

Congresso Nacional
13 de maio de 2014

Nota Técnica Conjunta nº 6, de 2014

Orçamento Impositivo na LDO 2014 – Subsídios para a definição dos procedimentos a serem adotados pelo Congresso Nacional com vistas ao cumprimento de suas atribuições.



**Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – Senado Federal**

Endereços na internet:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>



1. Introdução

A Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO 2014, promoveu importante inovação no ordenamento jurídico pátrio. Segundo referido diploma legal, as programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emenda individual ao projeto de lei orçamentária são de execução obrigatória, respeitado o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Se verificado impedimento de ordem técnica, a execução da programação deixa de ser obrigatória. Porém, a perda da obrigatoriedade não é automática.

A LDO estabeleceu rito, segundo o qual é permitido ao Parlamento indicar ao Poder Executivo medidas para sanar o impedimento ou propor o remanejamento de dotações relacionadas com as emendas individuais. Somente ao término desse processo e desde que persista impedimento de ordem técnica, a execução da programação passa a ser facultativa.

Nesse contexto, necessário interpretar adequadamente as normas, para que se alcance o objetivo de dar eficácia às dotações incluídas na lei orçamentária, em igualdade de condições com o conjunto das demais despesas discricionárias¹, sem, contudo, distorcer o ordenamento jurídico.

Para tanto, esta nota técnica conjunta discorre sobre a interpretação que deve ser conferida às normas da LDO 2014 acerca do assunto em tela. Em seguida, sugere-se o rito, a forma e o meio a serem empregados pelo Congresso Nacional para elaboração de indicação para correção dos impedimentos identificados. Ao final, propõe-se a fixação de regras a serem observadas pelos parlamentares.

2. Interpretação do art. 52 da LDO 2014

Segundo a Carta Magna, compete privativamente ao Poder Executivo a iniciativa da lei orçamentária e dos respectivos créditos adicionais (art. 61, II, b). Tal prerrogativa não se restringe à mera formatação e envio de projeto de lei ao Legislativo. De acordo com as lições de José Afonso da Silva, a iniciativa legislativa corresponde ao *“poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão político individual ou coletivo, que o exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou decreto legislativo ao Parlamento”*².

A redação dada ao art. 52 da LDO 2014, todavia, possibilita ao Legislativo indicar ao Executivo o conteúdo de projeto de lei de crédito adicional. De acordo com o dispositivo, as indicações do Congresso Nacional vinculam a elaboração do projeto de lei. Esse é o entendimento acolhido pelo próprio Poder Executivo,

¹ Nota Técnica Conjunta nº 3, de 2014, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

² SILVA, José Afonso da. *O processo constitucional de formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 136.



conforme se constata da leitura do art. 5º da Portaria Interministerial nº 39, de 6 de fevereiro de 2014, que estabelece, **in verbis**:

Art. 5º - O Projeto de Lei de abertura de crédito orçamentário suplementar e/ou especial com os remanejamentos das dotações com impedimentos insuperáveis de ordem técnica na execução da despesa, objeto de emendas individuais, será enviado de acordo com as indicações de remanejamento de programação encaminhadas pelo Congresso Nacional, independentemente de consulta ou proposição dos órgãos setoriais do SPOF.

Ademais, as regras fixadas no art. 52 da LDO ordenam ao Poder Executivo provocar o processo legislativo, em prazo determinado e segundo o conteúdo definido pelo próprio Legislativo.

Embora vise corrigir a inércia do Executivo na execução de iniciativas orçamentárias do Parlamento, esse modelo representa situação excepcional no relacionamento entre os Poderes, que deve ser harmônico e independente (art. 2º da Constituição Federal). Vale ressaltar que a separação e a harmonia entre os Poderes correspondem a uma das *cláusulas pétreas*. Por essa razão, as normas que definem suas competências e atribuições encontram-se consagradas no texto constitucional, a fim de inibir a supremacia de um Poder em prejuízo dos demais.

Desse modo, considerando a excepcionalidade das disposições estabelecidas na LDO 2014, essas normas devem ser interpretadas restritivamente, de tal modo que não se permitam novas formulações ou inovações orçamentárias, mas tão somente indicações de ajustes no seio das programações já constantes do orçamento emendadas previamente pelo interessado no ajuste. Por oportuno, é exemplar a lição de Ferraz Jr., segundo a qual a *“exceção é, por si, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais. Ir além é contrariar sua natureza.”*³

3. O papel do Poder Legislativo

Quanto ao rito, os §§ 2º e 3º do art. 52 da Lei nº 12.919/13 dispõem que, **in verbis**:

§ 2º As programações orçamentárias previstas no **caput** deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica; nestes casos, no empenho das despesas, que integre a programação prevista no **caput** deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

³ FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Atlas SA, 2001, p.291.



II - até trinta dias após o término do prazo previstos no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e

IV - se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 3º Após o prazo previsto no inciso IV do § 2º deste artigo, as programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão consideradas de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 2º deste artigo.

De acordo com tais dispositivos, as programações decorrentes de emendas individuais são de execução obrigatória, exceto se verificado impedimento de ordem técnica que não seja sanado até o final do procedimento estabelecido no § 2º. Entender de outra maneira tornariam inócuas quaisquer providências adotadas para viabilizar a execução das programações, bem como faria letra morta o comando do § 3º do art. 52, segundo o qual as programações deixam de ser obrigatórias apenas se, ultrapassados todos os prazos indicados nos incisos do § 2º, os impedimentos persistirem.

Além disso, observa-se a necessidade de adoção de providências que devem ser tomadas pelos Poderes para o cumprimento das disposições legais. Em face disso, o Poder Executivo editou as Portarias Interministeriais nºs 39 e 40, ambas de 6 de fevereiro de 2014, com a finalidade de desincumbir-se dos encargos fixados na LDO 2014, que são (i) informar o Poder Legislativo dos impedimentos e (ii) editar o projeto de lei de crédito adicional com base nas indicações feitas pelos autores das emendas e encaminhadas pelo Congresso Nacional.

Diante desse contexto, é recomendável que o Poder Legislativo discipline a matéria. É fundamental prever procedimentos que permitam os parlamentares elaborarem as indicações com segurança. Não é demais dizer que os prazos são exíguos e, pelo menos, algumas questões precisam ser enfrentadas, a saber:

- a) o procedimento, a forma e o meio de:
 1. disponibilizar as informações sobre os impedimentos para a tomada de decisão pelos autores das emendas afetadas;
 2. processar as indicações de saneamento;
 3. encaminhar as indicações ao Poder Executivo;
- b) a extensão da liberdade que os parlamentares devem ter para propor as indicações de saneamento.



Além disso, deve ser considerado o desenvolvimento de sistema eletrônico para receber os dados entregues pelo Poder Executivo, distribuir as informações, permitir a inserção das providências sugeridas pelos parlamentares e emitir relatórios na forma de indicações. A utilização de sistemas informatizados facilita o trabalho, reduz a possibilidade de erros e promove a padronização.

3.1. Processamento das informações.

O procedimento a ser adotado no âmbito do Congresso Nacional para indicação das medidas saneadoras deve ser o mais simples e célere possível, uma vez que o Parlamento terá apenas 30 dias para reunir as recomendações e encaminhá-las ao Poder Executivo. Nesse sentido, é conveniente que a resposta congressional seja construída sem a necessidade de maior formalidade ou de deliberação de qualquer colegiado do Congresso Nacional.

Uma possibilidade é sistematizar as recomendações feitas pelos congressistas e encaminhá-las por meio de ofício do Presidente do Congresso Nacional ao Poder Executivo. A sistematização pode ser feita pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, a qual competirá, também:

- a) distribuir as informações sobre os impedimentos para execução de programações relacionadas com as emendas aos respectivos autores;
- b) receber as recomendações dos parlamentares para saneamento dos impedimentos apontados pelo Poder Executivo;
- c) encaminhar o resultado das recomendações à Mesa do Congresso Nacional.

Justificam a simplicidade do procedimento as razões aduzidas a seguir. Mostra-se desnecessária a apreciação pelos colegiados que cuidam de matéria orçamentária por se tratar de sugestões para ajuste de programações decorrentes de emendas individuais. Portanto, cabe a cada congressista propor as adequações que entender pertinentes para permitir a execução das dotações relacionadas com suas emendas.

Além disso, as informações que serão encaminhadas não causam nenhuma repercussão, visto que são recomendações a serem utilizadas pelo Poder Executivo inclusive na elaboração dos projetos de lei dos créditos adicionais. Somente quando do recebimento desses projetos pelo Parlamento se dará o início do processo legislativo, que demandará a observância das normas que regulamentam a matéria, inclusive, quanto às deliberações dos colegiados competentes do Congresso Nacional.

Vale ressaltar que todo o esforço para possibilitar a execução das programações decorrentes de recursos de emendas individuais é feito com a anuência do respectivo autor. Isso fica evidente nas Portarias Interministeriais n^{os} 39



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

e 40, de 2014, cujas disposições revelam preocupação em identificar as emendas individuais e seus autores.

Além disso, em virtude do art. 4º, I e II, da Portaria Interministerial nº 40/14, os parlamentares, diretamente e com o auxílio das lideranças partidárias, encaminharam até 20 de fevereiro, por meio eletrônico, informações acerca do número da emenda, autor da emenda, beneficiário e CNPJ etc. Os congressistas, também, foram instados a definir a ordem de prioridade da execução de suas emendas em função da edição do decreto de contingenciamento (Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, alterado pelo Decreto nº 8.216 de 28 de março de 2014)

Assim sendo, o § 2º, II, da LDO 2014, ao dispor que o Poder Legislativo indicará ao Executivo o remanejamento das programações, quer dizer que o Parlamento “consolidará” as recomendações dos congressistas para superar os impedimentos para a execução de programações decorrentes de recursos de emendas individuais e as encaminhará ao Poder Executivo.

Interpretar de outra maneira significaria negar o alcance e, principalmente, a finalidade da norma. Ademais, frustrará todo o esforço dispendido durante a tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2014, cuja aprovação ocorreu apenas em 24/12/2013, em função da vontade do Congresso Nacional de inserir regras que busquem elevar o nível de execução das emendas parlamentares e ofereçam igualdade de tratamento entre os parlamentares.

Outra alternativa é a adoção da técnica prevista no art. 113, I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual:

Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado:

I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;

[...]

§ 1º Na hipótese do inciso I, a indicação será objeto de requerimento escrito, despachado pelo Presidente e publicado no Diário da Câmara dos Deputados.

Os projetos de leis que cuidam de matérias orçamentárias devem ser tratados pelo Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum (art. 166, CF). Este, por sua vez, dispõe, no art. 151, que os casos omissos devem ser resolvidos conforme disposições dos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, nessa ordem.

Na falta de previsão apropriada no Regimento Interno do Senado Federal, a indicação constante no Regimento Interno da Câmara dos Deputados se ajusta à circunstância em tela, uma vez que corresponde ao meio pelo qual o parlamentar



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto de lei sobre matéria de sua iniciativa exclusiva.

Os requerimentos de cada um dos congressistas interessados devem ser elaborados com as indicações necessárias e suficientes para superar os impedimentos apontados na comunicação do Poder Executivo.

O processamento desses expedientes, bem como da comunicação das informações recebidas do Executivo, deve ser concentrado na CMO e disciplinado administrativamente pelo seu Presidente, inclusive em relação aos prazos e formas, tal como usualmente se processam os pedidos para alteração de emendas às matérias orçamentárias.

Encerrado o prazo definido, o Presidente da CMO reunirá o conjunto das indicações e o encaminhará ao Presidente do Congresso.

O Presidente do Congresso Nacional, por sua vez, despachará ao Poder Executivo as indicações do Legislativo (conjunto de soluções apresentadas pelos congressistas, por meio de requerimento) e dará a devida publicidade, por meio da página da CMO na internet, por exemplo, a fim de cumprir as formalidades. Logo, não há a necessidade de qualquer deliberação.

3.2. Elaboração dos requerimentos de indicação

No que tange às indicações, dois aspectos devem ser considerados: i) o tipo de impedimento de ordem técnica apontado pelo Poder Executivo; ii) a liberdade do congressista na fixação das recomendações.

3.2.1. Tipos de impedimentos

O impedimento de ordem técnica pode ser superável ou insuperável.

No primeiro caso, o parlamentar toma ciência do problema e propõe alguma providência conforme sua conveniência. No segundo, é recomendável que ele proponha alguma medida, caso considere que o impedimento é realmente insuperável, tendo em vista a possibilidade de a emenda perder o atributo de impositividade. Em ambas os casos, a indicação de medida saneadora é uma faculdade do parlamentar.

3.2.2. Das possibilidades de indicações

No que tange à extensão da liberdade do parlamentar em elaborar as indicações, o procedimento estabelecido na LDO 2014 é uma excepcionalidade, com a finalidade de solucionar impedimentos de ordem técnica. Sendo uma exceção, deve ser tratada de maneira restritiva.



Caso contrário, não se tratará de mera adoção de providências para saneamento de impedimentos, e sim de oportunidade de geração de novas despesas na lei orçamentária com evidente distorção do propósito do art. 52 da LDO e afronta à iniciativa legislativa sobre a matéria, que constitucionalmente cabe ao Poder Executivo.

Dadas questões de ordem técnica e temporal, foram adotados os seguintes critérios na elaboração do sistema informatizado a ser utilizado na definição das indicações de correção dos impedimentos:

- a) os recursos de uma emenda alocados em uma programação do orçamento vigente poderão ser remanejados para:
 - a.1) outras programações emendadas pelo mesmo parlamentar; ou,
 - a.2) uma outra programação não emendada por ele;
- b) a proposição de novas programações somente pode ser realizada em nível de subtítulo, cujo descritor deve ser uma unidade da federação, respeitada a quantidade original de emendas apresentadas;
- c) a correção dos classificadores da despesa será possível, desde que compatível com a justificativa da emenda.

Cabe esclarecer é possível ao autor preservar o objeto da programação, com mudança na descrição do subtítulo. Nesse caso, a descrição do subtítulo ficará restrita ao nome da localidade corresponde a uma unidade federativa. Isso evita erros na elaboração dos subtítulos.

Além disso, o autor poderá corrigir os classificadores da despesa, desde que não contrarie a intenção da emenda indicada pela respectiva justificativa. Por exemplo, no caso de programações que podem ser executadas por mais de uma unidade orçamentária e o objeto pretendido é realizado pela unidade diversa da que foi aprovada na lei orçamentária.

Ressalta-se que se os congressistas concordarem com tais critérios, o referido sistema está em fase de conclusão e poderá ser aproveitado desde logo, para auxiliá-los na desincumbência da tarefa determinada pela LDO 2014.

3.2.3. Indicações a serem encaminhadas

De acordo com o teor do § 2º, II e III, da LDO 2014 e do art. 5º da Portaria Interministerial nº 39, de 6 de fevereiro de 2014, as indicações informadas pelo Poder Legislativo serão utilizadas inclusive para elaboração de projetos de lei de créditos suplementares e especiais. Se o Congresso Nacional não deliberar no prazo estatuído no § 2º, III, da LDO 2014, o Poder Executivo promoverá o remanejamento por ato próprio, nos termos previstos na lei orçamentária.

Desse modo, é razoável que constem da indicação a ser remetida ao Poder Executivo todas as soluções para o vícios apontados, uma vez que as



informações encaminhadas poderão ser úteis para elaboração de decretos, projetos de lei ou outros atos.

3.3. Apreciação do projeto de lei relativo ao crédito adicional

Quanto à apreciação dos projetos de lei encaminhados por força do inciso III do art. 52 da LDO 2014, ela deve se pautar pelas indicações encaminhadas ao Poder Executivo pelo Legislativo. Na ocasião, a apresentação de emendas deverá ser admitida apenas para adequar o projeto àquelas indicações. Isso limitará as discussões em torno da proposta e facilitará a aprovação do crédito no tempo necessário à preservação da impositividade da execução.

No mais, os procedimentos devem ser semelhantes aos dos demais projetos de lei para abertura de créditos adicionais. Ou seja, designação de relator, apresentação de emendas na CMO, etc.

Se o Congresso Nacional não deliberar sobre os projetos de lei, no prazo estabelecido pela LDO, o Poder Executivo promoverá os ajustes mediante a edição de decreto, em conformidade com as indicações feitas pelo Parlamento e nos limites permitidos pela LOA 2014.

Ao final dos procedimentos enumerados no § 2º, do art. 52 da LDO 2014, as emendas que continuarem com impedimentos técnicos insuperáveis deixarão de ser impositivas. Porém, poderão ser sanadas por meio de mecanismos previstos na LOA 2014. Nessa circunstância, a adoção das providências fica sujeita à discricionariedade do Poder Executivo (ou dos demais Poderes, MPU e DPU, quando as programações constarem dos respectivos orçamentos).

Conclusão

O procedimento estabelecido da LDO 2014 é uma excepcionalidade relacionada com a execução orçamentária, que tem o objetivo de conferir maior nível de execução às programações decorrentes das emendas individuais. Ele difere do procedimento previsto na LOA 2014, em especial, por causa da obrigatoriedade de o Executivo editar os atos necessários para a modificação da lei orçamentária.

No âmbito do Congresso Nacional, as providências a serem adotadas devem se dar no sentido de viabilizar o cumprimento da LDO 2014. Dessa maneira, evitar deliberações colegiadas revela-se pertinente para observar os prazos.

A utilização do sistema informatizado é desejável para padronizar e agilizar os procedimentos e as informações a serem recebidas do Poder Executivo e a ele devolvidas, bem como reduzir o erro e otimizar o fluxo dos dados entre os atores.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Diante desse cenário e considerando os prazos exíguos para cumprimento das atribuições do Poder Legislativo, revela-se recomendável a disciplina, via decisão da CMO, dos procedimentos a serem observados pelos parlamentares para cumprimento das normas fixadas na LDO 2014. Para tanto, segue proposta de regulamentação.

Brasília, 13 de maio de 2014.

Ricardo Alberto Volpe

Luiz Fernando de Mello Perezino



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

MINUTA DE

Nº , DE 2014

Dispõe sobre os procedimentos para recebimento e consolidação das indicações parlamentares para correção dos impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais.

Art. 1º Esta norma estabelece procedimentos para o recebimento e consolidação das indicações parlamentares para correção dos impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais.

Art. 2º Cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO:

I - disponibilizar, até o dia seguinte ao recebimento na Comissão, os impedimentos de ordem técnica recebidos, acompanhados das justificativas;

II - receber as indicações dos parlamentares com as providências a serem tomadas pelo Poder Executivo, para saneamento do vícios, no prazo de 10 (dez) dias, contados do encerramento do prazo indicado no inciso I deste artigo;

III - organizar e consolidar as indicações dos parlamentares a serem remetidas ao Poder Executivo, conforme indicados pelos gabinetes dos congressistas; e

IV - encaminhar as indicações dos parlamentares à Mesa do Congresso Nacional em até 5 (cinco) dias contados do fim do prazo do inciso III deste artigo.

Art. 3º A indicação do parlamentar será encaminhada por sistema informatizado à CMO.

Art. 4º Consideram-se entregues na CMO as indicações do parlamentar com a formalização do devido termo de recebimento firmado por servidor lotado na Comissão.

Art. 5º Somente o autor da emenda relacionada com impedimento de ordem técnica poderá propor indicação ao Poder Executivo.

Art. 6º Na elaboração das indicações o parlamentar deve observar:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

a) no caso de impedimento que incida apenas em parte dos recursos da emenda, o remanejamento só pode ser proposto para outras emendas do mesmo autor;

b) no caso de impedimento que incida sobre a totalidade de recursos da emenda, o remanejamento pode ser proposto para uma única programação orçamentária ou para outras emendas do mesmo autor.

Art. 7º O parlamentar poderá, também, ajustar o subtítulo ou os classificadores da despesa.

Parágrafo único. No ajuste do subtítulo, poderá ser proposto apenas o localizador Nacional, Regional, Estadual ou Municipal onde deverá ser efetuada a despesa.

Art. 8º As indicações relativas a programações destinadas a ações e serviços públicos de saúde devem manter a mencionada destinação, inclusive no caso de remanejamento de valores entre emendas do mesmo autor.

Art. 9º Compete ao Presidente da CMO dirimir os casos omissos.

Art. 10º Esta Norma entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2014