

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

4 DE NOVEMBRO DE 2022

Nota Técnica 151/2022

Histórico dos dispositivos relacionados ao
identificador de resultado primário RP 9 como
classificador das emendas de relator-geral



As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal - Conorf.

O trabalho produzido no âmbito da Conorf, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão do exercício do mandato, mantendo-se sob a salvaguarda do § 6º do art. 53 da Constituição Federal. A permissão de sua reprodução deve ser requisitada ao solicitante do trabalho.

Sumário

1. Introdução	2
2. O classificador utilizado	2
3. Histórico.....	3
3.1. Antecedentes ao RP 9	3
3.2. A adoção do RP 9.....	4
3.2.1. Exercício de 2020	4
3.2.2. Exercício de 2021	6
3.2.3. Exercício de 2022	8
3.2.4. Exercício de 2023	9
4. Conclusão.....	10

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota tem por objetivo apresentar histórico da evolução legislativa referente ao classificador orçamentário “indicador de resultado primário igual a 9 – RP 9”, usado para marcar as despesas primárias decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas 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.

2. O CLASSIFICADOR UTILIZADO

A inclusão de marcadores específicos na lei orçamentária como forma de se obter informações qualitativas sobre o gasto público é amplamente utilizada. Os classificadores de órgão, unidade orçamentária, programa, ação, GND, regionalização, entre outros tantos, possibilitam obter visão diferenciada sobre o valor das despesas constantes dos orçamentos.

O identificador de Resultado Primário (RP) é um classificador orçamentário definido anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹ que tem por objetivo auxiliar na apuração do resultado primário, cuja meta é definida anualmente também na LDO, em conformidade com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, o

¹ Atualmente, de acordo com o art. 7º, § 4º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, LDO 2023, esses são os identificadores de resultado primário:

RP 0 – despesas financeiras;

RP 1 – despesas primárias obrigatórias;

RP 2 – despesas primárias discricionárias, ressalvadas as emendas assinaladas com identificador próprio;

RP 4 – despesas primárias do orçamento de investimentos, desconsideradas da meta de resultado primário;

RP 6 – despesas primárias oriundas de emendas individuais de execução obrigatória nos termos da Constituição;

RP 7 – despesas primárias oriundas de emendas de bancada estadual de execução obrigatória nos termos da Constituição;

RP 8 – despesas primárias oriundas de emendas de comissão permanente;

RP 9 – despesas primárias oriundas de emendas de relator-geral, exceto as de ordem técnica.

classificador identifica essencialmente se uma despesa impacta o resultado primário (despesas primárias) ou não (despesas financeiras).

Trata-se, portanto, de classificador criado com propósito específico, que foi sendo ampliado para, além da identificação da afetação no resultado primário, permitir marcação de despesas incluídas ou acrescentadas por emendas parlamentares.

3. HISTÓRICO

3.1. ANTECEDENTES AO RP 9

Até 2013, todas as emendas parlamentares apresentadas à Lei Orçamentária Anual (LOA) eram classificadas juntamente com as despesas discricionárias do Poder Executivo, ou seja, utilizavam RP 2 ou RP 3². Uma das consequências, portanto, era a impossibilidade de segregar as dotações, inclusive na execução orçamentária, segundo sua autoria, ou seja, se se tratava de uma despesa originária do projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo ou de uma programação incluída ou acrescentada por emendas parlamentares.

A Lei 12.919/2013 (LDO 2014) foi a primeira a definir o RP 6 para identificar as despesas oriundas de emendas individuais, ainda sem execução obrigatória naquele momento. Com a Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015), foi mantida a marcação dessas emendas e a própria LDO passou a definir o regime de execução obrigatória das emendas individuais, que viria a ser constitucionalizado com a Emenda Constitucional EC nº 86/2015, poucos meses depois.

A Lei 13.408/2016 (LDO 2017) trilhou caminho similar para as emendas de bancada estadual e passou a identificar as despesas desinentes com o marcador RP 7. Naquela oportunidade, estabeleceu-se de pronto o regime de execução obrigatória para essas

² O RP 3 era utilizado para marcar as despesas primárias discricionárias abrangidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), não mais existente, razão pela qual o marcador não é utilizado atualmente.

emendas coletivas, antecipando o que viria a ser constitucionalizado por meio da EC nº 100/2019, com efeitos a partir do exercício financeiro de 2020.

Ressalte-se que até o orçamento para 2019, as emendas de relator-geral, assim como as de comissão permanente, permaneceram sendo apresentadas e aprovadas com os mesmos indicadores de resultado primário usados pelo Poder Executivo no encaminhamento dos projetos de lei orçamentária anuais, ou seja, RP 2 e RP 3.

3.2.A ADOÇÃO DO RP 9

Como já mencionado, apenas com a criação do RP 9, as programações oriundas de emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) passaram a se distinguir das despesas discricionárias propostas pelo Poder Executivo. A seguir, apresenta-se histórico da evolução histórica do tratamento legislativo dispensado às despesas assinaladas com o indicador RP 9 e de outros dispositivos correlatos.

3.2.1. Exercício de 2020

A LDO 2020 (Lei 13.898/2019) inaugurou a previsão do RP 9, resultando em que a LOA 2020 (Lei 13.978/2020), pela primeira vez, identificou emendas de relator-geral com o emprego desse marcador específico. Ambas as normas foram aprovadas por votações simbólicas.

O PLDO 2020 (PLN 5/2019) não trazia originalmente o RP 9, na proposta encaminhada pelo Presidente da República no uso de sua competência privativa. Logo, o RP9 consistiu em inovação proposta durante a tramitação legislativa³, ainda por ocasião de apreciação pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)⁴. Em adendo de

³ O mesmo ocorreu nos anos de 2021, 2022 e 2023.

⁴ Autógrafo do PLDO 2020, art. 6º, § 4º, inciso II, alínea “c”, item 4:

4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam acréscimo em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as emendas destinadas a ajustes técnicos, recomposição de dotações e correções de erros ou omissões (RP 9);

Plenário, foi incluído dispositivo prevendo a indicação de beneficiários e a priorização das programações pelos autores das respectivas emendas, incluídas as relativas ao relator-geral⁵. Os dois dispositivos foram vetados pelo Poder Executivo (Veto 43/2019) e os vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional.

Apesar disso, o identificador RP 9 foi reincorporado à LDO 2020⁶ por meio de proposta do próprio Poder Executivo – o PLN 51/2019 também foi aprovado pelo Congresso Nacional em votação simbólica, resultando na Lei 13.957/2019.

A aprovação do PLN 51/2019 promoveu alteração na redação de dispositivo encaminhado originalmente no projeto⁷, a fim de novamente prever que a execução das programações das emendas impositivas deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores, aplicando-se inclusive às emendas de relator-geral. O dispositivo, contudo, foi vetado pelo Poder Executivo (Veto 52/2019) e o veto, mantido pelo Congresso Nacional.

Com o exercício financeiro de referência em curso, em 3 de março de 2020, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN 4/2020, adicionando dispositivo para retomar mais uma vez a indicação de beneficiários e a ordem de prioridades, desta vez

⁵ Autógrafo do PLDO 2020, art. 64:

Art. 64. As indicações e priorizações das programações com identificador de resultado primário derivado de emendas serão feitas pelos respectivos autores.

⁶ LDO 2020, art. 6º, § 4º, inciso II, alínea “c”, item 6:

6. 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);

⁷ Autógrafo do PLN 51/2019, art. 64-A:

Art. 64-A. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

§ 1º Nos casos das programações com identificador de resultado primário (RP 9), o Poder Executivo terá o prazo de 90 (noventa) dias para consecução do empenho.

§ 2º Caso exista necessidade de limitação de empenho e pagamento, aplicam-se os mesmos critérios definidos para emendas individuais às programações com identificadores de resultado primário (RP 8) e (RP 9).

§ 3º O descumprimento do estabelecido nos §§ 1º, 2º e no caput sujeita os responsáveis às penalidades previstas na legislação.

especificamente para as programações com RPs 8 e 9⁸. Após aprovado pela CMO em 11 de março, com alterações, seguiu para o plenário, mas, em 12 de agosto daquele ano, foi arquivado pela Presidência do Congresso Nacional, ao deferir solicitação do Presidente da República para retirada do projeto.

Portanto, inexistiu em 2020 dispositivo legal que vinculasse a execução orçamentária das programações marcadas com RP 9 a eventuais indicações de beneficiários recebidas pelo Poder Executivo⁹, nem que, de alguma forma, dispusesse sobre a organização formal desse processo.

3.2.2. Exercício de 2021

Assim como ocorrera em relação ao exercício financeiro precedente, o Poder Executivo não previu o marcador RP9 no PLDO 2021 (PLN 9/2020). Ele foi incorporado ao projeto de lei¹⁰ no Parecer proferido no Plenário do Congresso Nacional¹¹, aprovado em votação nominal.

O Presidente da República vetou o dispositivo no PLDO que previa o RP 9 (Veto 59/2020), mas o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, que assim reestabeleceu o indicador na LDO 2021 (Lei 14.116/2020). Dessa forma, a LOA 2021 (Lei 14.144/2021) também contou com a identificação das emendas de relator-geral, igualmente aprovada no Parlamento em votação nominal.

⁸ PLN 4/2020, acrescentando parágrafo único ao art. 66 da LDO 2020:

"Art. 66

Parágrafo único. A execução das programações com identificadores de resultado primário 8 (RP 8) e 9 (RP 9), unicamente quando representar acréscimo de valor em relação às programações originais do Poder Executivo ou criação de programação, na forma definida no § 1º do art. 4º, deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores, restritos ao montante acrescido."

⁹ A LDO 2020, art. 67, dispunha sobre a indicação de beneficiários e sobre a ordem de prioridades apenas para as emendas individuais.

¹⁰ Autógrafo do PLDO 2021, art. 7º, § 4º, inciso II, alínea "c", item 4:

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);

¹¹ O PLDO 2021 foi apreciado apenas no Plenário do Congresso Nacional, em razão do Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 155, DE 2020, que dispôs sobre o regime de deliberação sobre o PLDO 2021 pelo Congresso Nacional durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19.

Entretanto, ao revés do que promoveu no exercício financeiro precedente, o Congresso Nacional não incluiu no PLDO 2021 qualquer dispositivo para regular as indicações de beneficiários ou a ordem de prioridade para as programações oriundas de emendas do relator-geral (RP 9). Por conseguinte, também em 2021 não vigorou dispositivo legal que vinculasse a execução orçamentária das programações marcadas com RP 9 a eventuais indicações de beneficiários recebidas pelo Poder Executivo¹², nem que, de alguma forma, dispusesse sobre a organização formal desse processo até então.

Durante o exercício de 2021, decisão interlocutória da Ministra Rosa Weber prolatada em 05 de novembro na esteira da ADPF 854 suspendeu a execução do orçamento do exercício de 2021 quanto às programações oriundas de emendas de relator-geral (RP 9). A decisão monocrática foi referendada pelo pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) em 11 de novembro daquele mesmo ano, a produzir efeito até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento.

Em novembro, foi editado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2021 e, em 1º de dezembro de 2021, foi aprovada em votação nominal a Resolução 2/2021-CN (PRN 4/2021), que estabeleceu procedimento para a realização de indicações ao Poder Executivo relativas às emendas de relator-geral. A partir de então, as indicações passaram a ser feitas por Ofício do relator-geral ao Poder Executivo, conforme solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

À vista das institucionalidades gestadas, e para “proteger a continuidade dos serviços públicos prestados à comunidade em geral”, a Ministra Rosa Weber, em nova decisão monocrática, liberou a execução das emendas RP 9 em 6 de dezembro de 2021. Em 17 de dezembro de 2021, o pleno do STF referendou a decisão, determinando a observância, no que

¹² Assim como para 2020, a LDO dispunha sobre a indicação de beneficiários e sobre a ordem de prioridades apenas para as emendas individuais, em seu art. 74.

couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2021, e a Resolução 2/2021-CN.

Paralelamente, em 9 de dezembro de 2021, o Poder Executivo editou o Decreto 10.888/2021, para dispor sobre a publicidade e a transparência das comunicações relativas às emendas de relator-geral. Importante notar, contudo, a inexistência de disposição legal para vincular a execução dessas emendas às indicações feitas ao Poder Executivo, ainda que agora com processo mais bem definido.

3.2.3. Exercício de 2022

Como nos anos anteriores, o PLDO 2022 (PLN 3/2021) não continha originalmente dispositivo prevendo o RP 9, tendo ele sido inserido¹³ durante a tramitação do projeto, no substitutivo aprovado pelo Parecer da CMO, posteriormente aprovado pelo plenário do Congresso Nacional em votação nominal.

Na LDO 2022 (Lei 14.194/2021), não houve veto ao dispositivo que previa o uso do classificador RP 9 para as emendas de relator-geral. A LOA 2022 (Lei 14.303/2022), portanto, contém programações classificadas com o marcador, e o projeto de lei de que resultou (PLOA 2022) igualmente foi aprovado pelo Parlamento em votação nominal.

No PLDO 2022, houve novamente a inserção de dispositivo para vincular o Poder Executivo à execução orçamentária das programações oriundas de emendas segundo as indicações de beneficiários e ordem de prioridades feitas pelos autores, inclusive para as emendas do relator-geral¹⁴. O dispositivo foi vetado (Veto 44/2021), mas o *caput* do

¹³ Autógrafo do PLDO 2022, art. 7º, § 4º, inciso II, alínea “c”, item 4:

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);

¹⁴ Autógrafo do PLDO 2022, art. 71:

Art. 71. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

§ 1º Caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária incluída por emenda, poderá o Ministro da Pasta respectiva solicitá-las ao respectivo autor.

dispositivo teve seu veto derrubado pelo Congresso Nacional, tornando-se, portanto, a primeira vez em que a LDO formalizou a necessidade de respeito às indicações de beneficiários e à ordem de prioridade para emendas de relator-geral¹⁵.

3.2.4. Exercício de 2023

O PLDO 2023 (PLN 5/2022) não continha originalmente dispositivo prevendo o RP 9 e, uma vez mais, ele foi incluído¹⁶ no substitutivo aprovado pelo Parecer da CMO, posteriormente aprovado pelo plenário do Congresso Nacional em votação nominal.

Na LDO 2023 (Lei 14.436/2022), também não houve veto ao dispositivo que previa o uso do classificador RP 9 para as emendas de relator-geral. A LOA 2023, portanto, deverá contar com o referido marcador.

No PLDO 2023, houve mais uma vez a inserção de dispositivo para vincular a execução orçamentária das programações oriundas de emendas a indicações de beneficiários e ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores, inclusive para as emendas do relator-geral¹⁷.

§ 2º Nos casos das programações com identificador de resultado primário nove, o Poder Executivo terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para consecução do empenho a partir da vigência da Lei Orçamentaria de 2022.

¹⁵ Assim como o fez, pela primeira vez, para as emendas de bancada estadual e de comissão.

¹⁶ Autógrafo do PLDO 2023, art. 7º, § 4º, inciso II, alínea “c”, item 4:

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);

¹⁷ Autógrafo do PLDO 2023, art. 79:

Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas:

I - no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores; e

II - no caso das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, conjuntamente pelo Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda.

§ 1º As indicações deverão ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida e, sempre que possível, observar a população e o índice de desenvolvimento humano – IDH do ente da Federação, bem como os critérios próprios de cada política pública.

§ 2º A falta da indicação prevista no caput ou a desconformidade com relação ao § 1º configura impedimento técnico para execução da programação.

§ 3º O autor da emenda poderá, a qualquer tempo, solicitar ajustes necessários, devendo as alterações solicitadas ser efetivadas no prazo de trinta dias.

Para o exercício de 2023, o dispositivo inova, contudo, ao prever que as indicações e a ordem de prioridades para o RP 9 sejam feitas conjuntamente pelo Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda (relator-geral do PLOA 2023).

O dispositivo referente às indicações de beneficiários e à ordem de prioridades para as emendas de relator-geral RP 9, entretanto, encontra-se vetado (Veto 45/2022), pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

4. CONCLUSÃO

- (i) A LDO 2020 foi a primeira a formalizar a existência do RP 9, portanto a LOA 2020 foi a primeira a conter emendas de relator-geral identificadas com esse marcador específico;
- (ii) Nenhum PLDO originalmente previu o indicador RP 9 para as emendas de relator-geral, tendo o dispositivo sido inserido pelo Congresso Nacional em todas as LDOs desde a de 2020;
- (iii) O dispositivo inserido no PLDO 2020 foi vetado pelo Poder Executivo e o veto foi mantido pelo Congresso Nacional, tendo sido reinserido na LDO 2020 por meio da aprovação de proposta do Poder Executivo (PLN 51/2019), aprovada pelo Congresso Nacional;
- (iv) No PLDO 2021 o dispositivo foi novamente vetado, mas o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional. Dispositivos similares nos PLDOs 2022 e 2023 não receberam veto;

§ 4º Caso algum dos parlamentares mencionados no inciso II do caput não esteja em exercício de mandato parlamentar, será substituído por parlamentar da mesma casa legislativa e da mesma representação proporcional junto à CMO em 2022.

§ 5º A transparência quanto à indicação a que se refere o inciso II do caput deste artigo, abrangerá necessariamente o nome do parlamentar solicitante, ainda quando o seu pleito se fundamentar em demanda que lhe tenha sido apresentada por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil.

PÁGINA 10 DE 11

- (v) Todas as LOAs desde 2020 contêm emendas de relator-geral identificadas com o indicador RP 9;
- (vi) Quanto à indicação de beneficiários e à ordem de prioridades para as emendas de relator-geral, sua primeira inclusão ocorreu no PLDO 2020, tendo sido vetada e o veto mantido pelo Congresso Nacional. Ainda para a LDO 2020, por meio do PLN 51/2019, houve nova inserção de dispositivo semelhante, também vetado e com veto mantido pelo Congresso Nacional;
- (vii) Para a LDO 2021, o Congresso Nacional não aprovou dispositivo prevendo indicação de beneficiários e ordem de prioridades para as emendas de relator-geral RP 9;
- (viii) Nos PLDOs 2022 e 2023 o Congresso Nacional voltou a aprovar dispositivos no sentido de que a execução das programações oriundas de emendas devesse observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades, inclusive para as emendas de relator-geral RP 9. Para 2022, o dispositivo foi vetado e o veto derrubado pelo Congresso Nacional, tornando a LDO 2022, portanto, a primeira a dispor sobre o tema. Para 2023, também houve veto, mas ele ainda se encontra pendente de apreciação;
- (ix) As votações da LOA e da LDO 2020, inclusive do PLN 51/2019, foram simbólicas. Quanto às LOAs 2021 e 2022 e às LDOs 2021, 2022 e 2023, seus processos de votação foram abertos, nominais.

ARITAN BORGES AVILA MAIA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos