



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Encaminhar cópia ao RG
do PLOA 2020 e à Coord
Técnica.

Em 18/11/2019

P
5445.

Ofício nº 848/PGR/MPF

PGR-00515089/2019

Brasília, DF, 12 de novembro de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **DOMINGOS NETO**
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

Assunto: Considerações sobre a Instrução Normativa nº 01/2017.

Senhor Deputado,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, sirvo-me do presente para apresentar-lhe algumas considerações sobre a Instrução Normativa (IN) nº 01, de 2017, da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. Essa norma regula os procedimentos para apresentação de emendas aos projetos de lei orçamentária anual e de créditos adicionais durante a vigência do Novo Regime Fiscal. Em seu art. 2º, estabelece casos em que serão inadmitidas emendas aos projetos de lei orçamentária anual e de créditos adicionais, conforme segue:

Art. 2º Nos termos da art. 146 da Resolução nº 01, de 2006-CN, serão inadmitidas emendas aos projetos de que trata o art. 1º quando cumulativamente:

I – propuserem acréscimo de despesas primárias sem observância do correspondente limite individualizado a que se refere o art. 107, incisos I a V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e da compensação autorizada nos termos do §§ 7, 8 e 9 do mesmo artigo e da lei de diretrizes orçamentárias; e

II – não indicarem cancelamento compensatório de despesas primárias sujeitas ao NRF, no âmbito do mesmo Poder, no caso de emenda à programação de órgãos do Executivo, ou no âmbito do mesmo órgão, nos demais casos, não podendo incidir sobre despesas obrigatórias.

Observa-se, no artigo acima transcrito, que foi estabelecida - por ato normativo - a necessidade de compensação dos valores a serem acrescidos por emendas parlamentares com a redução, em montante equivalente, da programação do Poder ou órgão que receberá a emenda, condição essa não prevista no texto da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que o ato normativo vem regular.

A EC nº 95 de 2016, que alterou o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias para incluir o Novo Regime Fiscal, estabelece limite de pagamento para as despesas

Email
Exp.

primárias dos Poderes e órgãos nela elencados. No art. 107 do ADCT, são fixados os limites individualizados e, no art. 111 do ADCT, o limite para as emendas individuais, conforme se observa nos dispositivos a seguir transcritos:

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

§ 2º Os limites estabelecidos na forma do inciso IV do **caput** do art. 51, do inciso XIII do **caput** do art. 52, do § 1º do art. 99, do § 3º do art. 127 e do § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos nos termos deste artigo.

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do **caput** do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do **caput** do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do **caput** deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do **caput** deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.

§ 11. O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias."

"Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (grifos nossos)

O entendimento que embasou a Instrução Normativa nº 01 de 2017 é de que o limite é único e fixado pelo art. 107, acima apresentado. Assim, o previsto, para as emendas individuais, no art. 111 acima transcrito, faria parte do limite individualizado por órgão e Poder constante do art. 107. Por isso, essa Instrução Normativa determina a necessidade de compensação dos valores das emendas individuais apresentadas com a redução da programação de despesa do órgão constante do projeto de lei orçamentária anual ou de créditos adicionais.

Acontece que o limite individualizado previsto no art. 107 do ADCT é teto de gasto para o órgão ou Poder listados nesse artigo; já o art. 111 do ADCT fixa, em separado, limite para os gastos com as emendas individuais. Nesse sentido, o limite de pagamento total é composto pelo limite individualizado e pelo limite das emendas individuais. Dessa forma, não é necessária a compensação das emendas individuais com a redução da programação do órgão ou Poder estabelecida na Instrução Normativa nº 01 de 2017, pois são limites diversos.

Cabe lembrar que na proposta original da EC nº 95, de 2016, não havia o art. 111 do ADCT, que trata das emendas individuais, uma vez que foi acrescido pelo constituinte derivado, tendo sido inserido após as restrições aos órgãos pelo descumprimento. Dessa forma, demonstra que quis tratar as emendas individuais de forma separada no Novo Regime Fiscal, evidenciando que os limites são diferentes.

Reforça o argumento o fato da base de cálculo do limite individualizado e das emendas individuais serem diferentes. O primeiro é calculado sobre as despesas pagas em 2016, incluindo os restos a pagar, enquanto o segundo tem como base o montante de execução obrigatória para o exercício de 2017. Ressalta-se, ainda, que o início de vigência do primeiro é o exercício de 2017, enquanto que o do segundo é o exercício de 2018, conforme se observa do disposto nos artigos 107 e 111 da EC nº 95, de 2016, respectivamente.

Cabe destacar, ainda, que o art. 107 do ADCT é regra geral para o limite de pagamento relativo às despesas primárias. Contudo, o art. 111 do mesmo dispositivo legal é norma especial estabelecida pela própria emenda constitucional que cria o Novo Regime Fiscal. Assim sendo, a regra relativa às emendas individuais deve ser tratada dessa forma, como especial que é.

Ante o exposto, entende-se que a regulamentação da EC nº 95/2016, realizada pela Instrução Normativa nº 1 de 2017, ultrapassou seus limites, apresentando restrição à

atividade parlamentar não imposta na EC nº 95/2016. Ao firmar que é necessária a redução da programação do Poder ou órgão constante do projeto de lei no mesmo montante do valor da emenda individual, a IN, por via transversa, limita a atuação do parlamentar. Cada Poder ou órgão elabora sua proposta orçamentária de forma a assegurar o pleno funcionamento de suas atividades, de forma que cortes na programação podem comprometer o regular andamento das atividades.

Nos moldes atuais, caso um parlamentar pretenda beneficiar qualquer Órgão ou Poder que não o Executivo, está impedido de fazê-lo, a menos que interfira no planejamento do eventual beneficiário, o que muitas vezes acaba por prejudicar a instituição que se pretendia beneficiar.

Esta limitação atual à destinação das emendas parlamentares tem sido um dificultador adicional para os demais Poderes e Órgãos, já profundamente impactados com o teto de gastos trazido pela EC 95/2016. Esse entendimento coaduna com o disposto na EC nº 86 de 2015 que segregou parcela do orçamento para deliberação exclusiva do parlamentar.

Diante disso, solicito os bons préstimos de Vossa Excelência, enquanto Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Público e Fiscalização (CMO), que leve à consideração de seus pares a possibilidade de alteração da IN 01/2017 no sentido de não limitar a destinação das emendas parlamentares, isto é, de não as considerar dentro do limite do art. 107 do ADCT, uma vez que são tratadas em dispositivos diversos, inclusive como ênfase da autonomia do Poder Legislativo.

Aproveito a oportunidade para apresentar protesto de elevada estima e distinta consideração.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente