

Nota Informativa

Efeitos dos destaques apresentados em Plenário ao Substitutivo do PLP 175/2024

17 de novembro de 2024

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Informativa foi elaborada a partir de solicitação do Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal para que fossem analisadas as implicações decorrentes de eventual aprovação dos Requerimentos (RQS) 777, 787, 788 e 789/2024, que propõem a votação em separado de dispositivos do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar (PLP) 175/2024.

O PLP 175/2024, de autoria da Câmara dos Deputados, regulamenta a proposição de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual e correspondente execução orçamentária.

No Senado Federal, o senador Ângelo Coronel foi designado relator do projeto de lei complementar, que foi apreciado em Sessão Deliberativa Ordinária iniciada no dia 12 de novembro de 2024 e finalizada no dia seguinte. Na ocasião, o Plenário aprovou, em votação nominal, o Substitutivo apresentado pelo relator, ressalvados os destaques. Com isso, a apreciação da matéria foi temporariamente suspensa,

encontrando-se pendente da análise dos dispositivos destacados para votação em separado.

2. ANÁLISE

2.1. REQUERIMENTO 777/2024 (ART. 5º, INCISO I, DO PLP 175/2024)

O RQS 777/2024 foi apresentado para votação em separado do inciso I do art. 5º do PLP 175/2024. Vale frisar que ele foi apresentado para votação em separado de dispositivo do PLP 175/2024 e não do Substitutivo do Relator, sendo que o inciso I do art. 5º tem redação idêntica em ambos os documentos. Justifica-se que o dispositivo deveria ser excluído do PLP 175/2024 para preservar o caráter técnico e especializado das emendas de comissão. A justificção do requerimento indica, ainda, que o inciso I do art. 5º desnaturaria o caráter das emendas de comissão, pois as transformaria em verdadeiras emendas do partido político.

O art. 5º, inciso I, do Substitutivo tem a seguinte redação:

I – após a publicação da lei orçamentária anual, cada comissão receberá as propostas de indicação dos líderes partidários, ouvida a respectiva bancada partidária, as quais deverão ser deliberadas em até 15 (quinze) dias; e

Inicialmente, registramos que se trata de matéria privativa de Resolução, inconstitucional, portanto, sua veiculação em lei complementar.

Como exposto na Nota Técnica 118/2024, o dispositivo aparenta cumprir o acordo interinstitucional e as decisões cautelares do STF no aspecto da rastreabilidade “a partir da origem do crédito”. A rastreabilidade depende da identificação individualizada dos proponentes de emendas e “indicações”. O rito

proposto pelo dispositivo obriga apenas a individualização de propostas de indicação recebidas das lideranças partidárias, não sendo possível apontar qual parlamentar representado por determinada liderança seria o indivíduo responsável pela indicação. Seria possível identificar qual liderança partidária fez a indicação, mas não o parlamentar individualmente responsável.

Portanto, as propostas de indicação dos líderes partidários às comissões criariam os meios para que a real autoria das indicações – entendida como o parlamentar individualmente responsável pela indicação – permanecesse oculta da sociedade.

Ademais, o dispositivo inova ao atribuir às lideranças partidárias a competência para indicação sobre as emendas das comissões, órgãos do parlamento que têm conhecimento sobre as políticas públicas de sua competência. A atribuição de privilégio a terceiros alheios à comissão em relação às decisões do colegiado não se coaduna com a razão de existir das emendas de comissão.

Caso o dispositivo seja excluído, nos termos do requerimento apresentado, caberá às comissões individualmente ou mesmo ao Congresso Nacional, por ato *interna corporis*, dispor sobre os procedimentos para deliberação e formalização das decisões das comissões permanentes sobre suas emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais.

2.2. REQUERIMENTO 787/2024 (ART. 12 DO PLP 175/2024)

O RQS 787/2024 visa suprimir a expressão "e o bloqueio" do caput e do § 3º do art. 12 do Substitutivo do PLP 175/2024, bem como suprimir integralmente os §§ 1º, 2º, 4º e 5º do mencionado artigo.

O art. 12 do Substitutivo tem a seguinte redação:

Art. 12. Fica autorizado o contingenciamento e o bloqueio de dotações de emendas parlamentares até a mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias, com vistas a atender ao disposto nas normas fiscais vigentes.

§ 1º As dotações bloqueadas não serão consideradas para fins de atendimento aos limites de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, não podendo o espaço no limite aberto pelo bloqueio ser usado para o aumento ou criação de despesas discricionárias.

§ 2º O bloqueio de que trata o caput e o § 1º será destinado exclusivamente ao atendimento aos limites de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

§ 3º O contingenciamento e o bloqueio de que trata o caput necessariamente observarão prioridades elencadas pelo Poder Legislativo.

§ 4º Verificado que o montante das despesas obrigatórias será inferior ao valor que ensejou o bloqueio, o mesmo será revertido.

§ 5º O crédito orçamentário para suplementação de despesas obrigatórias, correspondente ao bloqueio de que trata o caput, poderá ser realizado sem anulação de dotações orçamentárias.

O referido artigo regulamenta, de forma permanente, o contingenciamento¹ e o bloqueio² de dotações referentes a emendas parlamentares, questões que

¹ O contingenciamento corresponde à limitação de empenho e movimentação financeira das despesas autorizadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), a qual é efetuada com base no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, divulgado bimestralmente pelo Poder Executivo. Essa limitação leva a que o empenho e o pagamento fiquem aquém dos valores das dotações autorizadas nos OFSS e pode ser revertida, total ou parcialmente, ou agravada, com fundamento em relatório de avaliação subsequente.

² O bloqueio de dotações primárias discricionárias encontra-se atualmente disciplinado na LDO 2024, que veda sua aplicação às emendas a que se referem os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição (emendas individuais e de bancada estadual), sendo também efetuada com base relatório de avaliação bimestral, quando este projetar o crescimento das

atualmente têm sido regulamentadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). É interessante notar que o termo “contingenciamento” não consta da legislação federal vigente. Ele é usado frequentemente em matérias jornalísticas e em contextos informais. O termo legal é “limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal”.

É necessário observar que o art. 166, § 18, da Constituição protege apenas as emendas individuais e de bancada estadual contra “contingenciamento” que ultrapasse a proporção aplicada às demais despesas discricionárias. Ademais, essa proteção não é ampliada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para proteger as dotações referente a emendas de comissão permanente. Quanto ao bloqueio de dotações, trata-se de instrumento criado no âmbito da LDO para determinar previamente as dotações destinadas à despesa discricionária a serem canceladas quando da abertura de crédito adicional que vise ao atendimento do crescimento da despesa obrigatória. O bloqueio previsto na LDO não incide sobre dotações referentes a emendas individuais e de bancada estadual. Portanto, atualmente pode incidir sobre emendas de comissão permanente.

O destaque objetiva essencialmente ajustar o Substitutivo para que nele reste regulamentado apenas o contingenciamento, com afastamento de qualquer

despesas primárias obrigatórias sujeita ao limite estabelecido na LC 200/2024. Esse procedimento constitui medida anterior ao cancelamento a ser efetuado quando da abertura do crédito adicional (suplementar ou especial) para aumentar as dotações destinadas a despesas primárias obrigatórias (conforme projeção do relatório de avaliação bimestral). O bloqueio pode ser revertido, total ou parcialmente, quando relatório de avaliação posterior reduzir ou eliminar a projeção do aumento das despesas obrigatórias (a projeção da redução de uma despesa obrigatória pode compensar a projeção do aumento de outra).

disposição sobre o bloqueio, instrumento que continuará carecendo de previsão anual nas LDOs.

Se for aprovado o destaque, o texto resultante corresponderá, na essência, ao aprovado pela Câmara dos Deputados, com exceção do Poder que definirá as prioridades a serem observadas no contingenciamento das emendas, que passa a ser o Legislativo, e não mais o Executivo. Fica pendente de regulamentação posterior o procedimento a ser adotado para que essa priorização seja implementada.

Deve-se registrar, também, que alguns dispositivos com proposta de exclusão pelo destaque não poderiam ser veiculados na LDO (lei ordinária), como é o caso do § 1º e, por consequência, do § 5º. Isso porque esses dispositivos permitem que dotações bloqueadas referentes a emendas parlamentares não sejam consideradas para fins dos limites de despesa primária a que trata a LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), não se sujeitando, portanto, a cancelamento para fins de abertura de crédito adicional para atender ao crescimento de despesas obrigatórias. De fato, disposições da LDO não podem implicar modificação de matéria reservada à Lei Complementar por expressa disposição constitucional. Assim, as disposições contidas nos §§ 1º e 5º apenas poderiam ser veiculadas em norma de igual *status*, o que não é o caso da LDO.

2.3. REQUERIMENTO 788/2024 (§ 4º DO ART. 4º DO PLP 175/2024)

O RQS 788/2024 visa destacar para votação em separado o § 4º do art. 4º do Substitutivo do PLP 175/2024.

O § 4º do art. 4º do Substitutivo tem a seguinte redação:

§ 4º A destinação das emendas de comissão para ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, será de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), observados as programações prioritárias e os critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS), que deverão ser considerados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo

O referido dispositivo objetiva instituir montante mínimo a ser observado na destinação das emendas de comissão a ações e serviços públicos de saúde. Atualmente, não há norma que determine destinação mínima, qualquer que seja a área de atuação governamental, a ser observada pelas emendas de comissão, situação que o destaque objetiva manter.

Aprovado o destaque, os relatores setoriais e geral poderão fazer o atendimento das áreas que entenderem mais prioritárias, sem a necessidade de observar montantes mínimos, o que não impede que, eventualmente, a própria área da saúde receba 50% ou mais do total de recursos alocados às emendas de comissão por decisão do Congresso Nacional.

2.4. REQUERIMENTO 789/2024 (§1º DO ART. 11 DO PLP 175/2024)

O RQS 789/2024 visa destacar para votação em separado o § 1º do art. 11 do Substitutivo do PLP 175/2024.

O art. 11 do Substitutivo tem a seguinte redação:

Art. 11. Fica estabelecido limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, que serão discriminadas com identificadores próprios, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.

§ 1º O limite de que trata o caput compreende todas as emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual em despesas primárias, ressalvadas aquelas emendas previstas na alínea a, inciso III, § 3º, art. 166 da Constituição Federal e aquelas que não sejam identificadas nos termos do caput deste artigo, desde que sejam de interesse nacional ou regional e não contenham localização específica, exceto na hipótese de programação constante do projeto de lei orçamentária anual.

§ 2º Para o exercício de 2025, o limite será fixado no montante dos limites previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, adicionado do valor de R\$ 11.500.000.000,00 (onze bilhões e quinhentos milhões de reais) para as emendas não impositivas.

§ 3º A partir do exercício de 2026, os limites corresponderão:

I - ao limite do exercício imediatamente anterior para as despesas de que tratam os §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

II - ao limite do exercício imediatamente anterior para emendas não impositivas, atualizado pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por outro índice que o substitua, considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual.

O artigo em questão estabelece limite para as despesas referentes a emendas parlamentares. O § 1º, em particular, restringe o alcance desse limite às despesas primárias e prevê duas exceções:

- a) emendas para corrigir erros ou omissões (alínea “a” do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal); e
- b) emendas sem identificadores próprios, desde que sejam de interesse nacional ou regional e não contenham localização específica, exceto na hipótese de programação constante do projeto de lei orçamentária anual.

Os §§ 2º e 3º determinam o valor do limite para 2025 e a regra de correção para os anos seguintes, aplicando esses critérios a dois tipos de emendas: impositivas e não impositivas. No entanto, enquanto as emendas impositivas têm delimitação clara, fundamentada nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, as emendas não impositivas carecem de um delineamento preciso.

As emendas não impositivas certamente abrangem as emendas de comissão permanente, mas o conjunto de emendas no processo orçamentário vai além das emendas impositivas (de bancada e individual) e de comissão.

Citam-se, por exemplo, as emendas de relator elaboradas com o objetivo de corrigir erros e omissões no projeto de lei orçamentária (PLOA), geralmente comunicados por ofícios do Executivo e demais Poderes. Essas emendas somaram R\$ 2,3 bilhões no PLOA 2024. Também podem ser mencionadas as emendas de bancada estadual não impositivas (ou parcelas não impositivas adicionadas aos valores das emendas de bancada impositivas), as quais somaram R\$ 3,0 bilhões no PLOA 2024.

A supressão do § 1º poderia conduzir a interpretações distintas. A interpretação mais imediata, em face da supressão do dispositivo, seria que outras modalidades de emendas, como as mencionadas anteriormente, estariam sujeitas ao limite aplicado às emendas não impositivas.

Ademais, as emendas parlamentares não se restringem a despesas primárias. A exclusão do § 1º poderia sujeitar emendas em despesas financeiras ao limite de crescimento para despesas parlamentares. A título de ilustração, no PLOA 2024, as emendas em despesas financeiras totalizaram R\$ 14,2 bilhões.

Contudo, havendo a exclusão do dispositivo, outros elementos poderiam ser considerados para se chegar à interpretação de que os limites referem-se exclusivamente às emendas individuais, de bancada estadual e de comissão permanente e, portanto, apenas às despesas primárias discricionárias delas decorrentes: (i) a delimitação do objeto (art. 1º) não é precisa ao fundamentar a norma no art. 165, § 9º, inciso III, cuja abrangência alcança apenas as emendas de execução impositiva classificadas como individuais e de bancada estadual (ficariam de fora as emendas de comissão); (ii) provavelmente o disposto no inciso I do mesmo dispositivo constitucional, que também fundamenta o Substitutivo, ampare disposições sobre outras emendas apresentadas por outros autores (como as de comissão); (iii) há no Substitutivo somente capítulos específicos para tratar das emendas de bancada estadual, de comissão permanente e individuais, sem outro capítulo que abranja as demais emendas; (iv) pode-se entender que, ao mencionar emendas “parlamentares”, o Substitutivo se restrinja àquelas apresentadas individualmente, por cada deputado federal ou senador, ou conjuntamente, no âmbito dos colegiados de que participam os parlamentares (as bancadas estaduais e as comissões permanentes), as quais observam prazos que se encerram antes do início da atuação dos relatores setoriais; (v) as emendas “parlamentares” não abrangeriam as emendas elaboradas por relatores, geral e setoriais, os quais devem apresentar emendas para a correção de erros e omissões e para realização de ajustes

técnicos (cortes necessários ao atendimentos de emendas “parlamentares”, recomposições, trocas de fontes de recursos, reclassificações orçamentárias) necessários à elaboração de seus relatórios e do autógrafo do projeto de lei orçamentária; (vi) as emendas “parlamentares” referem-se necessariamente a despesas primárias discricionárias, devendo-se mencionar que, nesse sentido, o Substitutivo prevê tratamento isonômico de critérios e condições aplicáveis às demais despesas discricionárias da União, bem como que outra destinação constitui impedimento técnico para a execução de despesas referentes a emendas “parlamentares” (art. 10, caput, inciso XXIV, do Substitutivo).

3. CONCLUSÃO

Essas foram as considerações técnicas da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, com vistas a auxiliar na avaliação das implicações de eventual aprovação dos destaques contidos nos Requerimentos 777, 787, 788 e 789/2024.