



---

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

Estudo Técnico  
n.º 10/2013

---

VANDER GONTIJO

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O  
CONTINGENCIAMENTO DE  
EMENDAS PARLAMENTARES**

**Consultor de Orçamentos/CONOF/CD.  
Membro do GPE – “Despesas  
Obrigatórias e Orçamento Impositivo” –  
CEFOR/CD.  
Especialista em Gestão Estratégica do  
Orçamento.**

---

Elaboração:  
18/julho/2013

e-mail: [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br);  
[vander.gontijo@camara.leg.br](mailto:vander.gontijo@camara.leg.br)

# ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O CONTINGENCIAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES<sup>1</sup>

## Sumário

I. Introdução.....	2
II. O orçamento impositivo e responsabilidade fiscal.....	3
III. Contingenciamento e transparência.....	8
IV. O contingenciamento das emendas parlamentares .....	9
V. Proposta alternativa .....	12
VI. Conclusões.....	15

## I. Introdução

O contingenciamento, formalizado no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>2</sup>, é um mecanismo essencial para a política fiscal no Brasil. Tem, entretanto, causado certo desconforto entre os parlamentares. O principal motivo, no nosso ponto de vista, é a falta de transparência em relação às ações cujas dotações são contingenciadas, principalmente porque entre elas encontra-se a programação incluída por meio de suas emendas.

Em razão disso, os parlamentares mostram-se coesos e decididos a alterar a Constituição, mas não para evitar que suas emendas sejam

---

<sup>1</sup> O autor agradece as sugestões e observações feitas por Eugênio Greggianin, Romiro Ribeiro, Mário Luis Gurgel de Sousa e Liliane Oliveira.

<sup>2</sup> Segundo OLIVEIRA (2013) trata-se de uma variante do sistema de quotas de despesa disciplinado nos arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320, de 1964.

contingenciadas<sup>3</sup>. Querem um pouco mais. Pretendem tornar obrigatória sua execução<sup>4</sup>.

Entretanto, as propostas até agora veiculadas estão sendo consideradas inconstitucionais. A agressão à cláusula pétrea da independência dos Poderes é o motivo mais alegado<sup>5</sup>.

Neste estudo analisamos o mecanismo do contingenciamento e em que medida ele está associado ao conceito de orçamento impositivo. Após a discussão desses aspectos, propomos uma alternativa que permite um tratamento diferenciado para a execução orçamentária e financeira da programação derivada das emendas parlamentares individuais<sup>6</sup>.

## II. O orçamento impositivo e responsabilidade fiscal

A discussão sobre o modelo de orçamento no Brasil não pode deixar de considerar a possibilidade de o mesmo ser contingenciado durante o exercício financeiro. O contingenciamento das despesas discricionárias é uma alternativa derivada do princípio da gestão fiscal responsável.

A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) obriga os Poderes e o Ministério Público a promoverem a limitação de empenho da despesa quando for verificado que a realização da receita não comportará o cumprimento das metas de

---

<sup>3</sup> Ver Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, que “*Altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual*” e demais PECs apensadas.

<sup>4</sup> “Menor liberação de emendas pressiona por orçamento impositivo”. *Jornal Valor Econômico*. 09/07/2013.

<sup>5</sup> “AGU prepara ação contra Orçamento Impositivo”. Artigo de Caio Junqueira no *Jornal Valor Econômico* de 19/06/2013. “Governo se prepara para questionar ‘Orçamento Impositivo’ na Justiça. Artigo de Fernanda Odilla de 18/06/2013, in [www.folha.com](http://www.folha.com).

<sup>6</sup> Na verdade, em termos teóricos e práticos esclarecemos que nossa opinião nesse caso coincide exatamente com aquela apresentada na proposta de Nogueira (2012). Ou seja, prevalecendo o entendimento de que o orçamento seria apenas autorizativo, a programação a ser considerada de execução obrigatória deveria ser aquela derivada das prioridades estabelecidas na LDO. Não visualizamos razões plausíveis, que justifiquem para a sociedade, um tratamento diferenciado apenas para a programação “prioritária” derivada das emendas.

resultado fiscal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias. *In litteris*:

*9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a **realização da receita** poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a **recomposição das dotações** cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.*

*§ 2º **Não serão objeto de limitação** as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)*

Assim, o mecanismo do contingenciamento é legal e de uso compulsório, aplicável exclusivamente quando ocorrer a situação descrita no art. 9º da LRF. Ou seja, não há que se falar em adiamento da execução do orçamento antes de ser constatado que a receita realizada não comporta as metas fiscais estabelecidas.

Entretanto, a lista dos fatores que podem interferir no cumprimento da meta fiscal prevista na LDO é extensa. São fatores que afetam a receita primária e/ou a despesa primária<sup>7</sup>.

Entretanto, há fatos supervenientes durante o exercício financeiro que podem demandar, inclusive, a necessidade de revisão do montante previsto para a meta fiscal prevista na LDO. O art. 31 da LRF dispõe, por exemplo, do caso em que a dívida consolidada ultrapassa o limite previsto no art. 30.

Para viabilizar a decorrente necessidade de aumentar, durante o exercício, a despesa com pagamento de juros e serviços da dívida, a própria LRF, “entre outras medidas<sup>8</sup>”, determina a limitação de

---

<sup>7</sup> No Capítulo V - “Contingenciamento das emendas parlamentares” comentamos alguns exemplos.

<sup>8</sup> O aumento do superávit primário pode ser obtido por meio de aumento da receita primária e, ou redução da despesa primária.

empenho na forma do art. 9º, enquanto perdurar o valor do limite ultrapassado.

*Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.*

§ 1º **Enquanto** perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

*II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, **entre outras medidas**, limitação de empenho, **na forma do art. 9º**.*  
(grifos nossos)

O recurso orçamentário “temporariamente” contingenciado é constituído de dotações relativas a despesas primárias discricionárias, em razão do disposto no § 2º do art. 9º. Tal montante não pode ser orçamentariamente comprometido até que a situação de risco ao não cumprimento das metas fiscais seja revertida.

Ou seja, durante o exercício financeiro pode-se observar pelo menos três situações distintas em termos de regime orçamentário.

Na primeira, quando não há contingenciamento, a programação aprovada deverá ser executada, pois pressupostamente todos os princípios legais e constitucionais foram seguidos na sua elaboração<sup>9</sup>.

Outra, que limita a sua execução enquanto perdurar a situação de exceção (frustração de receita) prevista no art. 9º da LRF.

A terceira, em que a programação, depois de contingenciada, é recomposta, ou seja, descontingenciada, quando não mais perdurar os motivos de sua limitação.

A situação temporal desta exceção é observada quando o legislador prevê a volta à situação de normalidade orçamentária quando for constatado que a realização da receita já é suficiente para garantir o

---

<sup>9</sup> Princípios do equilíbrio, universalidade, exatidão, principalmente.

alcance das metas fiscais estabelecidas<sup>10</sup> e para cobrir os gastos contingenciados.

O contingenciamento é, portanto, um mecanismo legítimo e tecnicamente necessário para o cumprimento da política fiscal do governo. É uma “permissão” legal e motivada para a postergação ou para a não execução do programa de trabalho aprovado na lei orçamentária.

Se não houvesse contingenciamento, não haveria como cumprir as metas fiscais em face de uma frustração de receita. É o “hedge” a disposição do gestor da política fiscal. E, por isso mesmo, o valor total das dotações que devem ficar disponíveis a um eventual contingenciamento deve ser significativo. A massa contingenciável deve ser suficiente para permitir a atuação eficiente do mecanismo.

Como corolário, é importante ressaltar que as despesas primárias discricionárias ressalvadas do contingenciamento não podem ser de montante exacerbado. Ou seja, quanto maior a proteção ao contingenciamento, menor a massa contingenciável e maior risco à obtenção das metas fiscais previstas.

O contingenciamento é, assim, uma exceção à regra geral pela qual os orçamentos devem ser executados. A natureza provisória do contingenciamento é manifesta na medida em que, desaparecendo a causa (queda na previsão da receita), retoma-se ao curso normal da execução orçamentária. É, assim, uma exceção à execução da lei orçamentária que, por dedução, conclui-se ser impositiva.

Oliveira (2013, p. 409) ensina que as despesas ressalvadas do contingenciamento pelas leis de diretrizes orçamentárias recebem o mesmo tratamento das despesas obrigatórias.

“Se não podem ser objeto da limitação de empenho, o corolário lógico, evidente e necessário é que têm que ser executadas”.  
(grifo nosso)

---

<sup>10</sup> Ou quando a dívida consolidada voltar ao limite definido, nos termos do art. 30 da LRF.

Para reforçar essa conclusão invertemos o raciocínio e formulamos a pergunta: Esse mecanismo seria necessário se houvesse um claro entendimento de que o orçamento é apenas uma lei autorizativa? Haveria necessidade de o legislador instituir o contingenciamento com todas as regras a ele associadas se ele entendesse que o Poder Executivo tivesse plenos poderes de executar o que bem lhe aprovesse?

Ora, a resposta é óbvia. Sendo esse Poder o próprio gestor da política fiscal, bastaria utilizar a discricionariedade para prevenir a execução de ações no montante adequado para garantir o cumprimento da meta fiscal. Ou seja, se existe é exatamente porque o legislador não entendia que a discricionariedade era ampla e total.

Assim, nosso orçamento não é totalmente autorizativo, nem totalmente impositivo, pois existe dispositivo legal que permite contrariar esse modelo em intervalos de tempo dentro do exercício financeiro. Ou seja, se afastada a possibilidade do contingenciamento, o orçamento seria totalmente impositivo. E, como corolário, pode-se também afirmar que a programação não contingenciada, mesmo a legalmente protegida, permanece com execução obrigatória, pois não há dispositivo legal que explicitamente permita ao gestor não executá-la.

Prevaleceria, portanto, a hipótese de um modelo impositivo da lei orçamentária. Esse entendimento explicaria a escolha feita pelo Constituinte de 88 ao determinar que a despesa seja fixada pelo Congresso Nacional (art. 165, § 8º da CF), desprezando o antigo texto da Constituição Federal de 1967 (art. 66) que apenas autorizava a execução da despesa. *In litteris*:

*Art. 66: “O montante da despesa **autorizada** em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período” (grifo nosso).*

Esse juízo é compatível e coerente com a postura do legislador que identificou no descumprimento da “lei orçamentária” uma das

principais afrontas do Presidente da República à Carta Magna. *In verbis*:

*Art. 85. São **crimes de responsabilidade** os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, **especialmente**, contra:*

*VI - **a lei orçamentária**; (grifos nossos)*

Oliveira (2013) defende que “o modelo jurídico-constitucional brasileiro não é o do orçamento autorizativo”. Enfaticamente conclui que:

*A concepção política dominante e casuística [...] que chama de ‘orçamento autorizativo’ nosso modelo constitucional, caracterizando-o pela possibilidade de ‘execução discricionária ao talante do Poder Executivo’, contradiz a racionalidade e seriedade do arcabouço de planejamento, programação e orçamentação construído pela Constituição, fere o princípio da corresponsabilidade orçamentária, entre Legislativo e Executivo. Fere os princípios da publicidade e da moralidade, posto que nem a sociedade, nem o Parlamento e nem o Controle Externo sabem qual é a real programação do Orçamento que está sendo executada, dando ampla margem para que o processo caia em descrédito, sendo o Orçamento jocosamente adjetivado como ‘peça de ficção’.*

Além disso, “o planejamento é determinante para o setor público. Isto é: o setor público deve planejar suas políticas, programas e ações e **executá-las na forma do planejamento realizado**” (grifo nosso) (OLIVEIRA, p. 409).

### **III. Contingenciamento e transparência.**

O contingenciamento, entretanto, tem gerado inúmeras discussões que, em geral terminam com a proposta de impositividade do orçamento.



Porque os parlamentares se encontram firmes e coesos em torno dessa proposta? Será que os parlamentares não entendem e não aceitam os termos da lei que eles próprios aprovaram?<sup>11</sup>

Ora, em primeiro lugar os “decretos” de contingenciamento informam apenas o montante dos empenhos que serão limitados. Não fornecem detalhes sobre o que foi contingenciado.

O entendimento é de que o governo sempre escolhe para isso as despesas discricionárias que não constavam da proposta orçamentária, ou seja, a programação que foi acrescentada pelo Congresso Nacional por meio das emendas.

Mas, ao contingenciar sem deixar claro o que está contingenciando e ao descontingenciar seletivamente, transforma um instrumento técnico em mecanismo de negociação política<sup>12</sup>. Segundo Vesely (2012), a “liberação da emenda” ou “descontingenciamento” é feita de forma seletiva, discricionária e negociada. Nóbrega (2006) também afirma que o orçamento é um instrumento de barganha para votações no Congresso Nacional<sup>13</sup>

#### **IV.0 contingenciamento das emendas parlamentares**

O valor total das emendas parlamentares é praticamente composto de despesa primária discricionária (custeio e investimento). Embora, nunca tenham sido explicitamente ou formalmente indicadas nos decretos de contingenciamento, sabe-se, que as emendas são preferidas pelo Executivo para tal fim.

---

<sup>11</sup> Ver pronunciamentos dos Deputados VALDIR COLATTO, em 21/12/2010, às 18h06; NELSON BORNIER, em 08/12/2010, às 15h36; JO MORAES, em 06/04/2010, às 15h00; ERNANDES AMORIM, em 06/05/2009, às 14h26, SANDRO MABEL, em 26/01/2011, às 13h42, entre outros, em [www.camara.leg.br](http://www.camara.leg.br).

<sup>12</sup> Segundo DAMIÃO, “A motivação para se adentrar nessa ilha chamada “emendas de orçamento” é o fato de as mesmas — tanto em governos passados quanto no atual — serem usadas como instrumento de barganha entre um Poder e o outro por ocasião de votações importantes no Congresso Nacional.

<sup>13</sup> Mailson da Nóbrega. “Orçamento: prevalece o atraso institucional”. Jornal O GLOBO. 31/12/2006.

A falta de transparência em relação à limitação de empenho das emendas ganha maiores contornos, pois além da motivação explícita no art. 9º da LRF (realização de receita menor que a previsão das mesmas) o Executivo as contingencia<sup>14</sup> por outras razões que igualmente afetam o superávit primário:

- aumentos imprevistos nas despesas obrigatórias:

Espera-se que as despesas fixadas na lei orçamentária, principalmente as obrigatórias, o sejam da forma mais exata possível. Havendo erros ou aumentos imprevistos ou inesperados, o gestor público, na ausência de receita primária correspondente, necessita compensá-los com redução em despesas primárias, e o faz contingenciando preferencialmente as emendas parlamentares.

- créditos extraordinários abertos sem a correspondente fonte financiadora:

A LRF exige fidedignidade do gestor público para com a política fiscal. Isso “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos [...] capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (Art. 1º, LRF). Espera-se, portanto, que despesas não sejam criadas (fixadas em lei) sem sua correspondente fonte de financiamento. Entretanto, créditos adicionais são abertos ou reabertos a descoberto ou com fonte financeira<sup>15</sup>. Não havendo receita primária correspondente, o gestor precisa compensá-los com redução das despesas primárias, e o faz contingenciando preferencialmente as emendas parlamentares.

- pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores sem a correspondente receita de exercícios anteriores:

A LRF dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal deve ser efetivada “mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange [...] a

---

<sup>14</sup> Por meio do próprio decreto de “contingenciamento” ou de “reprogramação orçamentária” (BRASIL, MPOG. Reprogramação Orçamentária 2011. Ministros da Fazenda e do Planejamento. Brasília, 28/02/2011. Texto localizado em:

[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/imprensa/pronunciamentos/apresentacoes/Apresentacao\\_dos\\_Ministros28022011b.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/imprensa/pronunciamentos/apresentacoes/Apresentacao_dos_Ministros28022011b.pdf). Acesso em 01/03/2011).

<sup>15</sup> Ver, por exemplo, a MP Nº 622, de 09 de julho de 2013, que abre crédito extraordinário de R\$ 380 milhões para viabilizar o pagamento de subvenção econômica a produtores de etanol na Região Nordeste com fonte financeira da Reserva de Contingência.

inscrição em Restos a Pagar”. Espera-se, portanto, que a receita não dispendida com a despesa não realizada no exercício em que foi autorizada acompanhe as eventuais inscrições em restos a pagar. Quando isso não ocorre, a despesa financeira do crédito inscrito fica a descoberto, sobrecarregando as disponibilidades financeiras do exercício seguinte e forçando o gestor a limitar a execução da despesa primária nele aprovada, o que faz por meio do contingenciamento, preferindo, em geral, as emendas parlamentares.

- aumento do superávit primário após a aprovação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional.

A LRF remete à lei de diretrizes orçamentárias o compromisso de explicitar a meta de resultado primário para o exercício a que se refere. Entretanto, a LDO permite que essa meta seja reduzida até determinado montante. Quando essa ressalva é praticada na fase de apreciação da do projeto pelo Congresso Nacional e o Executivo opta pela meta cheia após a aprovação da lei, torna-se necessário fazer compensação com aumento da receita primária ou com a redução da despesa primária. Esta última alternativa é sempre escolhida. O gestor em geral a pratica por meio do contingenciamento das emendas parlamentares.

Assim, enquanto créditos continuarem a ser abertos sem a devida provisão de recursos; enquanto continuar a inscrição em restos a pagar de dotações desacompanhadas dos respectivos recursos para garantir seu pagamento nos exercícios financeiros seguintes; enquanto se continuar permitindo ajustes na programação em razão do aumento ou expansão de despesas obrigatórias durante o exercício, sem a indicação da fonte de seu financiamento, o contingenciamento continuará tendo escopo maior do que o legislador previu no art. 9º da LRF.

Em decorrência desse procedimento, o Executivo limita o empenho da emenda parlamentar sem se importar em proporcionar as devidas motivações ou justificativas técnicas ou legais ao Congresso Nacional.

E como faz isso normalmente e em grande escala<sup>16</sup>, desvaloriza, desconsidera e desrespeita a apreciação do projeto de lei orçamentária anual feita pelo Congresso Nacional.

Ou seja, a arquitetura legal está sendo corrompida pelo excesso de discricionariedade, pela falta de transparência e de fidedignidade às leis vigentes, tornando o limite entre o orçamento autorizativo e impositivo tão frágil e movediço. Não há dispositivo específico que obrigue o Executivo a informar qual programação foi contingenciada<sup>17</sup>.

Em resumo, conclui-se que o contingenciamento dá ao gestor uma grande margem de manobra no sentido qualitativo e quantitativo das programações. Uma programação pode ser inteiramente preservada ou não em detrimento de outra em função de uma simples escolha do gestor. E, o que é pior, depois de “contingenciado” apenas algumas autoridades privilegiadas do Executivo têm conhecimento do que realmente “restou” da programação aprovada. Não há nenhuma comunicação ou informação sobre o programa de trabalho que passa pela referida “reprogramação orçamentária” efetuada unicamente por meio de decreto do Executivo.

Torna-se, pois, imperativo a criação de regras visando dar mais seriedade e respeito às decisões do Congresso Nacional e dos cidadãos brasileiros ali representados. Não há dúvidas de que o atual processo carece de maior transparência, melhor comunicação e entendimento, o que, no nosso ponto de vista, pode evitar a proposição e a adoção de medidas mais drásticas e danosas à gestão pública.

## **V. Proposta alternativa**

---

<sup>16</sup> Ver volumes de execução da programação derivada de emendas no artigo “Menor liberação de emendas pressiona por orçamento impositivo” (Valor Econômico, 09/07/2013).

<sup>17</sup> Segundo Nogueira (2012, p. 53) a não execução de ações orçamentárias pode configurar crime de responsabilidade, amparada no art. 85 da Constituição Federal, incisos V e VII, que define como crime os atos do Presidente da República que atentem contra o cumprimento das leis e contra a probidade da administração.

A proposta a seguir tem as seguintes premissas:

1. O orçamento não pode ser considerado totalmente autorizativo.
2. A “impositividade” para execução da programação de emendas por meio de PEC corre o risco de afrontamento de cláusula pétrea.
3. A programação derivada de emendas pode ser ressalvada em dispositivos infraconstitucionais.
4. Manter o contingenciamento como instrumento essencial para a consecução da política fiscal;
5. Valorizar a lei de diretrizes orçamentárias como *locus* de definição das prioridades e metas e como instrumento que estabelece o elo entre a programação de médio e de curto prazos;
6. A melhoria da eficiência do sistema brasileiro de planejamento e orçamento depende execução das prioridades definidas na LDO.
7. Respeitar o atual rito de apreciação das leis orçamentárias;

Assim,

- Considerando que a despesa é “fixada” por lei e não “autorizada”, como antes soia acontecer;
- Considerando que a responsabilidade fiscal é exigida do gestor público para evitar que despesas primárias sejam criadas sem a correspondente cobertura de recursos primários;
- Considerando que é uma obrigação dos Poderes promoverem o contingenciamento nos termos do art. 9º da LRF.
- Considerando que a programação limitada deve ser restaurada imediatamente após ser constatada a ausência dos motivos que a restringiram;
- Considerando que a despesa não contingenciada deve ser, em princípio, executada;
- Considerando que a programação a ser ressalvada do contingenciamento é matéria da LRF;

- Considerando que o Congresso Nacional pode alterar a LRF, seguindo um rito bem mais simples do que o exigido para uma PEC; e mesmo
- Considerando que a Presidente da República pode exercer seu direito de veto; mas que, por outro lado,
- Considerando que existe disposição firme, majoritária e unânime dos parlamentares em torno da proposição de incluir na LRF a programação derivada das emendas individuais entre as despesas ressalvadas do contingenciamento, de forma que eventual veto possa ser rejeitado;
- Considerando que é preciso dar mais transparência e responsabilidade ao processo de limitação de empenho.

Propõe-se:

*Art. 1º Dê-se a seguinte redação ao § 2º do Art. 9º da LRF:*

*§ 2º Não serão objeto da limitação de que trata o caput deste artigo:*

*I - as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente,*

*II – as despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida,*

*III - as despesas derivadas das emendas individuais; e*

*IV - as demais ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*Art. 2º Acrescente-se os seguintes parágrafos ao Art. 9º da LRF:*

*§ 6º A programação das despesas mencionadas no art. 9º, § 2º, III, estará limitada a 1% da receita corrente líquida estimada para o exercício.*

*§ 7º As emendas individuais serão identificadas na lei orçamentária por classificador específico para efeitos de sua execução orçamentária e financeira.*

*§ 8º As emendas individuais só serão consideradas para efeito do disposto no art. 9º, § 2º, III, se estiverem compatíveis com as prioridades e metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias do exercício a que se referem.*

*§ 9º A programação mencionada no art. 8º desta Lei considerará o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo.*

*§ 10. O impedimento de ordem técnica ou legal para a execução da programação das despesas mencionadas no parágrafo anterior, no exercício em que for autorizada, será demonstrado no relatório de que trata o art. 165, § 3º, e constará de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I.*

*§ 11. O impedimento mencionado no parágrafo anterior será apreciado pelo Congresso Nacional, em regime de urgência, se persistir até o final do quarto bimestre do exercício.*

*§ 12. Os restos a pagar derivados da programação mencionada no § 6º deste artigo serão pagos nos dois exercícios subsequentes à sua inscrição, observado o disposto no § 11 deste artigo.*

*§ 13. O descumprimento do previsto neste artigo configura crime de responsabilidade previsto no art. 85, VI, da Constituição Federal.*

## **VI. Conclusões**

1. A questão teórica sobre a impositividade ou discricionariedade na execução do orçamento ainda está em aberto. Há argumentos legais interessantes em favor da impositividade. A prática, no entanto, favorece totalmente ao orçamento

autorizativo. Não se conhece contestações judiciais contra esse procedimento.

2. Entretanto, se a PEC Nº 565, de 2006, for aprovada, não restarão mais dúvidas. A impositividade será exclusiva das emendas parlamentares.
3. Essa determinação por meio da Constituição Federal é inaceitável, mesmo que a programação delas decorrente seja compatível com as prioridades da LDO. Como aceitar que a Constituição discrimine, como de segunda linhagem, as demais despesas prioritárias? Como isso será visto pela sociedade brasileira?
4. A programação decorrente das emendas parlamentares se encaixa perfeitamente no mecanismo criado pela LRF para controle do superávit primário.
5. O Poder Executivo contingencia as emendas e depois as libera seletivamente por meio de negociação. Essa negociação não é pública. Sua publicidade ofende principalmente aos membros do Legislativo.
6. Por outro lado, a falta de transparência na fase do contingenciamento desagrada igualmente aos parlamentares e dificulta o controle externo do Poder Legislativo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Técnica Conjunta nº 9, de 2006**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2006. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2007/nota\\_%20tecnica/ntc\\_09\\_2006.pdf](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2007/nota_%20tecnica/ntc_09_2006.pdf)> Acesso em: 14 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica Conjunta nº 3, de 2007**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2007. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/NTC%2003\\_2007%20-%20Subsidios%20a%20apreciacao%20do%20PLDO2008.pdf](http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007/NTC%2003_2007%20-%20Subsidios%20a%20apreciacao%20do%20PLDO2008.pdf)> Acesso em: 07 ago. 2012.

DAMIÃO, Geralda Alves. “**Execução De Emendas Orçamentárias – Período 2003/2004**”. Universidade de Brasília – UnB. Programa de Pós-Graduação em Administração. Curso de Especialização em Gestão Legislativa. Monografia. Brasília, DF, 2004.

FERREIRA, Marcelo Vaz. “**Orçamento impositivo no Brasil: Análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional.**” Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR/CD. Brasília, DF, 2007.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência**. Nota Técnica nº 01/2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/estudos-01-2011>> Acesso em 16 nov. 2011

\_\_\_\_\_. **O sistema de planejamento e o Anexo de metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico nº 02/2012. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2012/ET022012SISTDEPLANEOANEXODEMETASDALDOx.pdf>> Acesso em: 18 maio 2012.

OLIVEIRA, Weder de. “Curso de responsabilidade fiscal”. Volume I. Editora Fórum. Brasília, 2013.

NOGUEIRA, Liliane Oliveira Rocha. “**A impositividade do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias**”. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília, 2012. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11955/impositividade\\_anexo\\_nogueira.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11955/impositividade_anexo_nogueira.pdf?sequence=1).

VESELY, Thiago Andrigo. **Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro**. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOR como parte da avaliação do Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar. Brasília, 2012.