



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Girão

EMENDA Nº
(ao PLP 172/2024)

Dispõe sobre as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, conforme os artigos 165, 166 e 166-A da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar regulamenta, nos termos do art. 165, § 9º, da Constituição Federal:

I – Os parâmetros mínimos de impessoalidade e eficiência na execução orçamentária e financeira dos entes da Federação; e

II - Os impedimentos de ordem técnica e os critérios para execução equitativa do orçamento público, inclusive para efeitos do atendimento ao art. 165, § 9º, inc. III da Constituição Federal.

§ 1º Para efeito desta Lei Complementar, consideram-se:

I - Transferências especiais: programações decorrentes de emendas à lei orçamentária anual apresentadas e aprovadas nos termos do art. 166-A, caput, inc. I, da Constituição Federal;

II - indicações parlamentares: todas aquelas situações em que a individualização do beneficiário de uma despesa pública autorizada na lei orçamentária anual não consta do texto da mesma e é atribuída pela lei de diretrizes orçamentárias ou outro instrumento legal a alguma instância do Poder Legislativo do ente ou suas Casas, incluindo parlamentares individuais ou grupos de parlamentares, em momento posterior ao da aprovação do respectivo



autógrafo, e sempre que tal atribuição de competência seja compatível com os dispositivos e princípios constitucionais, em especial o da separação de Poderes constante do art. 60, § 4º, inc. III, da Constituição Federal;

III – sistema de execução de transferências: plataforma tecnológica integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à gestão, informatização e operacionalização das parcerias com recursos do ente da Federação, sendo:

a) no âmbito da União, aquela instituída pelo Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022 ou a que a suceder; e

b) no âmbito dos demais entes da Federação, aquela que vier a ser estabelecido pela respectiva legislação.

IV – Cadastro unificado de investimentos: o cadastro a que se refere o art. 165 § 15 da Constituição Federal, sendo:

a) no âmbito da União, aquele criado pelo Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, regulamentado pela Portaria SEGES/ME, de 23 de dezembro de 2020, ou o que vier a substituí-lo; e

b) no âmbito dos demais entes da Federação, aquele que vier a ser estabelecido pela respectiva legislação.

V - Ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

§ 2º As disposições desta Lei Complementar que estabeleçam procedimentos específicos em função de modalidades de emendas à lei orçamentária anual aplicam-se à União e em relação aos demais entes, observado quanto a estes a existência da modalidade respectiva em seu ordenamento jurídico-administrativo e de processo legislativo.

Art. 2º Consideram-se impedimentos de ordem técnica para execução de políticas públicas finalísticas, inclusive para os efeitos do art. 166, § 13, da Constituição Federal:



I – Em qualquer caso, exceto para execução de transferências especiais:

a) incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;

b) impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro ou no prazo previsto na legislação aplicável;

c) ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;

d) não comprovação, por parte de Estados, Distrito Federal ou Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e manutenção;

e) não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;

f) incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

g) incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

h) ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;

i) não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;

j) não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;

k) desistência da proposta pelo proponente;



l) valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;

m) omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda, para aquelas emendas a que se referem os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal;

n) CNPJ não correspondente ao do beneficiário;

o) beneficiário incompatível com o subtítulo (localizador de gasto) da programação orçamentária;

p) atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para o exercício financeiro, cujo impedimento incidirá sobre os saldos remanescentes;

q) impossibilidade de atendimento do objeto da programação orçamentária aprovada, ou de uma etapa útil do projeto, em decorrência de insuficiência de dotação orçamentária disponível;

r) não observância da legislação aplicável ou incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e critérios técnicos que a consubstanciam;
e

s) não observância de outros parâmetros estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias vigente para o exercício a que se refere a lei orçamentária anual.

II – Para execução de transferências especiais:

a) não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário no sistema de execução de transferências;

b) não demonstração prévia à transferência:

1. da observância da aplicação mínima obrigatória em despesas de capital prevista no art. 166-A, § 5º, da Constituição Federal;

2. da destinação prioritária a obras inacabadas.



c) não indicação prévia por parte do ente federado beneficiário no sistema de execução de transferências:

1. da área da política pública na qual o recurso será aplicado;
2. da identificação do objeto, com especificação da natureza de despesa a que corresponde; e
3. de outras exigências eventualmente especificadas como de natureza prévia à transferência em regulamentação do Tribunal de Contas com jurisdição sobre o ente da Federação transferidor;

III – para execução de emendas de bancada estadual, inclusive aquelas a que se refere o art. 166, § 20, da Constituição Federal, em acréscimo ao disposto no inc. I:

- a) a destinação de recursos de uma emenda a mais de uma obra física;
- b) a não demonstração de que o a obra objeto da emenda esteja inserida em projeto estruturante;
- c) o descumprimento do art. 166, § 20, da Constituição Federal

IV – Para execução de emendas de comissão, em acréscimo ao disposto no inc. I, a não demonstração de que a emenda seja destinada a custear projeto de interesse nacional ou regional.

V – Para execução de qualquer modalidade e tipo de emendas, em acréscimo ao disposto em todos os incisos anteriores, o não encaminhamento por parte do Congresso Nacional, da informação relativa ao parlamentar individual que originalmente propôs à bancada, comissão, relator ou qualquer instância parlamentar colegiada que figure como autor de emendas:

- a) a aprovação de qualquer emenda pela instância parlamentar, ao longo do processo legislativo orçamentário; e
- b) a indicação de beneficiários, tal como definida no art. 1º, parágrafo único, inc. II, da totalidade ou de parte do valor de qualquer emenda



§ 1º A exigência de que trata o inc. II, alínea 'b', item 1, do caput, será apurada:

I - Pelo total das emendas de cada autor mediante totalização dos valores informados pelos entes beneficiários como despesas de capital e de custeio; e

II - A cada novo registro de transferência no sistema de execução a ser implantado, em relação ao total acumulado de registro de emendas de cada autor.

§ 2º A exigência de que trata o inc. II, alínea 'b', item 2 do caput, será apurada segundo o procedimento previsto no art. 7º, tomando-se por base:

I - Em termos de valores, a totalidade das transferências especiais de receitas de capital provenientes de emendas do autor registradas no sistema de execução nos termos do § 1º; e

II - Em termos de abrangência geográfica, as obras situadas no território do ente beneficiado.

§ 3º A exigência de que trata o inc. II, alínea 'c', item 1 do caput, será cumprida pela informação da função e subfunção orçamentárias a serem utilizadas quando da aplicação do recurso, ou dos classificadores orçamentários que vierem a substituí-las.

§ 4º A exigência de que trata o inc. II, alínea 'c', item 2 do caput, será apurada:

I - No caso de obra, pela localização geográfica precisa, com indicação obrigatória das suas coordenadas geográficas, e descrição de suas características quantitativas e qualitativas, vedada sob qualquer pretexto a utilização de descrições que abranjam mais de uma obra física ou mais de uma localização no terreno;

II - No caso de aquisição de equipamento, pela descrição quantitativa e qualitativa dos bens a adquirir, bem como da especificação dos destinatários finais e dos procedimentos e critérios de distribuição, caso o ente beneficiário tenha por objetivo a distribuição dos bens adquiridos a terceiros;



III – no caso de serviço, pela descrição qualitativa do serviço a ser adquirido com os recursos, com especificação do volume de recursos humanos e físicos envolvidos na prestação, bem como da especificação dos destinatários finais e dos procedimentos e critérios de atendimento caso o ente beneficiário tenha por objetivo custear, com os recursos transferidos, serviços diretamente destinados à população ou a terceiros.

§ 5º A exigência de que trata o inc. III, alíneas 'a' e 'b' do caput, será apurada segundo o seguinte procedimento:

I – Caso o destino da aplicação dos recursos seja a realização de obra de qualquer natureza, cada emenda deverá explicitar em seu objeto a identificação da obra no cadastro unificado de investimentos;

II – Cada bancada elaborará, até 30 de junho de cada exercício, a lista de projetos estruturantes para fins de elaboração da lei orçamentária do exercício seguinte, incluindo a identificação de todas as obras a eles associadas no cadastro a que se refere o inc. I, observado que:

a) o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até 30 de abril de cada exercício, sua proposta de inclusão de projetos e obras na lista a que se refere este inciso;

b) o Governador do Estado, se assim entender conveniente, encaminhará ao Congresso Nacional, até 30 de abril de cada exercício, sua proposta de inclusão de projetos e obras na lista a que se refere este inciso;

c) recebidas as propostas de que tratam as alíneas 'a' e 'b', a bancada aprovará, mediante votação pública e nominal, a lista definitiva a que se refere este inciso;

d) todos os documentos relativos ao processo de definição da lista de projetos estruturantes, inclusive as propostas dos Executivos federal e estaduais e a ata da votação pela bancada, serão publicadas pelo Congresso Nacional em seu sítio na internet, em data não posterior a quinze de julho de cada exercício.



III - a exigência considerar-se-á cumprida se forem cumpridos os procedimentos previstos neste parágrafo, e, em sendo obras o objeto da emenda, a obra nela identificada nos termos do seu inc. I constar da lista elaborada na forma do seu inc. II;

IV - é obrigatório o atendimento do inc. I deste parágrafo sempre que qualquer parcela dos recursos da emenda destine-se a obra ou serviço de engenharia, mesmo que o projeto em questão inclua também outros objetos de gasto;

V - Considera-se projeto, para fins do atendimento dessa exigência, o classificador orçamentário definido pelo art. 2º, alínea 'b', da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, ou outro que vier a substituí-lo, definido e implementado na forma da regulamentação orçamentária vigente.

§ 6º A exigência de que trata o inc. IV do caput, será apurada segundo o seguinte procedimento:

I - Caso o destino da aplicação dos recursos seja a realização de obra de qualquer natureza, cada emenda deverá explicitar em seu objeto a identificação da obra no cadastro unificado de investimentos;

II - Cada comissão elaborará, até 30 de junho de cada exercício, a lista de projetos de interesse nacional ou regional no seu âmbito de competências para fins de elaboração da lei orçamentária do exercício seguinte, incluindo a identificação de todas as obras a eles associadas no cadastro a que se refere o inc. I, observado que:

a) o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, até 30 de abril de cada exercício, sua proposta de inclusão de projetos e obras na lista a que se refere este inciso;

b) a comissão poderá propor ao Executivo a inclusão de novos projetos e obras na lista a que se refere este inciso, segundo procedimentos que estabelecer, podendo inclusive celebrar reuniões técnicas, audiências públicas e convocar o Ministro ou autoridade equivalente, nos termos do art. 58, § 2º, da Constituição Federal;



c) recebidas as propostas de que tratam as alíneas 'a' e 'b', a comissão aprovará, mediante votação pública e nominal, a lista definitiva a que se refere este inciso, observado que não serão incluídos na lista aqueles itens propostos pelo Executivo que tiverem sido rejeitados pela comissão em votação, nem aqueles que, propostos pela comissão nos termos da alínea 'b', tiverem sido rejeitados pelo Executivo;

d) todos os documentos relativos ao processo de definição da lista de projetos de interesse nacional, inclusive a proposta do Executivo, sua manifestação quanto às inclusões propostas pela Comissão e a ata da votação pela comissão, serão publicadas pelo Congresso Nacional em seu sítio na internet, em data não posterior a quinze de julho de cada exercício.

III - a exigência considerar-se-á cumprida se forem cumpridos os procedimentos previstos neste parágrafo, e, em sendo obras o objeto da emenda, a obra nela identificada nos termos do seu inc. I constar da lista elaborada na forma do seu inc. II;

IV - é obrigatório o atendimento do inc. I deste parágrafo sempre que qualquer parcela dos recursos da emenda destine-se a obra ou serviço de engenharia, mesmo que o projeto em questão inclua também outros objetos de gasto;

V - Considera-se projeto, para fins do atendimento dessa exigência, o classificador orçamentário definido pelo art. 2º, alínea 'b', da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, ou outro que vier a substituí-lo, definido e implementado na forma da regulamentação orçamentária vigente.

§ 7º Para o cumprimento da exigência do inc. V do caput:

I - A identificação do parlamentar individual que foi o proponente da emenda ou da indicação ao órgão colegiado constará, conforme o caso, do autógrafo da lei orçamentária e seus créditos adicionais, e do sistema utilizado para processamento das indicações ao longo da execução orçamentária;



II – A responsabilidade pela veracidade da informação original é do titular da bancada, comissão, relatoria ou instância colegiada no momento em que a dotação orçamentária ou indicação for inserida no sistema respectivo;

III – É vedada a transmissão de qualquer autógrafo ou indicação sem a informação de que trata o inc. V do caput em relação à totalidade de seus valores;

IV – A informação de que trata o inc. V do caput é de divulgação obrigatória em qualquer iniciativa ou mecanismo de divulgação pública da elaboração e execução orçamentária, nas mesmas condições que as demais informações que a compõem;

V - Não se considerará cumprida a exigência do inciso V do caput quando da informação do proponente constar qualquer pessoa física ou jurídica que não seja parlamentar no exercício do mandato, sendo taxativamente proibida a aceitação como tais de usuários externos ou terceiros alheios à composição do Poder Legislativo.

Art. 3º Compete ao ordenador de despesa do órgão executor de cada programação orçamentária, inclusive quando proveniente de emenda parlamentar, aferir, de modo motivado e transparente, se a despesa não incide nos impedimentos previstos nesta Lei Complementar e está apta à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares.

Art. 4º Os limites quantitativos de que tratam os §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição ficam reduzidos, em caráter permanente, ao montante da execução obrigatória das emendas previstas em cada um dos mencionados dispositivos, apurado no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, corrigido pela variação percentual das despesas primárias discricionárias previstas no mesmo projeto em relação ao valor executado no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto.

§ 1º Os limites calculados na forma da redação atual dos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição prevalecerão para os fins desses dispositivos caso resultem, em determinado exercício, em valor nominal inferior aos resultantes da aplicação da metodologia constante do caput.



§ 2º Considera-se o disposto neste artigo como regulamentação da limitação das programações de caráter obrigatório, nos termos do art. 165, § 9º, da Constituição Federal.

Art. 5º A elaboração e a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação, na implementação de políticas públicas finalísticas, inclusive por meio das transferências voluntárias de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, quando os respectivos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente o beneficiário das despesas, ficam condicionadas, cumulativamente:

I - À prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução da política pública correspondente, que levem em conta exclusivamente:

- a) indicadores socioeconômicos da população beneficiada;
- b) outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão; e
- c) critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público; e

II - À aferição, de modo motivado e transparente, da observância do disposto no inc. I, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares, por parte do ordenador da despesa.

§ 1º Os critérios de que trata o inciso I serão definidos:

I - No âmbito de cada política pública, por lei ou, na sua ausência ou por delegação prevista na própria lei, por ato administrativo do órgão ao qual caiba a competência pela execução da política correspondente;

II - No âmbito específico do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social, nos termos da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, respectivamente, bem como da respectiva legislação complementar e regulamentação;



§ 2º Não se aplica a exigência deste parágrafo, exclusivamente:

I - Às transferências obrigatórias de que tratam os arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal, bem como àquelas que decorram de simples compartilhamento de receitas de titularidade de outros entes da Federação, nos termos previstos na Constituição;

II - Às despesas de natureza imprevisível e urgente, decorrentes dos efeitos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

§ 3º Caso o objeto da despesa seja a distribuição, mediante doação, de equipamentos, obras ou serviços adquiridos centralizadamente por órgão da Administração do ente, a aplicação dos critérios de que trata este artigo será igualmente exigível, devendo as informações relativas à distribuição serem registradas por meio do seu desdobramento nos registros contábeis:

I - Da execução do próprio empenho que custeou a realização da despesa com a aquisição dos elementos distribuídos utilizando-se para essa finalidade de classificador e procedimentos definidos pelo órgão central do sistema de planejamento e orçamento da União; ou

II - De contas específicas no sistema de compensação de que trata o art. 105, inc. IV, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, criadas segundo procedimentos definidos pelo órgão central do sistema de contabilidade da União, mantido sempre o registro da associação entre os bens distribuídos e o empenho original que custeou sua aquisição.

§ 4º Considera-se equitativa a execução das programações, nos termos do art. 166, § 19, da Constituição Federal, quando obedeça integralmente às disposições deste artigo.

Art. 6º Pelo seu caráter de recursos federais transferidos, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, a execução das transferências a que se refere o art. 166-A, inc. I, da Constituição Federal, inclui-se na jurisdição do Tribunal de Contas da União a que se refere o art. 71, incs. II e VI, da Constituição Federal, sem prejuízo da faculdade dos Tribunais de Contas que jurisdicionam os



entes beneficiários de fiscalizar a sua aplicação com todas as prerrogativas que possuem em relação aos recursos próprios dos mesmos entes.

Parágrafo único. Em caso de eventual criação dessa modalidade de transferência por parte de outro ente da Federação, se considerada compatível com a Constituição Federal, aplica-se ao Tribunal de Contas com jurisdição sobre o ente transferidor o disposto no caput em relação ao Tribunal de Contas da União.

Art. 7º A prioridade de alocação de recursos de investimento para o atendimento dos projetos em andamento a que se refere o artigo art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social dos entes da Federação, será implementada segundo os seguintes procedimentos:

I – Levantar-se-á, no cadastro unificado de investimentos, as obras situadas no território do ente que estejam com situação paralisada ou em execução;

II – A exigência considerar-se-á cumprida se, considerada a totalidade das despesas destinadas a obras e investimentos físicos constantes do orçamento respectivo, ao menos 75% (setenta e cinco) por cento comprovadamente destinarem-se a obras levantadas nos termos do inc. I, salvo se o montante total do valor necessário à conclusão de todas as obras nessa condição for inferior a esse valor.

§ 1º São também abrangidos pelas exigências deste artigo quaisquer obras ou investimentos físicos custeados pelos orçamentos do ente na forma de inversões financeiras ou subvenções econômicas, inclusive na forma de concessões ou parcerias público-privadas.

§ 2º É vedada, para fins deste artigo, a utilização de qualquer outro cadastro ou repositório que não o mencionado no art. 1º, § 1º, inc. IV.

Art. 8º Iniciada a vigência desta Lei Complementar, fica vedada a execução de quaisquer programações orçamentárias em desacordo com suas disposições, incluída a execução financeira de restos a pagar, e mesmo que se refiram a dotações orçamentárias já contempladas na lei orçamentária vigente e seus créditos adicionais.



§ 1º Excetuem-se da vedação prevista no *caput*, exclusivamente, as despesas que se destinem a cumprir os cronogramas de desembolso de convênios de transferências já formalizados, cuja execução física e financeira se tenha iniciado antes da vigência desta Lei Complementar, vedada, para esse efeito, qualquer modificação dos ajustes que implique a ampliação dos valores envolvidos ou a alteração total ou parcial do respectivo objeto.

§ 2º A execução dos créditos orçamentários vigentes abrangidos pela exigência do art. 2º, inc. V, dependerá da disponibilização das informações nele previstas nos respectivos sistemas de execução orçamentária e de transparência ativa e passiva.

§ 3º O disposto no § 2º alcança as programações orçamentárias cuja aprovação legislativa seja anterior à data de publicação desta Lei Complementar, exceto no caso da excepcionalidade prevista no § 1º.

§ 4º Até que o ente da Federação tenha plenamente implantado o cadastro mencionado no art. 1º, § 1º, inc. IV, contemplando a totalidade das obras e serviços de engenharia apontados no art. 7º, fica vedada a execução orçamentária de qualquer projeto de obra ou investimento físico novos com recursos de seus orçamentos fiscal e da seguridade social, ressalvados aqueles destinados à resposta aos efeitos de calamidade pública reconhecida pela União, nos termos da legislação aplicável.

§ 5º É autorizada a ampla cooperação técnica entre os entes da Federação, e entre esses e os órgãos de regulamentação e fiscalização profissional das áreas envolvidas, para a implementação e manutenção da plataforma mencionada no art. 1º, § 1º, inc. III, e do cadastro mencionado no art. 1º, § 1º, inc. IV, inclusive mediante:

I - A cessão recíproca de soluções de tecnologia da informação;

II - A celebração de convênios de cooperação para divisão de tarefas relativas às verificações *in loco* e demais diligências necessárias à produção das informações constantes dos sistemas de informação;



III – a disseminação de informações técnicas e o treinamento de pessoal.

Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Diante da profunda polêmica suscitada na sociedade pelas distorções no mecanismo orçamentário, refletida em grandes choques decorrentes de recentes decisões cautelares do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, os Poderes reuniram-se em 20/08/2024 e alcançaram um acordo geral voltado a buscar uma solução constitucionalmente correta para os inúmeros problemas que o tema tem provocado¹. Este acordo, publicado na página internet do Supremo Tribunal Federal², teve, porém, termos bastante genéricos, a exigir um instrumento de implementação concreta para que não termine sendo meramente uma burla às deliberações judiciais.

Esta emenda Substitutiva é uma proposta de implementação completa do que foi divulgado pela Suprema Corte como o conteúdo dos pontos acordados. Todos os pontos lá discutidos podem ser tratados por lei complementar, visto que a Constituição Federal de 1988 remeteu a sede de lei complementar a regulação de “impedimentos de ordem técnica” e de “critérios para execução equitativa” por força do art. 165, § 9º, inc. III. Ora, todos os pontos do acordo são na essência subsumidos a esses dois temas, ou representam mera explicitação de interpretações de dispositivos já inseridos na Carta Magna e que já foram ratificadas pelo STF. Desta forma, dispensa-se o custoso processo de discussão e aprovação de várias espécies normativas (propostas de emenda constitucional, projetos de resolução) em favor de um único diploma legal que está autorizado pela Constituição a regular todos os temas de que trata.

1 Doravante denominado “acordo” nestas razões de justificativa.

2 *Nota conjunta da reunião entre ministros do STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares*. Supremo Tribunal Federal, 20/08/2024. Disponível em <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-sobre-reuniao-entre-ministros-do-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/>.



A janela de oportunidade, felizmente, está aberta para que os mesmos critérios e condições impostos às emendas parlamentares, nos termos exatos do acordo interinstitucional, sejam estendidos a todas as formas de despesa pública. Não poderia ser outra, aliás, a interpretação das decisões da Suprema Corte: não há privilégios decorrentes de qualquer origem do gasto, seja ela a emenda parlamentar, seja o orçamento ordinário proposto pelo Executivo. Os mesmos rigores constitucionais aplicam-se sobre a decisão de dispor do dinheiro público; o mesmo padrão há de ser exigido quando o proponente de uma despesa é um parlamentar e quando é um ministro de Estado. Dessa forma, esta emenda é redigido de forma a contemplar de forma indistinta qualquer gasto público no que se refere aos princípios, exigências e impedimentos legais para sua execução, mantendo para as emendas parlamentares as disposições que, pelo acordo, são específicas a cada uma de suas modalidades.

Começamos pela especificação de impedimentos de ordem técnica, objeto do item 1º, 'b', do acordo. Por meio desse conceito, abrange-se igualmente as exigências relativas a emendas de transferência especial, de bancada e de comissão formuladas pelos itens 1, 'a', 2 e 3 do acordo, por um raciocínio bastante simples: aquelas condições neles especificadas, se descumpridas, passam a ser impedimentos técnicos (o que na verdade são).

O art. 2º inicia, em seu inc. I, por replicar os impedimentos técnicos que já existem, a partir das hipóteses do art. 4º da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024, aplicáveis a qualquer tipo de emenda, expurgando-se apenas alguns que conferem excessiva discricionariedade ao Executivo para criar novas hipóteses a seu talante. Tais impedimentos, ressalte-se, passam a ser aplicáveis à “execução de políticas públicas finalísticas” em geral, não se limitando a emendas parlamentares. A regulação específica dos impedimentos das emendas, segundo as particularidades e riscos que suscitam, é acrescida nos incisos seguintes. O inc. II trata das transferências especiais, repetindo os impedimentos atuais da mesma Portaria, e acrescenta as exigências do item 1, 'a' do acordo. Estas são operacionalizadas, nos parágrafos 1º a 4º, de forma a tornar concretos os conceitos genéricos de "identificação do objeto" e "prioridade para obras inacabadas" constantes do acordo, os quais, se meramente repetidos nesses termos, terminariam por ter eficácia nula – nos



parágrafos, definem-se regras procedimentais e parâmetros objetivos, ancorados nos dispositivos constitucionais e nos sistemas de informação existentes, de forma a eliminar a subjetividade da interpretação e impedir que a norma meramente programática seja ignorada ou subvertida pelo interesse em descumprir o acordo interinstitucional.

Já os incisos III e IV do art. 2º, operacionalizados respectivamente pelos parágrafos 5º e 6º, implementam os itens 2 e 3 do acordo, relativos a emendas de bancada e comissão. Aqui também se dá uma definição procedimental de “projetos estruturantes” e “projetos de interesse nacional e regional” mencionados no acordo, obtida não por uma enunciação vaga de características intrínsecas de eventuais gastos, mas por um processo decisório transparente em que, previamente à inserção das emendas na lei orçamentária, Executivo e Legislativo interajam e explicitem o rol de projetos e obras, fisicamente individualizados, que podem considerar-se como tais. No caso das emendas de comissão, o processo ainda permite assegurar que a lista final dos projetos “nacionais e regionais” decorra de consenso entre Executivo e Legislativo, conforme explicitamente exigido pelo Acordo.

Finalmente, o inc. V do art. 2º implementa o critério de rastreabilidade que consta do primeiro parágrafo do acordo, entendido como “identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento”, conforme estabelece a medida cautelar na ADIN 7697. Para isso, exige que a execução de qualquer tipo de emenda somente seja feita se estiver disponível no sistema de execução a informação relativa ao parlamentar individual que originalmente propôs à bancada, comissão, relator ou qualquer instância parlamentar colegiada que figure como autor de emendas a sua aprovação ou a eventual indicação posterior de beneficiários. Permitir-se-á, assim, espancar qualquer opacidade em relação a quem foi efetivamente o patrocinador da emenda. Sendo do interesse do próprio Legislativo fomentar a execução das emendas, e estando ao seu alcance os meios de produzir de imediato a informação em questão, não há dúvida de que a exigência acarretará a rápida apuração dos patrocinadores, mesmo em relação a emendas já aprovadas e com execução ainda pendente.



Já o art. 3º confere ao ordenador de despesa o poder-dever de verificar os impedimentos de ordem técnica, o que é respaldado por ordem expressa constante do item 2 da medida cautelar do STF na ADIN 7697, além de representar a única forma de introduzir freios e contrapesos que assegurem que as exigências formuladas às emendas serão efetivamente levadas à prática.

O art. 4º implementa o último ponto do acordo, relativo à redução do teto das emendas parlamentares de execução obrigatória à evolução do crescimento das despesas discricionárias (se menor, a cada ano, que a fórmula atual baseada na receita corrente líquida). Não resta dúvida sobre a constitucionalidade dessa disposição: primeiro, porque o art. 165, § 9º, III, da Constituição explicitamente autoriza a lei complementar a dispor sobre a “limitação das programações de caráter obrigatório” para fins de compatibilidade da execução de emendas com o equilíbrio fiscal – e é exatamente disso que se trata. Em caráter mais geral, ainda, observa-se que se o Congresso pode estabelecer limites para essas despesas na Constituição, o próprio Congresso pode torná-los mais rígidos em sede de lei complementar, pois trata-se do exclusivamente do disciplinamento de instrumentos do próprio Legislativo, sem afetar quaisquer direitos de terceiros.

O art. 5º estabelece, em caráter geral, procedimento para assegurar na prática a observância do princípio constitucional da impessoalidade, por meio da criação e publicação de critérios objetivos de distribuição de recursos entre os beneficiários, afastando qualquer lampejo de utilização do dinheiro público para atendimento a interesses parciais ou individuais de quem quer que seja. Neste sentido, segue precedente já apresentado ao Legislativo pelo Projeto de Lei 106/2021 – Complementar, de autoria do Senador Alessandro Vieira, que infelizmente não recebeu ainda a atenção merecida em sua tramitação. A observância integral desses procedimentos representa, ainda, a definição do que seria a “execução equitativa das emendas”, nos termos do art. 166, § 19, da Constituição, pois outra não poderia ser a noção de equitatividade em se falando de orçamento público.

Por fim, o art. 6º declara que as transferências especiais estão inseridas na jurisdição do Tribunal de Contas da União, como mencionado expressamente



no item 1, 'a', do acordo. E aqui a lei complementar “declara”, não estabelece, pois esta condição de jurisdição não é criada por ela, mas sim meramente deflui da natureza de recursos federais transferidos, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, pelo que a lei complementar somente explicita interpretação de conteúdo autoaplicável da Constituição, conforme interpretação já plenamente acolhida pelo Supremo Tribunal Federal nas medidas cautelares das ADINs 7688 e 7695. Como nos demais dispositivos da emenda, são feitas as necessárias remissões às situações dos demais entes da Federação, de forma a contemplar nos mesmos termos qualquer instituto particular que, por simetria, tenham criado para seus orçamentos de forma análoga à União.

Já o art. 7º é o que dá conteúdo concreto à exigência de prioridade de destinação de recursos de investimento às obras em andamento, já presente no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e também contemplada no acordo. Para tanto, dá ao cadastro unificado de investimentos do ente da Federação (exigência já constante do art. 165 § 15 da Constituição, parcialmente implementada na União e ignorada por muitos outros entes) o caráter de referência inescapável da gestão dos investimentos, a partir do qual se verificará objetivamente o cumprimento das alocações segundo a regra de priorização – eliminando-se a atual prática nociva de iniciar novas obras com fins eleitoreiros enquanto se deixa ao abandono o estoque de projetos em andamento.

Por meio deste instrumento, ficam assim cabal e exaustivamente implantados no ordenamento jurídico todos e cada um dos pontos mencionados na Constituição como necessários à fiel execução no âmbito do gasto público, bem como das circunstâncias apontadas no acordo interinstitucional. Em face do exposto, contamos com o apoio dos nossos Pares para esta proposta.

Sala das sessões, 11 de novembro de 2024.

Senador Eduardo Girão
(NOVO - CE)

