



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 19/2018

Orçamento Impositivo – Execução de Emendas de Ex-Parlamentar

Eugênio Greggianin – Consultor (coord.)
Hélio Henrique Diógenes Rêgo – Consultor
Marcelo de Rezende Macedo – Consultor
Ricardo Alberto Volpe – Diretor
Wagner Primo Figueiredo Júnior – Consultor

Brasília, Outubro/2018



Resumo

O presente estudo¹ examina, com base na Constituição Federal e na lei de diretrizes orçamentárias, a natureza do vínculo de obrigatoriedade (impositividade) de execução das programações impositivas incluídas por emendas individuais. Destaca-se, em especial, como se dará a execução de emenda de parlamentar não reeleito, diante da necessidade de acesso ao sistema para indicação, durante a execução, quando não terá mais mandato, de beneficiário específico (CNPJ) e da ordem de prioridade, bem assim a possibilidade de atuação regimental de ex-parlamentar na superação de impedimentos que exigem necessariamente remanejamento de programações no âmbito do Legislativo (projeto de lei de crédito adicional).

¹ Atende solicitação de trabalho da liderança do Partido Progressista, e questionamentos da secretaria da CMO e de diversos gabinetes parlamentares.



Sumário

1	A obrigatoriedade de execução das programações incluídas por emendas individuais.....	4
1.1	Constituição Federal.....	4
1.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias	4
2	A indicação de beneficiários durante a execução orçamentária. Abertura do sistema para ex-parlamentar	6
3	O saneamento dos impedimentos e a necessidade de detenção de mandato.....	8
3.1	IMPEDIMENTOS INSUPERÁVEIS – A NECESSIDADE DE REMANEJAR PROGRAMAÇÕES NO LEGISLATIVO	11
4	Aspectos relacionados à apresentação das emendas no último exercício de mandato de parlamentar não reeleito	13
5	Conclusões	14



1 A OBRIGATORIEDADE DE EXECUÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES INCLUÍDAS POR EMENDAS INDIVIDUAIS

1.1 Constituição Federal

A Emenda Constitucional nº 86/2015 previu a **aprovação** de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária **até o limite de 1,2% da receita corrente líquida** (RCL) do PLOA (art. 166, § 9º), sendo metade destinada a saúde. A **execução** orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais foi **garantida** (art. 166, § 11) no **montante correspondente a um 1,2 % da RCL do exercício anterior**, seguindo critérios de execução equitativa da programação.²

O § 12 do artigo 166 da CF exclui essa obrigação quanto às programações consideradas impedidas. Pelo § 17 do mesmo artigo, se verificado queda de receita (ou aumento da despesa obrigatória), o montante de execução obrigatória poderá ser reduzido em até a mesma proporção do contingenciamento percentual incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Também relevante para o esclarecimento das questões levantadas é o disposto no §18 do art. 166 da CF, que considera equitativa a execução das programações quando essa atenda de forma igualitária e impessoal às emendas individuais apresentadas, independentemente da autoria.

Ou seja, aprovada a lei orçamentária, os órgãos têm o dever de executar as programações derivadas de emendas individuais contempladas na lei orçamentária, observadas as condições e parâmetros fixados na legislação aplicável.

1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

Apesar de estabelecer regras específicas para a execução das emendas individuais, a Emenda Constitucional 86/2015 não caracterizou expressamente a finalidade do orçamento impositivo.

A natureza da impositividade das programações é esclarecida pela LDO 2019, na seção X, que trata do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual.

Art. 61. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade **garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços** decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria.

Art. 62. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.

² O Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, equiparou temporariamente os limites de aprovação e execução fixados pela Emenda Constitucional 86/2015. Para o exercício de 2018 e posteriores, até o último ano de vigência do Novo Regime Fiscal, os dois limites corresponderão ao montante de execução obrigatória observado no exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (art. 111 do ADCT).



§ 1º Considera-se execução equitativa a execução das programações que atenda, de forma igualitária e impessoal, as emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o caput compreende, cumulativamente, o empenho e pagamento, observado o disposto no § 16 do art. 166 da Constituição e no § 2º do art. 68. (grifo nosso)

O dever de adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais configura o tipo de responsabilidade (obrigação-meio) do gestor quanto à entrega de bens e serviços à sociedade (obrigação-fim)³, coerente com a ideia do orçamento impositivo como desdobramento do princípio do planejamento determinante para o setor público (art. 174 da CF). Por consequência, as programações incluídas pelas emendas, assim como as demais programações, devem ser compatíveis com as políticas públicas, definidas especialmente no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.

De acordo com o art. 6º, § 4º, II, “d”, as programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6) são despesas intrinsecamente discricionárias⁴, submetidas a um dever de execução em determinado montante, e sob determinadas condições. Não podem ser confundidas com as despesas obrigatórias no sentido estrito (RP1), onde a norma anterior define relações obrigacionais individualizadas, com prestação líquida e certa. Salvo erro ou omissão, não cabe apresentação de emendas que incidam sobre despesa obrigatória.

Os dispositivos da LDO sobre a natureza e execução das programações decorrentes de emendas individuais reforçam, portanto, o conceito de que o orçamento impositivo exige que o gestor, na execução do orçamento, atente-se apenas aos **aspectos objetivos da programação** (programa de trabalho) que consta da lei orçamentária sancionada, **independentemente de autoria (iniciativa)**, interpretação que se coaduna com o princípio da separação de poderes.

De fato, o **vínculo originário** entre o autor da emenda (iniciativa da proposição) e a programação – para o qual se exige o exercício de mandato⁵ - **é regimental e manifesta-se no processo legislativo**. Uma emenda, enquanto proposição legislativa, admite apresentação, retirada ou alteração por iniciativa exclusiva de seu autor. Após sua aprovação, contudo, a emenda torna-se resultado da atuação do poder legislativo como um todo, traduzida na lei orçamentária

³ As Deficiências do Modelo Autorizativo e as Perspectivas do Orçamento Impositivo (p. 129). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27219/deficiencias_modelo_greggianin.pdf?sequence=1>. Acesso em 23 out.2018.

⁴ Nesse sentido, o TCU, no Acórdão 287/2016 Plenário, decidiu que “[a]s transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias.” (Boletim de Jurisprudência 114/TCU). De acordo com a AGU, a “transferência voluntária tem a natureza de ato jurídico bilateral, de modo que não basta a União ter a imposição de execução orçamentária e financeira para ser efetivada, deve também o outro ente federativo (Estado ou Município) anuir com o recebimento dos recursos e com a consecução de um determinado objeto (obra e/ ou serviço) de comum interesse e que demanda cooperação mútua e contrapartidas”. Disponível em:

<<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38264434>>. Acesso em 23 out.2018.

⁵ Art. 141 da Resolução nº 1-2006/CN. Somente serão consideradas as emendas propostas por parlamentar que estiver no exercício do mandato no dia do encerramento do prazo de apresentação de emendas.



sancionada, rompendo-se, teoricamente, o vínculo jurídico de dependência entre a emenda e o seu autor.

O poder de disposição do autor da emenda durante a tramitação da lei orçamentária, portanto, não deveria se estender à gestão administrativa da execução das programações aprovadas, pois a execução equitativa requer a necessidade de adoção de critérios objetivos, de forma igualitária e impessoal, independentemente de autoria, nos termos do § 1º do art. 62. Em vista disso, a perda de mandato não deveria obstar a execução de programações aprovadas, que poderia ser reivindicada, em tese, por todos os interessados, entidades e municípios beneficiados, inclusive pelo próprio autor da emenda.

Não obstante, a execução do orçamento publicado - diante do caráter genérico das programações aprovadas na LOA e da inexistência de critério de repartição do contingenciamento em cada programação - requer uma definição específica do ente, ou da entidade beneficiária da programação, e também de eventual prioridade frente ao contingenciamento⁶. Dada essas circunstâncias, sempre houve um processo de indicação e escolha política dos beneficiários finais de programações genéricas.

Com a aprovação do Orçamento Impositivo, a questão tornou-se mais complexa por não existir critérios legais que orientem o gestor, de forma inequívoca, acerca da seleção de beneficiários e da aplicação de eventual contingenciamento nas programações genéricas derivadas de emendas individuais. Essa lacuna normativa permanece e tem sido suprida, como será abordado no item seguinte, por meio de disposições incluídas na LDO e em Portarias do Executivo que passaram a admitir e exigir, em alguns aspectos, a atuação do autor da emenda no campo administrativo, mantendo-se na execução, ainda que em outros termos, uma espécie de vínculo entre o autor da iniciativa e a programação.

2 A INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ABERTURA DO SISTEMA PARA EX-PARLAMENTAR

Antes do orçamento impositivo o procedimento de indicação do beneficiário final (ente público ou entidade) era relativamente informal. Ainda que, do ponto de vista técnico-jurídico, uma programação genérica da LOA pudesse amparar convênio com quaisquer municípios, tratando-se de programação incluída por emenda parlamentar, cuidava o Executivo de atender as indicações do Legislativo e suas lideranças, que enviavam listas de prioridades com a vinculação das emendas a beneficiários específicos, processo político coordenado pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

A regulamentação e operacionalização dos procedimentos de execução do orçamento impositivo pelo Executivo trouxeram à tona questões cruciais sobre a legitimidade da ação legislativa na fase de execução. Isso porque tratou-se de formalizar a indicação dos beneficiários de emendas, sob pena de impedimento⁷,

⁶ Com a aprovação da PEC do teto, não existe mais a possibilidade de ajuste do valor das emendas em função da queda de receita corrente líquida.

⁷ De acordo com o inciso VI do art. 2º da Portaria Interministerial nº 10, de 23 de janeiro de 2018, a falta de indicação do beneficiário e da ordem de prioridade constitui impedimento técnico.



com a edição de atos regulamentadores⁸ que preveem a distribuição de senha de acesso a sistema informatizado (SIOP) para indicar beneficiários específicos, no caso de programações genéricas, e priorizar programações a serem executadas – inicialmente apenas aos parlamentares reeleitos para o período de 2015/2018, omitindo-se quanto aos parlamentares não reeleitos⁹. Desde então, alguns partidos e ex-parlamentares¹⁰ obtiveram, na Justiça, liminar contra essa medida.

A AGU, em suma, tem alegado ilegitimidade do Impetrante para figurar no polo ativo do mandado de segurança, e que o ex-parlamentar não é mais representante e detentor de legitimidade. De acordo com a Constituição, a legitimidade da atuação de legisladores na fase da execução do orçamento deve se limitar às atividades políticas de acompanhamento e fiscalização geral. Nada impediria, no entanto, que as indicações ocorressem na condição de agente político. O que se tornou controverso¹¹, portanto, foi a atribuição, com caráter administrativo, formal e cogente, da possibilidade de parlamentar estipular atos de efeito concreto na execução orçamentária.

Independentemente dessa controvérsia, acabou prevalecendo o entendimento de que **não só o parlamentar, mas também o ex-parlamentar, podem, durante a execução orçamentária, indicar formalmente beneficiários e também a ordem de prioridade.**

Para 2018, o art. 2º da Portaria Interministerial nº 10, de 23 de janeiro de 2018, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, assim caracteriza os beneficiários e sua indicação:

VII - **Beneficiário:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União, estados, municípios e do Distrito Federal, ou organização da sociedade civil, **indicados por autores de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória**, para fins de recebimento de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União;

VIII - **Indicação de beneficiário:** procedimento por meio do qual o **autor de emenda individual** de execução obrigatória determinará **no módulo Orçamento Impositivo do SIOP** os beneficiários de suas emendas, seus respectivos valores e a ordem de prioridade para fins de execução orçamentária e financeira; **(grifo nosso)**

IX - Proponente: beneficiário que manifeste interesse em receber recursos oriundos de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória; **(grifo nossos)**

⁸ Portarias Interministeriais nºs 221 e 222 de 2015.

⁹ As Deficiências do Modelo Autorizativo e as Perspectivas do Orçamento Impositivo (p. 152). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27219/deficiencias_modelo_greggianin.pdf?sequence=1>. Acesso em 23 out.2018.

¹⁰ À exemplo do Mandado de Segurança - MS 21910/DF (2015/0164224-1) impetrado pelo Partido Solidariedade; do MS nº 21864/DF, impetrado pelo ex-deputado Carlos Roberto Massa Júnior; e do MS nº 21.879 – DF (2015/015946-0) impetrado pelo ex-Deputado Beto Albuquerque.

¹¹ São distintas as prerrogativas de membros parlamentares, na condição de agentes políticos, daquelas do Legislativo, pessoa jurídica de direito público.



Para viabilizar a adoção dos procedimentos previstos nessa portaria, o SIOF disponibiliza o módulo Orçamento Impositivo, onde os autores das emendas indicam e gerenciam beneficiários e a ordem de prioridade durante a execução orçamentária. Ao acessar a emenda nesse módulo, o usuário “autor”¹² pode cadastrar, editar (inclusive excluir) e priorizar beneficiários, bem como distribuir o valor da programação que consta na LOA para os beneficiários selecionados.

O art. 4º da Portaria Interministerial nº 10 de 2018 estabeleceu que o módulo Orçamento Impositivo deveria ser inicialmente aberto em 19 de fevereiro de 2018 e que os autores de emenda teriam até o dia 28 de fevereiro para a indicação dos beneficiários (e dos seus respectivos valores) e da ordem de prioridade.

De acordo com o art. 14 do mesmo normativo, o módulo Orçamento Impositivo também deveria ser aberto bimestralmente aos autores para realização das ações descritas no parágrafo anterior, por prazo definido, após as atualizações pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão dos limites disponíveis para execução orçamentária das emendas individuais em 2018.¹³

Em relação à execução da LOA 2019, depende-se da LDO 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018) que o sistema SIOF será aberto para parlamentares e ex-parlamentares, desde que autores de emendas.

Art. 66. Os **autores das emendas** de que trata esta Seção deverão **indicar**, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, os **beneficiários específicos e a ordem de prioridade** para efeito da aplicação dos limites de execução, com vistas ao atendimento do disposto no art. 61 (grifos nossos).

3 O SANEAMENTO DOS IMPEDIMENTOS E A NECESSIDADE DE DETENÇÃO DE MANDATO

Como destacado anteriormente, a obrigatoriedade de execução das programações incluídas por emendas individuais não é absoluta.

Assim como qualquer outra programação discricionária, as programações incluídas por emendas individuais não podem e não devem ser executadas quando existirem impedimentos técnicos que inviabilizem a sua execução, sendo inadmissível considerar-se como obrigatório o empenho ou o pagamento de programa de trabalho em desacordo com a lei.

A identificação de impedimentos de ordem técnica ou legal é, portanto, um dever constitucional, que deve ser exercido pelo gestor em todas as etapas do processo decisório, a qualquer momento, do início ao final do exercício.

¹² A denominação “Parlamentar” do perfil de acesso do SIOF disponibilizado aos autores de emendas ainda reflete o entendimento adotado anteriormente pelo Executivo, consubstanciado nos atos regulamentadores editados logo após a aprovação da Emenda 95/2016, vide redação do art. 2º, § 1º, I, da Portaria Interministerial nº 221 de 2015:

Art. 2º (...)

§ 1º Serão considerados impedimentos de ordem técnica:

I – a não indicação do beneficiário pelo **parlamentar autor da emenda individual** e do valor da emenda nos prazos estabelecidos nesta Portaria; (grifo nosso)

¹³ Após 4 de junho, os autores de emenda também puderam alterar classificações orçamentárias complementares (GND e modalidade de aplicação) diretamente no SIOF.



Não obstante, para dar máxima efetividade ao regime de execução obrigatória, identificando-se desde logo programações impedidas, que poderiam ser remanejadas em favor de outras, o §14 do art. 166 da CF fixou prazos especiais, no caso de impedimento de ordem técnica de programações incluídas por emendas individuais, para a adoção das seguintes medidas: a) envio de justificativas de impedimento ao Poder Legislativo por parte dos órgãos executores (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública); b) indicação do Poder Legislativo ao Poder Executivo do remanejamento de programações com impedimentos insuperáveis; c) envio de projeto de lei pelo Poder Executivo sobre o remanejamento de programação com impedimentos insuperáveis; d) remanejamento das programações por meio de ato do poder executivo, caso o Poder Legislativo não delibere sobre o projeto referido no item anterior.¹⁴

A necessidade dos órgãos de execução de justificar publicamente os impedimentos pretendeu acentuar o caráter técnico e neutro da execução orçamentária, inibindo a inércia administrativa e os subjetivismos, além de permitir melhor controle e fiscalização do gestor público. O prazo fixado para envio de justificativas (120 dias), portanto, não impede a identificação posterior de outros problemas, pois é estritamente necessário apenas para garantir a participação do Poder Legislativo, viabilizando a indicação do remanejamento de dotações impedidas para outras programações.

Feito esse esclarecimento, os incisos do § 14, do mesmo artigo, ao elencarem as medidas supramencionadas, ora se referem ao gênero “impedimentos”, ora à espécie impedimentos “insuperáveis”, considerados como o óbice à execução cuja superação depende de envio de projeto de lei sobre o remanejamento da programação impedida.

O art. 2º da Portaria Interministerial nº 10, de 23 de janeiro de 2018, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, e prazos e procedimentos para a superação de impedimentos técnicos, assim caracteriza os impedimentos de ordem técnica, a título exemplificativo:

VI - Impedimento de ordem técnica: objeção à execução orçamentária das emendas de que trata o art. 1º desta Portaria, **como:**

- a) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- b) incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- c) falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- d) ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;

¹⁴ O § 15 do art. 166 da CF acrescenta que, após o prazo para implementação do remanejamento por ato do poder executivo, a execução das programações derivadas de emendas individuais cujos impedimentos foram justificados deixa de ser obrigatória.



- e) **não indicação de beneficiário pelo autor da emenda;**
- f) não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
- g) não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;
- h) desistência da proposta pelo proponente;
- i) reprovação da proposta ou plano de trabalho;
- j) **valor priorizado** insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho; e
- k) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas; (grifos nossos)

O art. 12 da mesma Portaria, assim se refere aos **impedimentos insuperáveis e aqueles que podem ser saneados**.

Art. 12. As indicações de remanejamento das programações cujos **impedimentos sejam insuperáveis**, recebidas do Poder Legislativo nos termos do art. 166, § 14, II, da Constituição Federal, serão consolidadas pelo órgão central do SPOF por meio de **projeto de lei de abertura de crédito adicional**, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, independentemente de consulta ou proposição dos órgãos setoriais do SPOF, até 2 de julho de 2018.

§ 1º As indicações de remanejamento das programações cujos impedimentos **possam ser saneados** na forma do art. 4º da LOA 2018, **serão atendidas por meio de ato do Poder Executivo**, a ser publicado até 2 de julho de 2018, independentemente de consulta ou proposição dos órgãos setoriais do SPOF, ressalvadas as medidas saneadoras eventualmente não processadas pelo SIOP, que poderão ser objeto de regularização a qualquer tempo. (grifos nossos)

Em relação à correção de programações autorizadas no texto da lei orçamentária, o PLOA 2019 traz a seguinte disciplina quanto às programações incluídas ou acrescidas por emendas impositivas:

Art 4º do texto da lei: (...)

§ 6º Somente poderão ser cancelados valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais e de bancada estadual, classificadas respectivamente com “RP 6” e “RP 7”, quando cumulativamente:

I - houver **solicitação ou concordância do autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo;**

II - destinarem recursos à suplementação de programação constante desta Lei, classificadas com o mesmo RP, que tenha sido **incluída ou tenha sofrido acréscimo em decorrência de emenda apresentada pelo autor** referido no inciso I deste parágrafo;

III - houver **impedimento técnico ou legal** que impeça a execução da despesa, ou o cancelamento possibilitar o remanejamento entre grupos de natureza de despesa no âmbito da mesma emenda; e



IV - não houver redução do montante de recursos orçamentários destinados, nesta Lei, por autor, a ações e serviços públicos de saúde.

§ 7º Se não houver deliberação no prazo legal sobre o projeto de lei de crédito adicional a que se refere o inciso III do § 14 do art. 166 da Constituição, as programações nele oferecidas como cancelamento poderão ser remanejadas nos termos do § 6º deste artigo, devendo a solicitação a que se refere o inciso I desse parágrafo ocorrer até 30 de novembro de 2019.

§ 8º Os remanejamentos decorrentes do disposto nos §§ 6º e 7º deverão possibilitar a identificação da emenda e do respectivo autor, quando da execução das programações objeto de suplementação. (grifos nossos)

Observe-se que, tanto a Portaria quanto o texto da LOA citados, atribuem prerrogativa ao **autor da emenda**, sem referência à condição de estar no exercício de mandato quando da exigência de providência durante execução. Portanto, o autor da emenda (no exercício ou não do mandato) pode solicitar diretamente ao Poder Executivo o remanejamento de recursos de uma emenda impedida para outras emendas de sua autoria.

Satisfeitas as condições do texto da LOA, a abertura de créditos por decreto para superar impedimentos é obrigatória, o que já foi consagrado no § 1º do art. 12 da Portaria Interministerial nº 10/2018 para o exercício de 2018, conclusão que se coaduna com o entendimento de que o orçamento impositivo se traduz na obrigatoriedade do gestor tomar todas as medidas a seu alcance para garantir a efetiva entrega de bens e serviços correspondente ao programa de trabalho aprovado.

3.1 IMPEDIMENTOS INSUPERÁVEIS – A NECESSIDADE DE REMANEJAR PROGRAMAÇÕES NO LEGISLATIVO

A Emenda Constitucional nº 86/2015 concedeu ao Legislativo prerrogativa excepcional de indicar o remanejamento de programações com o objetivo de evitar perdas na execução de programas de trabalho cujo impedimento detectado no Executivo não possa ser superado, maximizando-se assim o montante de emendas empenhadas e pagas no exercício.

Como visto anteriormente, o § 14 do art. 166 da CF define o processo de verificação e saneamento dos impedimentos, com os respectivos prazos. Em um primeiro momento os órgãos gestores devem identificar os impedimentos e enviar ao Legislativo as justificativas correspondentes. Cabe ao **Legislativo**, no prazo de trinta dias, **indicar** ao Executivo quais programações devem ser remanejadas para suprir a lacuna.

A tabela seguinte mostra o levantamento, por tipo de autor, da quantidade e valor de impedimentos, parciais ou totais, observados no período de 2014 a 2018.¹⁵

¹⁵ A distinção entre impedimento total e parcial diz respeito exclusivamente ao montante com impedimento da programação. Se o valor total da programação estiver impedido, trata-se de impedimento total; se apenas uma parte, impedimento parcial. No entendimento do Executivo, expresso nas razões dos vetos às alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 69 do PLDO 2017, não é possível inferir se os impedimentos são insuperáveis ou superáveis no ato de encaminhamento das justificativas dos impedimentos ao Poder Legislativo.



As programações impedidas atingem quase todos os autores, o que mostra a relevância do processo de saneamento.

Tabela 1 - LOA 2014/18 – Impedimentos técnicos de emendas individuais enviados ao CN

R\$ milhões

Ano	Tipo de autor	Número de autores	Quantidade de emendas por tipo de impedimento			Valor do impedimento		
			Parcial	Total	Soma	Parcial	Total	Soma
2014	Deputado	508	1.014	793	1.807	831	565	1.396
	Senador	79	134	122	256	162	98	260
	Total	587	1.148	915	2.063	993	663	1.656
2015	Deputado	499	1.801	1126	2.927	1.240	763	2.540
	Senador	78	274	150	424	181	96	339
	Total	577	2.075	1.276	3.351	1.421	859	2.879
2016	Deputado	504	2.282	768	3.050	1.484	470	1.981
	Senador	81	323	83	406	247	54	303
	Total	585	2.605	851	3.456	1.731	524	2.284
2017	Deputado	507	1.746	1330	3.076	1.270	946	2.216
	Senador	81	283	162	445	225	143	368
	Total	588	2.029	1.492	3.521	1.495	1.089	2.584
2018	Deputado	503	1.433	1163	2.596	703	591	1.294
	Senador	77	230	164	394	92	90	182
	Total	580	1.663	1.327	2.990	795	681	1.476

Fonte: Silor.

Em relação aos procedimentos internos no âmbito do Legislativo com vistas à correção de impedimentos técnicos, a CMO editou a **Instrução Normativa nº 1, de 2014**, para regular as indicações “**parlamentares**” voltadas à correção dos impedimentos à execução das programações impositivas.

Neste sentido, o art. 2º prevê apenas o recebimento de indicações de “parlamentares”, necessariamente o próprio autor da emenda (art. 5º). Em relação aos ex-parlamentares, a prática tem sido a de remeter ao Poder Executivo os pedidos por intermédio de ofício da CMO, ou diretamente pelo autor da emenda.

No caso de impedimento, a indicação de remanejamento da programação no processo legislativo abre-se como uma faculdade do autor em exercício de mandato parlamentar, observadas as seguintes situações:

- a) no caso de impedimento que incidia apenas em parte dos recursos da emenda, o remanejamento pôde ser proposto para programações oriundas de emendas do mesmo autor;
- b) no caso de impedimento que incidia sobre a totalidade dos recursos da emenda, o remanejamento pôde ser proposto para uma só programação orçamentária ou para outras decorrentes de emendas do mesmo autor.

Na sequência, o Poder Executivo encaminha projeto de lei sobre o remanejamento de programação **cujo impedimento tenha sido considerado insuperável**. Vale salientar que os casos de impedimento insuperável - que exigem remanejamento por projeto de lei de crédito adicional - costumam ser residuais no conjunto das programações inicialmente apontadas como impedidas. A Tabela seguinte mostra o montante de créditos aprovados com base na indicação legislativa, valores inferiores ao montante de impedimentos identificados na tabela anterior.



Tabela 2 – Impedimentos – Remanejamentos por PLN – LOA 2014-2018

Ano	R\$ milhões	
	Crédito Especial (% do Total de Impedimentos)	Crédito Suplementar (% do Total de Impedimentos)
2014	1,69 (0,10%)	24,07 (1,45%)
2015	6,26 (0,22%)	22,80 (0,79%)
2016	97,20 (4,26%)	44,07 (1,93%)
2017	2,90 (0,11%)	20,93 (0,81%)
2018	4,97 (0,34%)	51,27 (3,47%)

Fonte: Silor.

Os demais impedimentos, que não exigiram PLN, foram superados por medidas administrativas ou remanejamentos de emendas do mesmo autor por Decreto, no âmbito do Executivo.

Se o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto de crédito adicional, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. As programações deixam de ser consideradas obrigatórias somente a partir da caracterização do impedimento, sem prejuízo da prerrogativa de remanejamento dos valores para outras programações.

Dotações não impedidas, portanto, deveriam ser desde logo executadas, sem precisar aguardar todo o cronograma de saneamento das demais.

4 ASPECTOS RELACIONADOS À APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS NO ÚLTIMO EXERCÍCIO DE MANDATO DE PARLAMENTAR NÃO REELEITO

Uma das questões recorrentes sobre emendas individuais diz respeito à análise acerca da conveniência ou não de parlamentar não reeleito apresentar emendas mais detalhadas no último exercício, diante da incerteza quanto à possibilidade da especificação futura do beneficiário, durante a execução, quando o parlamentar não detém mais a condição de agente político.

A resposta completa dessa indagação envolve a ponderação de vários fatores políticos e estratégicos que fogem ao escopo deste trabalho. Por essa razão, limita-se o exame às questões jurídicas e técnicas que decorrem da atual legislação, que apontam pelo menos duas hipóteses.

Na primeira hipótese, reitera-se a prática adotada em 2018 pela Portaria Interministerial nº 10/2018, e o entendimento amparado no art. 66 da LDO 2019 no sentido de que o Executivo é compelido a dar acesso ao SIOP para ex-parlamentares, o que permitirá a indicação do CNPJ dos beneficiários e a ordem de prioridade. Mantida essa premissa, a apresentação de programações genéricas não correria risco de alegação de **impedimento** (por falta de indicação de beneficiário e da prioridade das programações), além de possibilitar maior flexibilidade ao autor da emenda.

No entanto, em segunda hipótese, se houver alteração do texto ou da interpretação acerca do art. 66 da LDO 2019, além da edição de nova Portaria que venha a impedir o acesso de ex-parlamentares ao sistema de indicação SIOP, haverá o risco das programações serem consideradas impedidas. Nesse sentido, a especificação do beneficiário quando da inclusão da emenda no PLOA 2019 elimina,



pelo menos, um dos fatores de risco. A especificação do nome do beneficiário pode ser feita diretamente no subtítulo, ou na Justificação da emenda, com o respectivo CNPJ.

De qualquer modo, em havendo impedimento **insuperável** (que exige aprovação de PL de crédito adicional), mantida a Instrução Normativa nº 1, de 2014 - CMO, não terá o ex-parlamentar acesso ao sistema interno da CMO (SILOR), cujo acesso está limitado aos autores de emenda que renovaram mandato parlamentar. Diante da IN nº 1, de 2014, o ex-parlamentar não poderá promover a indicação legislativa, restando a possibilidade de solicitação ao Poder Executivo de remanejamento para outra emenda de sua autoria, nos termos do art. 4º do PLDO 2019.

5 CONCLUSÕES

1) Diante do ordenamento atual, a **obrigatoriedade de execução de emendas** impositivas corresponde a um dever de execução de programações, que é de **ordem objetiva**, e não subjetiva, ou seja, corresponde a necessidade de que sejam tomadas pelo gestor todas as medidas necessárias à execução equitativa das programações aprovadas na lei orçamentária sancionada, independentemente de autoria, observados os montantes constitucionais. Nesse sentido, não deveria haver diferença na execução de programações, tenham sido incluídas por parlamentares ou ex-parlamentares.

2) Em relação à **necessidade de indicação de beneficiários, e da ordem de prioridade**, haja vista que a maior parte das programações são genéricas e exigem especificação durante a execução:

- a) A definição do beneficiário e da prioridade, que antes do orçamento impositivo se configurava como mera indicação política, passou a se configurar como um desdobramento de gestão na execução, com caráter administrativo;
- b) o Executivo tem adotado, nas últimas portarias, inclusive em função de decisões judiciais, e no atual exercício de 2018, o entendimento de abrir o sistema SIOP (sistema que permite indicar beneficiários e a ordem de prioridade) para **parlamentares e ex-parlamentares**;
- c) particularmente para 2019, interpreta-se que o art. 66 da LDO 2019 garante o acesso ao SIOP para parlamentares e ex-parlamentares.

3) Em relação aos **impedimentos técnicos**, o ordenamento atual (§ 1º do art. 12 da Portaria) prevê que as indicações de remanejamento das programações cujos impedimentos possam ser saneados, na forma do texto da lei, **serão atendidas** por meio de ato do Poder Executivo. O texto do PLOA 2019 atribui prerrogativa ao **autor da emenda, sem referência à condição do mesmo deter mandato** quando da exigência de providência durante execução.

4) No caso de **impedimento insuperável**, assim entendido aquele que exige novo pronunciamento do Legislativo (aprovação de PL de crédito adicional), a CMO editou a **Instrução Normativa Nº 1, de 2014**, onde prevê apenas o recebimento de indicações de “**parlamentares**” no sistema próprio (SILOR), necessariamente o próprio autor da emenda (art. 5º). Em relação aos **ex-parlamentares**, a prática adotada tem sido a de encaminhar ao Executivo ofício



consolidando as solicitações dos ex-parlamentares ou ofícios diretamente encaminhados pelo autor ao Ministério do Planejamento (nos termos do art. 4º das leis orçamentárias) à proposição aprovada, e que não integram a “indicação” do Legislativo. Vale ressaltar que, dentro do conjunto de impedimentos, aqueles que se configuram como insuperáveis tem sido residuais.

Esses são os subsídios que dispomos com base nas informações nesse momento.