



Plafor

Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira

Emendas
Parlamentares

Rodrigo Ricelly Avelino Leite

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Ministério da Educação

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bl. "L" – 4º Andar, Brasília – DF – 70047-900
Telefone: (61) 2022-8618 Site: <http://portal.mec.gov.br>

Ministro da Educação

Milton Ribeiro

Secretário da Setec

Tomás Dias Sant'Ana

**Diretor de Desenvolvimento da Rede Federal
de Educação Profissional, Científica e
Tecnológica**

Kedson Raul de Souza Lima

**Coordenação- Geral de Desenvolvimento de
Pessoas da Rede Federal de Educação
Profissional, Científica e Tecnológica**

Silvilene Souza da Silva

Coordenação do GT PlaforEdu

Patrícia Maia

Coordenador do PlaforEdu

Fábio Ribeiro

Equipe Técnica do Curso**Professor-Autor**

Rodrigo Ricelly Avelino Leite

Coordenação Pedagógica

Marcos Antônio de Oliveira

Administrativo

Allen Gardel Dantas de Luna

Design Instrucional

Fabiane Beletti da Silva

Design Gráfico

Carol Costa

Eduarda Moreira

Diagramação

Eduarda Moreira

Revisão Linguística

Wagner Ramos Campos

Produção Audiovisual

Madeline Jales

Glácio Gley Menezes de Souza

Laurence Campos

Rodolfo da Silva Costa

Produzido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN).
Este trabalho está licenciado sob uma Licença Atribuição-NãoComercial-Compartilhual 4.0 Internacional.
Para ver uma cópia desta licença, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.pt>.



Sumário	
Palavra do Professor	4
Ementa	6
1 - Introdução	7
1.1 - Aspectos históricos das emendas parlamentares ao orçamento	8
2 - O processo legislativo orçamentário	9
2.1 - Agentes envolvidos no processo legislativo	10
2.2 - Fluxo do Orçamento no Congresso Nacional	17
3 - Classificação das Emendas Parlamentares	22
3.1 - Emenda Parlamentar Individual	25
3.2 - Emenda Parlamentar de Bancada	30
3.3 - Emenda Parlamentar de Comissão	33
3.4 - Emenda Parlamentar de Relatoria	35
3.5 - Emenda Parlamentar Estadual	37
4 - Execução e prestação de contas de recursos oriundos de emendas parlamentares	38
Considerações Finais	43
Referências	44

Palavra do Professor

Caro aluno,

O presente material compõe uma série de cadernos elaborados pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), sobre a temática "Orçamento Público", através de uma equipe de servidores com ampla experiência prática nas áreas de planejamento, orçamento e finanças. É uma apostila voltada, principalmente, para servidores ocupantes de cargos de gestão em instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Sendo feita de servidor para servidor, buscou-se utilizar uma linguagem clara, direta, didática e, acima de tudo, prática, de forma que, para além dos gestores, o material aqui presente também pode ser de grande valia para quaisquer servidores que atuem nas áreas de administração, orçamento e/ou finanças. Para um melhor entendimento dos conteúdos listados, além do uso de linguagem direta e prática, lançou-se mão de imagens, tabelas e exemplos.

Este caderno trata de emendas parlamentares ao orçamento e está organizado em quatro seções. A Seção 1 basicamente introduz o assunto, trazendo alguns conceitos que irão facilitar o entendimento a respeito das emendas, seus aspectos históricos e as principais disposições normativas referentes ao assunto. A Seção 2, aborda as principais pessoas envolvidas no trâmite do orçamento federal no Poder Legislativo, além do fluxo processual que ocorre a cada ano dentro daquele Poder, sempre com foco nas emendas parlamentares. Com isso, ela já permitirá a você entender um pouco mais sobre os agentes envolvidos e sobre o trabalho realizado anualmente pelo Congresso Nacional.

As Seções 3 e 4 trazem outros tópicos relevantes sobre a matéria. Na primeira delas, você verá que não existe apenas um tipo de emenda

parlamentar, mas sim quatro. Cada tipo é tratado detalhadamente, com as principais definições a seu respeito e exemplos dessas emendas dentro do orçamento das instituições. A Seção 4, por fim, traz algumas informações importantes a respeito da execução orçamentária e prestação de contas dos recursos oriundos de emendas, além de algumas sugestões práticas para facilitar o uso desses recursos na sua instituição.

Por fim, as considerações finais trazem uma breve descrição do que foi abordado ao longo do caderno, além de uma sugestão para incrementar o seu orçamento com recursos de emendas parlamentares.

Espero que o conteúdo ora apresentado permita a você conhecer esse instrumento orçamentário que vem crescendo bastante em importância nos últimos anos, com as recentes alterações normativas sobre o tema. Assim o objetivo é que, com o conhecimento adquirido, você possa potencializar os recursos da sua instituição, arrecadando mais recursos de emendas parlamentares, além de uma execução eficiente e prestação de contas adequada.

Boa leitura!

O autor!

"O principal objetivo da educação é criar homens que sejam capazes de fazer coisas novas, não simplesmente repetir o que as outras gerações fizeram."

(Jean Piaget)

Ementa

Nesta disciplina, o cursista entenderá os principais aspectos relativos às emendas parlamentares no contexto do orçamento público. Compreenderá o aspecto histórico da inserção dessa ferramenta no ordenamento jurídico, a previsão legal de emendas ao orçamento, os tipos de emendas parlamentares e seus respectivos processos de elaboração. Verificará ainda disposições acerca da execução e prestação de contas. Ainda, o caderno abordará cenários para auxiliar o processo de captação de recursos através de emendas parlamentares.

1 - Introdução

Para iniciar o tema deste caderno, nada melhor do que o próprio conceito de Emendas Parlamentares. De acordo com o Senado Federal, *“são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo”*. Em outras palavras, pode-se dizer que as emendas parlamentares ao orçamento são ajustes, dentro da lei orçamentária anual, feitos pelos parlamentares (deputados e senadores), acrescentando, remanejando ou mesmo excluindo dotações oriundas da Proposta de Lei Orçamentária enviada pelo Chefe do Poder Executivo.

As emendas permitem, deste modo, que o Poder Legislativo tenha uma maior capacidade de influenciar no orçamento (dentro de determinados limites) e, conseqüentemente, nas políticas públicas governamentais. Outro detalhe interessante do conceito apresentado é que as emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar. Desta forma, elas não significam somente aumentos ao orçamento (embora esse seja o tipo mais comum). Pode haver emendas de supressão ou redução, como se verá com mais detalhes ao longo deste caderno. Também será visto que, mesmo as que acrescentam recursos, se não tiverem uma fonte já prevista, devem ter uma compensação, através de uma anulação de outras despesas, ou com a informação da nova receita que subsidiará os seus recursos .

Nos últimos anos, com as sucessivas limitações orçamentárias (por exemplo, com a aprovação do teto de gastos do Governo Federal), alinhadas às modificações no ordenamento jurídico que expandiram o volume e alcance das emendas parlamentares, estas passaram a ser

uma “válvula de escape” no orçamento de muitos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inclusive das instituições da RFEPCT, permitindo que elas reduzissem um pouco essas perdas orçamentárias.

1.1 - Aspectos históricos das emendas parlamentares ao orçamento

Ao longo dos últimos dois séculos, desde a independência do Brasil, o orçamento público sempre foi muito mais atrelado ao Poder Executivo. No entanto, ainda nos tempos do império, já começaram a surgir mecanismos para permitir ao Poder Legislativo alguma participação no processo orçamentário. Inicialmente de forma tímida, cabendo ao Legislativo apenas a aprovação dos orçamentos enviados pelo Executivo, essa participação foi sendo aumentada ou diminuída em função de cada momento político do Brasil, refletido nas respectivas constituições promulgadas ao longo de sua história.

Indo adiante, a Constituição Federal atualmente vigente no país, promulgada em 1988, trouxe duas novidades nesse aspecto, em relação a sua antecessora: a primeira delas foi a previsão para o Legislativo propor emendas ao orçamento anual; a segunda foi a percepção de uma relação bem mais íntima entre planejamento e orçamento, inclusive com a previsão de novos instrumentos inerentes a essas áreas, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Após a CF/88, é possível destacar outros momentos posteriores que trouxeram modificações, impactando a situação das emendas parlamentares ao orçamento. Essas modificações foram trazidas, em geral, através de emendas à constituição, leis, resoluções, etc. Dentre elas, destaca-se a publicação da Resolução 01/2006, do Congresso Nacional, que dispõe, em detalhes, sobre o processo de tramitação da Lei Orçamentária Anual no âmbito da Comissão Mista de Orçamento (que é

quem conduz o processo de estudos e análises do orçamento no poder Legislativo). Essa resolução trata sobre muitos aspectos relativos às emendas. Ao longo do curso, serão vistos muitos dispositivos dela.

Outro momento importante relativo ao assunto deste caderno foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 86/2015, que garantiu um percentual mínimo obrigatório para a execução de emendas parlamentares individuais - criando as chamadas emendas impositivas. Antes disso, o Executivo tinha liberdade para vetar qualquer tipo de emenda apresentada pelo Congresso, o que causava uma necessidade maior de negociações entre esse Poder e o Legislativo, as quais nem sempre eram transparentes.

Poucos anos após a EC 86/2015, foi aprovada também a EC 100/2019, que garantiu um percentual mínimo para custear outro tipo de emenda parlamentar, a chamada Emenda de Bancada. A EC 100/2019 criou, portanto, as chamadas emendas obrigatórias de bancada (ou emendas impositivas de bancada). Como o próprio nome já diz, são criadas pelas respectivas bancadas estaduais ou regionais do Congresso Nacional. Esse tema será tratado com maiores detalhes em subseção específica deste caderno.

Essa curta Seção 1 foi apenas introdutória. O principal conteúdo em relação às emendas está contido nas seções 2, 3 e 4. A Seção 2, a seguir, auxilia no entendimento do assunto, ao tratar de como se dá o processo legislativo relativo ao orçamento público brasileiro, sob a ótica das emendas.

2 - O processo legislativo orçamentário

O processo orçamentário é usualmente descrito pela doutrina de Direito Financeiro como um ciclo. Esse ciclo consiste em quatro fases: 1) elaboração e planejamento; 2) discussão e aprovação; 3) execução e; 4)

avaliação e controle. Os cadernos de [gestão orçamentária](#) e [fontes de recursos](#), que também fazem parte desta série, trazem mais detalhes sobre o ciclo orçamentário. Para o entendimento das emendas parlamentares, será tratada, nesta seção, de apenas uma parte da segunda fase do ciclo (discussão e aprovação). Deste modo, serão vistos alguns aspectos inerentes ao trâmite da Lei Orçamentária Anual (LOA) dentro do Congresso Nacional, as comissões e demais instâncias responsáveis por executar determinadas etapas do processo, bem como o fluxo e principais aspectos voltados ao procedimento de inserção de emendas parlamentares ao orçamento.

2.1 - Agentes envolvidos no processo legislativo

Para entender melhor o processo orçamentário, nesta subseção e na próxima serão apresentados alguns agentes (pessoas, comissões, grupos de trabalho) envolvidos no processo orçamentário, bem como suas respectivas atribuições. Dentre eles, o principal é a **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO**. Ela é responsável por uma série de análises, estudos e pareceres sobre a elaboração e execução do orçamento. Os demais agentes podem ser entendidos como suporte ao trabalho da CMO.

Indo mais fundo, a CMO tem competência para emitir parecer e deliberar sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais, e aos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, assim como sobre as contas apresentadas pelo Executivo. Além disso, ela basicamente atua em qualquer aspecto que tenha relação com orçamento e finanças, como relatórios de gestão fiscal, documentos do TCU sobre indícios de irregularidades em obras e serviços, prestações de contas dos órgãos e

entidades da Administração Pública Federal, decretos de programação orçamentária, etc. Para esta aula, o foco será dado nas suas atribuições relativas à análise e emissão de parecer sobre o Projeto de LOA, especialmente no tocante às emendas parlamentares. Antes, porém, é necessário saber que a CMO compõe-se de 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes, de forma proporcional à representação partidária no Congresso. Sua composição é atualizada a cada sessão legislativa (ano). Ainda, ela deverá ter um presidente e três vice-presidentes, funções que serão exercidas de forma alternada entre os senadores e deputados federais.

A Resolução 01/2006-CN instituiu vários comitês permanentes para subsidiar os trabalhos da CMO. De certa forma, como já mencionado acima, esses comitês são uma espécie de anexos da CMO, tanto que os membros titulares da CMO não podem compor tais comitês. Eles são quatro, no total:

Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária: como o nome já sugere, ele tem a função mais voltada para as etapas de execução, avaliação e controle do ciclo orçamentário, verificando o andamento da execução orçamentária e financeira, apreciando as informações e relatórios de execução enviados pelo TCU, etc. Por essa razão, não é tão relevante em relação às emendas parlamentares.

Comitê de Avaliação da Receita: tem a finalidade de analisar a estimativa das receitas constantes do projeto da LOA. Além disso, também age na execução, acompanhando o andamento da evolução na arrecadação de receitas, ou seja, se elas estão sendo realizadas como previsto.

Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves: cabe a ela basicamente agir nas

etapas de execução e controle, realizando fiscalizações, analisando obras e serviços em que forem identificados indícios graves de irregularidade e propondo melhorias para o controle externo sobre obras e serviços. Basicamente, nenhuma de suas atribuições tem correlação direta com as emendas parlamentares.

Comitê de Admissibilidade de Emendas: esse comitê tem total correlação com as emendas parlamentares, como o próprio nome já diz. A ele cabe propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de LOA, de LDO e do PPA. A CMO só pode iniciar as votações após a deliberação do comitê de admissibilidade de emendas.

Vistas, portanto, as principais características da CMO e dos comitês a ela relacionados, serão vistas agora três figuras (pessoas e não mais grupos) também de grande importância no procedimento de estudos e aprovação do orçamento federal: o Relator da Receita, os Relatores Setoriais e o Relator-Geral. Todos eles são indicados em até cinco dias após o início dos trabalhos da CMO no ano e cada um tem atribuições específicas. Veja um pouco mais sobre cada um deles:

Relator da Receita: a ele compete a análise da estimativa de receita e das respectivas emendas. De forma simples, deve-se entender que o projeto de LOA encaminhado ao Congresso pelo Presidente da República contempla a previsão de receitas para o ano em questão. O Relator da Receita, em seu relatório, analisa a pertinência da metodologia de cálculo, fatores legais envolvidos, etc. Só que, além da previsão de receitas originárias do Projeto de LOA enviado pelo Executivo, os parlamentares podem propor emendas às receitas, desde que essas emendas atendam a uma série de critérios (isso será visto com mais detalhes na Seção 3). Então, basicamente, o Relator anual da Receita analisará tais questões, com o auxílio do Comitê de Avaliação de Receita (já citado acima), do

qual ele também faz parte, e então consolidará seu parecer no Relatório da Receita. Esse relatório deverá conter, dentre outros pontos:

- Exame da conjuntura macroeconômica e do endividamento e seu impacto sobre as finanças públicas;
- Análise da evolução da arrecadação das receitas e da sua estimativa no projeto, com ênfase na metodologia e nos parâmetros utilizados;
- Demonstrativo das receitas reestimadas, comparando-as com as do projeto, classificadas por natureza e fonte;
- Demonstrativo das propostas de pareceres às emendas à receita e de renúncia de receitas;
- O montante de eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas, discriminando as variações positivas e negativas por natureza e fonte de recursos;
- A verificação do atendimento às normas constitucionais e legais pertinentes à receita, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Relatores Setoriais: para entender o trabalho dos relatores setoriais, é preciso antes saber que o projeto de lei orçamentária anual, ao chegar ao Congresso Nacional, é dividido em 16 áreas temáticas. Cada área temática terá um relatório, de responsabilidade do seu respectivo relator setorial. Cada uma das áreas temáticas em que se divide o orçamento está listada na Tabela 01, abaixo:

Tabela 01 - Áreas temáticas do orçamento

Item	Área Temática	Item	Área Temática
<u>1</u>	Transporte	<u>9</u>	Minas e Energia
<u>2</u>	Saúde	<u>10</u>	Esporte
<u>3</u>	Educação e Cultura	<u>11</u>	Meio Ambiente
<u>4</u>	Integração Nacional	<u>12</u>	Fazenda e Planejamento
<u>5</u>	Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário	<u>13</u>	Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas
<u>6</u>	Desenvolvimento Urbano	<u>14</u>	Trabalho, Previdência e Assistência Social
<u>7</u>	Turismo	<u>15</u>	Defesa e Justiça
<u>8</u>	Ciência e Tecnologia e Comunicações	<u>16</u>	Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores

Fonte: Autor

Os Relatores Setoriais emitem, portanto, um relatório com as dotações, emendas e demais aspectos orçamentários inerentes à sua área temática. Para isso, devem ser realizados debates nas comissões permanentes do Legislativo que tratem do seu tema, inclusive podendo ser convidados representantes da sociedade civil para participar desses debates. O relatório contemplará um texto com a análise do relator, a lista de emendas (individuais e coletivas, de apropriação e remanejamento) daquela área, as emendas não atendidas (rejeitadas), os cancelamentos, as emendas de relator setorial e demonstrativos das alterações realizadas em relação ao PLOA, por órgão.

Saiba mais:

Os relatórios setoriais podem ser facilmente encontrados no site da [Câmara dos Deputados](#), estando disponíveis para acesso do público geral.

Por fim, é importante saber que, na elaboração de seus relatórios, os relatores setoriais devem observar diretrizes, parâmetros e competências estabelecidos pelo Relator-Geral, em seu relatório preliminar. As atribuições do Relator -Geral estão descritas a seguir.

Relator-Geral: tem papel fundamental no processo de estudo e aprovação do PLOA. É designado a cada ano pelas lideranças partidárias, sendo um membro da Câmara ou do Senado (se alternam na relatoria anualmente). Para auxiliar na elaboração dos seus trabalhos, o Relator-Geral pode ter até 2 (dois) comitês para apoio, a seu critério, com o mínimo de 3 (três) e o máximo de 10 (dez) integrantes, por ele indicados. Os principais documentos elaborados pelo Relator-Geral são o Relatório preliminar e o Relatório Final, também conhecido por Relatório do Relator-Geral. Ambos serão alvo de parecer por parte da CMO. Através desses relatórios, o relator exerce uma série de competências a ele destinadas.

No relatório preliminar, por exemplo, serão estabelecidos os parâmetros e critérios para os trabalhos de relatoria setorial e para o relatório final. Esse documento terá duas partes: na primeira (chamada de parte geral), estarão contidas análises das metas fiscais, dos limites legais, das despesas, da programação orçamentária e outros temas relevantes; na segunda parte, chamada de parte especial, estarão as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelos relatores setoriais e pelo próprio Relator-Geral, para o remanejamento e cancelamento de dotações, além das suas competências gerais, os

cancelamentos prévios, as propostas de ajustes nas despesas decorrentes do Relatório da Receita, as orientações específicas referentes à apresentação das emendas de Relator, bem como a sua classificação, o valor mínimo por bancada estadual, para as emendas de apropriação e as medidas saneadoras necessárias para a correção de erros, omissões ou inconsistências.

No relatório geral ou final, deve ser apreciado o texto da lei, a compatibilidade do PLOA com o PPA e a LDO. Também podem ser propostas alterações nas emendas de bancada, por solicitação desta. Uma outra atribuição do relatório final é realizar as compensações nas despesas decorrentes de aprovação de emenda que acarrete redução da receita. Além disso, nele também estarão as emendas de Relator, acompanhadas dos respectivos fundamentos técnicos e legais e do demonstrativo dessas emendas por modalidade. Ainda em relação às emendas, cabe ao Relator-Geral, através do relatório final, apresentar demonstrativos:

- Do seu voto às emendas individuais à despesa, por tipo de proposta de parecer e por autor, contendo, para cada um, o número da emenda, a classificação institucional, funcional e programática, a denominação do subtítulo, a decisão e o valor concedido;
- Do seu voto às emendas coletivas à despesa, por tipo de proposta de parecer, unidade da Federação e autor, contendo, para cada um, o número da emenda, a classificação institucional, funcional e programática, a denominação do subtítulo, a decisão e o valor concedido;
- Das emendas com proposta de parecer pela inadmissibilidade.

2.2 - Fluxo do Orçamento no Congresso Nacional

Conhecidos os personagens que fazem parte do processo de estudo e aprovação do orçamento federal, no âmbito do Congresso Nacional, está na hora de entender o fluxo processual desse processo no Legislativo. Nesse ponto, boa parte do que foi falado na Subseção 2.1 será retomada. Caso necessário, deve-se retornar a leitura dela para rever os conceitos a respeito dos agentes envolvidos.

Para compreender cada passo, está representado mais adiante, na Figura 01, o fluxo processual do orçamento, dentro do Congresso Nacional. Cada passo evidenciado na imagem será explicado separadamente nas próximas páginas.

1 - Recebimento do PLOA do Executivo - Conforme previsto no Art. 35, § 2º, III, do ADCT, o prazo máximo para envio do projeto de LOA, pelo Presidente da República, ao Congresso Nacional, é quatro meses antes do final do exercício financeiro, ou seja 31/08. A CMO, que é constituída até o quinto dia útil do mês de março, dá prosseguimento ao andamento do processo. Além disso, é bom lembrar que o Relator-Geral, os relatores setoriais e o relator de receita são indicados 5 dias após a constituição da CMO, também em março;

2 - Publicação e distribuição em avulsos - Nada mais é do que a distribuição do projeto de lei entre os membros do Congresso Nacional.

3 - Realização de audiências públicas - Conforme previsto na Resolução 01/2006-CN, devem ser realizadas audiências, sob coordenação da CMO, para o debate e aprimoramento do projeto de LOA. Podem ser convidados Ministros ou representantes dos órgãos de planejamento, orçamento e fazenda. No caso de audiências cujo objeto de debate sejam assuntos relacionados às comissões permanentes da Câmara, do Senado ou do Congresso, representantes dessas comissões

serão convocados. Além disso, deverão participar representantes de órgãos, entidades e da sociedade civil, que sejam interessados em determinadas matérias objeto de análise.

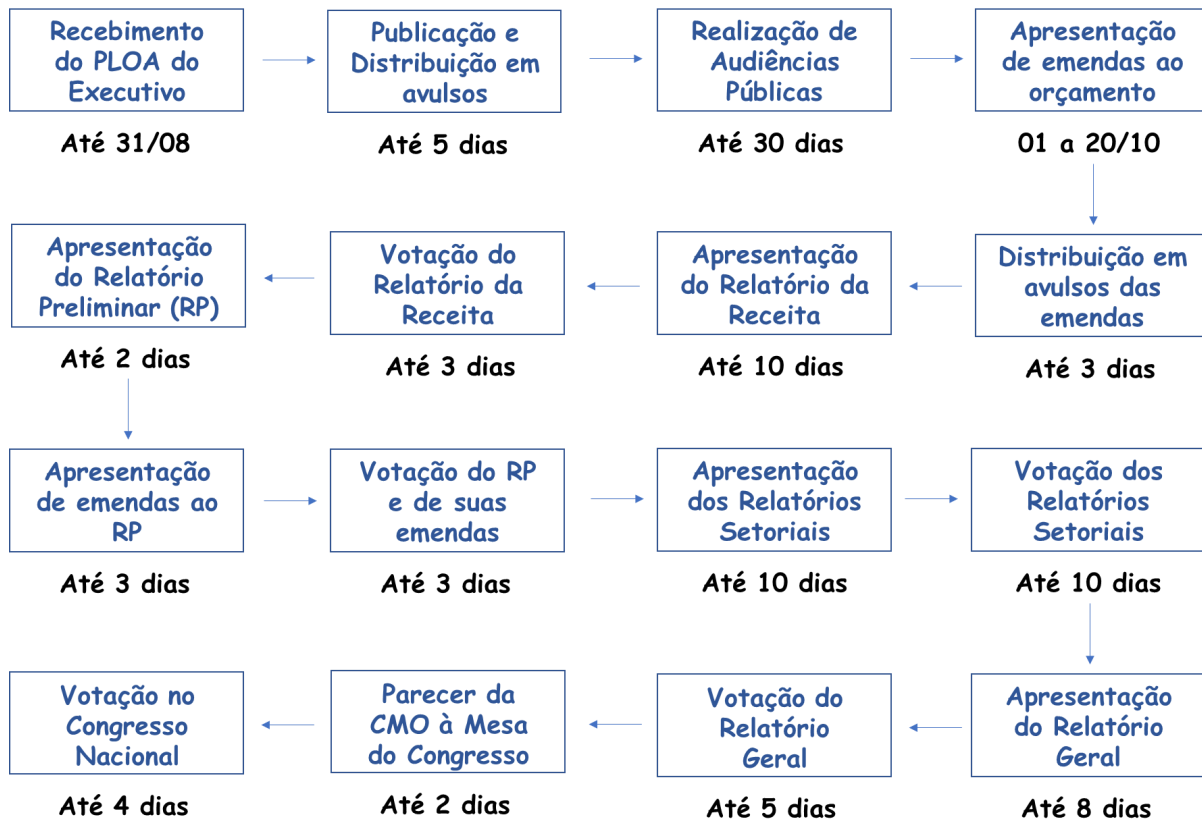


Figura 01 - Tramitação e prazos do Orçamento no Congresso Nacional

Fonte: Autor

4 - Apresentação de Emendas ao Orçamento - Essa é uma das partes mais relevantes do processo. Os parlamentares, bancadas e comissões apresentarão suas emendas ao projeto de lei. Os principais critérios para cada tipo de emenda serão abordados na Seção 3. Por ora, só para exemplificar, deve-se saber que a emenda deve ser vinculada a um programa e uma ação do PPA. Uma diretriz legal é a de que emenda parlamentar incompatível com o PPA ou com a LDO deve ser rejeitada.

A elaboração de emendas e seu envio à CMO depende da utilização de sistema informatizado desenvolvido para essa finalidade. Trata-se do Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias - LEXOR. As emendas individuais e coletivas devem ser inseridas nesse sistema. Cada tipo de emenda será tratado na Seção 3. Embora, como dito na seção 2, o prazo para envio de emendas seja de 01 a 20 de outubro, na prática esse prazo é alterado pela CMO. Por exemplo, para o orçamento 2022, o prazo foi de 23 de outubro a 15 de novembro. Já para o orçamento de 2021, o prazo foi de 10 de fevereiro a 01 de março de 2021.

5 - Distribuição em avulso das emendas - Assim como é feito com o PLOA, quando recebido pelo Congresso Nacional, em até 3 dias após o prazo final de apresentação de emenda, elas serão publicizadas.

6 - Apresentação do Relatório da Receita - Já foi falado sobre o relatório da receita na Subseção 2.1. Ele tem um relator próprio (designado dentre os parlamentares), e traz uma série de aspectos relativos às receitas orçamentárias: análise da conjuntura macroeconômica, evolução da arrecadação, propostas de pareceres às emendas e renúncia de receitas, verificação do atendimento às normas constitucionais e legais, etc.

7 - Votação do Relatório da Receita - Após a apresentação, o relatório da receita será votado na CMO, preliminarmente ao relatório preliminar do Relator-Geral.

8 - Apresentação do Relatório Preliminar (RP) - Também já citado na Subseção 2.1, ele é apresentado pelo Relator-Geral e compõe-se de duas partes: a primeira, chamada de parte geral, com as metas fiscais, as disposições em relação ao PPA e à LDO, as despesas, divididas por área temática, a programação orçamentária e outros temas relevantes e; a segunda parte, chamada de parte especial, que apresenta condições, restrições e limites a serem obedecidos pelos relatores setoriais e pelo

próprio Relator-Geral, eventuais cancelamentos prévios, ajustes nas despesas, orientações quanto a apresentação das emendas de relator, etc.

9 - Apresentação de emendas ao RP - essas emendas, diferentemente das emendas previstas expressamente pela CF/88 (individuais, de bancada, etc), são emendas ao texto do relatório preliminar apresentado. Como foi visto, o relatório preliminar tem muitas funções, tais como: dar as diretrizes para os trabalhos dos relatórios setoriais e geral, realizar cancelamentos prévios (em relação às dotações trazidas no PLOA apresentado pelo Executivo), definir os critérios adotados na distribuição da Reserva de Recursos e as orientações quanto apresentação e apreciação das emendas do Relator. Nesse sentido, as emendas ao RP podem vir a alterar essas questões, por exemplo, cancelando anulações de dotações que tenham sido realizadas, ou também alterando critérios estabelecidos no texto preliminar, ou ainda realizando alterações nos limites previstos pelo RP. Elas podem ser apresentadas por parlamentares e pelas comissões das duas casas.

10 - Votação do RP e de suas emendas - após a apresentação do relatório preliminar e de suas emendas, estes serão apreciados pela CMO.

11 - Apresentação dos relatórios setoriais - constitui uma etapa importantíssima do processo de tramitação do orçamento no Legislativo. nessa etapa, será apresentado um relatório para cada uma das dezesseis áreas temáticas apresentadas na Tabela 01. Nesse relatório, constarão todas as emendas parlamentares, individuais e coletivas, de apropriação e remanejamento, apresentadas pelos parlamentares. Essa separação das emendas por área temática é possível porque as emendas necessariamente devem ser vinculadas a um programa e uma ação do PPA e estes programas e ações são vinculados às áreas temáticas. Na

Seção 3, é falado um pouco mais sobre os programas e ações do PPA e sua relação com as emendas.

12 - Votação dos relatórios setoriais - os relatórios setoriais são analisados pela CMO individualmente. O parecer setorial pode ser dado individualmente a cada emenda.

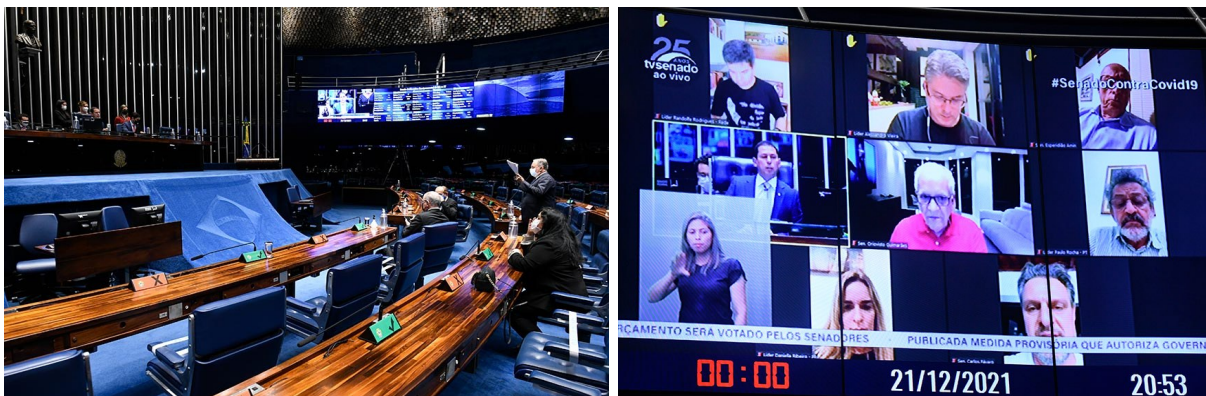
13 - Apresentação do relatório geral - é outra fase importantíssima, cuja competência é estabelecida para o Relator-Geral do orçamento. Já foi falado sobre o relatório geral na seção 2.1. Relembrando que, dentre as matérias apresentadas neste relatório, estão: a apreciação da reserva de contingência; a proposição de acréscimos e cancelamentos às emendas coletivas apresentadas nos relatórios setoriais, sendo este último até o montante de 10%; verificar o atendimento das normas legais e constitucionais; apresentar parecer sobre as emendas e anexar os espelhos das emendas de Relator, acompanhados dos respectivos fundamentos técnicos e legais e do demonstrativo dessas emendas por modalidade.

14 - Votação do relatório geral - onde é feita a análise, pela CMO, do relatório geral. A apreciação do Relatório Geral somente terá início após a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei do PPA (se for um ano de aprovação de PPA, já que ele é encaminhado a cada quatro anos). Além disso, na apreciação do relatório do Relator-Geral serão votadas, inicialmente, as emendas que proponham o cancelamento parcial ou total de dotações constantes do projeto e, em seguida, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto.

15 - Parecer da CMO à Mesa do Congresso - após a votação, o parecer da CMO sobre o relatório final deve ser encaminhado à Mesa do Congresso Nacional em até dois dias.

16 - Votação no Congresso Nacional: finalmente, cumprindo o procedimento inerente às leis, deve ser feita a votação do orçamento no

Congresso Nacional. Uma vez que o orçamento trata-se de lei ordinária, ela deve ser aprovada por maioria simples (a metade mais um dos membros presentes à sessão), em cada uma das duas casas. Para fins de exemplo, o orçamento federal de 2022 foi aprovado no dia 21/12/2021. Na Câmara dos Deputados, foram 358 votos a favor e 97 contrários ao orçamento. No Senado, foram 51 votos a favor e 20 contrários. Em virtude da pandemia, muitas sessões estão sendo realizadas de forma presencial, como a da própria aprovação do orçamento 2022. As Figuras 02 e 03 trazem momentos da sessão que aprovou o PLOA 2022, no âmbito do Senado Federal.



Figuras 02 e 03 – Aprovação do orçamento 2022

Fonte: [Senado Federal](#).

3 – Classificação das Emendas Parlamentares

Algumas definições gerais sobre emendas já foram apresentadas nas Seções 1 e 2. Agora, serão vistos mais detalhes quanto a cada um de seus tipos. Inicialmente, é necessário saber que existem algumas formas de classificação de emendas.

A primeira delas é quanto ao objeto da emenda. Sob esse aspecto, elas podem ser instituídas tanto sobre as receitas quanto sobre as despesas do orçamento. Como se sabe, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é

um instrumento de planejamento e orçamento que prevê as receitas e fixa as despesas de um determinado exercício financeiro. Durante o processo legislativo orçamentário, visto na seção anterior, a inserção das emendas pode vir a alterar uma previsão de receitas, porém, em obediência ao Art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a alteração de previsão de receitas somente será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Um exemplo de emenda à receita está previsto no Art. 32 da Resolução 01/2006-CN, qual seja, a emenda de renúncia de receita. Ela poderá ser admitida no caso de tramitação de um projeto de lei de iniciativa do Congresso Nacional que acarrete redução de receita (por exemplo, um projeto de lei de ordem tributária que vá acarretar redução na arrecadação dos cofres públicos). Além disso, uma emenda também pode alterar uma despesa (essa é a forma mais comum), vindo a aumentá-la, cancelá-la ou alterá-la. As emendas à despesa se desdobram em uma outra subclassificação por tipo, de acordo com o Art. 37 da Resolução 001/2006-CN, que será descrita com maiores detalhes no próximo parágrafo.

O segundo tipo de classificação das emendas, conforme já adiantado acima, é uma forma de subclassificação das emendas que alteram uma despesa. Ela se divide em três tipos, que serão detalhados a seguir:

- **Emendas de remanejamento:** as que propõem acréscimo ou inclusão de dotações (reserva de recurso para uma despesa), mas com anulação de outra dotação dentro do mesmo projeto. Um projeto é um tipo de ação, uma unidade de planejamento prevista no Plano Plurianual (PPA). Mais detalhes sobre PPA no caderno de [gestão orçamentária](#).
- **Emendas de apropriação:** são aquelas que propõem acréscimo ou inclusão de dotações, com anulação de recursos da Reserva de

Contingência, de reestimativa de receitas, ou de outras dotações definidas no parecer do relator do orçamento, na Comissão Mista. Então, o que se depreende é que, embora ela seja definida como “de acréscimo”, não se trata de uma despesa acrescida sem a devida previsão de recursos. Necessariamente, deve ser indicada a fonte de recursos. A diferença entre a emenda de remanejamento e a de apropriação é que a primeira retira seus recursos do mesmo projeto. Já a segunda retira suas dotações da Reserva de Contingência, outras dotações definidas no Parecer Preliminar, etc;

- **Emendas de cancelamento:** são as que propõem, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto de LOA.

A Figura 04 traz um resumo dos tipos de emenda apresentados acima, com mais algumas informações sobre

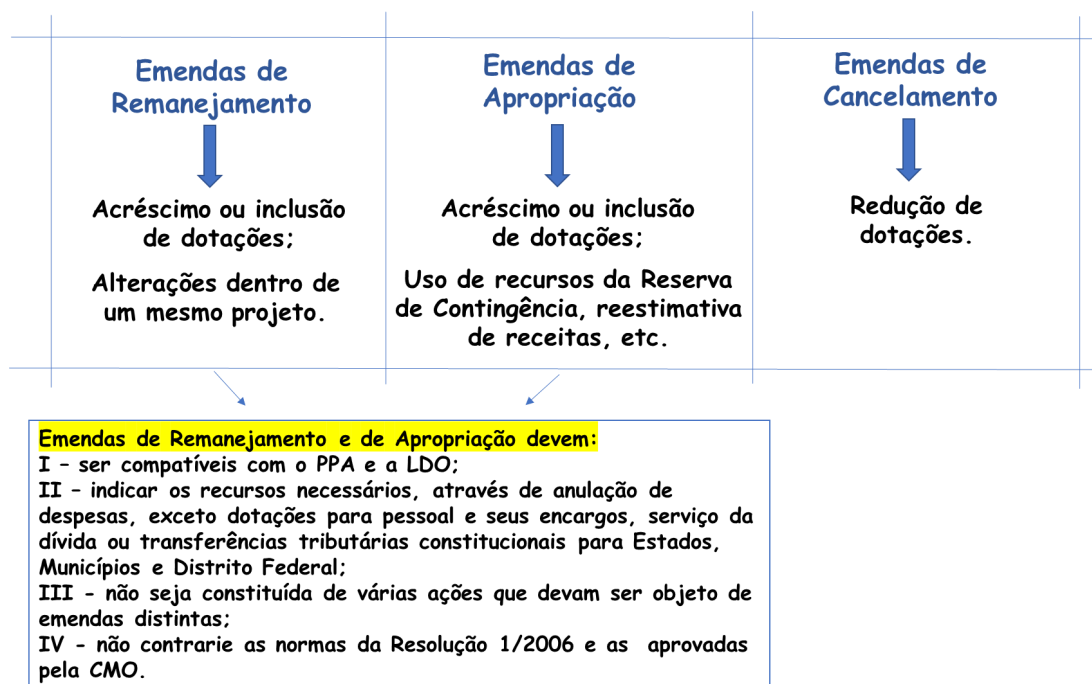


Figura 04 - Tipos de emendas parlamentares
Fonte: Autor

Por fim, a última forma de classificação das emendas parlamentares é em relação ao autor. Ou seja, essa classificação diz respeito ao sujeito que as institui. Sob essa ótica, é possível haver quatro tipos de emendas: **individual, de bancada, de comissão e de relator**. Essa classificação será listada com muitos detalhes nas próximas subseções, pelo fato de ela ser muito relevante para fins institucionais, pois pode possibilitar ao gestor da instituição vislumbrar as diversas possibilidades de financiamento para a sua instituição com esse tipo de recurso.

3.1 – Emenda Parlamentar Individual

As emendas individuais são aquelas propostas alterações no orçamento apresentadas por cada parlamentar, individualmente. Elas já existiam no ordenamento jurídico brasileiro, mas alcançaram um novo status a partir de 2015: com a aprovação da EC 86/2015, as emendas individuais passaram a ter uma parcela obrigatória. Essa parcela é chamada de emenda impositiva, e seu valor é de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no PLOA.

Indo mais fundo: Receita Corrente Líquida é um conceito trazido pela LRF, consistindo no somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo deduzidos, no caso da União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições sociais patronal e do trabalhador para o Regime Geral, além da contribuição para o PIS/PASEP.

Além do valor impositivo de 1,2% da RCL para emendas individuais, metade desse valor (0,6% da RCL) deve ser obrigatoriamente investido em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do § 9º do art. 166 da CF/88.

Ainda sobre as emendas individuais, de acordo com a Resolução nº 01/2006, do Congresso Nacional, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais ao orçamento, desde que o número total de emendas obedeça ao definido no parecer preliminar do relator. Também há um limite de valor, por congressista. Para fins de exemplo, em 2022, o valor estabelecido foi de R\$ 17.639.365,00 para cada parlamentar. Essa é uma informação relevante, pois as emendas individuais têm se destacado como uma fonte importante de recursos usualmente empregados nas instituições da Rede.

Dentro da classificação orçamentária, *que pode ser vista com maiores detalhes nos cadernos de [gestão orçamentária](#) e de [fontes de recursos](#)*, o elemento que classifica a emenda como sendo emenda individual é o Identificador de Resultado Primário (RP), que é uma classificação de receita, mas que tem impacto nas despesas. As dotações obtidas através de emendas individuais são classificadas como RP 6. Além disso, outra forma usual de identificação dos recursos de emenda individual é através da fonte recursos, que são uma classificação de receita e despesa que diz respeito à origem de recursos e à vinculação a determinadas despesas. As emendas individuais geralmente vêm listadas na Fonte 188 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro. Repare que isso não é uma regra absoluta, pois emendas podem ser feitas com recursos de outras fontes, assim como a fonte 188 pode subsidiar outras despesas que não a de emendas.

Como exemplo, segue um recorte do orçamento 2022, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná - IFPR, no qual pode-se observar três emendas parlamentares individuais. Nesse caso, as emendas são individuais porque foram detalhadas com RP 6. Além disso, todas foram inscritas na Fonte 188. Percebe-se que a emenda deve estar vinculada a um programa e a uma ação, de acordo com a classificação

programática. Nesse caso, as emendas estão vinculados, respectivamente ao Programa 5012 - Educação Profissional e Tecnológica (quase a totalidade das emendas para as Instituições da Rede vêm nessa rubrica), sendo vinculados às ações de Reestruturação e Modernização (uma emenda individual) e Funcionamento das Instituições (duas emendas). Pode-se observar também que duas das emendas foram destinadas a despesas de capital, indicada através do seu Grupo Natureza de Despesa (GND) 4. Esse GND representa investimentos, ou seja, despesas com obras, compras de equipamentos, etc. Já uma das emendas individuais foi destinada para despesas correntes, conforme GND 3, que representa "Outras Despesas Correntes". Tais recursos podem ser gastos com bolsas, manutenção, serviços, ou qualquer outra despesa ordinária do funcionamento da instituição.

Órgão: 26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Unidade: 26432 INSTITUTO FEDERAL DO PARANÁ

Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Localização/Produto	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
5012 20RG 0041	Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - No Estado do Paraná Projeto viabilizado (unidade): 2		F	4-INV	2	90	8	100	1.783.018
			F	4-INV	6	90	8	188	1.483.018
									300.000
5012 20RL	Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	12 363							56.096.103
5012 20RL 0041	Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - No Estado do Paraná Estudante matriculado (unidade): 30.121		F	3-ODC	2	90	8	100	56.096.103
			F	3-ODC	2	90	8	150	48.469.141
			F	3-ODC	2	90	8	180	942.057
			F	3-ODC	2	90	8	181	22.481
			F	3-ODC	2	91	8	100	748.190
			F	3-ODC	6	90	8	188	18.831
			F	3-ODC	6	90	8	188	1.150.000
			F	4-INV	2	90	8	100	4.445.403
			F	4-INV	6	90	8	188	300.000
5012 21B3	Fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica	12 363							1.624.596
5012 21B3 0041	Fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica - No Estado do Paraná Projeto apoiado (unidade): 508		F	3-ODC	2	90	8	100	1.624.596
			F	4-INV	2	90	8	100	1.474.596
									150.000
5012 2994	Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	12 363							12.850.478
5012 2994 0041	Assistência aos Estudantes das Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica - No Estado do Paraná Estudante assistido (unidade): 4.526		F	3-ODC	2	90	0	100	12.850.478

Figura 05 – Recorte do Orçamento 2022 IFPR
Fonte: LOA 2022 – Congresso Nacional (Adaptado).

O GND delimita a finalidade geral da despesa, sendo uma espécie de agrupamento. Já a finalidade específica da despesa é indicada na justificativa apresentada pelo parlamentar quando da apresentação da sua emenda individual. Alguns parlamentares definem precisamente o objeto da sua emenda. Outros colocam de forma mais genérica. Como exemplo, a Figura 06 apresenta um recorte da Emenda nº 36460011, que é justamente a primeira emenda destacada na Figura 05. É possível observar que o objeto foi informado de maneira genérica. Nesse caso, é recomendável que o Instituto mantenha contato com o parlamentar, para verificar um possível destino dos recursos na sua instituição.

Avulso de Emendas

TIPO AUTOR Individual	TIPO DE EMENDA APROPRIAÇÃO	EMENDA 36460011	
EMENDA MEC - IFPR			
MODALIDADE DE EMENDA Individual	SEQUENCIAL 000004819		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA 10 - Orçamento Fiscal			
ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO			
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO 26000 - Ministério da Educação	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 26432 - Instituto Federal do Paraná		
FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	12.363.5012.20RG.0041		
FUNÇÃO 12 - Educação	SUBFUNÇÃO 363 - Ensino Profissional		
PROGRAMA 5012 - Educação Profissional e Tecnológica			
AÇÃO 20RG - Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica			
SUBTÍTULO 0041 - No Estado do Paraná			
LOCALIDADE BENEFICIADA 4100000 - Paraná			
ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA Projeto viabilizado (unidade)		META 1	QTD META A ALTERAR 1
GND 4 Investimentos	MODALIDADE DE APLICAÇÃO 90 Aplicações Diretas	RP 6	em R\$ 1,00 ACRÉSCIMO 300.000
TOTAL:			300.000
CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS			
SEQUENCIAL FONTE GND 000003179 188 9 Reserva de Contingência	MODALIDADE DE APLICAÇÃO 99 A Definir	ID RP 0 2	em R\$ 1,00 CANCELAMENTO 300.000
TOTAL:			300.000
JUSTIFICATIVA			
A presente emenda acrescenta recursos ao orçamento do Instituto Federal do Paraná - campus de Curitiba - para o funcionamento da instituição.			

Figura 06- Emenda 36460011 ao orçamento 2022
Fonte: [Câmara dos Deputados](#)

Por fim, citam-se algumas outras informações relevantes sobre emendas individuais:

- Elas devem atender às disposições contidas na LDO e na legislação aplicável;
- No caso de projetos, devem resultar em dotação suficiente para a conclusão da obra ou do cronograma de execução a que se refere;
- Conforme citado mais acima, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais;

- Durante o processo de tramitação, um parlamentar pode alterar os valores entre as suas emendas, desde que faça o pedido ao Presidente da CMO, até a apresentação do Relatório Setorial.

3.2 - Emenda Parlamentar de Bancada

As emendas parlamentares de bancada são emendas coletivas (feitas por um grupo de parlamentares), elaboradas pelas bancadas estaduais ou regionais.

De acordo com a EC 100/2019, a partir de 2022, o montante global das emendas parlamentares de bancada deve ser definido pelo mesmo critério do montante das emendas individuais, qual seja, o valor destinado às emendas no ano anterior corrigido pelo índice oficial de inflação. Além disso, a CMO pode instituir normas próprias em relação ao recurso de emendas de bancada, desde que elas não contradigam as normas superiores. Nesse sentido, por exemplo, a CMO definiu que, para 2022, o montante das emendas de bancada deveria ser repartido igualmente entre todas as bancadas estaduais, totalizando um valor máximo de R\$ 212.873.920,00 para cada.

Assim como as emendas individuais, as de bancada são identificadas pelo Identificador de Resultado Primário (RP). No entanto, diferentemente daquelas, estas são caracterizadas com o RP 7. Além disso, a fonte de recursos usual para as emendas de bancada também é a 188 (mas pode haver exceções). As Figuras 07 e 08 trazem, respectivamente, um recorte de emenda de bancada cadastrada no sistema do Legislativo e essa mesma emenda já na LOA. No caso, a emenda descrita é a de nº 71280015, destinando R\$ 1.000.000,00 para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO), na ação 20RG - Reestruturação e Modernização das Instituições da RFEPCT. Repare que, na segunda imagem, o indicativo do RP 7 para a emenda de

bancada, diferenciando-se de outra emenda individual (RP 6). Ambas estão detalhadas na fonte 188 e têm como Grupo de Natureza de Despesa (GND) 4 - Investimentos.

TIPO AUTOR Bancada		TIPO DE EMENDA APROPRIAÇÃO		EMENDA 71280015	
EMENTA IFTO - 20RG - Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica					
MODALIDADE DE EMENDA Bancada Estadual					
ESFERA ORÇAMENTÁRIA 10 - Orçamento Fiscal					
ÁREA DE GOVERNO 15 - Educação					
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO 077 - Reestrut. e Moderniz. das Instit. Federais (UO da instit.)			TIPO DE REALIZAÇÃO 199 - Educação Profissional e Tecnológica		
ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO					
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO 26000 - Ministério da Educação			UNIDADE ORÇAMENTÁRIA 26424 - Instituto Federal do Tocantins		
FUNCIONAL PROGRAMÁTICA		12.363.5012.20RG.			
FUNÇÃO 12 - Educação			SUBFUNÇÃO 363 - Ensino Profissional		
PROGRAMA 5012 - Educação Profissional e Tecnológica					
AÇÃO 20RG - Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica					
SUBTÍTULO - No Estado do Tocantins					
LOCALIDADE BENEFICIADA 1700000 - Tocantins			COMPLEMENTO DA LOCALIDADE		
ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA Projeto viabilizado (unidade)		META 0		QTD META A ALTERAR 10	
GND		MODALIDADE DE APLICAÇÃO		em R\$ 1,00	
4 Investimentos		90 Aplicações Diretas		RP 2 15.000.000	
4 Investimentos		90 Aplicações Diretas		RP 7 1.000.000	
				TOTAL: 16.000.000	
CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS					
SEQUENCIAL FONTE GND		MODALIDADE DE APLICAÇÃO		em R\$ 1,00	
000003180 188 9 Reserva de Contingência		99 A Definir		ID RP 0 2 16.000.000	
				TOTAL: 16.000.000	
JUSTIFICATIVA					
Esta emenda visa a reestruturação e modernização do Instituto Federal do Tocantins, no Estado do Tocantins.					

Figura 07 - Recorte da emenda 71280015

Fonte: [Câmara dos Deputados](#)

5012	Educação Profissional e Tecnológica									44.752.837
Atividade										44.752.837
5012	20RG	Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	12	363						5.437.512
5012	20RG	0017	Reestruturação e Modernização das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - No Estado do Tocantins <small>Projeto viabilizado (jurisdição): 22</small>							5.437.512
			F	4-INV	2	90	8	100		1.037.512
			F	4-INV	2	90	8	188		2.500.000
			F	4-INV	6	90	8	188		900.000
			F	4-INV	7	90	8	188		1.000.000
5012	20RL	Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	12	363						30.855.455

Figura 08 - Recorte LOA 2022 - IFTO

Fonte: LOA 2022 - Congresso Nacional (Adaptado).

A Resolução 01/2006 ainda traz uma série de fatores relacionados às emendas de bancada. Algumas dessas determinações são retiradas de outros normativos. Outras foram criadas pela própria resolução. Abaixo, estão apresentadas as principais disposições trazidas por ela.

As emendas de bancada deverão ser aprovadas por pelo menos 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação e identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

No caso de projetos, as emendas devem contemplar ou projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual, ou projeto estruturante, especificando-se o seu objeto e a sua localização. No caso de atividades ou operações especiais, ela deverá restringir-se às modalidades de aplicação 30 (governo estadual) e 90 (aplicação direta).

Na justificativa, ela deverá conter, no mínimo: os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais; o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar,

em caso de projeto; e as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

O número de emendas de bancada é de, no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento. O critério para se determinar o valor exato de emendas de apropriação é o tamanho da bancada. Essa é uma informação relevante para um gestor de uma instituição da RFEPCT, pois é importante saber que todo ano há subscrição de emendas de bancada no orçamento federal, cabendo à gestão procurar um trabalho conjunto com os parlamentares para garantir parte desse recurso.

Por fim, uma última informação é que, para projetos que perpassam mais de um ano, oriundos de emendas de bancada, uma vez iniciados, eles deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se: constarem do projeto de lei orçamentária; ou a execução física não tiver alcançado 20% (vinte por cento) do total da obra; ou houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

3.3 - Emenda Parlamentar de Comissão

As emendas parlamentares de comissão são aquelas apresentadas pelas comissões técnicas permanentes, da Câmara e do Senado Federal, pelas comissões permanentes mistas (composta por membros da Câmara e do Senado), bem como pelas Mesas Diretoras das duas casas.

A Tabela 02 apresenta algumas das principais comissões permanentes do Legislativo Federal.

Tabela 02 – Comissões Permanentes – Legislativo

Câmara dos Deputados	Senado Federal	Congresso Nacional
Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ	Comissões Mistas de Medidas Provisórias (CMMPV)
Comissão dos Direitos da Mulher	Comissão de Assuntos Econômicos - CAE	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI)
Comissão de Educação	Comissão de Educação, Cultura e Esporte - CE	Comissão Representativa do Congresso Nacional
Serviços de engenharia - Adequações, adaptações, reparos, etc.	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CCT	Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM)

Fonte: Autor

Saiba mais:

Você pode conhecer todas as comissões da [Câmara](#), do [Senado](#) e do [Congresso](#) (mistas) em seus respectivos sítios.

As emendas de comissão são identificadas pelo Identificador de Resultado Primário RP 8. Geralmente, essas emendas são as menos relevantes para as instituições da RFEPCT, uma vez que historicamente elas não recebem recursos dessa origem. A título de exemplo, em 2022, nenhuma instituição da Rede recebeu indicação de recursos de emendas de comissão. Diferentemente das emendas individuais e de bancada, elas não são de execução obrigatória, já tendo sido algumas vezes integralmente vetadas na sanção presidencial.

Para finalizar a subseção, algumas características/requisitos das emendas de comissão, previstos na Resolução 01/2006-CN:

- Elas devem ser apresentadas juntamente com a ata que decidiu pela sua apresentação;
- Devem ter caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;
- Devem conter justificação com elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional;
- Poderão ser apresentadas até 8 (oito) emendas por comissão, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento;
- Poderão ser apresentadas emendas pelas Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.

3.4 - Emenda Parlamentar de Relatoria

As emendas de relator são aquelas feitas pelo(a) Deputado(a) ou Senador(a) que estiver incumbido de emitir o parecer final do orçamento de um determinado ano. Ela deve ser feita à programação da despesa, com as seguintes finalidades: corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto e atender às especificações dos parecer preliminares. As emendas de relatoria são identificadas no orçamento pelo Identificador de Resultado Primário RP 9.

Essas emendas foram alvo de recente polêmica na imprensa e opinião pública, tendo sido inclusive objeto de controvérsia levada ao STF.

O maior questionamento reside no fato da falta de transparência quanto ao histórico ou critérios de rateio e destinação. Além disso, como prevê a CF/88, é possível que haja transferências voluntárias para entidades privadas sem fins lucrativos, que complementam as atividades estatais. O que se argumenta é que, em virtude da falta de transparência, haveria caminhos para corrupção. Por esse motivo, nos últimos tempos, ainda que de forma tímida, vêm sendo criados mecanismos e ferramentas para aumentar a transparência das emendas de relator. Como exemplo, tem-se a resolução 02/2021-CN, a qual prevê que as indicações e solicitações que fundamentarem as emendas de relator deverão ser publicadas individualmente e disponibilizadas em sítio eletrônico da CMO.

A Resolução 01/2006-CN traz ainda algumas outras observações sobre as emendas de relator: elas devem ser classificadas pela sua finalidade nos pareceres preliminares; o relatório preliminar do Relator-Geral deve trazer orientações específicas acerca da sua apresentação e apreciação; as emendas devem ainda ser acompanhadas dos respectivos fundamentos técnicos e legais, na sua apresentação; o relatório do Relator-Geral deve trazer o demonstrativo das emendas por modalidade.

Para terminar com um exemplo, no orçamento de 2022 foram sancionados quase R\$ 16,5 bilhões em emendas do relator. Percebe-se que é uma parcela maior do que a soma das emendas individuais e de bancada (R\$ 16,2 bilhões), que são de execução obrigatória.

Sintetizando os tipos de emendas parlamentares estudadas, a Tabela 03 traz um resumo com algumas características vistas de cada uma delas.

Tabela 03 – Tipos de Emendas

Tipo	Características	RP	Impositivas?
Emendas Individuais	Distribuídas de forma equitativa (25 emendas por parlamentar)	6	Sim - 1,2% da Receita Corrente Líquida
Emendas de Bancada	Entre 15 a 20 emendas de apropriação e 3 de remanejamento por bancada	7	Sim - 1% da Receita Corrente Líquida
Emendas de Comissão	4 Emendas de apropriação e 4 de remanejamento por comissão	8	Não - Podem ser vetadas
Emendas de Relator	Correção de erros ou omissões, recomposição de dotações canceladas, etc	9	Não - Podem ser vetadas

Fonte: Autor

3.5 – Emenda Parlamentar Estadual

Sabe-se que cada ente da federação (União, cada um dos Estados e cada um dos Municípios e o Distrito Federal) é independente um do outro, afinal de contas essa é uma característica própria da forma de Estado federada. Na federação, há uma repartição de competências, sendo que cada ente tem suas competências, no âmbito do Poder Executivo, Legislativo, ou Judiciário. Nessa lógica, cada ente tem o seu próprio orçamento, com sua previsão de receitas e fixação de despesas. Apesar do orçamento da União ser significativamente maior e por isso mais relevante e comentado, os estados também têm a previsão de elaboração de emendas aos seus orçamentos. Nesse caso, as emendas

são elaboradas pelos Deputados Estaduais, nas respectivas Assembleias Legislativas.

Após a aprovação da Emenda Constitucional do orçamento impositivo, em nível federal, muitas Constituições Estaduais também passaram a prever uma fração obrigatória de recursos para emendas. No entanto, o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) que deve ser destinado varia de estado para estado. Por exemplo, no Rio Grande do Norte, as emendas impositivas são de 0,5% da RCL. Já no Estado de Goiás, as emendas são de 0,9% da RCL, sendo que destes, 70% devem ser investidos em saúde e educação.

Em geral, nos estados, as emendas são do tipo individual. Mas existem alguns casos em que há outras previsões, como no caso do Rio de Janeiro, que, além das emendas individuais, prevê emendas de bancada por região de governo, no total de 0,37% da RCL.

Em regra, as emendas orçamentárias dos deputados estaduais são destinadas aos municípios e a entidades do terceiro setor (paraestatais, como as OSCIPs). Porém, já ocorreram casos de emendas estaduais destinando recursos a entidades federais, inclusive da RFEPCT. Por essa razão, é sim uma possibilidade de incremento a ser considerada.

4 - Execução e prestação de contas de recursos oriundos de emendas parlamentares

A execução de um recurso de emenda em nada difere, sob o ponto de vista das etapas e do procedimento no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), de uma outra despesa qualquer do orçamento. Ou seja, ela perpassa as quatro fases da despesa: previsão (a própria inserção da emenda na LOA), empenho, liquidação e pagamento.

Foi visto também na Seção 3 que o parlamentar pode inserir mais alguma informação sobre a emenda, no campo “justificativa”, especificando o objeto (compra de equipamentos, realização de obra, etc). Todavia, muitas vezes o texto apresentado na justificativa é deveras genérico, o que não permite inferir qual o objeto específico alvo da emenda. Algumas vezes, os parlamentares mantêm contato via ofício, indicando o objeto de destinação da emenda. Ainda sim, mesmo que não seja feita essa comunicação, caso haja recursos de emendas parlamentares destinados a sua instituição, é de bom alvitre contatar o parlamentar ou a bancada que destinou os recursos, a fim de que se possa obter mais detalhes sobre o objetivo da destinação dos recursos, sugestões, etc.

A execução dos recursos depende, naturalmente, da liberação destes na conta da instituição. A liberação dos recursos obedece ao decreto de programação orçamentária e financeira, que é emitido anualmente pelo Presidente da República em até 30 dias após a sanção da LOA. No entanto, tem-se observado nos últimos anos que boa parte dos recursos de emendas são liberados apenas no segundo semestre, acarretando dificuldade para as instituições para que estas realizem os procedimentos prévios, como licitação, tempestivamente. Para fins de exemplo, a Tabela 04 traz a programação de liberação de emendas de 2021.

Tabela 04 – Liberação de Emendas 2021

Prazo	Emendas Individuais	Emendas Impositivas de Bancada	Total
Até Maio	R\$ 2.686.177	R\$ 2.028.306	R\$ 4.714.483
Até Junho	R\$ 3.683.899	R\$ 2.781.677	R\$ 6.465.576
Até Julho	R\$ 4.681.622	R\$ 3.535.048	R\$ 8.216.670
Até Agosto	R\$ 5.679.345	R\$ 4.288.418	R\$ 9.967.763
Até Setembro	R\$ 6.677.067	R\$ 5.041.789	R\$ 11.718.857
Até Outubro	R\$ 7.674.790	R\$ 5.795.160	R\$ 13.469.950
Até Novembro	R\$ 8.672.513	R\$ 6.548.531	R\$ 15.221.044
Até Dezembro	R\$ 9.670.235	R\$ 7.301.902	R\$ 16.972.137

Fonte: Decreto nº 10.699, de 14 de Maio de 2021 (Adaptado)

Percebe-se que há recursos que só são liberados em dezembro. Os recursos de emendas das instituições da RFEPCT são liberados nesse período (entre maio e dezembro). Em razão dessa demora, é recomendável que sejam adotadas algumas estratégias a respeito. Por exemplo, se os recursos serão utilizados para aquisição de equipamentos, podem ser feitas previamente consultas a possíveis atas de registro de preços de outros órgãos. Nesse sentido, ter um setor responsável por compras dentro da Instituição pode ser muito positivo. Se for o caso de obras, pode-se adiantar a preparação de toda a documentação prévia à dotação orçamentária, como estudos técnicos preliminares, projeto básico e seus anexos (projetos de arquitetura e engenharia, especificações técnicas, orçamentos, cronogramas, etc), além de toda a documentação prévia à dotação orçamentária.

Outro aspecto relativo à execução que se relaciona a esse atraso costumeiro na liberação dos recursos é o fato de que boa parte das notas

de empenhos emitidas com recursos de emendas parlamentares é inscrita em restos a pagar e só é executada no ano seguinte. Por exemplo, um recurso liberado em julho, para realizar uma obra. Até que se realizem os trâmites necessários à licitação, adjudicação, empenho, assinatura do contrato, etc, terá transcorrido praticamente todo o restante do ano e a execução da obra ocorrerá de fato no ano seguinte. Mas esse é um problema inerente à natureza orçamentária, que depende da confirmação da arrecadação dos recursos, pelos cofres públicos, para repasse às instituições, tendo um gestor pouca influência nesse aspecto.

Em relação à prestação de contas dos recursos de emendas parlamentares, ainda há pouca regulamentação. Em geral, a prestação de contas é feita junto com o Relatório de Gestão (RG) anual da instituição. Nas palavras do TCU, o Relatório de Gestão é o *“documento elaborado pelos responsáveis pela UPC (Unidade Prestadora de Contas) que tem como objetivo principal oferecer uma visão clara para a sociedade sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da UPC, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor público em curto, médio e longo prazos, além de demonstrar e justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos, de maneira a atender às necessidades comuns de informação dos usuários”*. O RG é a principal ferramenta através da qual os gestores prestam contas do trabalho institucional para a sociedade. Nessa ótica, recomenda-se que os recursos oriundos de emendas parlamentares sejam apresentados de forma individualizada dentro do RG, informando-se valores e ações implementadas com tais recursos.

Além da prestação de contas feita à sociedade, é recomendável, em atenção aos parlamentares, que seja elaborado, por parte da gestão, e apresentado a eles um relatório, com as ações e despesas realizadas com os recursos enviados. Um relatório organizado e com um bom trabalho de

diagramação. Além de ser interessante prestar contas do trabalho realizado a quem é diretamente responsável pelo envio daquela verba, ainda se demonstra organização, o que pode ser muito útil na captação de novos recursos com emendas parlamentares nos anos subsequentes.

Considerações Finais

Através deste caderno, foi possível conhecer os tipos de emendas parlamentares ao orçamento federal, seu trâmite e requisitos de aprovação no âmbito do Poder Legislativo, os prazos, a forma de execução e prestação de contas.

Foi visto na Seção 2 que a apresentação de emendas ao orçamento é realizada perto do final de cada ano. Considerando todas as informações obtidas, é recomendado ao gestor que, anualmente, realize um convite aos parlamentares (deputados federais e senadores) do seu estado para visitar a sua instituição, a fim de que sejam apresentadas as demandas, necessidades, potencialidades, projetos estratégicos, enfim, todas as possíveis ações que possam ser alvo de um incremento de recursos através de emendas parlamentares.

Para isso, é recomendável um trabalho multidisciplinar, passando desde as áreas-fim da entidade, que são o “carro-chefe” do fazer institucional, até áreas-meio como TI, engenharia, administração, comunicação social (que poderá viabilizar formas de apresentação do material), dentre outras. Um prazo sugerido para tentar marcar essas reuniões é entre o final do primeiro semestre e início do segundo (entre junho e setembro), quando os parlamentares geralmente analisam as possibilidades de instituições que podem receber os recursos. Eles costumam ser bem receptivos quanto a conhecer as demandas institucionais.

No caso de a sua instituição ser contemplada com recursos de emendas, também é recomendável preparar um material em forma de relatório, após o término do exercício financeiro ou após a conclusão dos projetos com os recursos das emendas, e que este material seja encaminhado ao(s) parlamentar(es) que ajudou(aram) no financiamento daquela despesa.

Referências

BRASIL. **LEI 13.146, de 06 de julho de 2015**. Disponível [neste link](#). Acesso em 20/Dez/2018.

1 - BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

2 - Resolução 01/2006 - Congresso Nacional. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>

3 - Decreto nº 10.699, de 14 de Maio de 2021. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10699.htm

4 - Manual Técnico Orçamentário MTO 2022. Disponível em:

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>

5 - Brasil. Tribunal de Contas da União. Relatório de gestão : guia para elaboração na forma de relato integrado : evolução da prestação de contas / Tribunal de Contas da União. – 3. ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2020. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao.htm>

6 - Manual de Emendas - Orçamento da União para 2022 - Congresso Nacional. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2022/emendas/Manual_Emendas.pdf

7 - Câmara dos Deputados

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>

<https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-permanentes>

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

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2022/tramitacao/emendas-ao-projeto-de-lei-exceto-as-da-receita>

8 - Senado Federal

<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>

<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/comissoes-permanentes>

9 - Congresso Nacional

<https://www.congressonacional.leg.br/entenda-as-comissoes-mistas>