, exigências constantes desde a edição da Resolução nº 1, de 1993-CN, e do acréscimo trazido pela Resolução nº 1, de 2001-CN, no sentido de que também representassem *caráter institucional e interesse nacional*, a Resolução nº 1, de 2006-CN, foi além, para exigir, ademais, que a competência da comissão estivesse *direta e materialmente relacionada à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal*.

O principal caráter constitutivo das emendas de comissão é a exigência de institucionalidade (compatibilidade com as competências institucionais da Comissão) e de representação do interesse nacional. Há que notar que, a despeito do quórum de aprovação, que difere do quanto exigido para as emendas de bancada, os dispositivos relativos às emendas de comissão remetem, expressamente, às previsões existentes para as emendas de bancada, aproximando-as, portanto, em termos de exigências (*o inciso II do art. 44, que trata das emendas de comissão, remete à observância ao disposto no art. 47, incisos II a V – que tratam, justamente, das emendas de bancada*).

Nesse sentido, as emendas de comissão também devem: a) identificar de forma precisa o seu objeto, vedada designação genérica que possa acarretar obras distintas ou repasses para mais de um ente da Federação; no caso de projetos, precisam guardar a compatibilidade com a lei do PPA (em se tratando de *projetos de grande vulto*) ou se constituírem em *projeto estruturante*, conforme estabelecido no Parecer Preliminar do PLOA; para as hipóteses de atividades ou operações especiais, obedecer as restrições quanto às modalidades de aplicação; e, ainda, conter, em sua justificativa, os *elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais*. O inciso II do art. 44, *in fine*, ainda

veda a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto, caso em que tal destinação seria permitida.

Por último, quando se tratar de transferências voluntárias de caráter nacional, devem conter, na sua justificativa, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública. Ou seja, da mesma forma que no caso das emendas de bancada, as emendas de comissão trazem elementos relativos a exame de mérito em suas exigências constitutivas, por expressa previsão regimental, incluída pelos próprios parlamentares no exercício de suas competências de elaboração das normas de organização e funcionamento da CMO.

Visto o tratamento conferido às emendas individuais, de bancada e de comissão, pela Resolução nº 1, de 2006-CN, vejamos as modificações no tratamento das emendas de Relator-Geral do PLOA.

Ao contrário da ampla modificação e desenvolvimento dos temas e evolução da sistematização normativa, a Resolução nº 1, de 2006-CN, contudo, praticamente não modificou os dispositivos relativos às competências do Relator-Geral. Veja-se, a título exemplificativo, a comparação entre os artigos 27 da Resolução nº 1/2001-CN, e o art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN, que tratam dessas hipóteses de emendamento:

Tabela 4.13 – Requisitos e exigências das emendas de relator (*até Res. nº 1, de 2006-CN*)

Resolução nº 1/2001-CN	Resolução nº 1/2006-CN
Art. 27. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à despesa e à receita com a finalidade de:	Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:
I – corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal;	I – corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal;
II – agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas.	II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;
	III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.
§ 1º É vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do <i>caput</i> e no parecer preliminar.	Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do <i>caput</i> e nos Pareceres Preliminares.
§ 2º As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar.	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Com exceção da possibilidade de se agregar proposições com o mesmo objetivo (inciso II do art. 27), que não subsistiu como hipótese de emenda de Relator na Resolução atual, e da recomposição de dotações canceladas (inciso II do art. 144), as hipóteses de emendas são as mesmas: a) *correção de erros e omissões de ordem técnica e legal*; e b) *atendimento ao disposto no Parecer Preliminar*. A redação do § 1º do art. 27 e do parágrafo único do art. 144 é praticamente idêntica e remete, além das hipóteses de erro e omissão de ordem técnica ou legal, ao disposto nos Pareceres Preliminares. Portanto, a inclusão de subtítulos novos e o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, a princípio vedada, tem como hipóteses de exceção – em ambas as Resoluções – as mesmas previsões legais, remetendo, fundamentalmente (e esta é a questão central) ao atendimento das especificações contidas no Parecer Preliminar.

Tal elemento é central para o exame que aqui se propõe, pois evidencia que, regimentalmente, há hipóteses expressamente consignadas para emendas de Relator-Geral fora das previsões estritas de *erro ou omissão de ordem técnica ou legal*. E isso se dá independentemente da concordância com o fato de que persiste acúmulo e concentração de poderes na figura do Relator-Geral do PLOA.

Há, propositalmente, uma *remissão autorizativa* para que o detalhamento das hipóteses de emendamento pelo Relator-Geral se estabeleça, efetivamente, nos Pareceres Preliminares. Em outros termos: por expressa disposição da Resolução nº 1/2006-CN, existe a possibilidade de haver emendas de Relator-Geral fora das estritas hipóteses de erros e omissões, *desde que estabelecidas no parecer preliminar*.

Cabe a apresentação, nesse momento, dos atuais dispositivos da Resolução nº 1, de 2006-CN, sublinhando-se as remissões expressamente consignadas para que a complementação normativa de diversos aspectos indicados nas normas seja concretizado por intermédio das regras estabelecidas no parecer preliminar:

Art. 51. O Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais (*Artigo com redação dada pela Resolução nº 3 de 2015-CN*) (grifos nossos).

Art. 52. O Relatório Preliminar será composto de duas partes:

[...]

II – Parte Especial, que conterà, no mínimo:

a) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e pelo Relator-Geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto;

[...]

e) as competências temáticas dos Relatores setoriais e do Relator-Geral e a estrutura básica de seus relatórios;

[...]

g) as orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas de Relator (*Alínea com redação dada pela Resolução nº 3 de 2015-CN*) (grifos nossos).

Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência **e outros definidos no Parecer Preliminar**, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias **e de outras despesas definidas naquele Parecer** (grifos nossos).

Art. 58. O Relator-Geral e os Relatores Setoriais observarão, na elaboração de seus relatórios, os **limites e critérios fixados no Parecer Preliminar**, vedada a utilização, na aprovação de emendas, de quaisquer fontes que não tenham sido autorizadas naquele Parecer (grifos nossos).

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III – **atender às especificações dos Pareceres Preliminares.**

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, **ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares** (grifos nossos).

A centralidade do Parecer Preliminar é uma nota distintiva bastante significativa – e condicionante – no contexto da discussão do projeto de lei orçamentária em sua fase congressual. O documento que consolida as regras centrais, as restrições, condições, autorizações e demais regramentos é, exatamente, o parecer preliminar. E, em razão das remissões expressamente consignadas na Resolução nº 1, de 2006-CN (assim como em sua precursora), é no parecer preliminar que se deve investigar, com maior exatidão, os contornos e poderes enfeixados pelo Relator-Geral do PLOA. As Resoluções apresentam-se, nesse contexto, como a moldura mais ampla; todavia, as determinantes centrais e específicas são ditadas pelos pareceres preliminares.

Em resumo, é no *parecer preliminar* que se encontram as *reais regras do jogo orçamentário na fase congressual* (FARIA, 2022a) e são tais regras que estabelecem os limites e restrições que efetivamente condicionam, limitam e autorizam os atores, inclusive o Relator-Geral do PLOA. A centralidade da referida peça não passa despercebida em outros trabalhos de reconstituição histórica. Como deixou consignado Greggianin (2011, p. 150): “O parecer preliminar veio a se tornar tão relevante no âmbito do processo decisório orçamentário que já se defendeu sua aprovação, por meio de uma resolução específica anual, no Plenário do Congresso Nacional”.

Disso não se conclui, todavia, que não tenha havido aspectos importantes de desconcentração prerrogativas do relator-geral, como registraria Praça (2013, p. 200):

a Resolução de 2006 tentou ao máximo apertar o parafuso do relator-geral com relação a vários pontos: o percentual de recursos que ele tem para usar, a distribuição de recursos entre os relatores setoriais, etc. Tudo isso para não deixar o Relator-geral simplesmente destruir o relatório setorial. O Relator-Geral deveria pegar os relatórios setoriais e ajustá-los, decidindo apenas as grandes questões como o salário-mínimo (que impacta a previdência) e parâmetros macroeconômicos que perpassam os relatórios setoriais. Mas a maior parte do relatório setorial deveria ser preservada e isso não estava nas resoluções de 2006. A resolução de 2006 serviu bem para definir percentualmente os valores para que o Relator-Geral não pudesse definir sozinho a distribuição de recursos para cada relator setorial (PRAÇA, 2013, p. 200).

Em síntese: houve alguns avanços de desconcentração de poderes enfiados pelo relator-geral, de que são exemplos a segregação da reestimativa de receitas e os limites de movimentação dos recursos referentes à reserva de recursos. Todavia, ante a ampla remissão regimental, os poderes e prerrogativas do relator-geral previstos nas Resoluções são insuficientes para um exame preciso da extensão do seu poder, que necessariamente precisa ser complementado com a análise concreta das autorizações previstas no parecer preliminar.

4.5 A RESOLUÇÃO Nº 3, DE 2015-CN, E A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

No período de vigência da Resolução nº 1, de 2006-CN, houve modificações constitucionais relevantes que impactaram diretamente em alguns dos dispositivos daquela Resolução, demandando a atualização das normas regimentais ou a edição de Instruções Normativas específicas da CMO para a devida observância das normas constitucionais alteradas. Primeiramente, houve, com a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, alteração dos arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas individuais. Na sequência, houve a edição da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias, com repercussões alocativas e em termos de emendamento pelos parlamentares.

Do ponto de vista da estrutura da CMO, a principal alteração trazida pela Resolução nº 3, de 2015-CN seria a ampliação do número de relatores setoriais, que passaria de 10 para 16. A ampliação do número de relatores setoriais

enfraquece, em alguma medida, o poder de definição alocativa do relator-geral visto que aumenta a quantidade de relatores que podem ter preferências alocativas distintas na distribuição dos *recursos líquidos destinados a emendas coletivas de apropriação, mas há brechas regimentais para que isso não ocorra, a depender do que for estabelecido no parecer preliminar*¹⁴.

A comparação entre a Resolução nº 1, de 2006-CN, e as modificações introduzidas pela Resolução nº 3, de 2015-CN, revela que, posteriormente à aprovação da EC nº 86, de 2015, que estabeleceu a obrigatoriedade da execução da programação orçamentária incluída pelas emendas individuais, *diminuíram-se as exigências, centralmente formais, para a aprovação das emendas individuais*. Veja-se o comparativo na Tabela 4.14:

Tabela 4.14 – Emendas individuais nas Res. nº 1, de 2006-CN e nº 3, de 2015-CN

Resolução nº 1, de 2006-CN	Resolução nº 3, de 2015-CN
Art. 49. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar, nos termos do art. 52, II, "I".	Art. 49. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato.
	Parágrafo único. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
Art. 50. As emendas individuais:	Art. 50. As emendas individuais deverão:
I – que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar;	
II – que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:	
a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;	I – atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação aplicável;

¹⁴ Os *recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação* tem distribuição definida percentualmente no art. 57 (25% para emendas de bancada estadual; 55% aos relatores setoriais; 20% ao relator-geral), mas o art. 56, que trata da constituição da reserva de recursos, autoriza a dedução de *despesas definidas no parecer preliminar* (art. 56, *caput, in fine*). Ou seja, quanto maior a exclusão de despesas feitas no parecer preliminar, menos recursos estarão disponíveis para serem distribuídos conforme os critérios do art. 57 da Res. nº 1, de 2006-CN. Desta forma, tais recursos poderão ser distribuídos diversamente.

b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;	
c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;	
III – deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.	II – no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere;
Parágrafo único. O Parecer Preliminar especificará os elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais.	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Percebe-se que, em relação ao art. 49 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a modificação trazida pela Resolução nº 3, de 2015-CN, refere-se, tão somente, à compatibilidade com o texto constitucional atualizado, dado que o valor total do conjunto das emendas individuais não passa a ser mais estabelecido no parecer preliminar, como anteriormente, já que houve fixação constitucional do parâmetro de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do projeto encaminhado pelo Executivo. Em relação ao quantitativo de emendas individuais, permanece o limite máximo de 25 emendas individuais.

Contudo, no que se refere às exigências de admissibilidade das emendas individuais, as exigências, de caráter formal, limitaram-se à fixação do número máximo de emendas individuais por parlamentar (25 emendas); à obrigatoriedade de atendimento às disposições da LDO e legislação aplicável; e, no caso de projetos, à necessidade de que a emenda resulte em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução. No que diz respeito ao inciso I do art. 50 da Resolução nº 3, de 2015-CN, há que sublinhar que, além das disposições contidas na LDO, o regimento também determina a observância, de forma ampla, de toda a *legislação aplicável*.

Por sua vez, a preocupação central do inciso II do art. 50 é o de garantir que as emendas individuais assegurem dotação suficiente para a conclusão de obra ou, pelo menos, de etapa do cronograma de execução, sinalizando atenção para com o problema das *obras inacabadas*, por um lado, e quanto ao que se convencionou chamar de *janelas orçamentárias* (dotações notoriamente insuficientes para a finalização do projeto contemplado). Nota-se, assim que os requisitos mencionados se referem, fundamentalmente, a aspectos de ordem formal.

A Resolução nº 3, de 2015-CN também revogou a *alínea “k” do inciso II do art. 52 da Resolução nº 1, de 2006-CN*, que exigia que a Parte Especial do Relatório Preliminar contivesse “a programação passível de ser objeto de emendas individuais

de que trata o art. 50, I e II, que *deverá estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas*”. Desta forma, não mais se exigiu tal limitação temática para a programação orçamentária objeto das emendas individuais seja na Resolução da CMO, seja no relatório preliminar da CMO. A Tabela 4.15 apresenta a evolução do tratamento regimental das emendas individuais:

Tabela 4.15 – Requisitos e limitações das emendas individuais (até Res. nº 3, de 2015-CN)

Emendas Individuais		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993-CN	“A qualquer título” (art. 15)	Até 50 (cinquenta) emendas
2, de 1995-CN	Não há requisitos específicos	Até 20 (vinte) emendas, excluídas deste limite as destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações
1, de 2001-CN	Não há requisitos específicos	Até 20 (vinte) emendas, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação
1, de 2006-CN	Observância da programação passível de ser objeto de emendas tanto para destinação de recursos para entidades de direito público quanto para entidades privadas, conforme Parecer Preliminar (incisos I e II do art. 50)	Até 25 (vinte e cinco) emendas, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto de emendas a serem apresentadas
	No caso de destinarem recursos a entidades privadas: a) atender às disposições da LDO; b) estipular metas para entidade beneficiária e demonstração da compatibilidade das metas e recursos; c) identificação da entidade beneficiada, endereço e responsáveis pela direção (alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do art. 50)	
	No caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere (inciso III do art. 50)	
	Atender aos elementos de justificativa constantes do Parecer Preliminar (parágrafo único do art. 50)	
	Programação passível de ser objeto de emendas individuais deverá estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas (alínea “k” do inciso II do art. 52)	
3, de 2015-CN	Atender às disposições contidas na LDO e na legislação aplicável	Até 25 (vinte e cinco) emendas individuais
	No caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere (inciso II do art. 50)	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Em síntese, vislumbra-se que o período inaugurado pela Resolução nº 3, de 2015-CN, representou uma *involução normativa no tratamento das exigências regimentais* aplicáveis às emendas individuais. A Resolução nº 1, de 2006-CN havia instituído exigências específicas para a aprovação das emendas individuais em contraposição aos períodos regimentais anteriores. Todavia, a obrigatoriedade constitucional de execução das emendas individuais pareceu tornar desnecessário o estabelecimento de regras adicionais de admissibilidade para tais emendas, praticamente sacramentando-as como uma espécie de *cota* a que teria direito cada parlamentar. Assim, o *grande período* compreendido entre os PLOAs 2008 a 2015 e que teve regras mais estritas para admissibilidade das emendas individuais, seria revertido ante as modificações constitucionais.

Tal mudança de tratamento é importante de ser considerada, ainda mais que se tratava de *regras exclusivamente formais* que não adentravam no exame de mérito das definições alocativas dos parlamentares. Ou seja, *não se estabelecia qualquer limitação de mérito* para as emendas individuais em termos de área, tema ou programa a ser financiado, que remanesciam na esfera de discricionariedade conferida aos parlamentares¹⁵.

No que se refere às emendas de bancada, a Resolução nº 3, de 2015-CN, não traria qualquer modificação aos arts. 46 a 48, que integram a *Subseção IV – Das Emendas de Bancada Estadual*, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

A situação seria diferente em relação às emendas de comissão, pois a Resolução nº 3, de 2015-CN, traria modificações relativas à inclusão das *comissões mistas permanentes* na qualidade de titulares da propositura de emendas de comissão, juntamente com as comissões permanentes do Congresso. Ademais, excluiria a exigência pretérita de “competência direta e materialmente relacionada à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal”, para demandar somente a *pertinência regimental, além do caráter institucional ou nacional*.

Também se aboliria o critério de competência *restrita a uma subárea temática* ou que *abranja mais de uma subárea temática* para definição do número de emendas cabíveis, simplificando-se a definição quantitativa do número de emendas de comissão, como se pode observar na Tabela 4.16.

¹⁵ A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, modificaria tal característica ao determinar que a metade do percentual relativo ao limite de 1,2% da receita corrente líquida fosse destinado a ações e serviços públicos de saúde (§ 9º do art. 165 da CF/88).

Tabela 4.16 – Requisitos e exigências das emendas de comissão (até Res. nº 3, de 2015–CN)

Emendas de Comissão		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente e ata da reunião de sua deliberação	Até 3 (três) emendas por Comissão
2, de 1995–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente e ata da reunião de sua deliberação	Até 5 (cinco) emendas por Comissão
1, de 2001–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente; ata da reunião de sua deliberação; e caráter institucional ou nacional	Até 5 (cinco) emendas por Comissão
1, de 2006–CN	Competência direta e materialmente relacionada à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal	Até 2 (duas) emendas de apropriação e até 2 (duas) emendas de remanejamento para comissões com competência restrita a uma única subárea temática
	Ata da reunião que decidiu por sua apresentação	
	Caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto	Até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento para comissões com competência que abranja mais de uma subárea temática
	Justificação com elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional	As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados podem apresentar até 4 (quatro) emendas de apropriação e até 4 (quatro) emendas de remanejamento
3, de 2015–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente; ata da reunião de sua deliberação; e caráter institucional ou nacional	Até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento, por comissão
	Caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto	
	Justificação com elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional	As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados podem apresentar até 4 (quatro) emendas de apropriação e até 4 (quatro) emendas de remanejamento

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Em síntese, percebe-se de forma cristalina a evolução normativa do tratamento regimental das emendas e do funcionamento da CMO que passaria de uma regulamentação esparsa e lacunosa para um amplo e detalhado regramento. Todavia, não nos parece nada desprezível o impacto dos escândalos de corrupção e da pressão social oriunda de sua ampla divulgação para a adoção e/ou reformulação de regras, restrições e vedações.

Em alguns aspectos, as mudanças da Resolução nº 1, de 2006-CN, foram discrepantes em relação a todas as outras Resoluções da CMO, por exemplo, no trato das emendas individuais, por trazerem requisitos e exigências até então inexistentes; todavia, tais exigências não subsistiram quando da principal alteração da Resolução nº 1, de 2006-CN, pela Resolução nº 3, de 2015-CN, que atualizou as disposições regimentais à luz dos novos contornos constitucionais advindos da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Nesse sentido, e em relação às emendas individuais, a Resolução nº 1, de 2006-CN, representou uma espécie de *ponto normativo fora da curva*.

No que se refere às emendas coletivas (de bancada e de comissão), a Resolução nº 1, de 2006-CN, inaugurou um novo período, com exigências de avaliação da relação custo-benefício da ação pretendida e de seus aspectos econômico-sociais bastante aderentes com um exame de mérito da própria propositura de emendas, para além de critérios claros que exigiam uma ampla coordenação dos atores coletivos visando à concertação necessária para a propositura de tais emendas. A previsão de tais critérios de custo-benefício não foi originalidade da Resolução nº 1, de 2006-CN, visto que desde 1995 havia tais previsões e exigências para a *caracterização das emendas coletivas e prioritárias (parágrafo único do art. 20 da Resolução nº 2, de 1995-CN e, posteriormente, § 2º do art. 25 da Resolução nº 1, de 2001-CN)*; contudo, foi por intermédio da Resolução nº 1, de 2006-CN que tais exigências foram estendidas para todas as emendas de bancada e de comissão.

Por último, no que se refere às exigências e previsão das emendas de relator-geral do PLOA, a mudança da Resolução nº 1, de 2006-CN, foi mais suave, representando mudanças pontuais, que deixavam mais clara a possibilidade de emendamento pelo relator-geral do PLOA.

Um último aspecto é necessário enfatizar-se novamente. As disposições regimentais não se esgotam nas previsões contidas nas Resoluções da CMO. Seja pela lacuna normativa da primeira fase das Resoluções da CMO, seja pela posterior e acentuada remissão regimental ao tratamento conferido pelos pareceres preliminares, tais peças são elemento fundamental do regramento das emendas e do processo de elaboração e discussão do PLOA no Congresso Nacional. As disposições regimentais analisadas sistematicamente neste capítulo comprovam o que aqui se enfatiza: são os pareceres preliminares do PLOA que consubstanciam os contornos e definições concretas do processo alocativo congressional e, também, dos limites ao emendamento do PLOA pelos vários atores. E dessa característica decorrerão consequências pouco triviais, a serem analisadas nos próximos capítulos.