

---

# CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

Nota Técnica n.º 24/2015

---

ORÇAMENTO IMPOSITIVO:

IMPEDIMENTOS TÉCNICOS E

INDICAÇÕES LEGISLATIVAS EM 2015

**Ricardo Alberto Volpe**

**Túlio Cambraia**

---

**SETEMBRO/2015**

**e-mail: [conof@camara.leg.br](mailto:conof@camara.leg.br)**

---

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

---



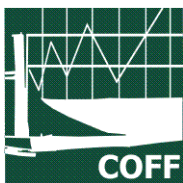
---

# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

---

<b>1</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISE</b>	<b>3</b>
2.1	O Orçamento Impositivo	3
2.2	A Avaliação dos Impedimentos Técnicos pelos Órgãos Executores	4
2.3	A Indicação do Poder Legislativo	5
2.4	O Acesso ao Sistema de Indicação Legislativa - SILOR	6
<b>3</b>	<b>Anexo I - Fluxograma dos prazos das emendas com impedimento</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Anexo II - Fluxograma das emendas impositivas no SILOR</b>	<b>9</b>



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

### **1 OBJETIVO**

A presente Nota Técnica decorre da Solicitação de Trabalho nº 1537/2015, da Comissão Mista de planos Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira, em face Ofício nº 012/2015, de 24 de agosto do corrente, por intermédio do qual o Presidente da Executiva Nacional, Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Guilherme Campos.

O referido ofício solicita posicionamento acerca do acesso ao SILOR (Sistema de Indicação Legislativa Orçamentária) dos parlamentares não reeleitos para efetuarem ajustes em face de impedimentos técnicos nas programações derivadas de emendas parlamentares na lei orçamentária para 2015 (LOA 2015).

### **2 ANÁLISE**

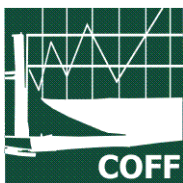
#### **2.1 O Orçamento Impositivo**

Nos termos do art. 166 da Constituição Federal e da Lei nº 13.080/2015 (Lei de Diretrizes de Diretrizes Orçamentárias para 2015), 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.

Por se revestirem do caráter de execução de montante obrigatório independente de autoria, a partir da sanção da Lei, as programações derivadas de emendas parlamentares constituem em orçamento público e regem-se pelos princípios constitucionais da administração pública, especialmente o da impessoalidade e da legalidade (art. 37, caput).

Assim sendo, todas as regulamentações (Portarias Interministeriais) e todos os esforços realizados pelo Poder Executivo e demais órgãos executores devem convergir com as disposições legais e para materializar a execução das dotações incluídas por emendas na lei orçamentária, em igualdade de condições entre seus autores e em relação ao conjunto das demais despesas discricionárias.

Nesse sentido, o art. 166 da Constituição, o § 11 estabelece o montante obrigatório e o § 18 prevê que a execução das programações impositivas deve dar-se de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria.



O modelo do orçamento impositivo prescinde da participação parlamentar diretamente dos procedimentos de execução. A execução deve ser desencadeada, nos termos da LDO 2015, imediatamente, pelos órgãos executores, segundo critérios objetivos, inclusive identificando e, oportunamente, saneando eventuais impedimentos. Portanto, o fato de o autor estar, ou não, em exercício de mandato não deve interferir na execução das programações.

### **2.2 A Avaliação dos Impedimentos Técnicos pelos Órgãos Executores**

O art. 166, § 14, inciso I, da Constituição (art. 59, I da LDO 2015) prevê que no caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa da programação derivada de emenda individual, em até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão as justificativas dos impedimentos ao Poder Legislativo.

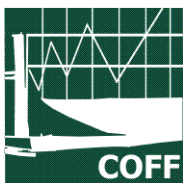
Tal previsão tem por fim antecipar a análise pelos órgãos executores da viabilidade da execução das emendas parlamentares, de forma a evitar que impedimentos ao empenho da despesa só acabem sendo tomado conhecimento no final do exercício, fato recorrente antes do regime do orçamento impositivo.

A obrigatoriedade de os órgãos justificarem os impedimentos para execução das programações é um ponto de extrema relevância. Passou a ser ônus do órgão de execução provar a existência de impedimento

Nesse sentido, o Poder Executivo regulamentou o processo de avaliação dos impedimentos técnicos por meio das Portarias Interministeriais nºs 221 e 222/2015.<sup>1</sup> Registra-se que LOA 2015 foi publicada em 22/04/2015 (Lei nº 13.115/2015) e somente no dia 18/06/2015 foram editados normativos para disciplinar os procedimentos inerentes à avaliação dos impedimentos ou não das programações decorrentes de emendas individuais.

---

<sup>1</sup> Vide nota Técnica Conjunta nº 4, de 2015 <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/NTC42015.pdf>



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Conforme Anexo I, 90% das justificativas que motivaram o impedimento técnico decorrem da não apresentação do plano de trabalho no prazo e não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo. Tais impedimentos são sanáveis, bastando o Poder Executivo reabrir os prazos e os sistemas próprios para viabilizar a execução das programações consideradas impedidas.

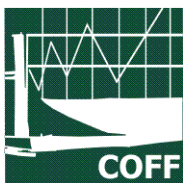
### 2.3 A Indicação do Poder Legislativo

Decorrido o prazo de 120 dias, o Poder Legislativo tem em sua posse as justificativas do impedimento. A partir daí, o Parlamento tem o prazo de até 30 dias para indicar ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável, que pode ocorrer por projeto de lei (art. 166, § 14, III da Constituição) ou decreto (art. 4º, § 5º, I, da LOA 2015).

A rigor, nos termos da Constituição (art. 166, § 14, II) e dado o prazo exíguo, **somente para os de impedimentos técnicos insuperáveis** (estritamente necessários) **ocorrerá a chamada “indicação legislativa orçamentária” e a participação do legislativo no processo de remanejamento**, cuja formalização ocorre por meio do Presidente do Congresso Nacional (art. 59, II da LDO 2015).

Ainda conforme o disposto na LDO 2015 (art. 59, II), as demais alterações necessárias para correção dos impedimentos, que independem de projeto de lei (**medidas saneadoras administrativas**), poderão ser objeto de propostas individuais para saneamento no processo de indicação legislativa (no mesmo período de 30 dias que o Poder Legislativo tem para realizar as indicações legislativas para remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável). Tais informações tem caráter subsidiário, e os casos sanáveis necessariamente dependerão do órgão executor ou do beneficiário tomar as medidas saneadoras e reabrir os sistemas próprios para sua formalização e execução.

Assim sendo, nos termos da Constituição (art. 166, § 14, II), ocorrerá a chamada **“indicação legislativa orçamentária”** somente para os casos de impedimentos técnicos insuperáveis, situação especial em que há a participação do legislativo no processo de remanejamento de programações derivadas de



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

emendas parlamentares da lei vigente. O processo de indicação legislativa pelos parlamentares ocorre nos termos da Instrução Normativa nº 1/2014 e sua formalização por intermédio do Presidente do CN (art. 59, II da LDO 2015). Tais indicações do Legislativo darão suporte à iniciativa do Executivo, que encaminhará projeto de lei de crédito adicional até 30 de setembro ou 30 dias após o seu recebimento (art. 166, § 14, III da Constituição) ou para o remanejamento por decreto para emendas do mesmo autor (art. 4º, § 5º, I, da LOA 2015).

### **2.4 O Acesso ao Sistema de Indicação Legislativa – SILOR e Atuação de parlamentares licenciados em não reeleitos**

Para ter acesso ao SILOR (Sistema de Indicação Legislativa Orçamentária) e realizar a chamada indicação legislativa (orçamentária) é condição necessária o parlamentar estar no exercício do mandato. Somente nessa circunstância a sua senha estará ativada. Tal fato decorre das disposições da Instrução Normativa nº 1/2014 e do art. 141 da Resolução nº 1/2006-CN.

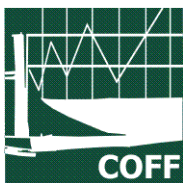
Mas, isso não significa que o autor da emenda não reeleito esteja sem alternativas para propor medidas administrativas saneadoras para viabilizar a execução das dotações relacionadas com as emendas parlamentares de sua autoria que tenha incidido impedimento técnico.

Os autores de emendas que não reeleitos para a atual legislatura e os que se encontram licenciados e não queiram reassumir o mandato, poderão optar por:

a) realizar tratativas diretamente com o Poder Executivo no sentido de assegurar a execução de suas emendas. Após o prazo de 30 dias para a indicação do Legislativo<sup>2</sup>, diante do não acesso, tais programação permanecerão da mesma forma no orçamento, mantendo a impositividade (RP 6), caso em que os sistemas próprios do Poder Executivo e dos demais órgãos deverão ser reabertos para as providências necessárias pelos beneficiários ou pelos órgãos executores para viabilizar a execução.

---

<sup>2</sup> Durante os 30 dias de indicação legislativa, as programações impedidas ficam bloqueadas no SIAFI. Após o processo de indicação e seu encaminhamento ao Executivo, somente as programações impedidas objeto de PLN ficam bloqueadas, de modo que as demais emendas “impositivas” impedidas seguem o curso da execução e de saneamento administrativo.



---

## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

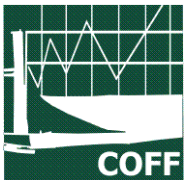
---

b) Solicitar, até 30 de novembro, ao Ministério do Planejamento (Secretaria de Orçamento Federal), à Casa Civil (Secretaria de Relações Institucionais) e órgão executor, que no caso de não saneamento do impedimento seja remanejada a programação para outra emenda de sua autoria, nos termos do art. 4º, § 5º, I, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA 2015).

Conforme fluxogramas (Anexos II e III), tanto o processo de indicação legislativa (parlamentar em exercício) como o processo de tratativas diretas (parlamentar não reeleito e parlamentares licenciados) junto aos órgãos executores por atos próprios ou dos beneficiários das emendas promoverem as medidas saneadoras para viabilizar a execução, ao final redundarão nas mesmas soluções (disposições constantes da LOA vigente).

**RICARDO VOLPE**

**Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

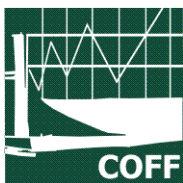


# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

### Anexo I – Justificativas de Impedimento

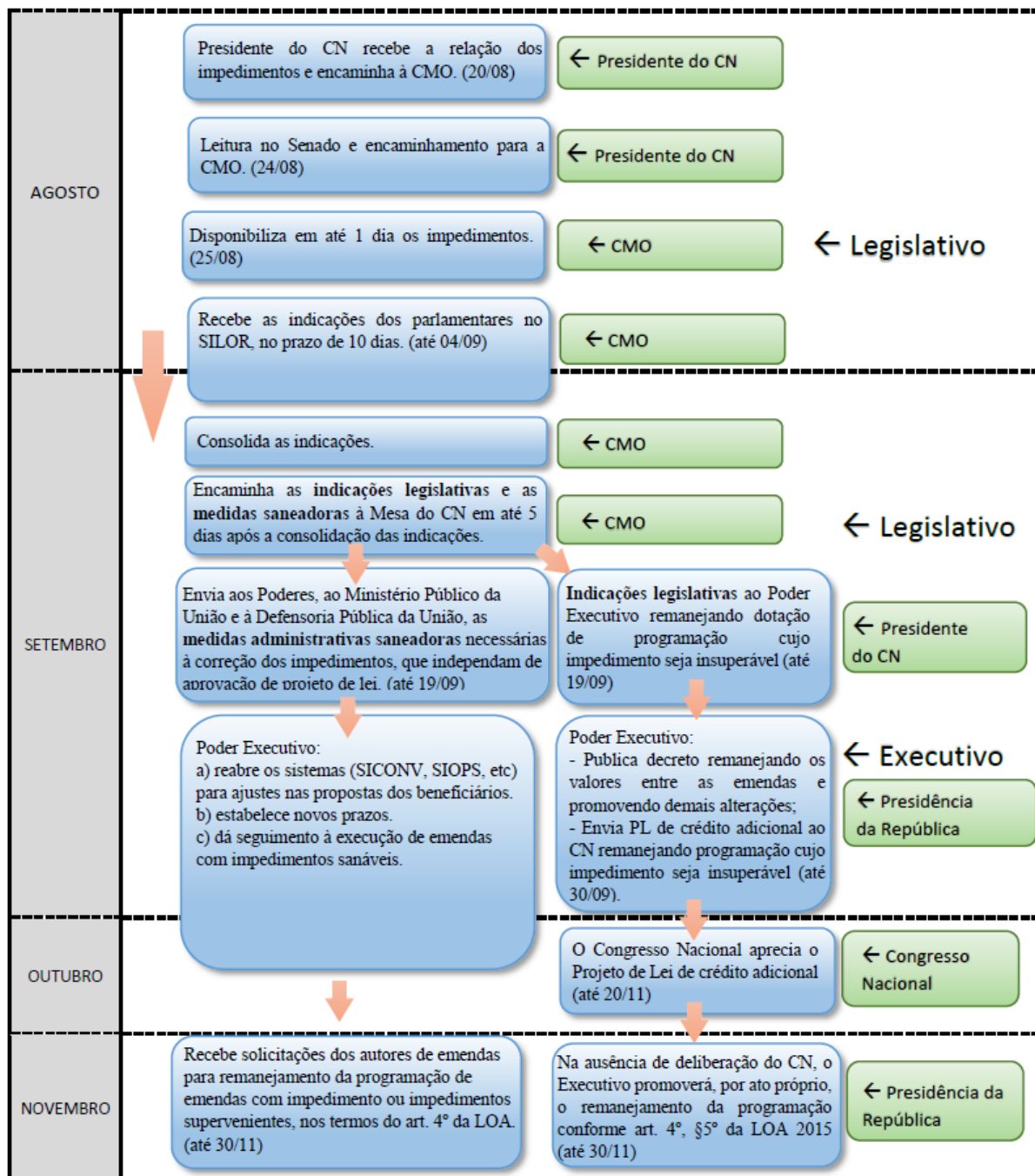
Justificativas	2015	
	Frequência	Porcentagem
Não apresentação do plano de trabalho no prazo	6959	87,3%
Falta de razoabilidade dos valores, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto; Não apresentação do plano de trabalho no prazo	57	0,7%
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	0	0,0%
Outros	318	4,0%
Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	518	6,5%
Não aprovação do Plano de Trabalho	78	1,0%
Demais justificativas	0	0,0%
Não apresentação do plano de trabalho no prazo; Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	0	0,0%
Incompatibilidade do objeto indicado com a finalidade da ação orçamentária	29	0,4%
Não indicação do beneficiário e respectivo valor da emenda no prazo estabelecido	7	0,1%
Desistência do proponente	7	0,1%
Outros; Não atendimento dos ajustes solicitados pelos ministérios aos estados, municípios e entidades privadas no prazo	0	0,0%
Total	7973	100,0%



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

### Anexo II - Fluxograma dos prazos das emendas com impedimento



### Anexo III - Fluxograma das emendas impositivas no SILOR

FLUXOGRAMA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS NO SILOR

