



7 [©]
CONGRESSO
INTERNACIONAL
DE DIREITO FINANCEIRO

8^a10

junho

2022

FLORIANÓPOLIS | SANTA CATARINA



EMENDAS DE RELATOR GERAL (RP 9): Aspectos Jurídico-Orçamentários

Helder Rebouças

Consultor de Orçamentos do Senado Federal, doutor em Direito pela UnB e Presidente da Comissão de Direito Financeiro e Orçamentário da OAB-DF



Participação do Legislativo nos orçamentos

- Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum
- CF/88 menciona explicitamente: emendas individuais e de bancadas estaduais
- Resolução 01, de 2006: emendas individuais, emendas de bancadas estaduais, emendas de comissão



A Resolução nº 01/2006 e a emenda de relator-geral

- Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

A Resolução nº 01/2006 e a emenda de relator-geral

- Art. 53. O Parecer Preliminar poderá:
 - I - determinar o remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática;
 - II - definir outras alterações e limites que contribuam para adequar a estrutura, a composição e a distribuição de recursos às necessidades da programação orçamentária;
 - III - estabelecer a programação prioritária passível de ser objeto de emendas coletivas. (Revogado pela Resolução nº 3, de 2015)
 - IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas. (Incluído pela Resolução nº 2, de 2021)



A Resolução nº 01/2006 e o Parecer Preliminar

- O Parecer Preliminar é o documento que estabelece as regras básicas de exame da LOA em cada ano, elaborado pelo Relator-Geral.
- Art. 51. O Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais. (Redação dada pela Resolução nº 3, de 2015)

A LDO e a emenda de relator-geral

- O identificador de Resultado Primário - RP visa a auxiliar a apuração do resultado primário (Art. 7º, §4º, da LDO 2022)

RP 0 (despesa financeira)

RP 1 (despesa primária obrigatória)

RP 2 (despesa discricionária)

RP 6 (emenda individual impositiva)

RP 7 (emenda de bancada estadual impositiva)

RP 8 (emenda de comissão temática da CD e SF)

RP 9 (emenda de relator-geral)



Caráter vinculante das emendas

- As emendas individuais e de bancadas estaduais são vinculantes e, portanto, devem ser executadas, exceto no caso de impedimentos técnicos (§§ 10, 11, 12 e 14, do Art.166 da CF/88)
- Já as emendas de relator-geral não têm caráter vinculante (operam como “sugestões” dos parlamentares)
- Essa discricionariedade amplia os riscos de atendimento discriminatório

Valores das emendas orçamentárias

em R\$ bilhões

Ano/Tipo de Emenda	2020	2021	2022
<i>Emendas Coletivas</i>	8,7	9,5	10,3
<i>Emendas individuais</i>	9,5	9,7	10,9
<i>Emendas de Relator-Geral</i>	20,0	16,8	16,5



Princípio da equitatividade orçamentária

Art. 165 Cabe à Lei Complementar

.....
III - dispor sobre critérios para **a execução equitativa**, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art.166

Art. 166.....

.....
§ 19. Considera-se **equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)



LDO e o princípio da equitatividade

- A CF/88, portanto, assegura a execução equitativa das emendas impositivas individuais e de bancadas estaduais
- Equitatividade = impessoalidade + imparcialidade
- Compreensão de que equitatividade se aplique à execução de quaisquer tipos de emendas orçamentárias
- As LDO de 2020, 2021, 2022 e o PLDO 2023 trazem a seguinte redação:

*Art. 168. A execução da Lei Orçamentária de 2023 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, **da impessoalidade**, da moralidade, da publicidade e da eficiência na administração pública federal, **e não poderá ser utilizada para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.***



Impessoalidade orçamentária e responsabilização

- Atentar contra a LDO (ferindo o princípio da pessoalidade/equitatividade) é crime de responsabilidade?
- Lei 1.079, de 1950 (crimes de responsabilidade)

Art. 10 São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

.....

4 – Infringir, patentemente, e de qualquer modo, **dispositivo da lei orçamentária**

- A Lei 1079/50 é oriunda de outra quadra constitucional (1946)
- A atual CF/88 indica uma hierarquia lógica PPA-LDO-LOA
- Ver artigo “Impessoalidade orçamentária e responsabilização”
<https://www.migalhas.com.br/depeso/350632/impessoalidade-orcamentaria-e-responsabilizacao>



RP 9 e Abuso de Poder Eleitoral

- A emenda RP 9 (R\$16,5 bi) equivale a quase 80% das emendas aprovadas pelo Congresso, na LOA 2022
- Representa ainda mais que o triplo do fundo de financiamento das eleições
- A CF/88 explicitamente veda o abuso de poder nas eleições (Art.14, §9º)
- Jurisprudência do TSE: abuso de poder econômico, com recursos públicos, implica abuso de poder político.
- Atendimento diferenciado e com pessoalidade de emendas pode implicar impactos na concorrência eleitoral (sobretudo em ano eleitoral)
- Lei Complementar nº 64, de 1990: Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)
- **Conexão eleitoral das emendas orçamentárias** já é discutida pela Ciência Política
- PLP 112/2021 (Novo Código Eleitoral): inserir as finanças públicas na parte relativa ao abuso de poder político (CCJ do Senado; Relator: Senador Alexandre Silveira)
- Ver artigo: RP 9 e abuso de poder eleitoral (Valor Econômico)

<https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/rp-9-e-abuso-de-poder-eleitoral.ghtml>

Aspectos conclusivos

- ADPF 850: foco nas questões de transparência e não enfrentou pontos constitucionais orçamentários *strictu sensu*
- ADPF 851 e 854: exploraram no geral princípios constitucionais da Administração (LIMP)
- A necessidade de explorar princípios da equitatividade/impessoalidade orçamentária
- Novo papel do TSE: parceria com CMO e TCU para exame do impacto eleitoral das despesas públicas em AIJE
- Inserção no PLP 112, de 2021, da relação entre finanças públicas e abuso de poder eleitoral
- Reforma do sistema orçamentário brasileiro, inclusive do processo legislativo orçamentário
- <https://www.oecd.org/gov/budgeting/> (boas práticas orçamentárias)



7^o CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO FINANCEIRO

FLORIANÓPOLIS | SANTA CATARINA

REALIZAÇÃO



APOIO

