



Solicitação de Trabalho nº 1.273/2013 CONOF

Solicitante: Deputado Davi Alcolumbre

ESTUDO TÉCNICO Nº 1/2014

POSSÍVEL CONFLITO ENTRE AS "TRAVAS" E LIMITES DA LRF E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

1. Introdução

O presente Estudo Técnico foi motivado pela Solicitação de Trabalho nº 1.273/2013, do Deputado Dr. Davi Alcolumbre, que solicita estudo acerca de possível conflito entre as "travas" e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o orçamento impositivo.

2. A Proposta de Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo

A chamada PEC do orçamento impositivo altera dispositivos da Constituição no intuito de tornar obrigatória a execução de determinadas despesas. Depois de longo intervalo após ser aprovada no Senado Federal na forma da PEC nº 22, de 2000, a PEC foi aprovada com alterações na Câmara dos Deputados, em 2013, sob o número PEC 565-A, de 2006. Aprovada no Senado mais uma vez com alterações, tramita novamente na Câmara sob o número PEC 358/2013.

Diante do impasse para votação da PEC ainda em 2013, os congressistas acordaram com o Executivo a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO - Lei 12.919/2013) de dispositivos semelhantes aos que constavam da PEC então em análise pelo Senado Federal, na seguinte forma:

“Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

§ 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

§ 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;

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.

§ 4º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 5º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no caput deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 6º Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação será:

I - demonstrada no relatório de que trata o art. 165, § 3º da Constituição Federal;

II - objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I da Constituição Federal; e

III - fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.

§ 7º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independente da autoria.”

A LDO aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidente da República determina a execução obrigatória em 2014 de emendas individuais em montante equivalente a 1,2% da receita corrente líquida de 2013. Caso a PEC não venha a ser aprovada em 2014, dependerá da LDO para 2015 a continuidade do presente mecanismo.



3. Despesas obrigatórias e emendas impositivas

Da leitura do art. 52 da LDO 2014, depreende-se que a obrigatoriedade de execução de emendas individuais é uma obrigatoriedade “relativa”, pois está sujeita a condicionantes.

A presunção de obrigatoriedade não afasta a necessidade de cumprimento de outros dispositivos legais, como a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as determinações da própria LDO, por exemplo. A este respeito, a Portaria Interministerial nº 40, de 6 de fevereiro de 2014, determina:

“Art. 3º Sem prejuízo do procedimento previsto no § 2º do art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013, a celebração de qualquer convênio ou contrato de repasse dependerá do atendimento dos requisitos exigidos pela legislação, em especial na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº 12.919, de 2013, no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e Portaria Interministerial nº507, de 2011.

§ 1º Os requisitos de que trata o caput não constituirão impedimento técnico para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013, porém o seu não atendimento obsta, a qualquer tempo, a celebração de convênios ou contratos de repasse.

§ 2º O não atendimento de quaisquer dos requisitos de que trata o caput será consignado no SICONV, a fim de que o proponente seja informado e adote os procedimentos necessários para regularizar sua situação.”

Observe-se que a PEC 358 em tramitação traz o seguinte dispositivo que não foi incluído no texto da LDO e que poderia configurar uma exceção:

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

Mais ainda, o §3º do art. 52 da LDO preconiza que impedimentos de ordem técnica podem retirar o caráter obrigatório dessas programações. Neste ponto, cabe destacar que “impedimentos de ordem técnica”, por estarem abertos a definição, podem jogar por terra qualquer avanço por ventura obtido na execução obrigatória e equitativa de emendas¹.

A possibilidade de contingenciamento prevista no §5º do art. 52 da LDO também afasta a obrigatoriedade irrestrita. Como as demais despesas de natureza

¹ Ver a respeito Nota Técnica Conjunta nº 3, de 2014, em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ntc03repub.pdf>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

discricionária² as emendas individuais, mesmo dentro do montante equivalente a 1,2% da RCL, podem não ser executadas em virtude da necessidade de cumprimento de compromisso maior com a meta de resultado primário. O contingenciamento de dotações previstas na lei orçamentária é um dos pontos fundamentais da Lei Complementar 101, de 2000, (LRF), que assim dispõe:

Art. 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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

....

A grande inovação do “orçamento impositivo” é que o contingenciamento das programações decorrentes de emenda individual deve ser proporcional ao contingenciamento aplicável às demais despesas discricionárias do Governo Federal.

Observa-se finalmente que a impositividade alcança um montante global (1,2% da RCL do ano anterior) e não a programação em si. Este fato é corroborado pela própria forma de aprovação das emendas que utiliza como base a receita esperada para 2014, quando a obrigatoriedade relaciona-se a mesmo percentual da receita de 2013, notoriamente menor.

À luz dessa interpretação, em 20 de fevereiro de 2014, foi editado o Decreto nº 8.197, que trata da programação orçamentária e financeira da União. Neste Decreto, determinou-se o contingenciamento de R\$ 13,3 bilhões em emendas parlamentares, dos quais R\$ 2,1 bilhões de emendas individuais³.

² Ver discussão sobre a natureza das despesas decorrentes de emendas individuais na Nota Técnica nº 29, de 2013, em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NT29_2013.pdf.

³ Ver a respeito na Nota Técnica nº 5, de 2014, em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/NOTA5_14CONTINGENCIAMENTO.pdf



4. Conclusão

Diante do exposto, entende-se que não há conflito entre os dispositivos da LRF e o orçamento “impositivo” previsto na LDO 2014, visto que a obrigatoriedade de execução das emendas individuais não obsta o cumprimento de outros normativos, em particular, aqueles relacionados com as exigências da LRF, ou seja, esta execução está condicionada à observância da legislação vigente.

Brasília, 26 de março de 2014.

Márcia Rodrigues Moura
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira