

# A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014



## *The mandatory execution experience in the Budget Guidelines Law for 2014*

---

**Ricardo Alberto Volpe** ricardo.volpe@camara.leg.br

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

**Túlio Cambraia** tulio.cambraia@camara.leg.br

Diretor-Adjunto da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

**Recebido** 26-set-15 **Aceito** 29-set-15

**Resumo** O presente trabalho se insere no campo do direito constitucional e financeiro e tem como principal objetivo analisar a experiência do orçamento impositivo das emendas parlamentares individuais no seu primeiro ano de vigência no orçamento federal brasileiro. As normas vigentes na lei de diretrizes orçamentárias para 2014 ganharam status de normas constitucionais com a promulgação da Emenda Constitucional 86, de 2015. Inicialmente, apresentam-se as razões que motivaram o estabelecimento das regras que impõem a execução das emendas individuais. Em seguida, passa-se ao exame das providências adotadas pelos órgãos para cumprimento do mandamento legal, bem como à análise da execução das emendas em comparação com a de anos anteriores. Ao final, são tecidas algumas considerações que podem contribuir para a regulamentação e o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados.

**Palavras chave** Orçamento impositivo, impedimento, crédito adicional, contingenciamento.

**Abstract** *This study falls within the field of constitutional and finance laws. It aims at analyzing the Brazilian federal budget's first year of experience with the mandatory execution of parliamentary individual amendments. With the enactment of the constitutional amendment nº 86 of 2015, the previous regulations on the budget guidelines law (LDO) for 2014 were invested with the status of constitutional rules. Initially, this paper presents the reasons that motivated the establishment*

*of rules that imposed the mandatory execution of individual amendments. Then, it examines the measures adopted by the agencies to comply with the legal commandment, and provides an analysis of the implementation of the amendments in comparison with the previous years. It concludes by proposing the review of some issues that may improve regulation and its ensuing procedures.*

**Key-words** *Imposing budget, impediment, additional credit, contingency.*

Há anos se discute na doutrina e no processo legislativo o caráter da lei orçamentária. Nos últimos anos diversas propostas de emenda à Constituição vêm tratando da obrigatoriedade da execução da lei orçamentária. O tema voltou à pauta legislativa em 2013, na Câmara dos Deputados, a partir da retomada da discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2000 (PEC nº 22/2000), aprovada pelo Senado Federal em 2006.

Totalmente modificada, o Congresso Nacional passou a deliberar acerca da alteração constitucional para tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares. Diante do impasse no que tange à inserção, no Senado Federal, do mínimo constitucional da Saúde com base na receita corrente líquida, a aprovação na Câmara dos Deputados da PEC nº 358/2013, em dois turnos, não aconteceu até o final de 2013. Em razão disso e para preservar a vontade da maioria dos congressistas, as disposições da “PEC do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais” foram replicadas no art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO/2014).

De acordo com suas regras, a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária anual tornou-se obrigatória no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada em 2013. Tal importância pode ser reduzida em razão de contingenciamentos e impedimentos que justifiquem a sua não execução.

Desde 21/01/14, quando ocorreu a publicação no Diário Oficial da União da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, os órgãos centrais e setoriais de orçamento, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), os autores das emendas e os beneficiários têm adotado providências no sentido de cumprir as determinações da LDO 2014 para o alcance dos objetivos do orçamento impositivo.

Cabe ressaltar que as regras do orçamento impositivo não constaram no projeto da lei de diretrizes orçamentárias para 2015 e foram inseridas no Substitutivo aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização e convertida na Lei nº 13.080, de 31 de dezembro de 2014. Isso porque a PEC 358/2013 somente foi aprovada na Câmara dos Deputados em turno final no dia 10/02/2015.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, em 17/03/2015, torna oportuno o exame da repercussão do orçamento impositivo em seu primeiro ano de vigência ocorrido por meio das diretrizes orçamentárias. O conhecimento de dados acerca da execução orçamentária de 2014,

com as regras do orçamento impositivo, pode ser útil para a tomada de decisão dos agentes políticos acerca da necessidade de melhorias e regulamentação nos procedimentos até então adotados.

Tal fato se torna ainda mais relevante em razão da conclusão do processo eleitoral que reelegeu a atual Presidenta da República, uma vez que o tema faz parte dos novos acordos políticos para reorganização da base de apoio no Congresso Nacional.

Inicialmente, são apontadas as razões que motivaram os parlamentares a estabelecer regras para execução obrigatória das emendas individuais. A insatisfação dos congressistas com a execução de dotações relacionadas com suas emendas tem crescido ao longo dos anos e diversas propostas foram apresentadas. O debate sobre a matéria vem desde o final da década de 90, quando foi apresentada a primeira proposta de emenda à Constituição para tornar impositiva a execução do orçamento.

A partir da contextualização, realiza-se a análise das dificuldades enfrentadas pelos órgãos e Poderes para atendimento das normas referentes ao orçamento impositivo das emendas individuais no exercício financeiro de 2014 e as providências que foram adotadas para superá-las. Como se trata do primeiro ano das normas, muitas dúvidas surgiram e levaram a regulamentação da matéria por meio de atos infralegais.

Em seguida, é feita uma abordagem acerca da execução orçamentária e financeira das emendas individuais. Compara-se a execução do exercício de 2014 com a de anos anteriores. Para fins de comparação, são levadas em consideração apenas as programações decorrentes de emendas individuais.

Ao final, com base na exposição, são tecidas algumas considerações sobre o tema. Também, são apresentadas sugestões para o aprimoramento dos procedimentos vigentes diante da inserção do orçamento impositivo das emendas individuais em nosso ordenamento jurídico (EC 86, de 2015).

## Contextualização

A utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo é um tema que desperta bastante interesse entre os estudiosos do orçamento público. Figueiredo e Limongi<sup>1</sup> (2008) consideram que os contingenciamentos das emendas individuais seguem menos a lógica política do que a macroeconômica e concluem que a liberação de emendas é usada como “instrumento” de coesão da base de apoio político no CN. Outros como Pereira e Muel-

1 FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adhenaer.

ler<sup>2</sup> (2002) afirmam que há evidências de o governo utilizar as emendas como objeto de troca e de influência na apreciação de proposições legislativas.

Num modelo de presidencialismo de coalizão como o brasileiro<sup>3</sup> e de uma federação centralizadora de recursos na União, o Presidente da República precisa de apoio suficiente dos deputados e senadores para a aprovação das matérias legislativas de interesse do seu governo. Por sua vez, os parlamentares dependem do Executivo para levar recursos às suas bases eleitorais.

Nessa relação política, o uso do orçamento público como instrumento de barganha entre os Poderes é praticamente inevitável. Critérios políticos para liberação de recursos orçamentários, em especial para as programações derivadas de emendas, sobrepõem às necessidades reais e a critérios técnicos ou legais.

Tollini<sup>4</sup> (2008) afirma que

(...) a existência das emendas individuais tem interessado tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo. Enquanto os parlamentares beneficiam-se politicamente com a possibilidade de destinar recursos federais para as suas bases eleitorais, o Poder Executivo utiliza as emendas como mecanismo de cooptação em suas relações com os partidos, ao aproveitar do caráter autorizativo da LOA para condicionar a execução das emendas individuais à votação pelos parlamentares dos projetos de interesse do Executivo nas votações do Congresso Nacional.

Tal fato tem se tornado notório no governo federal, tanto com a criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), que dentre outras atribuições coordena a liberação dos recursos decorrentes de emendas, como pelas notícias publicadas na imprensa brasileira<sup>5</sup>.

Uma das causas do uso das emendas como objeto de troca está no caráter autorizativo conferido ao orçamento por parte da doutrina. Isso permite o Executivo, no exercício de seu poder discricionário, decidir sobre a conveniência e oportunidade da realização das programações constantes na lei orçamentária.

2 PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, p.265-301.

3 Foram registrados 32 partidos no TSE nas eleições de 2014, sendo 19 partidos com representantes no Congresso Nacional em 2013.

4 TOLLINI, Helio (2008). *Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária*. Brasília, p. 15. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1781>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

5 Por exemplo, matéria do G1 Globo de 10 dez. 2013: "Ideli nega quebra de promessa na liberação de emendas parlamentares. Ela disse que governo cumpriu promessa de liberar R\$ 6 bi para emendas..., para o pagamento médio de R\$ 10 milhões para cada senador e deputado, e alguns adicionais. Os integrantes da Comissão Mista de Orçamento (CMO), por exemplo, terão direito a R\$ 12 milhões cada. "É só fazer as contas", disse." Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/ideli-nega-quebra-de-promessa-na-liberacao-de-emendas-parlamentares.html>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

Conforme Mendonça<sup>6</sup> (2010),

A tese de que o orçamento é meramente autorizativo – que não decorre expressamente de nenhum enunciado normativo – faz com que o Poder Executivo possa liberar as verbas previstas na medida da sua discricionariedade. As decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades. E tudo isso sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas. (...)

Assim, o que o orçamento autorizativo permite, na prática, é a inércia. Essa prerrogativa evidentemente esvazia a decisão sobre as prioridades públicas, produzida no processo deliberativo. O Executivo realiza um novo juízo sobre tais prioridades e pode entender que não são prioridades de fato, passando por cima do que fora decidido.

Contudo, outra corrente doutrinária defende que o orçamento é de execução cogente, exceto em situações excepcionais que justificam o descumprimento. No estado democrático de direito a atividade orçamentária e financeira impõe aos gestores públicos o cumprimento da programação da lei orçamentária na sua execução, salvo motivo de força maior, impedimento técnico ou insuficiência de recursos, sob o risco de banalizar o descumprimento da lei orçamentária por meio de sua repriorização ou pela inércia administrativa, frustrando-se o processo legislativo deliberativo e a própria sociedade. Oliveira<sup>7</sup> (2013) entende que

A discussão “orçamento impositivo vs. orçamento autorizativo” acaba por colocar o debate em termos inadequados, pois faz pressupor que o orçamento constitucional institui o “orçamento autorizativo” e, portanto, para torná-lo “impositivo” é necessário alterar a Constituição. A **Constituição não institui nem o “orçamento autorizativo” nem o orçamento “impositivo”** (...)

É da natureza das leis que suas prescrições sejam cumpridas, sejam determinativas. (...) **Apenas em situações excepcionais justificam o não cumprimento das leis, caso a caso analisadas.**

Porém, o entendimento dominante ainda é de que o orçamento possui caráter meramente autorizativo. Isso é notado já na elaboração da proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional. Nos últimos anos, especialmente após a crise financeira americana no final de 2008, os projetos de leis orçamentárias anuais que chegaram ao Parlamento apresentaram um cenário macroeconômico muito otimista que não refletia a realidade nacional. Algumas variáveis macroeconômicas importantes para previsão da receita divergiam bastante da previsão do mercado e não se confirmaram ao longo do exercício financeiro. A variação real do PIB é um exemplo. Essa variável, junto com a inflação, é a que mais pesa no cálculo da projeção das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). A expectativa otimista do Produto Interno Bruto

6 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de (2010). *Constitucionalização das Finanças Públicas: Devido Processo Orçamentário e democracia*. Introdução de Luiz Roberto Barroso. 1.ed. São Paulo: Renovar, p. 392.

7 OLIVEIRA, Weder de (2013). *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Volume I. Belo Horizonte: Fórum, p. 408.

(PIB) favorece a estimativa de realização da receita superior ao montante arrecadado. A inflação, por sua vez, não tem grande influência, pois o índice medido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apesar de situar-se acima do centro da meta, encontra-se dentro da faixa de tolerância de 2,0% para cima ou para baixo.

**Tabela 1 - Variáveis macroeconômicas**

Ano	PIB (var real - % a.a.)		IPCA (% a.a.)	
	Observado	PLOA	Observado	PLOA
2009	-0,23%	4,50%	4,31%	4,50%
2010	7,57%	4,50%	5,91%	4,33%
2011	3,92%	4,50%	6,50%	5,80%
2012	1,76%	5,00%	5,84%	4,80%
2013	2,74%	4,50%	5,91%	4,50%
2014	0,15%	4,50%	6,41%	5,00%
2015	-1,20%	3,00%	8,29%	5,00%

Fonte: Mensagem de encaminhamento da proposta orçamentária, Ipeadata e Relatório Focus de 8/5/15.

Obs.: O índice observado referente ao exercício de 2015 corresponde à previsão do mercado constantes no Relatório Focus.

A projeção otimista da realização de receitas constante na proposta orçamentária enviada pelo Executivo é elevada pela reestimativa de receita, no âmbito do Congresso Nacional, com a finalidade de obtenção de recursos para atendimento de emendas ao orçamento. Tal procedimento acarreta excesso de autorizações, uma vez que a receita estimada dificilmente será realizada.

**Tabela 2 - Estimativa da receita, arrecadação líquida e contingenciamento (R\$ mil)**

Ano	PLOA	Acréscimo CN	Previsão	Arrecadação Líquida	Contingenciamento
2009	1.045.369.949	-3.598.843	1.055.901.198	1.168.544.221	25.056.103
2010	1.134.838.748	20.223.049	1.169.786.678	1.110.647.570	25.377.922
2011	1.245.846.461	25.492.281	1.287.501.218	1.226.897.720	28.838.001
2012	1.448.843.092	29.983.403	1.494.972.912	1.566.036.387	35.009.979
2013	1.511.049.655	25.655.557	1.555.845.105	1.462.545.078	22.743.931
2014	1.671.097.824	21.193.649	1.728.431.050	1.669.874.045	20.466.674

Fonte: SIAFI e Decretos n.ºs. 6.752, 6.993, 7.036 e 7.042, de 2009; 7.094, 7.144, 7.189, 7.245, 7.321, 7.368 e 7.409, de 2010; 7.445, 7.477, 7.534, 7.558, 7.575 e 7.622, de 2011; 7.680, 7.707, 7.740, 7.781, 7.814 e 7.847, de 2012; 7.995, 8.021, 8.062, 8.111 e 8.143, de 2013; 8.197, 8.216, 8.261, 8.290, 8.320 e 8.367, de 2014.

Obs.: Na estimativa da receita foi excluído o refinanciamento da dívida.

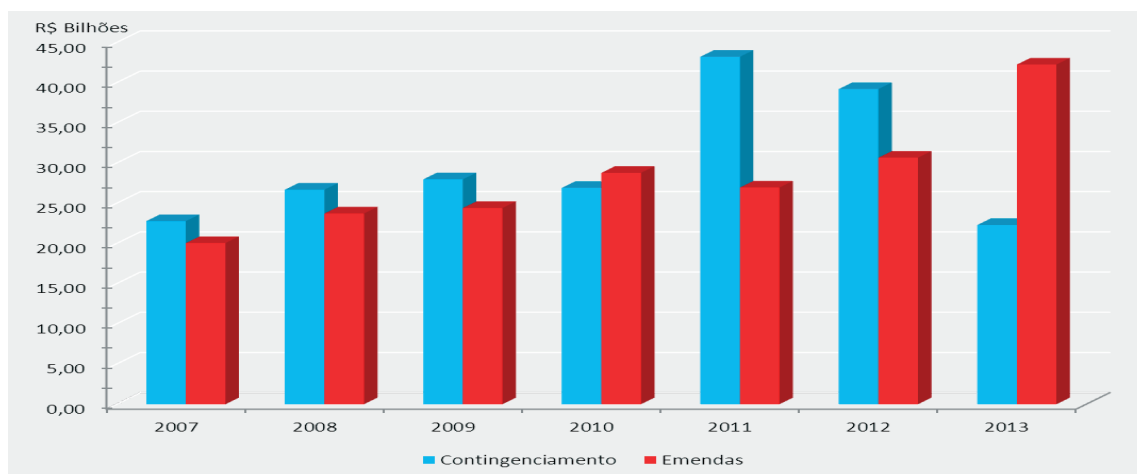
Essa falta de realismo na elaboração da lei orçamentária anual oferece a oportunidade de o Executivo realizar o orçamento segundo sua discricionariedade. O excesso de autorizações tem sido tão flagrante nos últimos anos, que mesmo antes da aprovação da lei já haviam expectativas acerca do contingenciamento. Tem sido recorrente a edição do decreto de contingenciamento para estabelecer

limites de empenho e movimentação financeira para o orçamento em vigor logo nos primeiros meses da execução orçamentária.

A ausência de critérios objetivos para execução orçamentária e para dar transparência aos efeitos do contingenciamento de recursos sobre programações autorizadas na lei orçamentária, especialmente as decorrentes de emendas, tem colocado o parlamentar em constante negociação com o Executivo e peregrinação nos ministérios para liberação de dotações. O bloqueio da quase totalidade das programações incluídas pelo Congresso Nacional (alto grau de correlação com os contingenciamentos) e o longo processo de negociação para um baixo nível de execução frustra a pretensa alocação para os entes federados.

Sobre o contingenciamento e as emendas, Gontijo<sup>8</sup> (2013) assevera que o “entendimento é de que o governo sempre escolhe para isso [contingenciamentos] as despesas discricionárias que não constavam da proposta orçamentária, ou seja, a programação que foi acrescentada pelo Congresso Nacional por meio das emendas.”

O gráfico a seguir mostra que no período 2007-2013 os contingenciamentos do início do exercício relacionaram-se aos valores das emendas aprovadas no orçamento anual.



Primeiro Decreto de Contingenciamento do Ano

Fonte: SOF

A fim de atenuar esses efeitos e equilibrar a correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, existem diversas proposições em tramitação (ou que tramitaram) no Parlamento que visam determinar a execução obrigatória da programação orçamentária ou de parte dela (emendas parlamentares), por meio de legislação constitucional ou infraconstitucional. Citam-se como exemplos, os

8 GONTIJO, Vander (2013). *Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares*. Estudo Técnico nº 10, Brasília, p. 8-9. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em 25 abr. 2014.

Projetos de Lei Complementar nº 135/1996 (lei complementar de finanças prevista no art. 165, § 9º), nº 18-D/ 1999 – convertido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e nº 218/2004 (altera art. 9º da LRF) e a PEC nº 22/2000 (SF)<sup>9</sup> e a PEC nº 353/2013 aprovada pela Câmara dos Deputados em segundo e último turno em 20/02/2015 e promulgada pelo Congresso Nacional em 17/03/2015, como Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

## **O orçamento impositivo na LDO 2014 e sua regulamentação**

Devido ao impasse observado no final de 2013 para aprovação da PEC 358-A, o projeto da lei de diretrizes orçamentárias para 2014 (PLDO 2014), que deveria ter sido aprovado antes da interrupção da sessão legislativa em julho, só foi aprovado próximo à data de encerramento da sessão legislativa, em dezembro. O art. 52 do Substitutivo do PLDO/2014, contendo os dispositivos relativos ao orçamento impositivo das emendas individuais, foi introduzido na Lei nº 12.919/13 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO/2014).

As disposições constantes do art. 52 da LDO/2014 representam importante inovação no ordenamento jurídico pátrio. Tais dispositivos refletem a vontade política dos parlamentares em materializar a execução das dotações incluídas por emendas na lei orçamentária, em igualdade de condições com o conjunto das demais despesas discricionárias.

De acordo com as normas estatuídas na LDO/2014, as programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emenda individual ao projeto de lei orçamentária passaram a ser consideradas de execução obrigatória no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Todavia, se verificado impedimento de ordem técnica, a execução da programação derivada de emenda individual deixa de ser obrigatória. Isso ocorre apenas depois de transcorrido o rito procedimental fixado no § 2º do art. 52 da LDO/2014, nos termos do § 3º do dispositivo legal mencionado.

Conforme tal rito, o Poder Executivo deve informar ao Congresso Nacional, no prazo de 120 dias a contar da publicação da lei orçamentária anual, os impedimentos constatados para a execução das programações oriundas de emendas individuais. Em seguida, o Parlamento tem o prazo de 30 dias para propor as medidas saneadoras ao Poder Executivo. A partir de então, este último deve, por seu turno, adotar as providências necessárias à implementação das propostas saneadoras, inclusive mediante o envio de créditos adicionais ao Poder Legislativo no prazo de 30 dias. O Congresso Nacional deve aprovar os eventuais projetos de lei de créditos adicionais até 20 de novembro. Constatada a permanência do impedimento de ordem técnica, a programação deixa de ser obrigatória.

Na tentativa de viabilizar os novos encargos fixados no art. 52 da Lei nº 12.919/13, que basicamente reproduz a PEC do Orçamento Impositivo (PEC 22-A/200 e PEC 358-A/2013), o Poder Executivo pro-

9 As PEC nº 77/1999 e nº 28/2000 foram apensadas à PEC nº 22/2000.



moveu a regulamentação e estabeleceu procedimentos, por meio das Portarias Interministeriais nºs 39 e 40, de 06 de fevereiro de 2014, e das Portarias SOF nºs 10, 11 e 14, todas de 2014<sup>10</sup>.

A Portaria Interministerial nº 39, da SRI/PR e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, trata de orientações aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal para classificar e justificar impedimentos técnicos à execução das emendas individuais (até 08 de maio de 2014) no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

A Portaria Interministerial nº 40 (MF, MPOG, CGU e SRI/PR) disciplina os procedimentos para análise da execução da programação decorrente das emendas individuais que dependam da celebração de convênio ou instrumento congênere, no âmbito do Sistema de Convênio – SICONV. Também, estabelece orientações para a identificação dos impedimentos.

As Portarias nºs 10, 11 e 14, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) estabelecem procedimentos para solicitações de alterações e remanejamentos das programações orçamentárias autorizadas na LOA 2014, cuja abertura possa ocorrer por meio de decreto ou de projeto de lei, inclusive para as programações derivadas de emendas individuais sob o regime da obrigatoriedade do art. 52 da LDO 2014.

Essas regulamentações oferecem orientações e fixam procedimentos para que os eventuais impedimentos sejam informados ao Legislativo dentro do prazo de 120 dias. Também, cuida da elaboração e envio do projeto de lei ao Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, para implementação das indicações legislativas com vistas ao saneamento dos impedimentos para execução das emendas individuais.

Nesse sentido, foram definidas as seguintes orientações:

- a. fixação de prazo e procedimentos para obtenção de informações junto aos parlamentares necessários à análise de possibilidade da execução de suas emendas, por intermédio do Sistema de Indicação de Emendas – SIGEM e para cadastramento das propostas pelos entes federados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV;
- b. estabelecimento de critérios e prazos para indicação dos impedimentos de ordem técnica;
- c. definição dos órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento como responsáveis pelas análises iniciais das programações decorrentes de emendas individuais;

10 Ver NT Conjunta nº 03, de 2014, e nº 04, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

- d. atribuição de responsabilidade à SOF para sistematizar as informações dos órgãos setoriais e à SRI/PR para referendar e organizar as informações a serem remetidas ao Poder Legislativo.

O Congresso Nacional, também, regulamentou as disposições da LDO/2014 quanto à matéria referente ao orçamento impositivo por meio da Instrução Normativa nº 1, de 2014, aprovada no âmbito da comissão mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal. Os objetivos principais desse regulamento foram (i) fixar o conteúdo e a forma de apresentação das medidas saneadoras pelos autores das emendas e (ii) estabelecer o modo de processamento e encaminhamento dessas informações de maneira compreensível ao Poder Executivo<sup>11</sup>.

Tendo em vista o caráter excepcional do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo contido nas normas do orçamento impositivo constante na LDO/2014, optou-se por uma interpretação restritiva de seus dispositivos para a elaboração da Instrução Normativa nº 1, de 2014.

Apoiado nesse entendimento, o regulamento estatuiu que somente o autor da emenda com impedimento de ordem técnica, investido no mandato, pode propor indicações ao Poder Executivo. Nos termos da LDO/2014, o impedimento de ordem técnica pode ser superável ou insuperável. No primeiro caso, o parlamentar toma ciência do problema e propõe alguma providência administrativa saneadora conforme sua conveniência. No segundo, se o autor julgar o impedimento insuperável, o congressista pode sugerir o remanejamento da dotação de uma programação para outra passível de execução.

Em ambas as situações, a indicação de medida saneadora foi uma faculdade do parlamentar e teve que observar 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.

Ademais, os parlamentares puderam ajustar os subtítulos e os classificadores da despesa, como grupo de natureza da despesa e modalidade de aplicação. Para ajuste de subtítulo, o parlamentar só podia modificá-lo para propor um localizador nacional, regional, estadual ou municipal, sem especificá-lo ou detalhá-lo. Além disso, os recursos das emendas alocadas em programações destinadas a ações e serviços públicos de saúde tiveram de manter sua destinação.

11 Ver NT Conjunta nº 06, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Essas regras restringiram as possibilidades de ajustes das emendas com vistas à sua execução com o objetivo preservar o processo legislativo orçamentário. A ampla liberdade para ajustar as emendas poderia acarretar o esvaziamento do processo legislativo orçamentário quanto à apresentação de emendas na CMO. Com o passar do tempo, os parlamentares poderiam preferir alocar os recursos de suas emendas em uma programação que representasse uma janela orçamentária de modo que, durante o exercício financeiro, ele pudesse realizar a distribuição desses recursos para qualquer finalidade. Isso não corresponderia à correção das emendas para permitir sua execução, mas à oportunidade de reprogramação de despesas que deve ocorrer durante a apreciação orçamentária.

Ainda, segundo a Instrução Normativa nº 1, de 2014, coube à CMO:

- a. disponibilizar as informações recebidas sobre os impedimentos de ordem técnica aos interessados;
- b. receber as indicações dos parlamentares;
- c. organizar e consolidar as indicações recebidas dos congressistas;
- d. encaminhar o resultado da consolidação à Mesa do Congresso Nacional para fins de envio ao Poder Executivo.

Vale ressaltar que a realização das tarefas realizadas pela CMO foi auxiliada por um sistema eletrônico de informações desenvolvido pelo Centro de Informática da Câmara dos Deputados, denominado Sistema de Indicações Legislativas Orçamentárias – SILOR. Essa ferramenta foi fundamental para que o Parlamento pudesse dar cumprimento às disposições da LDO/2014 no prazo estipulado de 30 dias.

Tendo por base a instrução normativa, a CMO organizou as indicações dos deputados e senadores para que o Congresso Nacional as remetesse ao Poder Executivo. Este, de posse das informações, adotou as providências a seu alcance para implementação das indicações legislativas, inclusive com o encaminhamento de projetos de lei de créditos adicionais ao Parlamento e edição de decreto para abertura de crédito adicional.

## **Considerações acerca do orçamento impositivo em 2014**

A execução orçamentária e financeira para exercício de 2014 apresenta importante inovação provocada pela inclusão de dispositivo na Lei nº 12.919/13, que dispõe sobre a obrigatoriedade de execução de programações decorrentes de emendas individuais. De acordo com o art. 52 da LDO/2014, as dotações derivadas de emendas individuais devem ser executadas em sua plenitude, exceto se:

- a. a receita corrente líquida do projeto da lei orçamentária for inferior ao montante apurado do ano anterior;

- b. verificada a necessidade de contingenciamento, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- c. constatado impedimento de ordem técnica.

Se a receita corrente líquida apurada no exercício anterior for inferior ao valor do projeto de lei orçamentária, o limite de obrigatoriedade deverá ser reduzido na mesma proporção. Sobre esse montante reduzido é que incidirá o contingenciamento, se houver. Nessa situação, o montante de execução das programações oriundas de emendas individuais pode ser diminuído na mesma proporção de limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Caso haja impedimento de ordem técnica, a LDO/2014 estabeleceu um rito extraordinário com a intenção de saná-lo (art. 52, § 2º, da Lei nº 12.919/13). A partir de então, mantido o impedimento, a execução da programação decorrente de emenda individual deixará de ser impositiva.

Com a finalidade de dar cumprimento a essas normas, os Poderes sentiram a necessidade de regulamentá-las. No entanto, isso acarretou excesso de burocracia e dificuldades operacionais que poderiam frustrar o objetivo de o orçamento impositivo assegurar a execução de emendas individuais na mesma proporção das despesas discricionárias. Ao examinar os impedimentos apontados pelos Poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, foram constatados alguns problemas. O mecanismo de identificação de impedimentos não teve a preocupação de classificá-los de modo a facilitar sua compreensão e adoção de providências pelos interessados, especialmente para os casos em que as medidas administrativas poderiam sanar as pendências.

Também, confundiu-se a existência de impedimento da programação com impedimento para execução de convênio ou instrumento congênere. Nesse caso, por exemplo, foi considerado impedimento a falta de entrega da proposta pelo beneficiário da emenda até a data de 21 de março de 2014 ou que, nesse mesmo período, teve a proposta rejeitada. Isso não configura impedimento para execução da programação, mas sim para celebração do convênio, casos em que medidas administrativas como o simples envio de proposta ou a substituição de beneficiário durante o exercício viabilizaria a execução.

Outrossim, em razão da disposição cujo parâmetro é a utilização da RCL do ano anterior e do percentual proporcional do contingenciamento das despesas discricionárias do Poder Executivo, gerou-se uma redução do montante de cumprimento mínimo das programações derivadas de emendas individuais de 2014 em torno de 25%. Implicitamente, a “cota de cada parlamentar” das emendas individuais, inicialmente apresentada na proposta orçamentária para 2014 no valor de R\$ 14,67 milhões, foi reduzida em torno de R\$ 3,7 milhões e também foi considerado impedimento à execução. O Poder Executivo entendeu que a isonomia e o montante mínimo seriam obtidos pela execução da mesma “cota” para cada parlamentar e que as últimas na ordem de prioridade arcariam com a redução e estariam impedidas.

Ainda, foi considerado impedimento o valor insuficiente da emenda frente à proposta apresentada, mesmo quando a redução quantitativa dos produtos ao valor disponível da emenda fosse suficiente para realizar convênio. Entende-se que além do montante mínimo obrigatório (1,2% RCL), o que deve ser considerado como núcleo da obrigação derivada da emenda individual é o objeto (fim ou produto entregue à sociedade), não havendo obrigatoriedade de executar toda meta associada ou de exaurir toda dotação consignada.

Além disso, o bloqueio de todas as programações, mesmo sem impedimentos, até o final do prazo de indicação legislativa atrasou o processo decisório dos órgãos setoriais, o que certamente atrasou a execução orçamentária das emendas. Apesar disso, conforme será demonstrado na tabela 17, o nível de execução orçamentária observado em 2014 foi superior ao de anos anteriores.

Sobre as expectativas da execução das emendas individuais no orçamento impositivo em 2014, Greggianin<sup>12</sup> (2014) afirma:

(...) que o regime do orçamento impositivo estava sendo colocado em prática pela primeira vez em 2014, com um início tumultuado dado o cronograma mais restritivo do ano eleitoral. O governo federal, durante a fase de verificação de impedimentos, promoveu um bloqueio preventivo inicial de todas as emendas impositivas. Um dos comentários apresentados pelos respondentes ressalta que esse bloqueio contraria as disposições da LDO 2014, cuja presunção é a de que todas as programações devem, em princípio, ser consideradas como desimpedidas, e não o contrário.

Surpreendeu o fato de que, mesmo com as críticas e dificuldades iniciais, 46% consideraram que as perspectivas eram positivas, ou seja, que a liberação das emendas, ao longo do tempo, será mais técnica e ágil. Na questão apresentada considerou-se como positiva a forma de liberação mais técnica (objetiva, sem barganha política) e mais ágil.

Tudo isso, nos leva a examinar e refletir o delineamento pretendido pelo Legislativo. As experiências e lições da sua prática introduzida pela LDO 2014 e pelas regulamentações do Executivo são fundamentais para o aprimoramento legislativo e administrativo, bem como para a sua futura regulamentação da PEC 86, de 2015.

12 GREGGIANIN, Eugênio (2014). *Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo*. Brasília. p. 11. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

## Apresentação de emendas individuais à LOA/2014

Ao projeto de lei orçamentária para 2014 (PL nº 9/2013-CN) foram aprovadas 7.767 emendas individuais, no montante de R\$ 8,7 bilhões, correspondente a 1,2% da RCL do projeto, que corresponde a cerca de R\$ 14,7 milhões, em média, por parlamentar<sup>13</sup>. Nos termos do § 1º do art. 52 da LDO/2014, metade do valor das emendas individuais foi destinada a ações e serviços públicos de saúde.

**Tabela 3 – PLOA/2014 - Emendas individuais apresentadas, por modalidade de aplicação (MA) /grupo natureza de despesa (GND) (em R\$ milhões)**

Modalidade de Aplicação	3 - ODC	4 - INV	5 - IFI	Total	%
40 - TRANSF. A MUNICÍPIOS	593,5	5.066,4		5.659,9	64,99
99 - A DEFINIR	232,0	1.024,4		1.256,3	14,43
50 - TRANSF. A INST. PRIVADAS	167,8	593,2		760,9	8,74
30 - TRANSF. A EST. E AO DF	84,0	454,8		538,7	6,19
90 - APLIC. DIRETAS	125,0	353,6	2,0	480,6	5,52
71 - CONSÓRCIOS PÚBLICOS		10,7		10,7	0,12
32 - EXEC ORÇ DELEGADA A EST. E DF	0,7	0,8		1,5	0,02
<b>Total</b>	<b>1.202,9</b>	<b>7.503,7</b>	<b>2,0</b>	<b>8.708,6</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Selor/CN. Elab.: COFF/CD.

A maioria das emendas ao projeto da lei orçamentária para 2015 correspondeu a investimentos a serem executados mediante transferência de recursos a entidades privadas ou a entes federativos. Nesses casos, há necessidade de formalização de convênios, contratos de repasse, contratos de gestão ou outros instrumentos congêneres. Para tanto, os autores das emendas tiveram que informar os potenciais beneficiários dos recursos para que o Poder Executivo pudesse disponibilizar o SICONV aos entes e entidades apresentarem suas propostas para posterior análise dos órgãos executores.

## Emendas individuais com impedimentos

Segundo o art. 52, § 2º, I, da LDO/2014, coube aos Poderes, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União o encargo de verificar, no prazo de 120 dias da publicação da lei orçamentária, os impedimentos para execução das programações decorrentes de emendas individuais e informá-los ao Congresso Nacional, acompanhados das justificativas.

Assim, logo após a publicação da LOA/2014, ocorrida em 21 de janeiro de 2014, o Poder Executivo regulamentou a LDO/2014 no sentido de dar cumprimento às suas disposições por meio das Portarias Interministeriais nºs 39 e 40, de 6 de fevereiro de 2014.

13 Apresentaram emendas 593 parlamentares, sendo 513 deputados e 80 senadores.

De acordo com esses regulamentos, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) ficou responsável pela coordenação e acompanhamento dos procedimentos definidos pelas portarias, inclusive quanto ao cumprimento dos prazos pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF). A SRI/PR também ficou encarregada da consolidação e validação das informações acerca dos impedimentos das programações a serem encaminhadas ao Parlamento. O relacionamento do Poder Executivo com o Congresso Nacional e seus membros se deu por meio da SRI/PR. O art. 4º, I e II, da Portaria Interministerial nº 40, definiu a competência da SRI/PR para receber as indicações dos parlamentares, por meio do SIGEM, sobre a destinação de suas emendas, o CNPJ dos beneficiários e respectivo valor, e a ordem de prioridade de cada emenda até 18 de fevereiro de 2014. Ademais, ao mencionado órgão coube consolidar as informações, até 20 de fevereiro de 2014, e encaminhá-las aos Ministérios, que cadastraram as tais indicações no SICONV até 24 de fevereiro de 2014.

A partir desse dia, o SICONV foi disponibilizado para os beneficiários das transferências voluntárias enviarem as propostas, planos de trabalho e documentos até 21 de março de 2014.

Coube aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal analisar as propostas, com plano de trabalho e demais documentos até 15 de abril de 2014, com a conclusão pela aprovação, reprovação ou necessidade de complementação ou ajuste. Neste último caso, a reanálise das propostas ocorreu até 5 de maio desse ano.

A partir dessa data, os órgãos setoriais reanalisaram as propostas e finalizaram a inserção das informações no SIOP com indicação de aprovação ou existência de impedimento até 8 de maio de 2014. Essas informações foram submetidas à validação pela SRI/PR para, posteriormente, serem remetidas à Casa Civil/PR até 15 de maio de 2014. As informações sobre os impedimentos, acompanhados das respectivas justificativas, foram encaminhadas ao Parlamento por meio da Mensagem nº 7, de 21 de maio de 2014.

Vale esclarecer que desde o início da execução orçamentária, as programações decorrentes de emendas individuais tiveram as dotações bloqueadas no SIAFI, nos termos das Portarias, justificando a necessidade de analisar todas as emendas e de envio ao Legislativo para indicação parlamentar dos possíveis casos de remanejamentos para sua liberação. Assim, após a remessa das informações ao Congresso Nacional, apenas as programações que apresentavam impedimentos permaneceram bloqueadas.

Como resultado desse processo, a Mensagem nº 7, de 2014, alterada pelos Ofícios nºs 017, de 2014-CN, 116, de 2014-SRI-PR e 269, de 2014-GAB/SE/MS, contém a informação de que, do total de 7.767 emendas individuais aprovadas (R\$ 8,7 bilhões), 2.063 apresentaram algum tipo de impedimento (1,66 bilhão). Quase todos os congressistas tiveram algum tipo de impedimento detectado em suas emendas.

**Tabela 4 - LOA/2014 - Emendas com impedimento, por tipo de autor**

Tipo de Autor	Quant. Autores	Quant. Emendas		Valor do Impedimento (R\$ mil)		Quant. Emendas	Valor do Impedimento (R\$ mil)
		Parcial	Total	Parcial	Total		
Deputado	508	1.014	793	831.185,1	564.988,4	1.807	1.396.173,5
Senador	79	134	122	162.122,1	97.580,8	256	259.703,0
<b>Total</b>	<b>587</b>	<b>1.148</b>	<b>915</b>	<b>993.307,3</b>	<b>662.569,2</b>	<b>2.063</b>	<b>1.655.876,5</b>

Fonte: Selor e Mensagem nº 7, de 2014.

O Ministério da Saúde foi o órgão que concentrou o maior número de emendas com impedimentos (1.546 emendas), equivalente a 75% do quantitativo total e 83,3% do valor impedido. Os demais órgãos que mais apresentaram emendas com algum tipo de impedimento foram Ministério da Cultura, Ministério das Cidades e Ministério do Turismo, nessa ordem.

**Tabela 5 - LOA/2014 - Emendas com impedimento, por órgão**

Órgão Quant. Emendas	Impedimento sobre parte do valor da emenda		Impedimento sobre o valor total da emenda		Geral	
	Quant. Emendas	Valor do Imped. (R\$ mil)	Quant. Emendas	Valor do Imped. (R\$ mil)	Quant. Emendas	Valor do Imped. (R\$ mil)
Justiça Federal			1	500,0	1	500,0
Presidência da República	2	358,0			2	358,0
Ministério da Agric., Pecuária e Abastecimento	22	8.623,0	12	5.150,0	34	13.773,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	2	600,0	11	9.806,0	13	10.406,0
Ministério da Educação			3	1.250,0	3	1.250,0
Ministério da Justiça	8	4.743,8	20	12.987,0	28	17.730,8
Ministério da Previdência Social			4	1.300,0	4	1.300,0
Ministério da Saúde	960	894.917,7	588	484.686,3	1.548	1.379.604,0
Ministério do Trabalho e Emprego			4	3.450,0	4	3.450,0
Ministério dos Transportes	1	1.696,9	1	3.000,0	2	4.696,9
Ministério da Cultura	22	19.637,4	126	60.173,4	148	79.810,8
Ministério do Desenvolvimento Agrário	18	9.361,8	10	8.436,0	28	17.797,8
Ministério do Esporte	5	5.589,8	32	19.211,0	37	24.800,8
Ministério da Defesa	1	50,0			1	50,0
Ministério da Integração Nacional	11	3.324,0	5	8.076,0	16	11.400,0
Ministério do Turismo	21	9.012,6	31	15.700,5	52	24.713,1
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	7	1.280,0	7	1.350,0	14	2.630,0
Ministério das Cidades	58	27.610,7	19	13.755,0	77	41.365,7
Ministério da Pesca e Aquicultura	6	5.057,7	11	4.343,0	17	9.400,7
Secretaria de Direitos Humanos	2	793,9	21	6.515,0	23	7.308,9
Secretaria de Políticas para as Mulheres	1	500,0	2	650,0	3	1.150,0
Secretaria de Polít. Promoção da Igualdade Racial	1	150,0	4	880,0	5	1.030,0
Secretaria da Micro e Pequena Empresa			3	1.350,0	3	1.350,0
<b>Total</b>	<b>1.148</b>	<b>993.307,3</b>	<b>915</b>	<b>662.569,2</b>	<b>2063</b>	<b>1.655.876,5</b>

Fonte: Selor e Mensagem nº 7, de 2014.



**Tabela 6 – LOA/2014 – Justificativas das emendas com impedimento**

Justificativas	Frequência
Não apresentação do plano de trabalho no prazo	798
Falta de razoabilidade dos valores, 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; Não apresentação do plano de trabalho no prazo	486
Falta de razoabilidade dos valores, 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	317
Outros	152
Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	136
Não aprovação do Plano de Trabalho	55
Não apresentação do plano de trabalho no prazo; Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	30
Incompatibilidade do objeto indicado com a finalidade da ação orçamentária	18
Não indicação do beneficiário e respectivo valor da emenda no prazo estabelecido	14
Desistência do proponente	14
Outros; Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	11
Demais justificativas	32
<b>Total</b>	<b>2.063</b>

Fonte: Selor e Mensagem nº 7, de 2014.

A não apresentação do plano de trabalho no prazo, a falta de razoabilidade dos valores e a 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 foram as justificativas mais frequentes dos impedimentos apresentados pelo Poder Executivo.

## Indicações legislativas

Observadas as regras gerais estatuídas na Instrução Normativa nº 1, de 2014-CMO, os parlamentares procederam às indicações para saneamento dos impedimentos à execução das programações decorrentes das emendas individuais. Em atendimento ao disposto na LDO 2014 e com a finalidade de que elas constassem do projeto de lei de crédito adicional, nos termos estatuídos no art. 52, § 2º, II e III, as indicações dos congressistas alcançaram 243 emendas. Esse total significa apenas 11,8% das emendas com impedimentos anotados pelos Poderes, MPU e DPU.

Ao final do processamento dessas indicações, a CMO elaborou três relatórios que foram remetidos ao Executivo pela Mesa do Congresso Nacional em 18 de junho de 2014. O Relatório I relacionou os remanejamentos de recursos entre emendas do mesmo autor. Esse relatório envolveu a importância de

R\$ 86.473.135 (oitenta e seis milhões, quatrocentos e setenta e três mil, cento e trinta e cinco reais), oriundos de 145 emendas individuais com impedimento e destinaram recursos para 193 emendas. A tabela 7 demonstra a distribuição dos recursos por órgãos.

**Tabela 7 – LOA/ 2014 – Indicações: origem e destino dos remanejamentos de emendas , por órgão.**

Origem	Destino	Valor do Ajuste (R\$ mil)
Presidência da República	Ministério da Cultura	100,0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.500,0
Ministério da Justiça	Ministério da Saúde	600,0
Ministério da Previdência Social	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	500,0
	Ministério da Educação	150,0
	Ministério da Saúde	150,0
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	71.437,2
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério da Cultura	200,0
	Ministério das Cidades	3.000,0
Ministério dos Transportes	Ministério da Defesa	1.696,9
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura	1.150,2
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	700,0
	Ministério do Esporte	400,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério da Cultura	100,0
	Ministério da Integração Nacional	300,0
Ministério do Esporte	Ministério da Cultura	100,0
Ministério da Integração Nacional	Ministério da Integração Nacional	200,0
Ministério do Turismo	Ministério do Turismo	1.600,0
	Ministério das Cidades	250,0
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	Ministério do Esporte	300,0
Ministério das Cidades	Ministério da Saúde	1.138,8
	Ministério da Cultura	200,0
	Ministério das Cidades	250,0
Secretaria dos Direitos Humanos	Ministério da Saúde	200,0
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	Ministério das Cidades	250,0
<b>Total</b>		<b>86.473,1</b>

Fonte: Selor.

O Relatório II cuidou dos remanejamentos de dotações para outra programação orçamentária. Esse relatório compreendeu o montante de R\$ 50.680.500 (cinquenta milhões, seiscientos e oitenta mil e quinhentos reais), derivado do cancelamento de valores de 75 emendas individuais com impedimentos. A distribuição de recursos está resumida na tabela 8.

O Relatório III tratou dos ajustes dos classificadores da despesa, como o grupo de natureza de despesa e a modalidade de aplicação, em 23 emendas. Nesse relatório não houve nenhum remanejamento de recursos entre as programações. Porém, observamos um aumento líquido de investimentos no montante de R\$ 3.730.000 (três milhões, setecentos e trinta mil reais). O total de recursos que passaram de GND 3 (outras despesas correntes) para GND 4 (investimentos) foi de R\$ 4.890.000 (quatro milhões, oitocentos e noventa mil reais), enquanto o movimento no sentido inverso foi de R\$ 1.250.000 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais). Os ajustes indicados no Relatório III podem ser conforme indicado na tabela 9.

**Tabela 8 – LOA/ 2014 – Indicações: origem e destino para programações, por órgão**

Origem	Destino	Valor do Ajuste (R\$ mil)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministério da Agric., Pecuária e Abastecimento	2.400,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	Ministério da Educação	913,0
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça	386,0
	Ministério do Esporte	500,0
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	30.916,0
Ministério da Cultura	Ministério da Saúde	100,0
	Ministério da Cultura	2.660,0
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	100,0
	Ministério da Integração Nacional	1.000,0
	Ministério das Cidades	375,0
	Secretaria de Direitos Humanos	300,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério das Cidades	493,0
Ministério do Turismo	Ministério da Saúde	600,0
	Ministério da Cultura	1.500,0
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	100,0
	Ministério do Turismo	4.507,5
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	150,0
Ministério da Pesca e Aquicultura	Ministério da Pesca e Aquicultura	250,0
Secretaria de Direitos Humanos	Ministério da Saúde	200,0
	Secretaria de Direitos Humanos	1.750,0
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Ministério da Cultura	580,0
Secretaria da Micro e Pequena Empresa	Secretaria da Micro e Pequena Empresa	900,0
<b>Total</b>		<b>50.680,5</b>

Fonte: Selor.

**Tabela 9 – LOA/ 2014 – Indicações: origem e destino dos ajustes de emendas , por GND e MA**

GND – Origem	GND – Destino	Mod. Apl. – Origem	Mod. Apl. – Destino	Ajuste (R\$ mil)
Outras despesas correntes	Outras despesas correntes	Transferências a estados e ao DF	Transferências a municípios	500,0
		A definir	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	450,0
	Investimentos	Transferências a estados e ao DF	Transferências a estados e ao DF	30,0
		Transferências a municípios	Transferências a municípios	3.250,0
		Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	1.000,0
		Aplicações diretas	Aplicações diretas	300,0
		A definir	Transferências a municípios	400,0
Investimentos	Outras despesas correntes	Transferências a municípios	Transferências a municípios	1.250,0
	Investimentos	Transferências a estados e ao DF	Transferências a municípios	1.300,0
		Transferências a municípios	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	143,0
		Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	Transferências a municípios	445,0
			Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	250,0
			Transferências a instituições multi-governamentais	500,0
<b>Total</b>				<b>9.818,0</b>

Fonte: Selor.

A correção dos demais impedimentos ficou para ser resolvida diretamente com os órgãos competentes do Poder Executivo, uma vez que as providências necessárias ao saneamento, a juízo do congressista, independeriam da edição de projeto de lei para abertura de crédito adicional. A adoção dessa conduta teve o objetivo de sanar os impedimentos de maneira mais célere, em razão do receio na demora da apreciação do projeto de lei para abertura de crédito adicional no Congresso Nacional em ano eleitoral.

A possibilidade de o Poder Executivo alterar o orçamento aprovado por ato próprio é bastante ampla, conforme estabelece o art. 4º da lei orçamentária anual de 2014. Tal dispositivo autoriza a edição de decreto para remanejamento de recursos das emendas do mesmo autor alocados em programações distintas; o remanejamento de recursos entre programações, respeitado o limite definido na lei; e mudar o grupo de natureza de despesa. Ademais, as alterações das modalidades de aplicação podem ser feitas diretamente no SIAFI pelas unidades orçamentárias, como estabelece o art. 38, § 3º, da LDO 2014.

Para facilitar esse procedimento, os parlamentares tiveram a oportunidade de sinalizar ao Poder Executivo as providências que deveriam ser tomadas para corrigir os impedimentos. Isso foi feito mediante preenchimento do campo “MEDIDA SANEADORA”, previsto no sistema eletrônico desenvolvido pelo CENIN/CD e utilizado para cumprimento dos comandos fixados na LDO 2014 acerca do

orçamento impositivo. A orientação dada aos parlamentares foi de que o preenchimento desse campo seria facultativo. Porém, as informações nele inseridas seriam remetidas à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) para conhecimento e adoção das providências pertinentes. Isso, todavia, não desoneraria o parlamentar de realizar gestões junto aos órgãos competentes para assegurar a implementação das medidas. O relatório encaminhado à SRI/PR com as medidas saneadoras atingiram 1.243 emendas, sendo que 112 também tiveram indicações constantes nos relatórios relatados anteriormente.

Para o restante das 689 emendas, nenhuma atitude por parte do parlamentar foi tomada. No caso dessas emendas, não foram apresentadas indicações legislativas nem medidas saneadoras.

**Tab. 10 – LOA 2014 - Emendas Individuais com impedimentos e indicações**

Tipo de Autor	Emendas com Impedimentos	Indicações Legislativas	Emendas com Medidas Saneadoras	Emendas sem Nenhuma Providência
Deputado	1807	212	1086	611
Senador	256	31	157	78
<b>Total</b>	<b>2063</b>	<b>243</b>	<b>1243</b>	<b>689</b>

Fonte: Selor.

Obs.: 112 emendas apresentaram, simultaneamente, indicações legislativas e medidas saneadoras, sendo 102 de deputados e 10 de senadores.

## Providências adotadas pelo Poder Executivo

De posse dos Relatórios I, II e III encaminhados pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo deveria editar projetos de lei de crédito adicional com a finalidade de possibilitar a efetivação das indicações feitas pelos parlamentares. No entanto, a análise desses relatórios evidenciou que a maior parte das indicações poderia ser atendida por meio de decreto, em face das autorizações dadas na LDO e LOA 2014. Além disso, o Executivo editou dois projetos de lei de créditos adicionais que foram remetidos ao Parlamento.

**Tabela 11 - LOA 2014 - Créditos Adicionais derivado da indicação legislativa - R\$ mil**

Órgão	PLN 11, de 2014	PLN 10, de 2014	Decreto, de 18 de julho de 2014
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.000,0	400,0	1.200,0
Ministério da Educação		913,0	150,0
Ministério da Justiça		386,0	
Ministério da Saúde	14.800,0	5.223,0	65.680,4
Ministério da Cultura	900,0	3.840,0	1.500,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário		100,0	800,0
Ministério do Esporte			1.200,0
Ministério da Defesa			1.696,9
Ministério da Integração Nacional			1.500,0
Ministério do Turismo	1.364,5	3.143,0	1.600,0
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		150,0	
Ministério das Cidades		493,0	3.875,0
Ministério da Pesca e Aquicultura		250,0	
Secretaria dos Direitos Humanos	1.500,0	100,0	450,0
Secretaria da Micro e Pequena Empresa		900,0	
<b>Total</b>	<b>20.564,5</b>	<b>15.898,0</b>	<b>79.652,3</b>

Cabe destacar que algumas emendas tiveram indicações dos respectivos autores, porém, nenhuma providência foi tomada pelo Poder Executivo. Dessas, vinte emendas não necessitavam de adoção de medidas corretivas, pois foram inseridas indevidamente e não propunham nenhuma alteração na programação. Outras 19 emendas referiam-se a mudança de modalidade de aplicação. A ausência de providência do Poder Executivo, nesse caso, pode ser suprida por alteração direta no SIAFI pela unidade orçamentária, nos termos do art. 38, § 3º, da LDO/2014. Treze emendas solicitavam alterações de GND. Nessa situação, é preciso a edição de decreto (art. 38, § 1º, I, da LDO/2014, c/c o art. 4º, II, da Lei nº 19.952/14).

Quanto às medidas saneadoras encaminhadas à SRI/PR, a implementação ocorreu conforme a conveniência e oportunidade do Poder Executivo e de acordo com as normas estabelecidas na LDO e LOA 2014. Nessa situação, a interferência do parlamentar que tenha interesse na execução de sua emenda é fundamental, pois, segundo o § 6º do art. 4º da Lei nº 12.952/14, as alterações nas programações oriundas de emendas individuais somente podem ser efetuadas se houver solicitação do autor.

## Apreciação pelo Congresso Nacional

Os projetos de créditos adicionais encaminhados ao Congresso Nacional foram numerados como PLN nºs 10 e 11, de 2014, que tratam da abertura de créditos especiais e suplementares, respectivamente. As proposições tramitaram na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Porém, foram encaminhadas para a Mesa do Congresso Nacional, sem o devido parecer, com base no art. 107 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Aprovado o substitutivo em 17/12/2014, o PLN nº 10, de 2014, foi convertido na Lei nº 13.072, de 2014. O PLN nº 11, de 2014, não foi tempestivamente apreciado, sendo anunciada sua prejudicialidade em 25/02/2015.

## A execução de emendas individuais em 2014

A Lei nº 12.919/13 estabelece em seu art. 52 que as programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emenda individual e identificadas com o classificador de resultado primário igual a 6 (RP 6) na lei de meios são de execução obrigatória em montante equivalente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

No entanto, tal valor pode ser reduzido caso a realização de receitas não se revele suficiente para o cumprimento da meta de resultado primário. Nesse caso, há necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, conhecido como contingenciamento. Verificada tal situação, a obrigatoriedade de execução do montante de recursos decorrentes de emendas individuais também deve ser reduzida. Essa diminuição, porém, alcança, no máximo, o percentual do contingenciamento que incide sobre o montante das despesas discricionárias constantes do orçamento. É isso que está disposto no art. 52, § 5º, da LDO 2014.

Assim, para definir o montante da obrigatoriedade de execução das emendas individuais é necessário conhecer o valor da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior e o percentual do contingenciamento incidente sobre as despesas discricionárias, se houver.

Quanto à RCL, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) divulgou o valor de R\$ 656,1 bilhões, apurado para o exercício de 2013. Por conseguinte, o montante da obrigação orçamentária e financeira de execução das emendas individuais para 2014 seria equivalente a R\$ 7,873 bilhões. Todavia, houve a edição do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, que estabeleceu a programação orçamentária e financeira e os limites de empenho e pagamento para 2014 dos órgãos que compõem o Poder Executivo. Por esse decreto de contingenciamento, as despesas discricionárias foram reduzidas em 17,4% e a obrigatoriedade de execução das emendas individuais grafadas com o classificador RP 6 fixada em montante correspondente a R\$ 6,463 bilhões no âmbito do Poder Executivo.

Em outras palavras, houve redução de 24,7% no montante obrigatório referente à execução das emendas individuais marcadas com RP 6, uma vez que foram alocados R\$ 8,672 bilhões por meio de emendas individuais. A diferença entre a receita corrente líquida do projeto de lei orçamentária para 2014 e aquela apurada pela STN/MF para 2013 contribuiu com queda de 9,2% no limite inicial obrigatório. O restante, 15,5%, foi consequência do decreto de contingenciamento (fevereiro e dezembro de 2014). Assim, a expectativa do parlamentar acerca a execução dos recursos alocados ao orçamento por meio de suas emendas passou de R\$ 14,6 milhões para R\$ 11,0 milhões, por parlamentar em média (“cota”).

**Tabela 12 – LOA/2014 - Obrigoriedade de execução das emendas individuais frente ao autorizado**

Item	R\$ 1,00
<b>Autorizado</b>	<b>8.671.639.000</b>
- Poder Executivo	8.607.169.000
- Outros Poderes	64.470.000
<b>Obrigoriedade de Execução</b>	
- Limite Inicial -1,2 % da RCL de 2013	7.873.130.615
- Limite de execução pelo contingenciamento (dez14)	6.971.845.701
- Poder Executivo	6.907.375.701
- Outros Poderes	64.470.000

Fonte: SIGA, acessado em 21/05/2015, e Decreto nº 8.197/14 e suas alterações.

A importância referente à obrigoriedade de execução das emendas pode ser afetada novamente em função de impedimentos constatados ao longo da realização do orçamento ou em virtude de novos contingenciamentos ou descontingenciamentos.

A análise da série histórica da execução orçamentária e financeira das emendas individuais nos revela uma mudança de comportamento. Em que pese não existir marcador de emendas individuais na programação orçamentária nos anos anteriores a 2014, é possível fazer uma estimativa bastante razoável do montante executado se levamos em conta as programações oriundas exclusivamente de recursos alocados por meio de emendas individuais. O montante envolvido nessas programações é bastante significativo quando comparado com o total dos recursos das emendas individuais aprovados nos respectivos orçamentos, conforme quadro a seguir:



**Tabela 13 – LOA 2004/14 - Montante de emendas individuais (total e exclusiva), por ano - R\$ mil**

Ano	Total de recursos alocados por emendas individuais	Recursos alocados em programações exclusivas emendas individuais	% Exclusiva
2004	1.482.208,0	1.120.500,9	75,60
2005	2.075.500,0	1.556.874,5	75,01
2006	2.964.421,3	2.283.180,6	77,02
2007	3.533.434,0	2.984.548,8	84,47
2008	4.742.410,0	3.278.275,3	69,13
2009	5.927.893,2	4.600.270,5	77,60
2010	7.411.901,5	4.320.741,3	58,29
2011	7.706.761,0	5.811.245,6	75,40
2012	8.892.500,0	7.249.361,0	81,52
2013	8.878.547,5	8.041.662,4	90,57
2014	8.671.639,0	8.671.639,0	100,00

Fonte: SIAFI.

Quanto à execução orçamentária das dotações derivadas de emendas individuais marcadas com RP 6, constatamos empenhos no total de R\$ 6,141 bilhões até 31 de dezembro de 2014, ou seja, 0,94% da receita corrente líquida de 2013, que representa o cumprimento de 70,23% do montante obrigatório de 2014. No mesmo período, o nível de execução em relação à receita corrente líquida do ano anterior, comparativamente com outros exercícios, é superior.

**Tabela 14 - Empenhos de dotações decorrentes, exclusivamente, de emendas individuais (Valores Nominais – R\$ mil)**

Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	0,0	102,1	0,0	0,0	30,4	0,0	0,0
Fevereiro	0,0	3.490,2	1.038,4	1.499,7	-26,4	0,0	706,4
Março	30,0	3.192,0	12.813,3	2.007,0	2.534,7	1.284,7	31,9
Abril	13.169,3	9.242,5	33.011,3	-415,9	6.561,1	2.949,9	248,9
Mai	40.260,3	18.996,4	358.194,9	10.358,1	34.716,7	1.280,2	981.180,7
Junho	1.207.451,5	60.617,0	775.663,8	29.288,4	544.962,0	2.655,3	1.851.647,4
Julho	518.886,3	27.053,8	435.384,6	10.093,6	812.344,7	234.042,7	1.355.930,8
Agosto	13.022,4	32.148,3	37.045,4	5.587,0	138.661,5	1.663.554,7	55.684,4
Setembro	9.542,6	98.639,3	50.904,3	26.598,3	59.242,5	50.330,0	540.802,3
Outubro	8.421,9	348.866,9	23.910,0	212.164,5	64.154,7	988.339,1	240.723,2
Novembro	-10.222,8	1.166.053,7	78.422,8	470.971,7	152.195,5	1.056.442,1	497.033,0
Dezembro	849.712,7	1.732.023,1	492.321,7	1.840.161,9	1.611.257,2	800.703,1	617.621,6
<b>Total</b>	<b>2.650.274,1</b>	<b>3.500.425,2</b>	<b>2.298.710,5</b>	<b>2.608.314,3</b>	<b>3.426.634,7</b>	<b>4.801.581,8</b>	<b>6.141.610,7</b>
<b>Total/RCL do ano anterior (%)</b>	<b>0,69%</b>	<b>0,82%</b>	<b>0,53%</b>	<b>0,52%</b>	<b>0,61%</b>	<b>0,78%</b>	<b>0,94%</b>

Fonte: SIGA e STN/MF, acessados em 21/05/2015.

Porém, nos exercícios em que houve eleições a diferença é relevante. Em 2010, quando houve disputa pelos cargos políticos correspondentes aos de 2014, a execução orçamentária foi de 0,53% da receita corrente líquida do ano anterior. Em 2008 e 2012, outros anos de disputa eleitoral, o nível de execução foi de 0,69% e 0,61% da receita corrente líquida do ano anterior, respectivamente.

Não é demais dizer que, em virtude das restrições impostas pelo art. 73 da Lei Eleitoral, as transferências voluntárias da União aos entes federados, inclusive as derivadas de emendas, somente podem ocorrer antes dos três meses que antecedem o pleito e após as eleições, salvo se houver obrigação formal preexistente (execução de obra ou serviço em andamento).

No segundo semestre de 2013, observamos execução orçamentária diferente dos anos anteriores. Enquanto nos exercícios pretéritos os empenhos no período em questão se concentravam no mês de dezembro; em 2013, há uma distribuição do montante dos recursos empenhados ao longo dos meses, com exceção de setembro.

Vale lembrar que o segundo semestre de 2013 foi marcado por votações importantes no Congresso Nacional como, por exemplo, os vetos à Lei do Ato Médico (Lei nº 12.842/13); ao Projeto de Lei Complementar nº 200/12, que extingue a multa adicional de 10% sobre o FGTS paga pelos empregadores ao governo nas demissões sem justa causa; e ao Projeto de Lei Complementar nº 288/13, que trata do Fundo de Participação dos Estados. Também houve a votação da MP nº 621/13 (convertida na Lei nº 12.871/13), que cria o Programa Mais Médicos.

Essas e outras matérias polêmicas ofereceram a oportunidade de o Congresso pressionar o Planalto pela liberação de emendas a fim de encaminhar as votações. Conforme divulgou a imprensa livre, citando a fala do Deputado Eduardo Cunha:

(...) a presidente Dilma Rousseff autorizou a liberação de R\$ 6 bilhões de emendas parlamentares ao Orçamento da União, de agosto a outubro. A primeira parcela de R\$ 2 bilhões já estava acertada neste mês, mas será paga em agosto. Mais R\$ 2 bilhões serão disponibilizados em setembro e outros R\$ 2 bilhões, em outubro.

Dilma cobrou agilidade dos ministros para liberar o dinheiro de agosto e para viabilizar os projetos dos meses seguintes.

Segundo relato de ministros que participaram da reunião, a presidente disse que o governo dispõe de um total de R\$ 6 bilhões para emendas parlamentares e que agora cabe aos ministros fazerem o dinheiro chegar na ponta.

Na volta do recesso do Congresso, a presidente vai enfrentar uma pauta indigesta. Os vetos feitos em julho — incluindo os da lei que estabelece os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o do ato médico — serão incluídos na pauta de votação. O Palácio do Planalto está tentando convencer os aliados a manterem os vetos presidenciais, mas enfrenta forte resistência na base.

A dificuldade em liberar as emendas ao Orçamento da União tem criado arestas entre o governo e sua própria base. O líder do PMDB, Eduardo Cunha (RJ) disse que é muito positiva a preocupação da presidente em cobrar a execução de recursos das emendas que já foram liberados, mas que é preciso modificar a maneira de o governo tratar a base aliada. Cunha afirmou que não basta apenas liberar emendas para a melhor relação da presidente Dilma com sua base.

— Se a presidente está cuidando de emendas agora, é um bom sinal, um bom gesto político, ela está se mexendo para acomodar a base. Mas não adianta só isso. O que importa é mudança na prática da relação, no conjunto de práticas: discutir as matérias antes, não vetar sem conversar, o Ministério do Desenvolvimento Agrário não entregar trator na base sem consultar o deputado. Isso agride o parlamentar. É o conjunto da obra — afirmou Eduardo Cunha.<sup>14</sup>

Ainda, sobre execução orçamentária, vale assinalar que em nenhum dos exercícios analisados foi atingida a execução orçamentária de 1,2% da RCL do ano anterior.

**Tabela 15 – Pagamentos efetuados em programações decorrentes, exclusivamente, de emendas individuais (R\$ mil)**

Mês	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	26.743,9	46.434,5	31.258,9	54.127,1	41.313,0	40.038,6	97.173,4
Fevereiro	19.049,2	42.738,0	74.349,6	40.681,7	39.380,3	122.858,1	177.561,3
Março	25.063,9	55.833,6	100.263,3	47.073,3	115.624,9	189.559,6	157.608,0
Abril	42.455,7	64.227,4	158.052,6	51.094,2	148.787,4	137.860,4	309.007,4
Maio	162.719,5	140.000,1	146.710,1	156.438,0	176.465,4	188.075,3	288.198,5
Junho	239.183,4	105.620,0	168.816,3	93.360,8	152.935,8	157.914,7	306.687,3
Julho	141.518,8	129.828,5	152.010,3	165.663,8	188.736,0	226.243,1	229.902,0
Agosto	79.636,0	81.796,4	57.113,6	68.672,3	68.500,2	280.144,4	94.415,3
Setembro	69.616,4	202.092,4	112.845,5	161.928,2	90.214,2	99.656,7	41.489,5
Outubro	81.519,8	187.387,2	100.273,9	95.284,1	167.293,8	138.235,3	99.815,5
Novembro	99.002,5	83.386,9	133.281,1	105.718,6	110.356,8	150.271,7	162.305,1
Dezembro	208.658,3	141.479,4	184.765,4	351.639,5	532.788,7	271.692,5	206.918,3
<b>Total</b>	<b>1.195.167,6</b>	<b>1.280.824,4</b>	<b>1.419.740,6</b>	<b>1.391.681,6</b>	<b>1.832.396,6</b>	<b>2.002.550,3</b>	<b>2.171.081,7</b>

Fonte: SIGA, acessado em 21/05/2015.

Relativamente à execução financeira das programações decorrentes de emendas individuais, foram pagos R\$ 2,171 bilhões até 31 dezembro de 2014, 8,4% superior ao ano de 2013, que correspondeu a apenas 0,33% da RCL de 2013. Porém, a alteração de comportamento na execução orçamentária foi mais sensível que na financeira.

14 DAMÉ, L. et al. (2013). *Dilma autoriza liberação de R\$ 6 bilhões em emendas parlamentares*. O Globo, em 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-autoriza-liberacao-de-6-bilhoes-em-emendas-parlamentares-9288062#ixzz2acsLIPa>>. Acesso em: 21 out. 2014.

**Tabela 16 – Pagamentos efetuados para emendas individuais, em percentual da RCL do ano anterior**

Ano	Valores nominais (R\$ mil)			% RCL do ano anterior		
	Aut. No ano	Restos a Pagar	Total	Aut. No ano	Restos a Pagar	Total
2004	229.624,8	0,0	229.624,8	0,10%	0,00%	0,10%
2005	80.763,2	380.567,9	461.331,1	0,03%	0,14%	0,17%
2006	101.304,4	708.878,5	810.182,9	0,03%	0,23%	0,27%
2007	106.751,6	880.427,1	987.178,7	0,03%	0,26%	0,29%
2008	292.286,1	902.881,5	1.195.167,6	0,08%	0,23%	0,31%
2009	178.309,0	1.102.515,4	1.280.824,4	0,04%	0,26%	0,30%
2010	212.471,3	1.207.269,3	1.419.740,6	0,05%	0,28%	0,32%
2011	44.431,2	1.347.250,4	1.391.681,6	0,01%	0,27%	0,28%
2012	221.214,5	1.611.182,1	1.832.396,6	0,04%	0,29%	0,33%
2013	136.610,3	1.865.940,1	2.002.550,3	0,02%	0,30%	0,32%
2014	146.104,3	2.024.977,5	2.171.081,7	0,02%	0,31%	0,33%

Fonte: SIAFI e STN/MF, acessados em 21/05/2015.

Também vale destacar que em nenhum exercício do período examinado a execução financeira alcançou 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior.

Ressalte-se que para o cumprimento do montante obrigatório financeiro de pagamento das emendas individuais permite-se que metade dos valores pagos em 2014 corra a conta de restos a pagar de anos anteriores (§ 5º do art. 52 da LDO/2014). Porém, o valor obrigatório de execução financeira para as programações derivadas de emendas individuais não foi alcançado em 2014, mesmo considerando as duas parcelas (autorizadas do ano e restos a pagar), ficando em apenas R\$ 2,171 bilhões, que corresponde a 30,83% do montante mínimo obrigatório.

## Conclusão

A mudança de paradigma da natureza jurídica da lei orçamentária é um tema complexo e polêmico com forte impacto no processo de elaboração do orçamento e nas relações políticas entre os Poderes. Promulgada a EC 86, de 2015, que torna de execução obrigatória apenas as programações derivadas de emendas individuais ou de toda lei orçamentária, mudanças legislativas e administrativas deverão promover desde aperfeiçoamentos no processo de elaboração da proposta, apreciação e apresentação de emendas, até reformas política, tributária e eleitoral.

A redução da interferência do Executivo nos trabalhos do Legislativo é um dos motivos apontados para justificar a inserção no ordenamento jurídico do chamado “Orçamento Impositivo das Emendas Individuais”, uma vez que aquele se utiliza, entre outros instrumentos, do orçamento como objeto de barganha para obtenção de apoio político.

No entanto, a via utilizada não foi a melhor, pois não ataca uma das principais causas do problema. O excesso de autorização constante do orçamento permite ao Executivo realizar as despesas de acordo com sua conveniência e oportunidade. Elaborar orçamentos de forma realista, sem superestimar receitas ou subestimar despesas, ou sem repriorizá-los a partir dos contingenciamentos, bem como direcionar com critérios (fórmulas) os recursos da União (sendo ou não de emendas) para políticas estruturantes e convergentes com os programas de governo, são os desafios para dar funcionalidade e efetividade ao sistema de planejamento e orçamento.

Outrossim, a excepcionalidade com que devem ser tratadas as programações decorrentes de emendas individuais leva ao entendimento de que existem dois orçamentos. Um derivado das emendas individuais e outro das programações originadas especialmente da proposta do Poder Executivo. Porém, não há nada no ordenamento jurídico que dê amparo a essa estrutura. De acordo com a Constituição, a lei orçamentária é una e compreende o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais. A Lei Orçamentária é um todo orgânico, as programações (fins) compõem o mesmo diploma legal e a natureza jurídica da lei orçamentária só pode ser revelada se considerada em sua totalidade.

Em que pese essas considerações, o orçamento impositivo das emendas individuais está em vigor. A observância de suas normas pelos órgãos do Poder Executivo revelou algumas mudanças no que se refere à execução orçamentária e financeira. Em ambos os casos, ficou comprovado o aumento de empenho e pagamento entre os meses de janeiro e dezembro em comparação com os anos anteriores.

Especialmente, em relação ao empenho, observa-se um ganho significativo na execução orçamentária das programações oriundas apenas de emendas individuais com a vigência do orçamento impositivo, crescimento menos significativo na execução financeira (pagamento), uma vez que as condições para o pagamento são mais complexas e seu curso mensal de execução depende da execução física e da entrega, cujo comportamento é nitidamente mais estável.

O montante mínimo de execução orçamentária e financeira obrigatória das emendas individuais no exercício financeiro de 2014 foi de R\$ 6,972 bilhões, que representa 1,05% da receita corrente líquida (RCL) apurada para exercício de 2013 pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Esse nível de execução jamais foi atingido em anos anteriores desde 2008. Consta-se que a execução orçamentária (empenho) das emendas individuais no exercício financeiro de 2014 foi de R\$ 5,524 bilhões, que equivale a 0,94% da RCL de 2013 e a 79,23% do montante mínimo obrigatório de 2014. Por sua vez, a execução financeira (pagamento) das emendas individuais, já considerados os restos a pagar pagos em 2014, foi de R\$ 2,149 bilhões, que corresponde apenas a 0,33% da RCL de 2013 e a 30,83% do montante mínimo obrigatório.

Contudo, não indica que a norma do orçamento impositivo foi descumprida. Os impedimentos constatados por ocasião da execução da programação podem motivar maior redução do limite mínimo

exigido para execução das dotações decorrentes de emendas individuais e justificar o nível de execução orçamentária e financeira inferior ao montante mínimo obrigatório. Apenas indica uma grande dificuldade em cumprir o montante obrigatório financeiro, mesmo utilizando-se metade dos valores pagos no ano a conta de restos a pagar de anos anteriores.

A experiência com o orçamento impositivo das emendas individuais poderá incentivar outras propostas relacionadas com a matéria orçamentária para aperfeiçoar a elaboração e a execução do orçamento. Vale lembrar que até o momento não foi produzida a lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição, apesar de existirem diversas propostas no âmbito do Congresso Nacional. Os debates acerca do orçamento impositivo poderão despertar o interesse e a necessidade de produção do referido diploma legal, que muito poderá contribuir para o sistema de planejamento público e a concretização das políticas públicas.

Com a obrigatoriedade de execução, torna-se fundamental o estabelecimento de critérios alocativos para convergência dos recursos derivados de emendas individuais com as prioridades e as políticas estruturantes pré-estabelecidas. Contribuiria para o cumprimento dos princípios constitucionais da independência do Legislativo, da impessoalidade e da eficiência uma maior autonomia do gestor para a escolha do beneficiário dos recursos das emendas, de modo que tal escolha fosse dada no processo administrativo de gerenciamento das indicações, das demandas e das necessidades dos entes, orientados por critérios de políticas públicas. Tal medida reduziria a suscetibilidade do parlamentar a escândalos pela má aplicação dos recursos derivados dos convênios e maior autonomia no exercício de suas funções legislativas.

## Referências

BRASIL. Mensagem Presidencial nº 7, de 2014-CN. *Encaminhamento a Vossas Excelências as informações previstas no art. 52, § 2º, inciso I, da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/emendas/impedidas/mcn7\\_2014.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/emendas/impedidas/mcn7_2014.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 22, de 2000 – Senado Federal. *Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=41011&tp=1>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 565, de 2006 – Câmara dos Deputados. *Altera os arts. 57, 165 e 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual*. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=EFC8CD08C2B134E9A33F2A32210397D0.proposicoesWeb1?codteor=413923&filename=PEC+565/2006](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EFC8CD08C2B134E9A33F2A32210397D0.proposicoesWeb1?codteor=413923&filename=PEC+565/2006)>. Acesso em: 30 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional n. 358, de 2013. *Altera os arts. 165, 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação que*

*especifica*. Disponível em: < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1200541&filename=PEC+358/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200541&filename=PEC+358/2013)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Instrução Normativa nº 1, 2014. *Regula os procedimentos para recebimento e consolidação das indicações parlamentares para a correção dos impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais*. Disponível em: < [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/Instrucao\\_Normativa\\_1\\_2014.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/Instrucao_Normativa_1_2014.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2015.

DAMÉ, L. et al (2013). *Dilma autoriza liberação de R\$ 6 bilhões em emendas parlamentares*. O Globo, em 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-autoriza-liberacao-de-6-bilhoes-em-emendas-parlamentares-9288062#ixzz2acsZLiPa>>. Acesso em: 21 out. 2014.

GONTIJO, Vander (2013). *Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2014.

GREGGIANIN, Eugênio (2014). *Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf>>. Acesso em 29 set. 2014.

FERREIRA, Marcelo Vaz (2007). *ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL: Análise da Proposta de Emenda à Constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Monografia apresentada ao Programa para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adhenaueer.

MENDOÇA, Eduardo Bastos Furtado de (2010). *Constitucionalização das Finanças Públicas-Devido Processo Orçamentário e democracia*. Introdução de Luiz Roberto Barroso. Rio de Janeiro: Editora Renovar.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, p.265-301.

OLIVEIRA, Weder de (2013). *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Volume I. Belo Horizonte: Fórum.

SILVA, José Afonso da (2006). *O Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., p. 136.

VOLPE, Ricardo Alberto, et al (2014). “O orçamento impositivo, o PAC e a aplicabilidade da legislação eleitoral. O orçamento impositivo, o PAC e a aplicabilidade da legislação eleitoral”. *Revista de Administração Pública e Política – L&C*, nº 189, p. 30-35.

\_\_\_\_\_. (2013). *PEC 565/2006 - Orçamento Impositivo*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013>>. Acesso em 02-06-2014>. Acesso em: 14 ago. 2014.

\_\_\_\_\_ (2014). *Análise das Portarias Interministeriais n°s 39 e 40 - Execução das Programações decorrentes de Emendas Individuais em 2014 - Orçamento Impositivo (art. 52 da LDO 2014 - Lei n° 12.919, de 24/12/2013)*. Nota Técnica Conjunta n° 03, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/loa/2014/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-estudos/nota-tecnica-conjunta-no-3-de-2014>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

\_\_\_\_\_ (2014). *Remanejamento de programações decorrentes de emendas individuais: LDO 2014 (Lei n° 12.919 de 24/12/2013) e LOA 2014 (Lei n° 12.952, de 20/01/2014)*. Nota Técnica Conjunta n° 04, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/NTC\\_EmendasOrImpositivo\\_Remanejdasprogr\\_publicacao.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/NTC_EmendasOrImpositivo_Remanejdasprogr_publicacao.pdf)>. Acesso em 10-07-2014>. Acesso em: 20 nov. 2014.

\_\_\_\_\_ (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*. Nota Técnica Conjunta n° 06, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ntc06OramentoImpositivo\\_textorevisado\\_130514.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ntc06OramentoImpositivo_textorevisado_130514.pdf)>. Acesso em 26 ago. 2014.