

XI PRÊMIO
SOF
DE MONOGRAFIAS



2021
2022

TEMA 2

Inovação e Orçamento Público

3º lugar

**As Emendas de Relator-Geral do
PLOA nas Normas Regimentais do
Congresso Nacional: Gênese,
Configuração e Evolução Histórica**

Rodrigo Oliveira de Faria

Brasília - DF, 2022

REALIZAÇÃO

ENAP

IDEALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



SUMÁRIO

SUMÁRIO	1
1. INTRODUÇÃO	2
2. A ASCENDÊNCIA DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL DO PLOA À AGENDA DO DEBATE POLÍTICO RECENTE	7
3. AS RESOLUÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL E O ESTABELECIMENTO DAS FASES HISTÓRICAS DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO)	15
4. OS PARECERES-PRELIMINARES: AS REAIS REGRAS DO JOGO ORÇAMENTÁRIO NA FASE CONGRESSUAL	40
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

1 INTRODUÇÃO

A temática das emendas de Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual ascendeu subitamente à agenda do debate político após a divulgação, em 08 de maio de 2021, pelo Jornal *O Estado de S.Paulo*, de um esquema de compra de apoio parlamentar por meio de um “novo tipo de emenda de relator-geral do orçamento, a chamada RP9”, também referido como “Tratoração” ou “Orçamento Secreto” (PIRES, 2021). O tema repercutiu amplamente na imprensa brasileira e, logo em seguida, três partidos políticos (Cidadania, PSB e PSOL) impetraram, em 06 e 07 de junho de 2021, arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no Supremo Tribunal Federal (STF) requerendo a *declaração de inconstitucionalidade do indicador de resultado primário (RP) nº 9* (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 (MORAU; GALUPPO, 2021; BRASIL, 2021b, 2021c, 2021d).

A conjunção da aridez do tema, do hermetismo técnico-orçamentário e de um ambiente político acalorado, tem prejudicado o entendimento mais preciso das questões centrais relativas às emendas de Relator-Geral, que permita um debate público mais qualificado, fora do círculo dos iniciados na linguagem orçamentária. Central e fundamentalmente, há a alegação de que *as emendas de relator, que não possuíam assento constitucional expreso e que seriam destinadas apenas a correções e ajustes técnicos no orçamento, teriam sido desvirtuadas de sua função acessória, para se prestarem à inclusão de novas programações no orçamento* (BRASIL, 2021c).

De forma associada, outras questões – não menos importantes – frise-se, mas que não se prendem à adequação técnica e regimental das emendas de relator em si mesmas, são apresentadas: i. *não observância de critérios legais ou técnicos de alocação*; ii. *arbitrariedade na escolha dos beneficiários da despesa pública*; e iii. *ausência de rastreabilidade das dotações* (MORAU; GALUPPO, 2021). Esta segunda ordem de questões, portanto, refere-se, fundamentalmente, aos *critérios políticos de*

destinação das referidas emendas e à ausência da transparência, accountability e rastreabilidade nos mecanismos adotados na distribuição dos recursos derivados de tais emendas.

Este artigo apresenta uma reconstituição histórica das normas regimentais internas do Congresso Nacional, fundamentalmente, as Resoluções da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e os Pareceres Preliminares dos PLOAs, para que a temática central das emendas de Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) possa ser avaliada sob perspectiva analítica mais ampla.

A reconstituição histórica das normas legais e regimentais permite uma análise mais isenta e objetiva do atual panorama em relação ao tema, evidenciando, ainda, como chegamos à situação atual. Acredita-se que, sem olhar adequadamente para o passado, não se pode entender como chegamos ao atual estado de coisas e, menos ainda, quais as possíveis soluções para a problemática existente.

Este trabalho, portanto, embora não possua imediato cunho normativo ou prescritivo, tem como norte central o de fornecer elementos concretos e objetivos para que a proposição de soluções sobre tais questões possa ocorrer de forma mais proveitosa. Não se pode imaginar ensaios de reengenharia institucional sem elementos concretos e sólidos que permitam evidenciar adequadamente os problemas, limitações e desafios relativos ao tema.

De início, pode-se afirmar que a questão do identificador de resultado primário (RP) 9 não está bem colocada. O RP 9 não é, em absoluto, a causa da problemática identificada. O RP 9 é, apenas e tão-somente, um marcador de programação orçamentária, desvirtuado de sua função principal de auxílio na apuração do resultado primário. Tal identificador não criou as emendas de Relator-Geral do PLOA e não foi o responsável pelos “problemas” surgidos com a utilização de tais emendas. As emendas de Relator-Geral do PLOA, como se verá, existem desde que a primeira Resolução do Congresso Nacional regulamentou o funcionamento da CMO. Mais do que isso, existem desde que os primeiros Pareceres Preliminares dos PLOAs, que são o elemento concreto e efetivo de delimitação dos poderes e atribuições do

Relator-Geral, delinearam as hipóteses constitutivas de tais emendas, fora das hipóteses de erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Ademais, as alegações de impropriedade técnica ou legal na utilização das referidas emendas também são bastante frágeis, ante os dispositivos regimentais que regulamentam as hipóteses de cabimento das emendas de Relator-Geral. De tal constatação não decorre qualquer juízo de valor quanto ao mérito de tais emendas ou acerca de eventuais desvios e problemas decorrentes da ausência de observância de critérios técnicos e legais no processo alocativo ou da ausência de transparência e de *accountability* ocasionados por tais espécies de emendas. Contudo, parece que a solução para tal questão não se dará pela via do questionamento quanto à observância da técnica regimental. Há necessidade de que sejam construídas instituições – regras do jogo – que permitam, efetivamente, condicionar tais emendas, sem que se pretenda fulminar sua existência por uma crítica superficial de impropriedade técnica.

Por outro lado, a reconstituição histórica permite que se afirme que há mudanças significativas, sejam qualitativas sejam quantitativas, em relação ao perfil assumido pelas emendas de Relator-Geral, principalmente nos últimos dois ou três exercícios financeiros. Tais mudanças encontram-se situadas dentro de um contexto mais amplo em que se pode visualizar um esforço direcionado do Congresso Nacional para ampliação de suas prerrogativas, desde a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que tornou obrigatória a execução das programações orçamentárias relativas às emendas individuais, até as mais recentes alterações constitucionais que ampliaram a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada e, ainda, estabeleceram o *dever de execução das programações orçamentárias* (Emendas Constitucionais nº 100, de 26 de junho de 2019, e nº 102, de 26 de setembro de 2019) . Contudo, a análise e discussão dessa perspectiva mais ampla também foge ao objetivo deste trabalho, que tem contornos mais específicos.

Dito isto, há que se delimitar o escopo deste artigo à discussão central acerca das emendas de Relator-Geral do PLOA, sua previsão normativa e técnica, os delineamentos e contornos assumidos historicamente. Ademais, pretende-se sublinhar a evidenciação de que são os Pareceres Preliminares do PLOA que definem

as regras do jogo orçamentário de forma concreta. As Resoluções da CMO apresentam delineamentos gerais e não se prestaram, mesmo sob a égide da Resolução nº 2/95-CN, que procurou regulamentar e circunscrever a atuação do Relator-Geral do PLOA após os escândalos dos “Anões do Orçamento”, a evitar que tais emendas fizessem parte da cultura orçamentária brasileira, em sua fase congressual.

Ainda no que diz respeito ao escopo desta monografia, o exame pormenorizado de todo o amplo conjunto de aspectos de que se revestem as Resoluções que tratam da CMO transcenderia, em muito, o objetivo central do artigo, ampliando significativamente as normas objeto de exame, comparação e esforço interpretativo. Portanto, dados os limites e escopo fixados inicialmente – e que se referem centralmente ao papel e incumbência do Relator-Geral e às normas regimentais do Congresso Nacional –, não se tratará das regras relativas à composição, mandatos, alternância de postos, critérios de rodízio, prazos gerais, regras gerais das emendas individuais e coletivas e procedimentos de funcionamento da CMO. Frise-se que a delimitação do escopo deste artigo não implica, de forma alguma, sinalização de menor importância para os demais temas aqui não abordados diretamente, que podem – e *devem* – ser objeto de exame pormenorizado em outra oportunidade.

A Câmara dos Deputados possui extenso acervo catalogado e sistematizado dos documentos referentes à tramitação dos projetos de lei orçamentária anual, em seu sítio. Para este breve esforço de reconstituição histórica do tema, utilizar-se-á, principalmente, dos Pareceres Preliminares dos PLOAs registrados e disponíveis na página da Câmara dos Deputados. Saliente-se que, para o período que vai de 1995 a 2001, há apenas os documentos da Lei Orçamentária Anual e de Banco de Dados (versão Access 97) – Execução e Restos a Pagar. Para o período subsequente, *iniciando-se com o PLOA de 2002*, a documentação acompanha todas as fases de elaboração da lei orçamentária, em sua fase congressual, inclusive e principalmente os Pareceres Preliminares, permitindo o exame detalhado de cada um dos documentos e a reconstituição histórica dos fatos, elementos e papel dos principais atores do processo orçamentário. Adicionalmente, serão utilizadas, em perspectiva

comparativa e analítica, todas as Resoluções do Congresso Nacional que regulamentaram o funcionamento da CMO e, ainda, as leis de diretrizes orçamentárias (LDOs), que são fundamentais na reconstituição histórica dos identificadores de resultado primário (RPs). Por último, serão utilizados o Relatório Final da CPMI dos “Anões do Orçamento” e o Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020, do Tribunal de Contas da União, cuja relatoria coube ao Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Este artigo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira seção apresenta a ascendência do tema das emendas do Relator-Geral e do identificador de resultado primário *RP 9* à agenda do debate político e técnico por meio da divulgação dos escândalos derivados de tais emendas pela grande imprensa e, também, por partidos políticos com representação no Congresso Nacional. A segunda seção trata do funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) em seus quatro grandes períodos de existência e dos delineamentos regimentais existentes, inclusive sua evolução histórica, para que se adentre, com maior êxito, no conhecimento acerca do papel, atribuições e limites das atribuições conferidas ao Relator-Geral do PLOA. A terceira seção apresenta fundamentalmente os Pareceres Preliminares dos PLOAs, indicando como as regras do jogo orçamentário são concretamente estampadas em suas diretrizes, critérios, lacunas, autorizações e limitações aos atores políticos e, em especial, ao Relator-Geral. A última seção apresenta as considerações finais deste breve esforço de reconstituição histórica.

2 A ASCENDÊNCIA DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL DO PLOA À AGENDA DO DEBATE POLÍTICO RECENTE

No dia 08 de maio de 2021, o Estadão divulgou o mais recente escândalo envolvendo o orçamento público, no que parecia ser o reavivamento do escândalo dos Anões do Orçamento, de 1993. A figura do Relator-Geral do Orçamento novamente assume caráter central, simulando uma reconstituição de uma das principais conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou o esquema progressivo (BRASIL, 1994, vol. III - p. 3). As manchetes do Jornal *O Estado de S.Paulo* descreviam:

[...] um esquema de compra de apoio parlamentar por meio de um novo tipo de emenda de relator-geral do orçamento, a chamada RP9. Do total de repasses previstos, R\$ 271,8 milhões foram destinados à aquisição de máquinas pesadas por preços até 259% acima dos valores da tabela de referência do governo válida para 2021. O esquema ficou conhecido como “tratoração”.

Secretamente, esses recursos extras foram concentrados num grupo de parlamentares. É um dinheiro paralelo ao previsto nas tradicionais emendas individuais a que todos os congressistas têm direito, aliados ou opositoristas.

Numa radiografia do orçamento secreto, as cidades de Tauá (CE), Santana (AP) e Petrolina (PE) aparecem em destaque como os redutos eleitorais de aliados do governo que receberam recursos de maneira desproporcional, por critérios apenas políticos. Os R\$ 110,3 milhões que o relator-geral do orçamento, Domingos Neto (PSD-CE), destinou a Tauá, em dezembro, logo após a eleição de sua mãe, Patrícia Aguiar (PSD), fizeram da cidade a maior beneficiada do Brasil por repasses da pasta do Desenvolvimento Regional no ano passado. [...] (PIRES, 2021).

A ampla repercussão do tema na imprensa brasileira alimentou uma série de reportagens, procurando descrever os elementos principais do esquema. O debate se alastrou, primeiramente, para os círculos políticos e, na sequência, para os ambientes burocráticos, técnicos e acadêmicos, com diversas análises do episódio e de seus desdobramentos sendo produzidas.

Em decorrência, no dia 06 de junho de 2021, um dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, mais especificamente, o CIDADANIA, interpôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com pedido de medida cautelar, “em face da execução do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021” (MORAU; GALUPPO, 2021, p.1).

Após a ampla fundamentação trazida na exordial, o CIDADANIA requeria, *in verbis*:

- a) a concessão de medida cautelar para suspender a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, ou de qualquer outra despesa que não represente obrigação legal do Estado, até a edição de norma legal ou administrativa que preveja a transparência em relação às intervenções de agentes públicos e de terceiros e a observância de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução das políticas públicas, critérios estes que levem em conta exclusivamente indicadores socioeconômicos da população beneficiada, outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão e critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público, bem como a atribuição de publicidade aos autores dos convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados pelo Governo com recursos de emenda de relator-geral;
- b) sejam solicitadas informações à Presidência do Congresso Nacional, bem como seja determinada a oitiva sucessiva do Advogado-Geral da União e do Procurador- Geral da República, conforme os arts. 6º e 8º da Lei n. 9.868/1999 e nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal;
- c) ao final, a procedência do pedido para que seja declarado inconstitucional o indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 por ofensa aos preceitos fundamentais da impessoalidade e da eficiência (MORAU; GALUPPO, 2021, p. 47/48).

Em síntese, os argumentos principais desenvolvidos na peça remetiam à não observância de *critérios legais ou técnicos de alocação*, do que decorreria uma *arbitrariedade na escolha dos beneficiários da despesa pública* e, ainda, à *ausência de rastreabilidade das dotações* (MORAU; GALUPPO, p. 11/44). A gravidade do referido problema seria acentuada em face da existência de uma exigência constitucional de que as alocações de recursos orçamentários obedecessem a *“critérios técnicos de política pública, debatidos, conhecidos e publicados, independentes do interesse eventualmente existente na execução da despesa por qualquer agente público”* (MORAU; GALUPPO, p. 17).

Como solução para o referido problema, o Cidadania propunha a apresentação e a aprovação de proposições legislativas com o objetivo de se estabelecer um:

marco legal unificado para o processo de desenvolvimento de critérios alocativos para cada espécie de política pública (a ser materializada por transferências voluntárias ou não), para a sua vinculação com indicadores socioeconômicos da população beneficiada compatíveis com a natureza e os objetivos de cada espécie de intervenção governamental, e para a gradual implementação e publicação desses critérios (em princípio, pelo caráter de aplicação extensiva a todos os entes públicos, tal medida seria idealmente vinculada por lei complementar com normas gerais nacionais na matéria) [e, adicionalmente, por meio de uma] proposta de emenda constitucional estabelecendo o princípio; [...] mediante um projeto [de] lei que fixe as obrigações a serem seguidas pelo Executivo na função administrativa e de um projeto de resolução que altere a Resolução 1/2006-CN para estabelecer a obrigatoriedade de cumprimento dos mencionados critérios na elaboração de emendas e na aprovação da configuração final do orçamento, bem como a forma de verificação dessas disposições e os meios de impedir que ações colusivas no âmbito do Congresso Nacional burlem o cumprimento desses princípios e regras (MORAU; GALUPPO, p. 41).

A ADPF 850 não foi única. Foi seguida pela ADPF 851, interposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, em 7 de junho de 2021, em face da reiterada prática de desvirtuamento das emendas do relator (RP 9), destinando-lhes vultosas quantias do

orçamento federal, em violação ao regime constitucional das emendas parlamentares ao orçamento previsto no art. 166 da Constituição e aos preceitos fundamentais da legalidade, da publicidade, da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública (BRASIL, 2021c).

Como destaca a Ministra Rosa Weber ao apresentar a síntese do pedido, o PSB:

Sustenta que as emendas do relator, sem previsão constitucional expressa e originariamente destinadas apenas a correções e ajustes técnicos no orçamento, na forma de Resolução do Congresso Nacional, 'não têm tido suas informações individualizadas e publicizadas, não sendo possível identificar os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos nem a destinação específica das verbas'.

Refere que a dotação realizada às emendas do relator alcança, no orçamento de 2021, o valor de R\$ 18,5 bilhões, evidenciando a desvirtuação da sua função acessória, de permitir ao relator efetuar ajustes e correções técnicas no orçamento, para se prestarem à inclusão de novas programações no orçamento. Alega que, desse modo, 'sob a nomenclatura de emendas do relator, a distribuição dos recursos públicos tem se dado às margens da Constituição e da legalidade, a depender de ajustes entre o relator-geral do orçamento e o Executivo, e às escondidas da população e dos órgãos fiscalizadores', configurando verdadeiro regime de exceção ao orçamento, em burla à transparência e à distribuição isonômica dos recursos públicos. Afirma instituído, informalmente e à margem da legalidade, regime de emenda não sujeito aos limites materiais do art. 166 da CF a que se submetem as emendas individuais e de bancada (BRASIL, 2021c, p. 1/2).

No mesmo dia de 07 de junho de 2021, outro partido político, o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL também ingressou com arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 854) relativa à execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, requerendo a concessão de medida liminar para que seja determinada (i) *“a imediata suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP 9) ao*

orçamento de 2021”, e (ii) “a publicação e/ou juntada nestes autos das informações pormenorizadas das emendas RP 9, dentre outros com as informações completas relativas aos parlamentares autores das indicações, o detalhamento da destinação dos recursos das emendas em 2020 e 2021 e os convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados com recursos orçamentários de emenda de relator-geral (RP 9)” (BRASIL, 2021d, p. 2). No mérito, pugnava pela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que fosse declarada a inconstitucionalidade do conjunto de atos do Poder Público consistente na execução do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator-geral do Orçamento de 2021 (BRASIL, 2021d).

As ações impetradas na Corte Constitucional brasileira pelos partidos políticos Cidadania, PSB e PSOL não foram as únicas medidas adotadas. Denúncias foram formuladas por Deputados Federais e encaminhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), resultando em processos de apuração, que ainda se encontram em fase de instrução:

[...] Todavia, a análise de mérito da compatibilidade da sistemática de alteração orçamentária com as premissas constitucionais que norteiam a apresentação de emendas ao PLOA é objeto de Denúncia, sobre as operações de 2020 e 2021, formalizada por um grupo de Deputados Federais, cujo feito se encontra em fase de processamento no TC 014.379/2021-0, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz (BRASIL, 2021e, p. 300).

O próprio TCU faz referência expressa às mencionadas ADPFs, destacando o cerne do desvirtuamento das emendas de Relator-Geral e apresentando as consequências derivadas de sua ampliação no exercício de 2020:

Nessas ações, sustentam os autores que as emendas de relator-geral, “sem previsão constitucional expressa e originariamente destinadas apenas a correções e ajustes técnicos no orçamento”, na forma de Resolução 1/2006-CN, ‘não têm tido suas informações individualizadas e publicizadas,

não sendo possível identificar os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos nem a destinação específica das verbas' (BRASIL, 2021e, p. 299).

Como seria de se esperar, o Parecer prévio do TCU acerca das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2020 (TC nº 014.922/2021-5), de 30 de junho de 2021, também examinou a questão das emendas do relator-geral do orçamento, tendo sido feita a seguinte recomendação específica:

3.11. À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que:

a. quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9);

b. quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000. (seção 4.1.4); (BRASIL, 2021f, p. 8).

A análise do TCU, sem prejuízo dos processos em andamento que com certeza trarão elementos adicionais relevantes, centrou-se principalmente, neste primeiro momento, nos critérios para distribuição das emendas do relator-geral, apontando-se a ausência de critérios objetivos e levantando questionamentos acerca da equidade na distribuição de valores expressivos por intermédio das referidas emendas, e, ainda,

nos instrumentos de *accountability* para registro e acompanhamento da execução das referidas emendas:

Nesse cenário de ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas voltadas para a distribuição das emendas de relator-geral (RP-9), fica comprometida a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União.
[...]

A distribuição de emendas parlamentares por dezenas de ofícios e planilhas não se demonstra compatível com o arcabouço jurídico-constitucional. Não é razoável supor que emendas parlamentares sejam alocadas – no ente central que deve ser exemplo para toda a Federação – a partir de dezenas de ofícios, sem que sejam assegurados dados abertos em sistema de registro centralizado que permitam a transparência ativa, a comparabilidade e a rastreabilidade por qualquer cidadão e órgãos de controle. A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de *accountability*, razão pela qual deve ser objeto de recomendação. (BRASIL, 2021e, p. 308/309)

A análise acerca da execução de despesas decorrentes de emendas de Relator-Geral do PLOA foi realizada em item próprio (item 4.1.4) dentro do Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (TC 014.922/2021-5), mais extensa do que a recomendação específica consignada ao final¹. Contudo, a Corte de Contas não deixa de registrar uma sinalização quanto à vedação de inclusão de programações novas por meio das emendas de Relator-Geral:

É de se frisar, por oportuno, que o dispositivo mencionado apenas descreve a abrangência do identificador de resultado primário criado para um tipo de emenda parlamentar (RP-9), **não constituindo hipótese de exceção à vedação contida na Resolução 1/2006-CN, que proíbe “a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem**

¹ A seção 4.1.4, que analisa a execução de despesas decorrentes de emendas de Relator-Geral do PLOA encontra-se no intervalo de páginas 297-309 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues). Registre-se, contudo, que os fatos referentes à execução orçamentária e financeira das emendas classificadas como RP-9, relativas ao exercício de 2020, também foram objeto de análise e realização de diligências no âmbito do TC 000.797/2021-9, com o propósito de subsidiar a apreciação das Contas.

como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos” (art. 144, parágrafo único), ressalvadas as correções de erros e omissões de ordem técnica ou legal, que devem ser realizadas e processadas por meio dos pareceres preliminares, mantido o alinhamento procedimental com a restrição constitucional prevista para esta finalidade (art. 166, § 3º, inciso III, alínea “b”). (BRASIL, 2021e, p. 300, grifos nossos)

Desta forma, o tema das emendas de Relator-Geral do PLOA não somente foi posto na ordem do dia do debate político, mas, adicionalmente, foi colocado como tema central a ser analisado nos meandros burocráticos, requerendo a adoção de providências imediatas na administração pública federal. Em tal contexto, torna-se fundamental que a recuperação da trajetória de tais emendas seja realizada para que possamos analisar a gênese, os delineamentos e as modificações históricas que permitiram ou ensejaram tal estado de coisas. Tal o objeto de análise da próxima seção.

3. AS RESOLUÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL E O ESTABELECIMENTO DAS FASES HISTÓRICAS DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO)

A apreciação do projeto de lei orçamentária anual representa uma incumbência expressamente atribuída a uma *Comissão mista permanente de Senadores e Deputados*, nos termos do art. 166 da Constituição:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, **ao orçamento anual** e aos créditos adicionais **serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.**

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

[...]

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, 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; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (grifos nossos)

Nesse contexto e ante a *expressa remissão constitucional às normas regimentais do Congresso Nacional*, assume relevo significativo o estabelecimento

das normas internas de funcionamento da CMO por meio das Resoluções. Como destacam Figueiredo e Limongi (2008, p. 47/48):

Não há qualquer regulamentação, seja na Constituição, seja em lei complementar ou ordinária, quanto à composição dessa comissão [CMO], sua forma de trabalhar e, mais importante para os fins deste estudo, ao tratamento dispensado às emendas apresentadas ao orçamento. Essa é uma matéria estritamente da alçada do Poder Legislativo.

O estabelecimento das normas de funcionamento da Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal se deu por meio de 04 (quatro) Resoluções principais, com suas respectivas alterações:

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 04 de outubro de 2001* (alterada pelas Resoluções 01, 02, 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 e nº 3, de 2015-CN)

A Resolução nº 1/91, a primeira a regulamentar o § 1º do art. 166 da Constituição de 1988, bastante enxuta em termos de artigos (28 artigos), trouxe apenas 4 (quatro) dispositivos relativos às funções e atribuições do relator-geral do PLOA (§ 1º do art. 10; *caput* do art. 16 e seu § 3º; e § 4º do art. 21), abaixo reproduzidos:

Art. 10. Compete ao presidente, respeitado o disposto nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º e nos §§ 4º e 5º deste artigo, designar relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual e o Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a indicação das lideranças partidárias ou dos blocos parlamentares, bem como os demais Relatores que se fizerem necessários aos trabalhos da comissão, observado, sempre que possível, o critério da proporcionalidade partidária.

§ 1º No caso de designação de relatores-parciais para apresentação de seus relatórios à subcomissão específica, serão indicados, também,

relatores-setoriais que consolidarão os relatórios parciais, na forma do § 3º do art. 21 desta resolução, **cabendo ao relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual 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.** (grifos nossos)

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 a apreciação das emendas.**

[...]

§ 3º O parecer preliminar será apresentado pelo relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual até o término do prazo de emendas e votado, na comissão, nos cinco dias úteis que se seguirem. (grifos nossos)

Art. 21. [...]

§ 4º **Os pareceres setoriais aprovados pela subcomissão serão adequados pelo relator-geral da Lei Orçamentária Anual, na forma do disposto no § 1º do art. 10, e apreciados pelo plenário da comissão.** (grifos nossos)

A Resolução nº 1/91, em termos bastantes incipientes, traçou linhas vagas e genéricas para as atribuições do Relator-Geral com ênfase na “*adequação dos pareceres setoriais*”. Chama a atenção o fato de o dispositivo relativo ao Parecer Preliminar aprovado pelo Plenário da comissão consignar que os parâmetros estabelecidos naquele deveriam “*ser obedecidos pelos Relatores Parciais ou Setoriais*”, que, em flagrante omissão, não faz qualquer menção à figura do Relator-Geral.

A Resolução nº 1/91 logo foi alterada pela Resolução nº 1, de 1993-CN, em 3 de junho de 1993, com modificações expressivas relativas à sua composição (diminuindo o número de membros titulares de 120 para 84); fixação de limites quantitativos para as emendas individuais (50 emendas), não previstas na Resolução nº 1/91; mudança do prazo para apresentação do parecer preliminar pelo Relator-Geral; modificações

nos prazos inicialmente previstos e, ainda, a possibilidade de apresentação de emendas coletivas (de comissão permanentes, de partidos políticos e de bancada), que também não foram estabelecidas na Resolução nº 1/91.

Ante a lacuna no tratamento das competências e limitações ao exercício das atribuições do Relator-Geral por intermédio das Resoluções nº 1/91 e nº 3/93, assumem relevo os contornos dos pareceres preliminares, que estabeleceriam os parâmetros a serem obedecidos.

Contudo, os pareceres preliminares, peças-chave para análise dos poderes enfeixados pelos atores no processo de elaboração da lei orçamentária anual, em sua fase congressual, e, em particular, para exame das atribuições e competências do Relator-Geral, não se encontram disponíveis para o período que vai de 1995 a 2001 no sítio da Câmara dos Deputados², o que prejudica, em alguma medida, uma análise mais pormenorizada dos elementos, restrições e contornos das atribuições do Relator-Geral no período. De qualquer forma, tal lacuna é suprida, em parte, por meio da documentação produzida pela CPI a que se fará referência na sequência e que apresenta relevante análise do período sob comento.

Efetivamente, 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), através do Requerimento nº 151/93-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*

² A Câmara dos Deputados possui extenso acervo catalogado e sistematizado dos documentos referentes à tramitação dos projetos de lei orçamentária anual, no sítio <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Para o período que vai de **1995 a 2001**, contudo, há apenas os documentos da *Lei Orçamentária Anual* e de *Banco de Dados (versão Access 97) - Execução e Restos a Pagar*. Para o período subsequente, iniciando-se no exercício financeiro de 2002, a documentação acompanha todas as fases de elaboração da lei orçamentária, em sua fase congressual, permitindo o exame detalhado de cada um dos documentos e a reconstituição histórica dos fatos, elementos e papel dos principais atores do processo orçamentário.

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, vol. III, p. 3).

Com o registro de que o grupo de parlamentares envolvidos lutava para assumir alternadamente os postos-chave da CMO (Presidência e Relatoria-Geral), havia menção expressa da importância da figura 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, vol. 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, vol. 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, se pretendia “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 anti-democrática e sem observância das verdadeiras prioridades sociais” (BRASIL, 1994, vol. III, p. 10).

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 2/1995, 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).

Como visto, a centralidade de atuação do Relator-Geral nos esquemas pretéritos, 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 novo *caput* do art. 15 da Resolução nº 2/95 deixava registrada a submissão do Relator-Geral aos parâmetros e critérios fixados pelo parecer preliminar, contrariamente à versão anterior do dispositivo e elencava parâmetros e critérios a serem estabelecidos no Parecer Preliminar:

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.**

§ 1º Ao parecer preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional, além das previstas no “caput” do art. 17 desta Resolução, que serão apreciadas pela Comissão.

§ 2º **Os parâmetros e critérios a que se refere o “caput” 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;

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:

I - exame crítico das finanças públicas e do processo orçamentário, incluindo a execução recente e as diretrizes orçamentárias em vigor para o exercício;

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;

III - quadro comparativo, por órgão, entre a execução no exercício anterior, a lei orçamentária em vigor, o projeto do Executivo e o parecer preliminar;

IV - análise das receitas, com ênfase nas estimativas de impostos e contribuições;

V - análise da programação das despesas, dividida por áreas temáticas;

VI - referência a temas que exijam maior aprofundamento durante a tramitação do projeto ou que merecerão tratamento especial no relatório.

§ 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 principal dispositivo, contudo, para as finalidades deste artigo, é o art. 23, que estabelece as restrições fundamentais de atuação do Relator-Geral do PLOA:

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.

[...]

§ 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.

Em relação à segunda grande restrição trazida pela Resolução nº 2/95, 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 2/95, 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 2/95 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 2/95-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)

Em 04 de maio de 2000, foi publicada a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e fixando uma série adicional de atribuições para as leis de diretrizes orçamentárias. Em tal contexto, foi publicada, no ano seguinte, em 4 de outubro de 2001, a Resolução nº 1/2001-CN, revogando expressamente a Resolução nº 2/95-CN. 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 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 nota da tabela comparativa abaixo:

Resolução nº 2/95-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	§ 1º Ao parecer preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas

do Congresso Nacional, além das previstas no “caput” do art. 17 desta Resolução, que serão apreciadas pela Comissão.	do Congresso Nacional, além das previstas no “caput” do art. 22 desta Resolução, que serão apreciadas pela Comissão.
§ 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o “caput” deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente:	§ 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o “caput” 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 “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.	§ 4º O parecer preliminar, com base no inciso IV do § 3º e no “caput” 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.

Já se fez menção ao esforço de circunscrever e delimitar os poderes do Relator-Geral por meio da Resolução nº 2/95-CN, contudo, percebe-se que tais iniciativas não solucionam todos os problemas existentes, demandando ajustes normativos adicionais posteriores, ao mesmo tempo em 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).

Para facilitar o entendimento de algumas das principais modificações relativas às regras pertinentes ao Relator-Geral, apresenta-se, abaixo, breve comparação entre os dispositivos centrais previstos nas Resoluções nº 2/95-CN e nº 1/2001-CN. Salienda-se que a mudança redacional ocorrida implica alguma dificuldade comparativa, visto que o formato e disposição das normas foram consideravelmente alterados:

Resolução nº 2/95-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.
	§ 2º As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar.

Em relação às emendas ao projeto de lei orçamentária anual, importante registrar que, desde a primeira Resolução que disciplinou o funcionamento da CMO, há dispositivo relativo à autorização para que sejam apreciadas emendas relativas a i) dotação para pessoal e seus encargos; ii) serviço da dívida; e iii) transferências tributárias constitucionais para Estados, municípios e Distrito Federal, *quando se referirem à correção de erros e omissões*, com pequenas modificações entre os mesmos.

Resolução nº 1/91-CN	Resolução nº 2/95-CN	Resolução nº 1/2001-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:	Art. 21. 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;	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 despesa, excluídas as que incidam sobre:	II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
a) dotação para pessoal e seus encargos;	a) dotações para pessoal e seus encargos;	a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;	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;	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	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.	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: a) correção de erro ou omissão; ou b) cancelamento, parcial ou total.	§ 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.	§ 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.

Todavia, o dispositivo específico do art. 23 da Resolução nº 1/2001-CN, que sistematiza melhor as hipóteses de emendamento pelos Relatores surge com esta última Resolução. Antes havia os dispositivos genéricos mencionando as hipóteses de correção de erro ou omissão nos casos citados de despesas de pessoal, dívida e transferências constitucionais e, também, nas hipóteses de reestimativa de receita. 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 última fase normativa da CMO inicia-se em 26 de dezembro de 2006 com a publicação da Resolução nº 1, de 2006-CN. De um ponto de vista geral, percebe-se claramente a evolução normativa das regras da CMO, com o desenvolvimento da

sistematização das matérias e ampliação de 28 artigos, na Resolução nº 1/91-CN, para 161 artigos, na Resolução nº 1, de 2006-CN.

Importante novidade refere-se à segregação de funções entre as atribuições e competências da Relatoria da Receita e da Relatoria Geral. Como analisando 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.

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 a mesma se encontrava sob coordenação do Relator-Geral do PLOA.

Não se pode também deixar de registrar que a discussão das reestimativas de receitas, aqui apontadas brevemente, nas interfaces com as funções da Relatoria Geral, sofreram alteração significativa com a *Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016*, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, e fixou limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo. Tais alterações impactam diretamente nas reestimativas de receita, visto que eventuais reestimativas podem não ensejar espaço fiscal para acomodação de novas despesas primárias, em função da restrição do Teto de Gastos.

Também há que se salientar relevantes atualizações em decorrência da Resolução n° 3, de 2015-CN, que incorporou as alterações da *Emenda Constitucional n° 86, de 17 de março de 2015*, que tornou obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente das emendas individuais, implicando em adaptações normativas significativas em comparação ao modelo anterior, no que diz respeito a tais emendas. Em decorrência da nova sistemática, o Parecer Preliminar deixa de estabelecer limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar, como feito até então, passando-se a considerar como montante o parâmetro de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no PLOA (§ 9° do art. 166 da Constituição e artigo 49, *caput*, da Resolução n° 1/2006-CN).

Muito embora note-se ampliação no desenvolvimento dos temas e evolução da sistematização normativa, a Resolução n° 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 n° 1/2001-CN e o art. 144 da Resolução n° 1/2006-CN, que tratam dessas hipóteses de emendamento:

Resolução n° 1/2001-CN	Resolução n° 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 caput 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 caput e nos Pareceres Preliminares.
§ 2º As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar.	

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 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*, ao contrário das afirmativas feitas nas ADPFs, que apontam para um desvirtuamento das emendas de Relator-Geral. Destarte, ante a existência de previsão regimental, afirmativas acerca da existência de infringência às normas

constitucionais, legais e regimentais pelas emendas de Relator-Geral do PLOA, para além das hipóteses de correção de erros ou omissões de ordem técnica e/ou legal, são, no mínimo, frágeis. 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 Parecer Preliminar. 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*.

Feita a digressão histórica da evolução dos principais dispositivos das Resoluções da CMO e das previsões respectivas relativas à figura do Relator-Geral, 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 n° 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 n° 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 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.

Por tudo isso, faz-se necessário que passemos agora ao exame dos Pareceres Preliminares, investigando quais foram as modificações recentes que produziram acirradas discussões quanto à figura do Relator-Geral do PLOA.

4. OS PARECERES-PRELIMINARES: AS REAIS REGRAS DO JOGO ORÇAMENTÁRIO NA FASE CONGRESSUAL

Primeiramente, cabe apresentar a configuração estrutural básica da seção *Parte Especial* do Relatório Preliminar dos PLOAs, que apresenta o tratamento das emendas do Relator-Geral e tem seguido o seguinte formato, sem modificações³, desde o PLN nº 7/2015-CN (PLOA 2016) até o PLN nº 28/2020 (PLOA 2021):

PARTE ESPECIAL
I – Da Apreciação de Emendas Individuais e Coletivas
II – Das Emendas de Relator
III – Das Vedações ao Cancelamento de Dotações no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
IV – Da Reserva de Recursos
V – Dos Recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Passíveis de Utilização pelos Relatores Setoriais
VI – Dos Recursos do Orçamento de Investimento Passíveis de Utilização pelos Relatores Setoriais
VII – Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários
VIII – Do Atendimento de Emendas Coletivas
IX – Dos Relatores Setoriais e de seus Relatórios
X – Do Relator-Geral e de seu Relatório
XI – Das Disposições Finais

A composição temática da subseção *Das Emendas de Relator* desmembra-se em 4 (quatro) itens básicos, desde o PLN nº 9/2013-CN (PLOA 2014):

- a) regra genérica de vedação à apresentação das emendas de relator e indicação de suas exceções;
- b) enumeração das hipóteses de emendas de relator, em conformidade com os incisos I e II do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN;

³ Desconsiderou-se o ajuste da nomenclatura do tópico VIII – *Do Atendimento das Emendas Coletivas*, em que houve a supressão de “pelo Relator-Geral” no Relatório Preliminar do PLOA 2018. O tópico havia sido denominado de VIII – *Do Atendimento das Emendas Coletivas pelo Relator-Geral* nos Relatórios Preliminares do PLOA 2016 e PLOA 2017.

c) indicação das hipóteses de apresentação de emendas pelo Relator-Geral, com fundamento no inciso III do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN; e

d) classificação das modalidades de emendas de relator.

A *tabela 1* abaixo compara os itens a) e b) acima indicados nos últimos 5 (cinco) exercícios, evidenciando que as modificações são bastante diminutas, quando se compara os Relatórios Preliminares do PLOA 2017 ao PLOA 2021 (BRASIL, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)⁴.

Tabela 1. Comparativo das subseções II – Das Emendas de Relator

PARECER PRELIMINAR PLN N° 18/2016-CN (Presidente Arthur Lira Relator Eduardo Braga) 21.11.2016	PARECER PRELIMINAR PLN N° 20/2017-CN (Presidente Dário Berger Relator Cacá Leão) 22.11.2017	PARECER PRELIMINAR PROJETO DE LEI N° 27/2018-CN (Presidente Mário Negromonte Jr. Relator Waldemir Moka) 20.11.2018	PARECER (CN) N° 56, DE 2019 (Presidente Marcelo Castro Relator Domingos Neto) 04.12.2019	PARECER (CN) N° 2, DE 2021 (Presidente Flávia Arruda Relator Marcio Bittar) 04.03.2021
II – Das Emendas de Relator	II – Das Emendas de Relator	II – Das Emendas de Relator	II – Das Emendas de Relator	II – Das Emendas de Relator
8. É vedada a apresentação de emendas de relator que incluam dotações em subtítulos novos ou aumentem dotações em subtítulos constantes do PLOA-2017, ressalvados os casos permitidos pela Resolução 1/2006-CN, e pelos itens 9 e 10 deste parecer.	8. É vedada a apresentação de emendas de relator que incluam dotações em subtítulos novos ou aumentem dotações em subtítulos constantes do PLOA-2018, ressalvados os casos permitidos pela Resolução 1/2006-CN, e pelos itens 9 e 10 deste parecer.	9. É vedada a apresentação de emendas de relator que incluam dotações em subtítulos novos ou aumentem dotações em subtítulos constantes do PLOA-2019, ressalvados os casos permitidos pela Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, e pelos itens 10 e 11 deste parecer.	9. É vedada a apresentação de emendas de relator que incluam dotações em subtítulos novos ou aumentem dotações em subtítulos constantes do PLOA-2020, ressalvados os casos permitidos pela Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, e pelos itens 10 a 13 deste parecer.	9. É vedada a apresentação de emendas de relator que incluam dotações em subtítulos novos ou aumentem dotações em subtítulos constantes do PLOA-2021, ressalvados os casos permitidos pela Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, e pelos itens 10 a 12 deste parecer.
9. As emendas de relator, em conformidade com o art. 144, I e II, da	9. As emendas de relator, em conformidade com o art. 144, I e II, da Resolução nº 1, de	10. As emendas de relator, em conformidade com o art. 144, I e II, da Resolução 1/2006, do	10. As emendas de relator, em conformidade com o art. 144, I e II, da Resolução 1/2006, do	10. As emendas de relator, em conformidade com o art. 144, I e II, da Resolução 1/2006, do

⁴ Optou-se por restringir a apresentação, em tabelas comparativas, aos cinco últimos Pareceres Preliminares dos PLOAs de forma a permitir uma visualização mais satisfatória dos dispositivos, considerando-se que há necessidade de diminuição do tamanho da fonte para cada inclusão adicional de ano, com prejuízo para a leitura. De qualquer forma, haverá indicação, no texto, quanto à extensão temporal de permanência de dispositivos ou itens dos Pareceres Preliminares ou quando for necessário à exposição dos argumentos apresentados neste artigo.

Resolução 1/2006-CN, destinam-se a:	2006-CN, destinam-se a:	Congresso Nacional, destinam-se a:	Congresso Nacional, destinam-se a:	Congresso Nacional, destinam-se a:
I. corrigir erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal verificados no PLOA 2017 ou no processo de emendamento, em especial quanto à:	I. corrigir erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal verificados no PLOA 2018 ou no processo de emendamento, em especial quanto à:	I. corrigir erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal verificados no PLOA 2019 ou no processo de emendamento, em especial quanto à:	I. corrigir erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal verificados no PLOA 2020 ou no processo de emendamento, em especial quanto à:	I. corrigir erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal verificados no PLOA 2021 ou no processo de emendamento, em especial quanto à:
a. revisão de valores em razão de alteração de parâmetros econômicos;	a. revisão de valores em razão de alteração de parâmetros econômicos;	a. revisão de valores em razão de alteração de parâmetros econômicos;	a. revisão de valores em razão de alteração de parâmetros econômicos;	a. revisão de valores em razão de alteração de parâmetros econômicos;
b. correção necessária ao cumprimento de mandamentos constitucionais e legais;	b. correção necessária ao cumprimento de mandamentos constitucionais e legais;	b. correção necessária ao cumprimento de mandamentos constitucionais e legais;	b. correção necessária ao cumprimento de mandamentos constitucionais e legais;	b. correção necessária ao cumprimento de mandamentos constitucionais e legais;
c. adequação da classificação institucional, funcional e programática, bem como dos demais classificadores da despesa, inclusive para que se mantenham séries históricas ou se assegure a comparabilidade de programações orçamentárias ao longo dos exercícios financeiros, com a devida fundamentação.	c. adequação da classificação institucional, funcional e programática, bem como dos demais classificadores da despesa, inclusive para assegurar a comparabilidade de programações orçamentárias ao longo dos exercícios financeiros, com a devida fundamentação.	c. adequação da classificação institucional, funcional e programática, bem como dos demais classificadores da despesa, inclusive para assegurar a comparabilidade de programações orçamentárias ao longo dos exercícios financeiros, com a devida fundamentação.	c. adequação da classificação institucional, funcional e programática, bem como dos demais classificadores da despesa, inclusive para assegurar a comparabilidade de programações orçamentárias ao longo dos exercícios financeiros, com a devida fundamentação.	c. adequação da classificação institucional, funcional e programática, bem como dos demais classificadores da despesa, inclusive para assegurar a comparabilidade de programações orçamentárias ao longo dos exercícios financeiros, com a devida fundamentação.
II. recompor dotações canceladas;	II. recompor dotações canceladas;	II. recompor dotações canceladas;	II. recompor dotações canceladas;	II. recompor dotações canceladas;
III. dar cumprimento ao disposto no art. 47, § 3º, II, da Resolução 1/2006-CN;	III. dar cumprimento ao disposto no art. 47, § 3º, II, da Resolução 1/2006-CN;	III. dar cumprimento ao disposto no art. 47, § 3º, II, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;	III. dar cumprimento ao disposto no art. 47, § 3º, II, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;	III. dar cumprimento ao disposto no art. 47, § 3º, II, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;
IV. implementar destaques aprovados que impliquem redução, cancelamento ou recomposição de dotação.	IV. implementar decisões da CMO relativas a destaques aprovados.	IV. implementar decisões da CMO relativas a destaques aprovados.	IV. implementar decisões da CMO relativas a destaques aprovados.	IV. implementar decisões da CMO relativas a destaques aprovados.

			11. Com fundamento no art. 144, I, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para incorporar ao orçamento os efeitos de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.	
--	--	--	--	--

Fonte: Pareceres Preliminares dos PLOAs, disponíveis na página da Câmara dos Deputados: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orientadoras/loa> . Compilação e sistematização próprias.

Primeiramente, em relação ao primeiro tema de que trata a subseção relativa às *Emendas de Relator*, a vedação introdutória praticamente reconstitui o §1º do art. 27 da anterior Resolução nº 1/2001-CN, apresentando, na sequência, as ressalvas permitidas pela atual Resolução nº 1/2006-CN e pelos itens indicados no Parecer Preliminar. Tal item não apresenta modificação alguma nos últimos anos, como se pode notar na *tabela 1*, exceto pela sua numeração no parecer preliminar.

Na sequência, os Pareceres Preliminares indicam as situações fáticas que consubstanciam as hipóteses de erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal, em conformidade com os incisos I e II do art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN. Percebe-se que, nos últimos cinco Pareceres Preliminares, não há qualquer alteração relevante, à exceção do **item 11** do PLOA 2020 (Relator-Geral Domingos Neto) que destoa dos demais ao facultar ao Relator-Geral a possibilidade de apresentação de emendas para incorporar ao orçamento os *efeitos de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional* e que será objeto de considerações adiante.

A classificação das modalidades de emendas de relator (item **d** indicado acima) também não sofre modificação digna de registro nos últimos cinco Pareceres Preliminares, como se verifica na *tabela 2* abaixo. Tal fato evidencia ampla concordância e aceitação da referida regra no Congresso Nacional, ratificando que as

hipóteses de erro ou omissão técnica ou legal não representam a única e exclusiva modalidade de atuação do Relator-Geral.

Tabela 2. Classificação das emendas de Relator por modalidades

PARECER PRELIMINAR PLN N° 18/2016-CN (Presidente Arthur Lira Relator Eduardo Braga) 21.11.2016	PARECER PRELIMINAR PLN N° 20/2017-CN (Presidente Dário Berger Relator Cacá Leão) 22.11.2017	PARECER PRELIMINAR PROJETO DE LEI N° 27/2018-CN (Presidente Mário Negromonte Jr. Relator Waldemir Moka) 20.11.2018	PARECER (CN) N° 56, DE 2019 (Presidente Marcelo Castro Relator Domingos Neto) 04.12.2019	PARECER (CN) N° 2, DE 2021 (Presidente Flávia Arruda Relator Marcio Bittar) 04.03.2021
11. Observadas as autorizações e impedimentos previstos neste parecer, as emendas de relator serão classificadas nas seguintes modalidades:	11. Observadas as autorizações e impedimentos previstos neste parecer, as emendas de relator serão classificadas nas seguintes modalidades:	12. Observadas as autorizações e impedimentos previstos neste parecer, as emendas de relator serão classificadas nas seguintes modalidades:	13. Observadas as autorizações e impedimentos previstos neste parecer, as emendas de relator serão classificadas nas seguintes modalidades:	12. Observadas as autorizações e impedimentos previstos neste parecer, as emendas de relator serão classificadas nas seguintes modalidades:
I. constituição ou aumento da reserva de recursos com fontes provenientes:	I. constituição ou aumento da reserva de recursos com fontes provenientes:	I. constituição ou aumento da reserva de recursos com fontes provenientes:	I. constituição ou aumento da reserva de recursos com fontes provenientes:	I. constituição ou aumento da reserva de recursos com fontes provenientes:
a. da reserva de contingência primária e de cancelamentos de programação prévios, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006-CN, e demais autorizados neste parecer;	a. de reservas de contingência primárias e de cancelamentos de programação prévios, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução n° 1, de 2006-CN, e demais autorizados neste parecer:	a. de reservas de contingência primárias e de cancelamentos de programação prévios, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, e demais autorizados neste parecer:	a. de reservas de contingência primárias e de cancelamentos de programação prévios, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, e demais autorizados neste parecer:	a. de reservas de contingência primárias, de cancelamentos de programação prévios, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, e de demais autorizados neste parecer:
b. da reestimativa de receita;	b. da reestimativa de receita;	b. da reestimativa da receita;	b. da reestimativa da receita;	b. da reestimativa de receita;
II. intervenção na despesa para:	II. intervenção na despesa para:	II. intervenção na despesa para:	II. intervenção na despesa para:	II. intervenção na despesa para:
a. acréscimo de dotações constantes do PLOA 2017;	a. acréscimo de dotações constantes do PLOA 2018;	a. acréscimo de dotações constantes do PLOA 2019;	a. acréscimo de dotações constantes do PLOA 2020;	a. acréscimo de dotações constantes do PLOA 2021;

b. inclusão de dotações em novas programações;	b. inclusão de dotações em novas programações;	b. inclusão de dotações em novas programações;	b. inclusão de dotações em novas programações;	b. inclusão de dotações em novas programações;
c. recomposição de dotações até o montante original do PLOA 2017;	c. recomposição de dotações até o montante original do PLOA 2018;	c. recomposição de dotações até o montante original do PLOA 2019;	c. recomposição de dotações até o montante original do PLOA 2020;	c. recomposição de dotações até o montante original do PLOA 2021;
III. intervenção na receita nos casos autorizados neste parecer;	III. intervenção na receita nos casos autorizados neste parecer;	III. intervenção na receita nos casos autorizados neste parecer;	III. intervenção na receita nos casos autorizados neste parecer;	III. intervenção na receita nos casos autorizados neste parecer;
IV. ajuste técnico para:	IV. ajuste técnico para:	IV. ajuste técnico para:	IV. ajuste técnico para:	IV. ajuste técnico para:
a. cancelamento de dotações em razão de redução da receita;	a. cancelamento de dotações em razão de redução da receita;	a. cancelamento de dotações em razão de redução da receita;	a. cancelamento de dotações em razão de redução da receita;	a. cancelamento de dotações em razão de redução da receita;
				b. adequação do orçamento de investimento, em decorrência da aprovação de emenda para constituição ou aumento da participação da União no capital de empresa estatal não dependente;
b. troca de fontes de recursos para viabilizar o atendimento de emendas;	b. troca de fontes de recursos para viabilizar o atendimento de emendas;	b. troca de fontes de recursos;	b. troca de fontes de recursos;	c. troca de fontes de recursos;
c. adequação da classificação institucional, funcional ou programática e detalhamento da despesa;	c. adequação da classificação institucional, funcional ou programática e detalhamento da despesa;	c. adequação da classificação institucional, funcional ou programática e detalhamento da despesa;	c. adequação da classificação institucional, funcional ou programática e detalhamento da despesa;	d. adequação da classificação institucional, funcional ou programática e detalhamento da despesa;
d. correção de erros e omissões informados nos termos do art. 28, parágrafo único, da Resolução nº 1/2006-CN.	d. correção de erros e omissões informados nos termos do art. 28, parágrafo único, da Resolução nº 1, de 2006-CN.	d. correção de erros e omissões informados nos termos do art. 28, parágrafo único, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional.	d. correção de erros e omissões informados nos termos do art. 28, parágrafo único, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional.	e. correção de erros e omissões inclusive quando solicitada nos termos do art. 28, parágrafo único, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional.

Fonte: Pareceres Preliminares dos PLOAs, disponíveis na página da Câmara dos Deputados:

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> . Compilação e sistematização próprias.

A indicação das hipóteses de apresentação de emendas pelo Relator-Geral, com fundamento no inciso III do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN configuram, em relação ao tópico *Das Emendas do Relator* o que há de mais importante. E isso ocorre justamente em função da autorização conferida pelo inciso III do art. 144 para apresentação de emendas pelo Relator-Geral. A tabela 3 abaixo sistematiza a comparação das autorizações concedidas ao Relator-Geral com base no inciso III do art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN nos PLOAs de 2016 a 2021:

Tabela 3. Emendas autorizadas com fundamento no inciso III do art. 144 da Res. 1/2006

PARECER PRELIMINAR PLN N° 18/2016-CN (Presidente Arthur Lira Relator Eduardo Braga) 21.11.2016	PARECER PRELIMINAR PLN N° 20/2017-CN (Presidente Dário Berger Relator Cacá Leão) 22.11.2017	PARECER PRELIMINAR PROJETO DE LEI N° 27/2018-CN (Presidente Mário Negromonte Jr. Relator Waldemir Moká) 20.11.2018	PARECER (CN) N° 56, DE 2019 (Presidente Marcelo Castro Relator Domingos Neto) 04.12.2019	PARECER (CN) N° 2, DE 2021 (Presidente Flávia Arruda Relator Marcio Bittar) 04.03.2021
10. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para:	10. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para:	11. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para:	12. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para:	11. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para:
			I. alocação nas dotações previstas no art. 16-C da Lei nº 9.504/1997 (Fundo Especial de Financiamento de Campanha);	

II. cancelamento de dotações, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006-CN;	II. cancelamentos de dotações prévios à atuação dos relatores setoriais, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;	II. cancelamentos de dotações prévios à atuação dos relatores setoriais, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;	II. cancelamentos de dotações prévios à atuação dos relatores setoriais, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;	I. cancelamentos de dotações prévios à atuação dos relatores setoriais, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;
I. adequação de dotações em decorrência da avaliação realizada com base nos itens 38.I e 38.III deste parecer;	I. adequação de dotações em decorrência da avaliação realizada com base nos itens 39.I e 39.III deste parecer;	I. adequação de dotações em decorrência da avaliação realizada com base nos itens 39.I e 39.III deste parecer;		II. adequação de dotações em decorrência da avaliação realizada com base nos itens 40.I, <i>in fine</i> , e 40.III deste parecer;
		III. ajustes relacionados às programações de que trata o art. 21 da LDO 2019;	III. ajustes relacionados às programações de que trata o art. 21 da LDO 2020;	III. ajustes relacionados às programações de que trata o art. 23 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (lei de diretrizes orçamentárias para 2021);
		IV. remanejamento de dotações, desde que indicadas no Relatório Setorial da Área Temática III – Educação e Cultura: a. no âmbito do órgão 26000 – Ministério da Educação, em decorrência de reavaliação e cancelamento parcial do montante consignado no sequencial 003314 – Reserva de Contingência, para acrescer dotações em despesas primárias discricionárias; b. relativas a despesas primárias discricionárias da unidade orçamentária 26.298 – Fundo		

		Nacional de Desenvolvimento da Educação para as unidades orçamentárias 74.902 Recursos sob Supervisão do FIES e 26.291 - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.		
			IV. reforço de dotações de investimentos constantes do projeto ou inclusão de obras que garantam a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade;	IV. acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual;
III. alocação de R\$ 9.727.673.665 (nove bilhões, setecentos e vinte e sete milhões, seiscentos e setenta e três mil, seiscentos e sessenta e cinco reais) em programações que tenham caráter nacional e se destinem: [...]	V. alocação em programações que tenham caráter nacional e que se destinem: [...]	V. alocação em programações que tenham caráter nacional e que se destinem: [...]	V. alocação em programações que tenham caráter nacional e que se destinem: [...]	V. alocação em programações que tenham caráter nacional e que se destinem: [...]

Fonte: Pareceres Preliminares dos PLOAs, disponíveis na página da Câmara dos Deputados: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> . Compilação e sistematização próprias.

Obs.: procedeu-se a ajuste na indicação dos “incisos” do item relativo à autorização para apresentação de emendas com supedâneo no inciso III do art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN, de forma a facilitar a comparação das temáticas/matérias pertinentes. Por isso, em alguns casos, os “incisos” estão fora da ordem devida de seus respectivos Pareceres Preliminares.

No que diz respeito às autorizações conferidas pelos Pareceres Preliminares com fundamento no inciso III do art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN, há hipóteses comuns, que se repetem anualmente, de que são exemplos:

- i. cancelamentos de dotações antecedentes à atuação dos relatores setoriais, na forma prevista pela alínea “b” do inciso II do art. 52 da Resolução nº 1/2006-CN;
- ii. adequação de dotações em decorrência das avaliações efetuadas pelo Relator-Geral relativas ao texto do PLOA e seus anexos e emissão de parecer sobre as respectivas emendas e sobre as despesas com pessoal e encargos sociais constantes da proposta orçamentária, inclusive quanto ao Anexo V do PLOA e as dotações correspondentes;
- iii. ajustes relativos às programações relativas ao cumprimento da *Regra de Ouro*;
- iv. alocação em programações que tenham caráter nacional.

Alguns apontamentos são necessários à compreensão das hipóteses acima apresentadas. Em relação às avaliações relativas ao texto do PLOA e às despesas com pessoal e encargos, há que se salientar que tais previsões tem constado dos Pareceres Preliminares, que têm atribuído tais competências ao Relator-Geral do PLOA.

No que pertine à Regra de Ouro, tais programações tornaram-se necessárias ao cumprimento do disposto no art. 169 da Constituição, havendo permissão específica nos textos das leis de diretrizes orçamentárias para tais programações nos últimos três exercícios financeiros.

Por último, no que diz respeito à *alocação em programações de caráter nacional*, tem constado, anualmente nos Pareceres Preliminares, rol bastante extenso com as espécies de despesas que permitiriam alocações do Relator-Geral, sinalizando para praticamente toda a programação contida nos projetos de lei orçamentária⁵.

Em relação às demais hipóteses indicadas na tabela, há autorizações específicas contidas nos Pareceres Preliminares e que fornecem indícios do alargamento de competências e atribuições enfeixados pelo Relator-Geral. Bastante

⁵ O rol de despesas que ensejam alocações do Relator-Geral é tão extenso que nos últimos anos faz-se necessário utilizar praticamente todo o abecedário, de “a” a “z”. Dada tal extensão, entendemos desnecessário trazer tais comparações para a tabela, com prejuízos para sua leitura e visualização, sem que houvesse benefícios adicionais significativos.

ilustrativo, nesse sentido, é a autorização ampla e genérica conferida pelo Parecer Preliminar do PLOA 2020 para que o Relator-Geral pudesse *reforçar dotações de investimentos constantes do projeto ou incluir obras*. Registre-se que tal autorização assemelha-se aos contornos também genéricos da autorização *alocação em programações de caráter nacional* e que, por estarem associadas a um amplo rol de matérias passíveis de intervenção, acabam por se estender a quase toda a programação constante do PLOA.

Feita a análise acerca da *subseção II – Das Emendas de Relator*, há que se proceder, neste momento, ao exame da *subseção VII – Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários* para que possamos prosseguir a investigação acerca das competências do Relator-Geral constantes dos Pareceres Preliminares. A *tabela 4* abaixo apresenta o comparativo da subseção VII de modo a permitir a visualização das principais alterações ocorridas nos Pareceres Preliminares dos PLOAs 2016 a 2021:

Tabela 4. Comparativo das subseções VII – Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários

PARECER PRELIMINAR PLN N° 18/2016-CN (Presidente Arthur Lira Relator Eduardo Braga) 21.11.2016	PARECER PRELIMINAR PLN N° 20/2017-CN (Presidente Dário Berger Relator Cacá Leão) 22.11.2017	PARECER PRELIMINAR PROJETO DE LEI N° 27/2018-CN (Presidente Mário Negromonte Jr. Relator Waldemir Moka) 20.11.2018	PARECER (CN) N° 56, DE 2019 (Presidente Marcelo Castro Relator Domingos Neto) 04.12.2019	PARECER (CN) N° 2, DE 2021 (Presidente Flávia Arruda Relator Marcio Bittar) 04.03.2021
VII – Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários	VII – Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários	VII – Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários	VII – Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários	VII – Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários
27. Além da possibilidade de utilização dos recursos previstos no item 19.III deste parecer e no art.	27. Além da possibilidade de utilização dos recursos previstos nos itens 18.III e 19.III deste	28. Além da possibilidade de utilização dos recursos previstos nos itens 19.III e 20.III deste	30. Além da possibilidade de utilização dos recursos previstos nos itens 20.III e 21.III deste	30. Além da possibilidade de utilização dos recursos previstos nos itens 19.III e 20.III deste

66, parágrafo único, da Resolução 1/2006-CN, o relator-geral pode cancelar até 4% (quatro por cento) do total das dotações consignadas para outras despesas correntes (GND 3), classificadas como despesas discricionárias (RP 2 e RP 3).	parecer e no art. 66, parágrafo único, da Resolução 1/2006-CN, o relator-geral pode cancelar até 4% (quatro por cento) do total das dotações consignadas para outras despesas correntes (GND 3), classificadas como despesas discricionárias (RP 2 e RP 3).	parecer e no art. 66, parágrafo único, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, o relator-geral pode cancelar até 4% (quatro por cento) do total das dotações consignadas para outras despesas correntes (GND 3), classificadas como despesas discricionárias (RP 2 e RP 3) ou como subvenções econômicas no âmbito das operações oficiais de crédito e encargos financeiros da União.	parecer e no art. 66, parágrafo único, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, o relator-geral pode cancelar dotações consignadas para outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5).	parecer e no art. 66, parágrafo único, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, o relator-geral pode cancelar até 4% (quatro por cento) do total das dotações consignadas para outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5).
	27.1. O relator-geral pode, ainda, cancelar até 5% (cinco por cento) do total das dotações consignadas para investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5) para recompor cancelamentos de despesas do PLOA.	28.1. O relator-geral pode, ainda, cancelar até 5% (cinco por cento) do total das dotações consignadas para investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5) para recompor cancelamentos de despesas do PLOA.		
28. Não há limite para o cancelamento da dotação consignada a cada subtítulo, desde que respeitado o limite global.	28. Não há limite para o cancelamento da dotação consignada a cada subtítulo, desde que respeitado o limite global.	29. Não há limite para o cancelamento da dotação consignada a cada subtítulo com fundamento nos itens 28 e 28.1, desde que respeitado o limite global.	31. Não há limite para o cancelamento da dotação consignada a cada subtítulo com fundamento no item 30.	31. Não há limite para o cancelamento da dotação consignada a cada subtítulo com fundamento no item 30, desde que respeitado o limite global.

Fonte: Pareceres Preliminares dos PLOAs, disponíveis na página da Câmara dos Deputados: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> . Compilação e sistematização próprias.

Como se pode notar, primeiramente, os Pareceres Preliminares discriminam as autorizações de recursos à disposição do Relator-Geral, com base nos itens

respectivos contidos nos pareceres e, ainda, fazem remissão ao *parágrafo único* do art. 66 da Resolução 1/2006, para apresentarem, na sequência, os limites quantitativos e qualitativos para as autorizações de cancelamentos também permitidas ao Relator-Geral.

O primeiro item indicado geralmente remete à possibilidade de utilização de 20% (*vinte por cento*) do saldo da reserva de recursos, nos termos previstos pelo inciso III do art. 57 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que são distribuídos entre as emendas de bancada e de comissão, conforme definições do Relator-Geral. Vejamos, nesse sentido, o que dispõe o art. 57:

Art. 57. Os recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação, calculados de acordo com o art. 56, *caput*, terão o seguinte destino, observada a vinculação de fontes:

I - 25% (*vinte e cinco por cento*) para as emendas de Bancada Estadual, distribuídos na forma do § 1º deste artigo;

II - 55% (*cinquenta e cinco por cento*) aos Relatores Setoriais, para as emendas de Bancada Estadual e as de Comissão;

III - 20% (*vinte por cento*) ao Relator-Geral, para alocação, entre as emendas de Bancada Estadual e de Comissão, observado o disposto no § 2º.

[...]

§ 2º o Relator-Geral, na distribuição dos recursos de que trata o inciso III do *caput*, assegurará que o montante de recursos destinado ao atendimento de emendas de Comissão não seja inferior a 15% (*quinze por cento*) do total dos recursos líquidos de que trata o *caput* deste artigo. (grifos nossos)

A segunda hipótese refere-se a *deduções do montante da dotação inicial da reserva de recursos* que são reservadas para emendas do Relator-Geral, nos montantes indicados no Parecer Preliminar. Tais reservas para emendas do Relator-Geral são utilizadas conforme as autorizações constantes do Parecer Preliminar com fundamento nos incisos I, II e III do art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN, a que já se fez referência anteriormente. Para facilitar a compreensão, apontamos novamente a grafia do art. 56, que dá origem a tais recursos reservados ao Relator-Geral:

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)

Portanto, os valores a serem deduzidos da dotação inicial da reserva de recursos não possuem caráter exaustivo, permitindo que o Parecer Preliminar aponte hipóteses de dedução. As emendas de Relator-Geral a que se faz menção, neste momento, são exatamente um exemplo de dedução da reserva de recursos, com autorização regimental estabelecida no art. 56 da Resolução nº 1, de 2006/CN. Somente o *saldo da reserva de recursos*, após a dedução dos recursos para atendimento de emendas individuais, despesas obrigatórias e *de outras definidas no Parecer Preliminar*, possui destinação previamente estabelecida, *em linhas gerais*⁶, pelo art. 57 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a que se fez referência acima.

A terceira hipótese usualmente registrada é a prevista no parágrafo único do art. 66 da Resolução nº 1/2006-CN, que prevê:

Art. 66. O Relator-Geral poderá propor, em seu relatório, acréscimos e cancelamentos aos valores aprovados para as emendas coletivas de apropriação nos pareceres setoriais, utilizando as fontes de recursos definidas no Parecer Preliminar.

Parágrafo único. O cancelamento de que trata o caput não poderá ser superior a 10% (dez por cento) do valor aprovado para cada emenda no Parecer Setorial.

Como anteriormente indicado, após apresentarem os recursos à disposição do Relator-Geral, nos termos indicados nos Pareceres Preliminares, é usualmente apresentada a *possibilidade de cancelamento de até 4% do total de dotações*

⁶ Dissemos “*em linhas gerais*”, pois, mesmo nas hipóteses de destinação com percentuais definidos pela Resolução nº 1, de 2006-CN, há certa discricionariedade, considerando que 55% de tal parcela depende de “*critérios estabelecidos pelos relatores setoriais*” e que 20% são distribuídos entre emendas de bancada e de comissão, “*conforme definições do relator-geral*”, a teor do art. 57 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

consignadas para outras despesas correntes (GND 3), classificadas como despesas discricionárias (RP 2 e 3). Todavia, como se nota da *tabela 4*, tal autorização tem sido ampliada nos últimos Pareceres Preliminares.

Necessário rememorar, neste momento, o registro feito por Greggianin (2011, p. 149) acerca da sistemática que *era* usualmente utilizada em termos de autorizações de cancelamento entre Relator-Geral e Relatores Setoriais:

Para além da divisão de áreas das relatorias, os documentos [*pareceres preliminares*] 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).

Todavia, o costume acima registrado apresentou modificações, como se nota da *tabela comparativa 4* acima, a indicar que os Pareceres Preliminares tem ampliado as autorizações do Relator-Geral em 2 (dois) sentidos principais:

- a) modificação do *percentual global de cancelamento das dotações relativas ao custeio (GND 3)*, fato ocorrido, por exemplo, no Parecer Preliminar do PLOA 2020 em que não houve fixação de percentual, ou seja, facultando-se o cancelamento integral – sem limite - das dotações relativas ao GND 3; e
- b) autorizações conferidas para cancelamentos, pelo Relator-Geral, de dotações relativas a investimento (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), com ou sem limites de cancelamento.

Destarte, nota-se alteração bastante significativa no que diz respeito às autorizações concedidas ao Relator-Geral, de que é exemplo mais marcante o Parecer Preliminar do PLOA 2020 (Relator-Geral Domingos Neto) em decorrência da amplitude autorizativa estabelecida no Parecer Preliminar respectivo, facultando-se ao Relator-Geral o *cancelamento de dotações consignadas para outras despesas*

correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), sem quaisquer limites globais.

Importa ressaltar que a regra autorizativa de **cancelamento de 4% (quatro por cento) do total das dotações consignadas ao GND 3 existe, pelo menos, desde o Parecer Preliminar ao PLN nº 28/2011-CN (PLOA 2012)**, que teve como Relator-Geral Arlindo Chinaglia. Portanto, tratava-se de regra de uso amplo e corrente no Congresso Nacional.

A regra anterior, que facultava ao Relator-Geral o cancelamento de dotações consignadas no PLOA a Outras Despesas Correntes – GND 3, fixava o **limite global de 5% (cinco por cento) da soma das dotações do GND 3**, constou dos Pareceres Preliminares ao PLN nº 46/2009-CN (PLOA 2010) e ao PLN nº 59/2010 (PLOA 2011).

Todavia, ampliações mais significativas da referida autorização não são hipóteses exclusivas do período mais recente. O Parecer Preliminar ao PLN nº 38, de 2008-CN (PLOA 2009), por exemplo, havia possibilitado ao Relator-Geral o cancelamento de dotações consignadas no PLOA 2009 a *Outras Despesas Correntes* (GND 3) até o **limite global de 20% (vinte por cento) da soma das dotações desse GND:**

42. Além da possibilidade de utilização dos recursos previstos no item 29.3 deste Parecer e no art. 66, parágrafo único, da Resolução nº 01/2006-CN, a Relatoria Geral poderá cancelar dotações consignadas no PLOA 2009 a Outras Despesas Correntes – GND 3, até o limite global de 20,0% (vinte por cento) da soma das dotações desse GND, excluídas, desta soma, as dotações cujos cancelamentos são vedados no item 23 deste Parecer, podendo os cancelamentos em cada subtítulo incidir com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.

Contudo, desde o Parecer Preliminar ao PLN nº 32, de 2001-CN (PLOA 2002) e até o Parecer Preliminar ao PLN nº 30, de 2007-CN (PLOA 2008) a autorização para cancelamento concedida ao Relator-Geral observou o **limite global de 3% para cancelamento de dotações consignadas no PLOA ao GND 3**. Veja-se a respeito o item correspondente do Parecer Preliminar ao PLOA 2008:

49. Além da possibilidade de utilização dos recursos previstos no item 36.3 deste Parecer e no art. 66, parágrafo único, da Resolução nº 1/2006-CN, a Relatoria Geral poderá cancelar dotações consignadas no PLOA/2008 a Outras Despesas Correntes – GND 3, até o limite global de 3,0% (três por cento) da soma das dotações desse GND, excluídas, desta soma, as dotações cujo cancelamento é vedado no item 30 deste Parecer, podendo os cancelamentos em cada subtítulo incidirem com qualquer percentual, desde que respeitado o limite global mencionado.

Em síntese, desde o *Parecer Preliminar do PLOA 2002*⁷ existe regra que limita o percentual de cancelamento das dotações relativas ao GND 3, tendo sido, inicialmente, estabelecido o **limite global de 3%**, seguido por uma alteração brusca no PLOA 2009, em que tal **percentual subiu para 20%**, e retrocedeu, nos PLOAs 2010 e 2011, a um **limite global de 5%**, até chegarmos ao **limite mais recentemente utilizado de 4%** da soma das dotações consignadas ao GND 3.

Por outro lado, como dito, a tradicional regra de se conferir a autorização de cancelamento do GND 3 ao Relator-Geral e dos GNDs 4 e 5 aos Relatores Setoriais foi subvertida no período recente. Percebe-se, assim, uma ampliação das autorizações concedidas ao Relator-Geral, que também passa a investir sobre o cancelamento de GNDs 4 e 5, anteriormente restritos aos Relatores Setoriais.

Há, portanto, *modificações qualitativas*, no sentido de novas autorizações incorporadas à atuação do Relator-Geral, desde pelo menos o *Parecer Preliminar do PLOA 2018*, bem como *ampliações quantitativas*, com a elevação dos percentuais de cancelamento sobre o GND 3 ou, no limite, da retirada de qualquer limite percentual de cancelamento, de que é exemplo marcante o PLOA 2020.

⁷ A Câmara dos Deputados possui extenso acervo catalogado e sistematizado dos documentos referentes à tramitação dos projetos de lei orçamentária anual, no sítio <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Para o período que vai de **1995 a 2001**, contudo, há apenas os documentos da *Lei Orçamentária Anual* e de *Banco de Dados (versão Access 97) – Execução e Restos a Pagar*. Para o período subsequente, iniciando-se com o **PLOA 2002**, a documentação acompanha todas as fases de elaboração da lei orçamentária, em sua fase congressional, permitindo o exame detalhado de cada um dos documentos e a reconstituição histórica dos fatos, elementos e papel dos principais atores do processo orçamentário.

As modificações qualitativas mais marcantes nesta reconstituição histórica são: i) a possibilidade de apresentação de emendas para incorporar ao orçamento os efeitos de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional (Parecer Preliminar do PLOA 2020); ii) a incidência da faculdade de cancelamento, pelo Relator-Geral, também sobre GNDs 4 e 5 (desde o Parecer Preliminar do PLOA 2018).

No que diz respeito à autorização para reforço de dotações de investimentos constantes do projeto ou inclusão de obras, ou, acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual, que constaram respectivamente, dos Pareceres Preliminares dos PLOAs 2020 e 2021, pode-se vislumbrar tais modificações como desdobramentos da faculdade relativa à autorização para “alocação de recursos em programações que tenham caráter nacional e que se destinem [...]”, que consta nos Pareceres Preliminares, desta forma, desde o Parecer Preliminar ao Projeto de Lei nº 13/2014-CN (PLOA 2015). Portanto, no caso específico em comento, vislumbra-se mais uma mudança de redação do que propriamente uma inclusão adicional de autorização. De toda forma, nos dois últimos Pareceres Preliminares dos PLOAs (2020 e 2021), as duas espécies de autorizações constam dos respectivos Pareceres Preliminares conjuntamente. Mais remotamente, tais autorizações constam de forma dispersa nos Pareceres Preliminares, dificultando sua sistematização histórica.

A tabela 5 abaixo permite uma visualização das autorizações e montantes passíveis de utilização pelo Relator-Geral do PLOA de forma comparativa, para que se possa ter uma ideia de grandeza em termos de volume e ampliações de montantes (alterações quantitativas), com base nos Pareceres Preliminares dos PLOAs de 2014 a 2021:

Tabela 5. Autorizações e montantes movimentados pelo Relator-Geral

Pareceres Preliminares	Emendas de Relator-Geral (Dedução da reserva de recursos – art. 56, <i>in fine</i>)	20% do saldo da reserva de recursos, distribuídos pelo Relator-Geral (inciso III do art. 57)	Cancelamentos autorizados pelo Parecer Preliminar (VII – Recursos passíveis de utilização pelo Relator-Geral)
PLOA 2014	R\$ 5.459.189.935,00	R\$ 1.552.608.348,00	R\$ 37.640.886.079,60 (4% GND 3 PLOA)
PLOA 2015	R\$ 11.400.000.000,00	R\$ 1.968.889.480,00	R\$ 42.131.497.018,88 (4% GND 3 PLOA)

PLOA 2016	R\$ 39.532.626.347,00 (R\$ 5,9 bilhões para MME e R\$ 33,6 bilhões para compatibilização da meta fiscal)	R\$ 1.000.000.000,00	R\$ 44.028.923.323,00 (4% GND 3 PLOA)
PLOA 2017	R\$ 9.633.673.665,00	R\$ 1.000.000.000,00	R\$ 48.034.740.493,88 (4% GND 3 PLOA)
PLOA 2018	R\$ 8.301.111.277,00	R\$ 600.000.000,00	R\$ 55.571.189.482,86 (4% GND 3 PLOA + 5% GNDs 4 e 5 p/ recomposição)
PLOA 2019	R\$ 382.609.670,00	R\$ 600.000.000,00	R\$ 58.720.009.799,04 (4% GND 3 PLOA + 5% GNDs 4 e 5 p/ recomposição)
PLOA 2020	R\$ 7.209.643.211,00 (R\$ 1,8 bilhão para recomposição do FEFC e R\$ 5,4 bilhões para as demais)	R\$ 300.000.000,00	R\$ 1.556.160.947.388,00 (GNDs 3, 4 e 5 PLOA)
PLOA 2021	R\$ 35.604.978.252,00 (R\$ 35,3 bilhões para repartições constitucionais ou legais de receita para entes federados e apropriação em despesas não sujeitas ao teto de gastos e R\$ 282,6 milhões para emendas nos termos do parecer)	R\$ 300.000.000,00	R\$ 60.162.846.909,88 (4% GNDs 3, 4 e 5 PLOA)

Fonte: Pareceres Preliminares dos PLOAs, disponíveis na página da Câmara dos Deputados e Sistema de Planejamento e Orçamento – SIOP da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia. Compilação e sistematização próprias.

Como se observa, os Relatores-Gerais sempre movimentaram recursos expressivos no desempenho das atribuições conferidas pelos Pareceres Preliminares. Todavia, o fato de não ter havido, até o exercício de 2020, marcação específica que identificasse tais emendas, permitiu que o tema permanecesse de certa forma submerso na agenda política.

Tal situação é ilustrada quando são extraídos os dados do *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento* (SIOP), por meio da seleção dos identificadores de resultado primário (RP) correspondentes às emendas parlamentares. Note-se que, analisando-se a questão das emendas apenas sob a perspectiva da marcação dos RPs, poder-se-ia concluir que as emendas de Relator-Geral do PLOA somente surgiram nos exercícios de 2020 e 2021. Como vimos, tal situação não corresponde, em absoluto, com a realidade. O mesmo pode ser dito sobre as emendas individuais e

sobre as emendas coletivas. A tabela 6 evidencia as dotações dos projetos de lei orçamentária anual com os correspondentes RPs:

Tabela 6. Emendas parlamentares por RP

Ano	Emendas Individuais RP6	Emendas de Bancada Estadual RP7	Emendas de Comissão Permanente RP8	Emendas de Relator-Geral do PLOA RP9
2014	R\$ 8,672 bilhões			
2015	R\$ 9,663 bilhões			
2016	R\$ 9,097 bilhões			
2017	R\$ 9,099 bilhões	R\$ 6,066 bilhões		
2018	R\$ 8,774 bilhões	R\$ 3,071 bilhões		
2019	R\$ 9,144 bilhões	R\$ 4,580 bilhões		
2020	R\$ 9,468 bilhões	R\$ 5,927 bilhões	R\$ 687,286 milhões	R\$ 30,124 bilhões
2021	R\$ 9,670 bilhões	R\$ 7,302 bilhões		R\$ 18,530 bilhões

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia. Sistematização e compilação próprias.

Desta forma, torna-se necessário que se proceda à breve reconstituição histórica acerca dos identificadores de resultado primário (RPs) para que possamos prosseguir com a análise aqui efetuada.

A primeira menção a um código classificador, facultativo, que identificaria se a despesa seria de natureza financeira, ou não, constou da Lei nº 9.995, de 25.07.2000 (LDO 2001), nos seguintes termos:

Art. 14. A lei orçamentária poderá conter **código classificador em todas as categorias de programação, que identificará se a despesa é de natureza financeira ou não-financeira**, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, conforme demonstrativo previsto no art. 8º, § 3º, I, desta Lei. (grifos nossos)

Contudo, a primeira menção expressa ao *identificador de resultado primário* surge com a Lei nº 10.266, de 24.07.2001 (LDO 2002), *in verbis*:

Art. 14. Para fins da apuração do resultado primário previsto no art. 18 desta Lei, o projeto de lei orçamentária conterá código **identificador de resultado primário** em todas as categorias de programação da despesa e em todas as fontes de recursos, que **identificará se a despesa é de natureza financeira ou**

primária, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à lei orçamentária, nos termos do § 1º do art. 8º. (grifos nossos)

No exercício seguinte, a Lei nº 10.524, de 25.07.2002 (LDO 2003) já trouxe a necessidade de discriminação da despesa com a especificação do identificador de resultado primário, e aprimorou a identificação dos RPs (*despesa de natureza financeira, primária obrigatória e primária discricionária*):

Art. 5º Os orçamentos fiscal e da seguridade social **discriminarão a despesa** por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, **especificando** a esfera orçamentária, a modalidade de aplicação, a fonte de recursos, o identificador de uso, **o identificador de resultado primário**, e os grupos de natureza de despesa conforme a seguir discriminados:

[...]

§ 7º O **identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário** previsto no art. 15 desta Lei, devendo constar no projeto de lei orçamentária em todas as categorias de programação da despesa, **identificando** de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em Anexo à lei orçamentária, nos termos do art. 10, § 1º, XIII, desta Lei, **se a despesa é de natureza:**

I - **financeira - 0;**

II - **primária obrigatória**, quando conste do quadro previsto no art. 100 desta Lei - **1;** ou

III - **primária discricionária**, entendidas aquelas não constantes do Anexo previsto no art. 100 desta Lei - **2.** (grifos nossos)

Sobrevieram outros desdobramentos, com a inclusão de novos RPs, de que são exemplos: a identificação de *outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário* (LDO 2004); *despesas primárias que não impactem o resultado primário* (Lei nº 11.086, de 2004, que alterou a LDO 2005); *outras despesas constantes do orçamento de investimento das empresas estatais que não impactam o resultado primário - 4* (LDO 2006); *relativa ao*

Projeto-Piloto de Investimentos Públicos - PPI - 3 (LDO 2007); primária discricionária relativa ao PAC (RP 3) (Lei nº 12.053, de 2009, que alterou a LDO 2009).

Destaca-se, portanto, a finalidade central do identificador de resultado primário, que sempre foi a de *auxiliar a apuração do referido resultado*, por meio da identificação das despesas financeiras, primárias e discricionárias. Contudo, o próprio Poder Executivo terminou por utilizar a referida marcação para outras finalidades, ensejando que, posteriormente, o Poder Legislativo também fizesse o mesmo movimento, como veremos.

A Lei nº 12.919, de 24.12.2013 (LDO 2014) estabeleceu a necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas individuais com o identificador de resultado primário (RP-6) e, também, a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no PLOA.

Em 30.12.2015, a Lei nº 13.242 (LDO 2016) estendeu a obrigatoriedade de execução às programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual para o exercício de 2016, constantes da Seção I do Anexo de Metas e Prioridades daquela lei, em montante correspondente a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015. Contudo, a LDO-2016 não estabeleceu a necessidade de discriminação da despesa de emendas de bancada estadual por meio da criação de um identificador de resultado primário. O identificador de resultado primário de bancada estadual (RP 7) somente veio a ser previsto legalmente no final do exercício de 2016, com aplicabilidade para o exercício de 2017, com a aprovação da Lei nº 13.408, de 26.12.2016 (LDO 2017).

A identificação das emendas de Comissão (RP 8) e de Relator-Geral (RP 9) esteve sempre no centro de disputas entre Poder Executivo e Legislativo, no período recente. Tal identificação foi inicialmente vetada da Lei nº 13.898, de 11.11.2019 (LDO 2020), todavia, foi reincluída por intermédio da alteração da LDO 2020 com a aprovação da Lei nº 13.957, de 18.12.2019, para o exercício de 2020. Ou seja, o próprio Poder Executivo propôs, por intermédio da Mensagem nº 638, de 3 de dezembro de

2019, alteração da LDO 2020 para reincluir as emendas de comissão permanente (RP 8) e as emendas de relator-geral do PLOA (RP 9), após o veto inicial⁸.

A celeuma se estendeu para o exercício subsequente. A Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021) não trouxe a previsão da identificação dos RPs 8 e 9. Isso decorreu da propositura de veto, nos termos indicados pela Mensagem nº 757, de 31 de dezembro de 2020, para o exercício de 2021. O Anexo VIII, previsto no art. 175, da LDO 2021, também foi objeto de veto. Todavia, o veto às programações com identificador de resultado primário RP 8 e RP 9 foi derrubado pelo Congresso Nacional, permanecendo as referidas marcações.

A proposta de projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2022, do Poder Executivo, foi encaminhada ao Congresso Nacional sem a previsão da identificação das emendas de comissão (RP 8) e de Relator-Geral (RP 9). Contudo, a Lei aprovada (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021) trouxe novamente as referidas marcações. Não houve propositura de veto pelo Poder Executivo nesta última oportunidade.

O atual dispositivo (§ 4º do art. 7º da LDO 2022) permanece registrando a finalidade central do identificador de resultado primário (RP), de auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, e prevê a identificação das emendas parlamentares, como se segue:

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP visa a auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2022, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

⁸ O PLN nº 51, de 2019, que alterava a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO 2020), também foi encaminhado com a previsão do art. 64-A: “A execução das programações das emendas impositivas observará as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores”. Tal dispositivo, contudo, foi objeto de veto. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8052496&ts=1576755295166&disposition=inline>>. Acesso em: 25 out. 2021.

- a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);
 - b) discricionária não abrangida pelo disposto na alínea "c" deste inciso (RP 2);
 - e
 - c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:**
 - 1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição (RP 6);**
 - 2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda à Constituição nº 100, de 26 de junho de 2019 (RP 7);**
 - 3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); ou**
 - 4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9);**
- III - primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4). (grifos nossos)

Percebe-se, portanto, que as emendas de Relator-Geral do PLOA não trazem qualquer ineditismo ao cenário de discussão e aprovação do projeto de lei orçamentária anual. A novidade recente, relativa à utilização do identificador de resultado primário *RP 9* para a marcação de tais emendas, não gerou, *em si mesma*, qualquer disfuncionalidade. Destarte, mesmo na inexistência da marcação específica do *RP 9*, a movimentação de recursos por meio das emendas de Relator-Geral teria ocorrido.

Todavia, do ponto de vista da gestão orçamentária e financeira do governo federal a identificação da emenda de Relator-Geral por meio do *RP 9*, trouxe questionamentos e restrições significativas, haja vista a regulamentação anual existente na LOA relativa às alterações das programações orçamentárias decorrentes das emendas parlamentares. Vejamos brevemente tal questão.

A Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021 (LOA 2021), autoriza a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas, atendidas algumas condições:

Art. 4º **Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei**, desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, **não cancelem dotações decorrentes de emendas, ressalvadas as disposições dos §§ 7º a 9º**, e atendam as seguintes condições:

[...]

§ 7º **Somente poderão ser cancelados valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação das emendas quando cumulativamente:**

I - houver impedimento técnico ou legal que impeça a execução da despesa, em consonância com o disposto no § 2º do art. 67 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

II - houver solicitação ou concordância do autor da emenda;

III - os recursos forem destinados à suplementação de dotações correspondentes a:

a) outras emendas do autor; ou

b) programações constantes desta Lei, caso em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão complementar único subtítulo; e

IV - não houver redução do montante das dotações orçamentárias destinadas nesta Lei e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 9º Após os remanejamentos efetuados de acordo com o disposto no § 7º, **a execução orçamentária deverá manter a identificação das emendas e dos respectivos autores**, inclusive no caso da suplementação prevista na alínea "b" do inciso III do § 7º. (grifos nossos)

A redação da LOA 2020 pouco foi modificada em relação à atual previsão normativa, como se pode notar:

Tabela 7. Autorizações para cancelamentos de emendas nas LOAs 2020 e 2021

LEI Nº 13.978, DE 17 DE JANEIRO DE 2020 (LOA 2020)	LEI Nº 14.144, DE 22 DE ABRIL DE 2021 (LOA 2021)
Seção III	Seção III
Da Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares	Da Autorização para a Abertura de Créditos Suplementares
Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei , desde que compatíveis com a obtenção do resultado primário necessário ao cumprimento da meta estabelecida na LDO-2020 e com os limites de despesas primárias de que tratam os arts. 107, 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não cancelem dotações decorrentes de emendas, ressalvadas as disposições dos §§ 7º a 9º , e atendam as seguintes condições:	Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei , desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, não cancelem dotações decorrentes de emendas, ressalvadas as disposições dos §§ 7º a 9º , e atendam as seguintes condições:
§ 7º Somente poderão ser cancelados valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas quando cumulativamente ocorrerem as seguintes condições:	§ 7º Somente poderão ser cancelados valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação das emendas quando cumulativamente :
I - impedimento técnico ou legal que impeça a execução da despesa;	I - houver impedimento técnico ou legal que impeça a execução da despesa, em consonância com o disposto no § 2º do art. 67 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;
II - solicitação ou concordância do autor da emenda;	II - houver solicitação ou concordância do autor da emenda;
III - destinação dos recursos à suplementação de dotações correspondentes a outras emendas do autor, no caso de impedimento parcial ou total, ou de uma única programação constante da lei orçamentária vigente, no caso de impedimento total; e	III - os recursos forem destinados à suplementação de dotações correspondentes a: a) outras emendas do autor; ou b) programações constantes desta Lei, caso em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão complementar único subtítulo; e
IV - não redução do montante das dotações orçamentárias destinadas nesta Lei, por autor, a ações e serviços públicos de saúde.	IV - não houver redução do montante das dotações orçamentárias destinadas nesta Lei e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde.
§ 9º Os remanejamentos decorrentes do disposto no § 7º poderão remanejar valores entre grupos de natureza de despesa e deverão possibilitar a identificação da emenda e do respectivo autor, especialmente quando da execução das programações objeto de suplementação.	§ 9º Após os remanejamentos efetuados de acordo com o disposto no § 7º, a execução orçamentária deverá manter a identificação das emendas e dos respectivos autores , inclusive no caso da suplementação prevista na alínea "b" do inciso III do § 7º.

A análise efetuada pelo TCU sobre as Contas de 2020 também trouxe ponderações a tal respeito:

A destinação de volume expressivo de emendas de relator-geral para honrar despesas correntes requer uma análise mais aprofundada dos seus **reflexos sobre a dinâmica da execução orçamentária, uma vez que, segundo o art. 4º da LOA 2020, o Poder Executivo somente poderia cancelar dotações mediante solicitação ou concordância do autor da emenda (§ 7º, inciso II), o que exige envio de projeto de lei.** Há que se examinar, sob o ponto de vista da razoabilidade, se despesas correntes, em especial as de caráter continuado, efetivamente deveriam depender de emendas de relator-geral para serem honradas. (BRASIL, 2021e, 303/304, grifos nossos).

Portanto, a questão, no caso, seriam as consequências de tal espécie de emenda relativamente às demais regras normativas previstas no atual arcabouço orçamentário-fiscal, que trazem condicionantes e restrições significativas, com impactos nada triviais para a gestão orçamentária e fiscal do governo federal. De toda forma, as colocações aqui feitas, neste quesito, possuem caráter preliminar, pois há necessidade de uma avaliação mais aprofundada em relação ao tema, de complexidade considerável. Não se pode, contudo, deixar de registrar que tais questões relacionam-se ao esforço direcionado de ampliação de protagonismo, pelo Congresso Nacional, em relação à temática orçamentária, com decorrências significativas na relação entre os Poderes. Tais indícios apontam para mudanças de caráter mais estruturante no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Retomando-se a questão da mudança de padrão das emendas de Relator-Geral do PLOA, há que mencionar, por fim, que tal constatação também foi expressamente registrada na análise das Contas do exercício de 2020 efetuada pelo TCU:

Embora em 2020 as emendas de relator-geral tenham totalizado R\$ 151,33 bilhões, cumpre registrar que 80% deste valor (R\$ 121,21 bilhões) se referem a emendas de ordem técnica (mudança de fonte e outros ajustes previstos no art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN), não classificadas com identificador de resultado primário específico. Os 20% restantes (R\$ 30,12 bilhões) dizem respeito a emendas RP-9, que decorreram de especificações havidas no Parecer Preliminar do relator-geral, submetido e apreciado pela CMO.

Apesar de constar do Parecer Preliminar, o perfil das emendas de 2020 suscita um exame mais detido, para que possam ser identificadas as possíveis causas de tão substancial mudança de padrão. Nota-se que, entre 2017 e 2019, a quantidade de emendas de relator-geral manteve a média de 3,0% em relação ao total de emendas apresentadas, em cada exercício, por tipo de autoria. Em 2020, foram apresentadas 1.621 emendas de relator-geral, quantitativo que representou 15,5% do total de emendas e superou, em 523%, as emendas desse tipo apresentadas no exercício anterior.

A mudança no padrão das emendas de relator-geral não se limitou ao quantitativo, chamando atenção também o volume de recursos. Enquanto no triênio 2017-2019 as emendas de relator-geral somaram R\$ 165,82 bilhões, o que representou, em média, 70,3% do total de emendas apresentadas, em 2020, aquelas emendas totalizaram R\$ 151,33 bilhões. O montante, 379% maior do que o verificado em 2019, representou 87,8% do volume global de emendas apresentadas ao PLOA 2020. (BRASIL, 2021e, p. 301).

Em síntese, a reconstituição histórica dos Pareceres Preliminares dos PLOAs permite comprovar que tais peças são as regras reais e efetivas do jogo orçamentário em sua fase congressual e que tais peças sempre previram, não somente a participação ativa do Relator-Geral, mas também seus poderes e autorizações de forma concreta, respeitadas as linhas gerais das Resoluções. Percebeu-se, assim, principalmente nos últimos anos, um alargamento de tais atribuições e competências, com reflexos significativos nas relações entre os Poderes e na gestão orçamentária e fiscal do governo federal, demandando novas pesquisas e análises.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou destacar um tema específico dentro do panorama mais amplo das emendas parlamentares, qual seja, o das emendas de Relator-Geral do PLOA, dada a centralidade do tema na ordem do dia. Para tanto, procurou-se elaborar uma reconstituição histórica das fases da CMO, pelas lentes das regulamentações especificamente introduzidas pelas suas quatro principais Resoluções, investigando-se os contornos das emendas de Relator-Geral em cada uma delas.

Ademais, intentou-se explorar o conteúdo dos delineamentos normativos e das regras do jogo introduzidas pelos Pareceres Preliminares, ao disciplinarem as normas a serem obedecidas por cada um dos atores políticos envolvidos na fase de discussão congressual. O estudo das normas regimentais do Congresso Nacional traz elementos muito relevantes para a compreensão das modificações atualmente em curso no processo orçamentário de forma mais ampla. Para reforço da importância de tal análise, destacamos a advertência dos estudiosos:

As análises que tratam da participação dos parlamentares no processo orçamentário tendem a negligenciar, quando não simplesmente ignorar a importância do ordenamento interno adotado pela CMO. Em verdade, repete-se nesse caso um vício mais profundo e arraigado das análises sobre o funcionamento do sistema político brasileiro: o de superestimar a importância das regras eleitorais e dos incentivos que estas conteriam ao individualismo e à fragmentação partidária. A apreciação do orçamento, a participação dos parlamentares nesse processo por meio da apresentação de emendas são vistas com essas lentes. No entanto, insistimos, as leis eleitorais não são as únicas instituições que importam. Há outras restrições a considerar. No caso, as regras internas adotadas pela própria comissão – seu regulamento interno – disciplinam de forma estrita a apresentação e a aprovação de emendas. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 48/49)

As Resoluções que regulamentam o funcionamento da CMO evoluíram significativamente desde a edição da Resolução nº 1, de 1991-CN, tratando de forma

mais sistematizada sobre o amplo conjunto de temas sobre os quais há necessidade de diretrizes gerais. A primeira fase das Resoluções foi bastante lacunosa e, somente após o escândalo dos “Anões do Orçamento”, em 1993, houve mudanças significativas com a introdução da Resolução nº 2, de 1995-CN, que trouxe restrições importantes para as atribuições do Relator-Geral. Contudo, com exceção da segmentação do tratamento da receita, que trouxe importante delimitação aos poderes do Relator-Geral, percebe-se que as Resoluções nº 1/2001-CN e nº 1/2006-CN remetem e demandam complementação normativa, papel desempenhado efetivamente pela regra estabelecida pelo Parecer Preliminar.

Concretamente, as regras do jogo orçamentário são estabelecidas nos Pareceres Preliminares do PLOA. É nestes documentos que se encontram estampadas, de forma clara, as restrições, limitações e autorizações conferidas aos Relatores-Gerais para a desincumbência de suas atribuições. E a análise histórica permite verificar que, primeiramente, sempre houve emendas de Relator-Geral para além das hipóteses de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, com previsão regimental. Em outras palavras: a tradicional vedação à apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, sempre encontrou várias exceções, expressamente consignadas nos Pareceres Preliminares, desde o Parecer Preliminar ao PLN nº 32, de 2001-CN (PLOA 2002).

Além disso, percebe-se, mais recentemente, progressivo alargamento de competências do Relator-Geral do PLOA, que podem ser tidas como decorrências de um maior protagonismo do Congresso Nacional no trato com as questões orçamentárias e que se amplia desde a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

Contudo, há necessidade de se verificar se algumas das *novas regras*, contidas nos Pareceres Preliminares, são episódicas ou pontuais ou se representam, efetivamente, alterações estruturais de cunho mais permanente. Para ilustrar tal possibilidade, cite-se a alteração brusca, mas pontual, contida no Parecer Preliminar ao PLN nº 38, de 2008-CN (PLOA 2009), que autorizou o Relator-Geral cancelar dotações consignadas no PLOA 2009 a *Outras Despesas Correntes* (GND 3) até o

limite global de 20% (vinte por cento) da soma das dotações desse GND. Como visto, nos exercícios subsequentes, tal regra não se manteve prevista nos Pareceres Preliminares, retomando-se o patamar anteriormente utilizado, embora com alguma alteração incremental.

Desta forma, as consequências da ampliação de poderes do Relator-Geral ainda precisam ser melhor aquilatadas, seja em decorrência da sedimentação natural das regras do processo orçamentário, que possuem nítido cunho incremental, seja em decorrência dos impactos e desafios não triviais trazidos para gestão orçamentária e financeira do governo federal, que devem ser objeto de maiores reflexões e de novos estudos analíticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. (1994). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada através do requerimento n. 151/93 - CN**, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 21 de janeiro de 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/84896>>. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 6 de 2019**. 20 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

BRASIL. (1991). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 1991-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1991/resolucao-1-17-maio-1991-536680-publicacaooriginal-27673-pl.html>> . Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. (1993). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 1993-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1993/resolucao-1-3-junho-1993-536681-norma-pl.html>>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. (1995). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 2, de 1995-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1995/resolucao-2-1995-497946-norma-pl.html>>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. (2001). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2001-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. (2006). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. (2013). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **PARECER PRELIMINAR. Projeto de Lei Orçamentária para 2014 (Projeto de Lei nº 9/2013-CN)**. Brasília, 21 nov. 2013.

BRASIL. (2014). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **PARECER PRELIMINAR. Projeto de Lei Orçamentária para 2015 (Projeto de Lei nº 13/2014-CN)**. Brasília, 10 dez. 2014.

BRASIL. (2015). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer Preliminar ao PL nº 7, de 2015-CN (PLOA 2016)**. Brasília, 03 dez. 2015.

BRASIL. (2016). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **PARECER PRELIMINAR. Projeto de Lei Orçamentária para 2017 (Projeto de Lei nº 18/2016-CN)**. Brasília, 24 nov. 2016.

BRASIL. (2017). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **PARECER PRELIMINAR. Projeto de Lei Orçamentária para 2018 (Projeto de Lei nº 20/2017-CN)**. Brasília, 20 nov. 2017.

BRASIL. (2018). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **PARECER PRELIMINAR. Projeto de Lei Orçamentária para 2019 (Projeto de Lei nº 27/2018-CN)**. Brasília, 20 nov. 2018.

BRASIL. (2019). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer (CN) nº 56, de 2019. Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 22, de 2019, que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2020**. Brasília, 04 dez. 2019. Disponível em

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/parpre/Parecer_Preliminar.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. (2021). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer (CN) nº 2, de 2021 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28, de 2020, que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.** Brasília, 04 mar. 2021.

BRASIL. (2000). **Lei n. 9.995 de 25 de julho de 2000.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9995.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2001a). **Lei n. 10.266 de 24 de julho de 2001.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 jul. 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10266.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2002). **Lei n. 10.524 de 25 de julho de 2002.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10524.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2013a). **Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 dez. 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2015a). **Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências.

Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/L13242.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2019a). **Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 nov. 2019. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2020). **Lei n. 14.116, de 31 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2020. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2021a) **Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 20 ago. 2021. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. (2015b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2015. Brasília, 2014. 212 p.

BRASIL. (2021b). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850**. Decisão monocrática. Relatora: Ministra Rosa Weber. 10 de junho de 2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346694191&ext=.pdf>> Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. (2021c). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851**. Decisão monocrática. Relatora: Ministra Rosa Weber. 10 de

junho de 2021. Disponível em:
<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346721118&ext=.pdf>>

Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. (2021d). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Despacho. Relatora: Ministra Rosa Weber. 16 de junho de 2021. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346752863&ext=.pdf>>

Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. (2021e). Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020**. TC 014.922/2021-5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/96/F1/6B/CCE5A710ABFA7E97F18818A8/RELATORIO-MIN-WAR-2021-6-24.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. (2021f). Tribunal de Contas da União. **Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020**. TC 014.922/2021-5. Sessão de 30/06/2021. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/data/files/53/85/6B/3E/7CE5A710ABFA7E97F18818A8/CG2020%20-%20PARECER%20PREVIO%20FINAL%20-%20versao%2029jun2021.pdf>>.

Acesso em: 14 out. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GREGGIANIN, Eugênio (coord.). **A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Contexto histórico, atribuições, objetivo e importância**. In 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Brasília, 2011.

MORAU, Caio Chaves; GALUPPO, Renato Campos. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Petição inicial**. Brasília, 06 de junho de 2021. Disponível em <<https://static.poder360.com.br/2021/06/cidadania-adpf-orcamento.pdf>> . Acesso em: 22 out. 2021.

PIRES, Breno. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 08 mai. 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>> Acesso em: 14 set. 2021.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998.

SERRA, José. **Orçamento no Brasil: as raízes da crise**. São Paulo: Atual Editora, 1994.

VEJA. São Paulo: Abril, edição 1.310, ano 26, n. 42, 20 outubro 1993. 114 p.