



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ORÇAMENTÁRIOS, ECONÔMICOS E
INTERNACIONAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 8º ANDAR - SALA 843 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

NOTA n. 01202/2016/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 80050.001190/2015-11

INTERESSADO: Secretaria Executiva.

ASSUNTO: Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016. Emendas impositivas.

1. A Secretaria Executiva, por meio do Despacho (COTEC-SE 2190094 SEI 80050.001190/2015-11), solicitou desta Consultoria Jurídica manifestação sobre as recomendações presentes no PARECER nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU aprovado pelo Consultor-Geral da União (Despacho nº 405/2016), bem como pelo Advogado-Geral da União.

2. À guisa de contextualização, convém reproduzir o trecho correspondente do referido opinativo, veja-se:

42. Ante o exposto, opina-se que:

(...)

c) é recomendável a alteração da Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016, a fim de esclarecer as implicações da incidência do § 13 do art. 166 da CF a partir do exercício financeiro de 2016, nas transferências, da União para outros entes federativos, de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas, no sentido tanto de viabilizar a operacionalização da novidade legislativa em foco no âmbito da Administração Pública Federal, quanto de atribuir segurança jurídica ao tema, sem prejuízo de outras eventuais modificações em atos normativos infralegais diversos aplicáveis à questão.

43. Diante do item 'c' do parágrafo '42' supra, sugere-se a remessa de expediente à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CONJUR/MP), à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ/PR) e à Assessoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (ASJUR/CGU)^[14], para que, uma vez cientificados deste opinativo, possam analisar a possível alteração na Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016, sem prejuízo de outras eventuais modificações em atos normativos infralegais diversos aplicáveis à questão.

3. De acordo com a Consultoria-Geral da União, a norma prevista no § 13 do art. 166 da Constituição Federal, que afasta a adimplência do ente federativo como condição para a transferência dos recursos decorrentes da execução obrigatória das emendas individuais, traz implicações que, em homenagem à segurança jurídica, deveriam ser tratadas na Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016.

4. Ao examinar a referida recomendação, registre-se que esta Consultoria Jurídica já havia se manifestado sobre a questão, por meio do PARECER n. 00438/2016/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU, oportunidade em que restou assinalado que as transferências decorrentes das emendas parlamentares individuais previstas no § 13 do art. 166 da Constituição Federal, não obstante a dispensa da demonstração do adimplemento do ente federativo beneficiário, são voluntárias, mantendo-se, portanto,

incólume a natureza jurídica dos instrumentos (convênios e instrumentos congêneres) utilizados para realização das respectivas despesas.

5. Nesse contexto, desenha-se como melhor caminho para resolução da questão, s.m.j, a observância das normas correlatas, dentre as quais se destaca a Portaria Interministerial n.º 507, de 24 de novembro de 2011, não havendo necessidade, pois, de alteração da Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016.

6. Pelo exposto, sugere-se : (i) o envio de cópia desta manifestação à Consultoria-Geral da União, bem como (ii) o retorno dos autos à Secretaria Executiva, para ciência.

À consideração superior.

Brasília, 23 de agosto de 2016.

PAULO FERNANDO FEIJÓ TORRES JÚNIOR
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE ASSUNTOS ORÇAMENTÁRIOS, ECONÔMICOS E
INTERNACIONAIS
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 80050001190201511 e da chave de acesso 61f54bfd

Documento assinado eletronicamente por PAULO FERNANDO FEIJO TORRES JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 9423733 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FERNANDO FEIJO TORRES JUNIOR. Data e Hora: 23-08-2016 14:46. Número de Série: 7160455948378289969. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ORÇAMENTÁRIOS, ECONÔMICOS E
INTERNACIONAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 8º ANDAR - SALA 843 - CEP: 70040-906 -
BRASÍLIA - DF

PARECER n. 00996/2016/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 80050.001190/2015-11

INTERESSADO: Consultoria-Geral da União.

ASSUNTOS: Alcance do § 13º inserido no art. 167 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 86/2015.

EMENTA: I – Alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 86/2015. II - Interpretação constitucional: princípio da máxima efetividade. III - Interpretação extensiva do § 13º do art. 167 da Constituição Federal. IV – Pelo retorno dos autos à Consultoria-Geral da União.

1. A Consultoria-Geral da União, por intermédio do Memorando n. 00001/2016/CPCON/CGU/AGU, solicita desta Consultoria Jurídica manifestação sobre as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015, que, dentre outras providências, incluiu o § 13 no art. 166 da Constituição Federal, mais precisamente sobre o alcance da expressão "independerá da adimplência" nele prevista.

2. É o breve relatório.

3. A finalidade precípua da PEC 358/2013, que deu origem à Emenda Constitucional n.º 86/2015, foi a de tornar obrigatória a execução das emendas individuais de parlamentares, até o limite de 1,2 % da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior.

4. Nessa linha, convém transcrever o teor do já mencionado § 13, que foi introduzido pela Emenda Constitucional n.º 86/2015, no art. 166 da Constituição Federal, veja-se:

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Destacou-se)

5. Da leitura da referida norma, verifica-se que a intenção do constituinte derivado, ao consagrar um tratamento diferenciado à regra geral prevista no inciso IV do art. 25 da Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que condiciona a realização da transferência voluntária a comprovação, por parte do beneficiário, do atendimento a uma série de exigências, foi a de agilizar a realização de projetos afetos às emendas individuais.

6. Sobreleva, a propósito, anotar que um dos princípios que orientam a interpretação constitucional é o da máxima efetividade, segundo o qual a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê (CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição, Coimbra. Almedina, 1998. P. 227). Em outras palavras, ao delimitar o alcance de uma norma constitucional, o exegeta deve optar por uma interpretação que lhe confira realização prática, fazendo prevalecer os fatos e valores nela consagrados. Enfim, deve-se lhe extrair o maior conteúdo possível.

7. Como se vê, a alteração legislativa teve por escopo atribuir um tratamento diferenciado às atividades relacionadas à execução das emendas individuais, tendo sido estabelecida a exceção em seu benefício, e não em seu prejuízo.

8. Feitos esses esclarecimentos, verifica-se que a redação do § 13º do art. 167 da Constituição Federal foi genérica, não trazendo qualquer restrição sobre a matéria. Nessa linha, não se pode esquecer da máxima jurídica retratada no brocardo *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, segundo o qual onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir. Infere-se, assim, que a expressão "independência da adimplência do ente federativo destinatário" presente na referida norma constitucional abrange toda e qualquer situação que acarrete a inadimplência do ente federativo, incluída aí as condições enumeradas nos incisos do art. 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, assim como o FGTS (Art. 38, inciso VI da referida Portaria), que, por sua vez, consiste, de acordo com o entendimento fixado pelos tribunais superiores (STF ARE 709.212/DF e STJ REsp 1399.199/RS), em direito de índole social e trabalhista, não tendo natureza tributária.

9. Por todo o exposto, conclui-se, em homenagem ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, bem como às regras de hermenêutica, pela adoção da interpretação extensiva da norma prevista no § 13 do art 166 da Constituição Federal.

À consideração superior.

Brasília, 25 de agosto de 2016.

PAULO FERNANDO FEIJÓ TORRES JÚNIOR
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE ASSUNTOS ORÇAMENTÁRIOS, ECONÔMICOS E
INTERNACIONAIS
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 80050001190201511 e da chave de acesso 61f54bfd

Documento assinado eletronicamente por PAULO FERNANDO FEIJO TORRES JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 9905408 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FERNANDO FEIJO TORRES JUNIOR. Data e Hora: 25-08-2016 10:34. Número de Série: 7160455948378289969. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU

NUP: 80050.001190/2015-11 E APENSOS (58000.000147/2016-55, 00400.000054/2016-38, 00688.000068/2016-82 e 00036.001392/2016-92).

INTERESSADAS: CONJUR/MCID, CONJUR/ME, Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Assessoria Jurídica junto à Secretaria de Políticas para as mulheres (ASJUR/SPM).

ASSUNTO: Transferência para outros entes federativos de recursos advindos de emenda parlamentar individual impositiva e (des)necessidade de adimplência do ente destinatário (§ 13 do art. 166 da CF).

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015. § 13 DO ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA OUTROS ENTES FEDERATIVOS. EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL IMPOSITIVA. (DES)NECESSIDADE DE ADIMPLÊNCIA DO ENTE DESTINATÁRIO.

I - O § 13 do art. 166 da CF não era aplicável no exercício financeiro de 2015, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 86/2015, que introduziu o referido dispositivo à Constituição Federal, só entrou em vigor, inovando no disciplinamento do tema, após o início da execução do ciclo orçamentário referente a 2015, de modo que, no referido exercício financeiro, a realização de transferências, da União a outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas dependia da adimplência do ente destinatário.

II - A sistemática do "orçamento impositivo", trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, tem aptidão para produzir os respectivos efeitos, independentemente da edição da lei complementar, a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165 da CF, de modo que, aliado ao entendimento externado no item I acima, o § 13 do art. 166 da CF se aplica a partir do exercício financeiro de 2016, ocasião em que a realização de transferências, da União a outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas passou a independe da adimplência do ente destinatário; e

III - Recomenda-se a alteração da Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39/2016, a fim de esclarecer as implicações da incidência do § 13 do art. 166 da CF a partir do exercício financeiro de 2016, nas transferências, da União para outros entes federativos, de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas, no sentido tanto de viabilizar a operacionalização da novidade legislativa em foco no âmbito da Administração Pública Federal, quanto de atribuir segurança jurídica ao tema, sem prejuízo de outras eventuais modificações em atos normativos infralegais diversos aplicáveis à questão.

(CÓD. EMENT. 21.8)

Senhor Diretor do DECOR,

I – RELATÓRIO:

1. Trata-se de processo administrativo, encaminhado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades (CONJUR/MCID), por meio do 'Memorando nº 01009/2015/CONJUR-MCID/CGU/AGU', que versa acerca da necessidade, ou não, de adimplência do ente destinatário, para a realização de transferências, da União para outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas, diante do advento da Emenda Constitucional nº 86/2015, que incluiu o § 13 ao art. 166 da CF.

2. Sobre o tema, após ser consultada pela Caixa Econômica Federal (CEF), a CONJUR/MCID, por meio do 'Parecer nº 00567/2015/CONJUR-MCID/CGU/AGU', externou a dificuldade de se proferir um entendimento definitivo sobre o tema, ocasião em que atribuiu uma solução jurídica temporária até que a questão fosse uniformizada no âmbito da Administração Pública Federal pela Advocacia-Geral da União, deste modo:

3. O regresso dos autos, nesse momento, dá-se por conta de novo questionamento formulado pela CAIXA, acerca da necessidade de conferência da regularidade do ente beneficiário junto ao CAUC nesse contexto de emendas parlamentares impositivas, tendo em vista a nova redação dada aos art. 165 e 166 da CF/88 pela EC nº 86/2015 [...] 11. Em outras palavras, quando os recursos desta vinculação para financiamento das emendas parlamentares individuais for destinada a Estados, Distrito Federal ou Municípios, sua transferência não dependerá da adimplência do ente federativo destinatário dos recursos e também não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do artigo 169, o que é regulado pelos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 166, parágrafo 16). 15. **Por outro lado, temos dois outros argumentos importantes** a citar e que contrariam o raciocínio desenvolvido até aqui neste Parecer. 16. **Em primeiro lugar**, vemos que a EC 86/2015 trouxe modificação também no bojo do art. 165, acrescentando o seguinte inciso: '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 no § 11 do art. 166.'(NR). 17. Isto é, a própria norma constitucional que tomou a transferência de recursos das emendas impositivas independente da conferência da regularidade junto ao CAUC previu a necessidade de que Lei Complementar dispusesse sobre critérios e procedimento a serem adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, para fins de realização do disposto no §11 do art. 166 (dispositivo, esse, que traz a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas). 18. Como se não bastasse, após a publicação da Emenda em evidência, foi publicada pelos Ministro de Estado de Planejamento, Orçamento, e Gestão, Controladoria-Geral da União e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, a Portaria Interministerial nº 311, de 30 de julho de 2015, que dispõe sobre a matéria e deixa evidente o entendimento de tais órgãos subscritores acerca da indispensabilidade da conferência da regularidade dos entes beneficiários no momento da contratações, no caso de transferências voluntárias. Observemos [...] 19. Constata-se, portanto, **a dificuldade de se proferir um entendimento definitivo sobre a matéria (isto é, a necessidade ou não de conferência da regularidade junto ao CAUC no caso das Emendas impositivas), dado que ao mesmo tempo em que a norma constitucional aponta para um entendimento, uma Portaria Interministerial regulamentando transferências voluntárias aponta para outro**. Desta forma esta Consultoria Jurídica entende que, preliminarmente ao seu posicionamento final, deve a matéria ser submetida ao crivo DECOR/AGU, dada a relevância da matéria, assim como a possibilidade de proferimento de entendimentos divergentes sobre o mesmo tema por órgãos da Administração Pública Federal, o que definitivamente acarretaria em prejuízo ao interesse social e não pode ser aceito. 20. De qualquer forma, e no intuito de resguardar a disponibilidade orçamentária e financeiras das Emendas Parlamentares denominadas impositivas, esta Consultoria Jurídica entende excepcionalmente pela possibilidade de a CAIXA firmar os respectivos Contratos de Repasse, mediante a conferência dos entes beneficiários junto aos CAUC, ainda que constatada alguma irregularidade no Cadastro em questão. Entretanto, esta Consultoria Jurídica recomenda a inserção de cláusula suspensiva nos instrumentos que venham a ser celebrados nesse contexto, de molde a ressaltar a eficácia de seus termos à deliberação final da Advocacia-Geral da União sobre a matéria, no prazo máximo estabelecido na Portaria Interministerial nº 507. 21. Diante do exposto, encaminhe-se Memorando ao DECOR/AGU com cópia deste Parecer, assim como dos documentos de fls. 17/20, para pronunciamento definitivo e padronização do entendimento dos dispositivos da EC 86/2015 no âmbito federal. Na sequência, encaminhem-se os autos à Secretaria Executiva para adoção das providências pertinentes à informação da CAIXA. (Grifamos)

3. Em seguida, por meio do 'Ofício CONJUR/ME nº 27/2016/CGU/AGU', de 25 de janeiro de 2016, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte (CONJUR/ME) encaminhou, a este DECOR, o **processo administrativo de nº 58000.000147/2016-55**, o qual versa sobre o mesmo objeto, razão pela qual foi apensado ao NUP

em epígrafe.

4. No mencionado processo administrativo, observa-se que a **CONJUR/ME**, por meio da 'Cota/CONJUR-ME N° 021/2016', entendeu, sobre o tema, que o dispositivo constitucional em apreço, incluído pela EC n° 86/2015, não surtiria efeitos imediatamente, tendo em vista o disposto no inciso III do § 9° do art. 165 da CF, senão vejamos:

7. Diz o § 11 do **art. 166 da Constituição** que, a partir da vigência da referida Emenda Constitucional, as emendas parlamentares individuais serão de execução obrigatória, **independentemente da adimplência dos entes federativos beneficiários** dos recursos federais a serem transferidos. Em outras palavras, a inadimplência de municípios e estados quanto a qualquer dos critérios previstos no inciso IV, § 1° do art. 25 da Lei Complementar n° 101, de 2000 (com exceção da comprovação da contrapartida) e no **art. 38 da Portaria Interministerial n° 507, de 24 de novembro de 2011**, não impedirá o repasse de recursos pela União, haja vista a obrigatoriedade de execução das emendas individuais. 8. Contudo, o mesmo **§ 9°, III do art. 165 da Constituição** estabelece que tal execução orçamentária impositiva obedecerá aos critérios definidos na lei complementar prevista no § 9° do art. 165, que estabelecerá regras para a execução equitativa da programação. 9. Salvo melhor juízo, o **§ 9°, III, do art. 165 da Constituição caracteriza-se como uma norma de eficácia limitada, ou seja, dependente de regulamentação para a sua plena eficácia. Até a edição de norma legal definindo os critérios para execução equitativa do orçamento entre as emendas parlamentares, não há como se aplicar a impositividade preceituada pelo dispositivo constitucional em exame [...]** 10. Apesar de tal constatação, há de se reconhecer que outras unidades setoriais da Advocacia-Geral da União não têm condicionado a imediata aplicação da Emenda Constitucional 86/2015 à edição da lei complementar prevista no § 9° do art. 165 da Constituição. Cite-se, e.g., o Parecer n° 00265/2015/CONJUR-MTur/CGU/AGU, lançado nos autos do processo n° 72031.004322/2015-66, da lavra da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Turismo [...]. 15. Mais: o **caput do art. 3° da Portaria Interministerial MPOG/CGU/SRI-PR n° 311/2015 afirma que 'a celebração de qualquer convênio ou contrato de repasse dependerá do atendimento dos requisitos exigidos pela legislação**, em especial na Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, na Lei n° 13.080, de 2015, no Decreto n° 6.170, de 25 de julho de 2007 e na Portaria Interministerial n° 507, de 2011', não excetuando as propostas contempladas com emendas parlamentares. 16. Há, portanto, a necessidade de observância dos requisitos estabelecidos na legislação para fins de celebração da parceria contemplada com emenda parlamentar, com exceção da adimplência do ente federativo destinatário (§ 13 do art. 166 da Constituição) [...]. 21. Concluiu-se pela imediata impossibilidade análise do questionamento posto porque **1) há divergência interpretativa quanto à plena eficácia do § 9° do art. 165 da Constituição [...]** 22. Diante de tudo quanto exposto, sugere-se o 1) encaminhamento dos autos ao DECOR/CGU, para que dirima a controvérsia sobre a plena eficácia do § 9° do art. 165 da Constituição entre CONJUR/ME e o entendimento preconizado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Turismo, no bojo do seu Parecer n° 00265/2015/CONJUR-MTur/CGU/AGU, lançado nos autos do processo 72031.004322/2015-66 [...]. 23. Acrescente-se que se encontra aos cuidados do DECOR/CGU o processo 80050.001190/2015-11, onde se discute a constitucionalidade das orientações constantes da Portaria Interministerial/MPOG/CGU/SRI-PR n° 311/2015 (cópia em anexo do Parecer n° 00567/2015/CONJUR-MCID/MJ/CGU/AGU, por meio do qual a CONJUR/MCidades submeteu o assunto à apreciação do DECOR/CGU). (Grifamos)

5. No mesmo sentido da CONJUR/ME, nos autos do NUP 58000.000147/2016-55, a Procuradoria Federal junto à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (**PF/SUDAM**), por meio da 'Nota 00055/2015/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU', complementada pela 'Nota n° 00045/2015/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU', entendeu desta forma:

9. Por todo o exposto, esta Procuradoria Federal Especializada atende a consulta formulada pela AGI, interpretando literalmente e, em abstrato, o dispositivo legal questionado (**§ 13 do artigo 166 da CF/88**), que dispõe expressamente que quanto à transferência obrigatória da União, para a execução da programação das emendas individuais previstas nos demais parágrafos do mesmo artigo desta CF/88, for destinada a Estados, a Distrito Federal e a Municípios, **independentemente, ou seja, não dependerá da adimplência do ente federativo destinatário, inclusive quanto ao INSS**. (Destaque nosso) ('Nota 00055/2015/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU')

2. A EC nº 86/2015 de fato afastou o impedimento de se firmar convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios inadimplentes para a execução da programação oriundas de Emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Contudo, forçoso acrescentar a manifestação pretérita desta Procuradoria acerca da matéria, que **necessário se faz para a aplicação do dispositivo de dispensa, aguardar-se a edição de Lei complementar de que trata o § 9º, inciso III do artigo 165 da Constituição Federal já com a redação alterada pela EC nº 86/2015, norma esta que disciplinará a realização no disposto no § 11 do artigo 166 da mesma CF.** (Destacamos) ('Nota 00045/2015/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU')

6. Por outro lado, conforme visualizado no NUP 58000.000147/2016-55, a Consultoria jurídica junto ao Ministério do Turismo (CONJUR/MTur), nos autos do NUP 72031.004322/2015-66, entendeu, mediante o 'Parecer nº 00265/2015/CONJUR-MTur/CGU/AGU', que a inadimplência junto ao CAUC do ente destinatário não constituiria impedimento para a celebração de Convênio, Contrato de Repasse ou outro instrumento similar com a União, nos casos em que os respectivos montantes fossem decorrentes de emendas parlamentares individuais impositivas, *in verbis*:

4. Submete-se a esta Consultoria Jurídica, para prévio exame e parecer o Processo Administrativo acima identificado, referente à consulta realizada pela Secretaria Nacional de Política de Turismo, em que questiona a possibilidade de celebração de convênios com Municípios que apresentam situação inadimplente no CAUC, decorrentes de Emendas individuais, após a vigência da Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988 [...] 24. Até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 86, as emendas parlamentares individuais não tinham caráter vinculante, posto que conceituadas como transferências intergovernamentais voluntárias, em obediência, portanto, às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, Decreto nº 6.170/2007 e Portaria Interministerial nº 507/2011 [...] 31. Desta feita, verifica-se a existência de uma série de critérios para se aferir se uma emenda parlamentar individual se insere nas condições impostas nas normas vigentes, a exemplo de sua classificação no código identificador citado nos itens 26 e 27, do Opinativo, bem como a observância das regras contidas nas Portarias Interministeriais transcritas no item antecedente. Cabe ao órgão consulente certificar-se de que as mesmas se enquadram nas normas citadas, e, em caso positivo, **dado o caráter impositivo de sua execução ressaltando comprovados impedimentos técnicos ou legais disciplinados nas próprias portarias interministeriais, a inadimplência junto ao CAUC não configura óbice ao prosseguimento da celebração dos referidos instrumentos, conforme se infere, literalmente, das disposições contidas no § 13 do art. 166 da Constituição Federal, acrescentado pela EC nº 86/2015 [...]** 32. Assim, em atenção à superioridade das normas constitucionais frente às demais normas que constam no direito jurídico-positivo (conjunto de atos normativos expedidos pelo Estado), na execução das 'transferências obrigatórias' advindas de Emendas Parlamentares Individuais Impositivas em face do chamando 'orçamento impositivo', encontra-se derogada a legislação que trata de forma contrária ao determinado na Emenda Constitucional nº 86/2015, observando-se, ainda, as normas posteriores que tratam da matéria [...] 34. **Entretanto, tratando-se de Convênios resultantes de emendas parlamentares não obrigatórias, deve o órgão consulente celebrá-lo em obediência, ainda, ao art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, com exigência da situação de adimplência junto ao Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) ou após a apresentação dos documentos a ele referentes, mediante apresentação de certidões ou documentos válidos que demonstrem, de forma inequívoca, a pertinente regularidade fiscal, na forma da Constituição, da legislação aplicável e da Portaria Interministerial P/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011.** (Grifamos)

7. Ademais, vale consignar que, sobre o tema, a Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos autos do NUP 00400.000054/2016-38 (apensado ao processo em epígrafe), formulou "consulta" ao Sr. Secretário-Geral de Consultoria da Advocacia-Geral da União, por meio do 'Ofício nº 3673/2016-MP', nestes termos:

1. Esta Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão vem solicitar manifestação dessa Douta Advocacia-Geral da União – AGU quanto à exigência de adimplência do ente federativo beneficiário para a celebração de convênios para a execução de despesas de emendas individuais impositivas a que se refere a Emenda Constitucional 86, que introduziu no texto constitucional, em síntese, as emendas impositivas, foi publicada em 18.03.2015, e estabeleceu em seus parágrafos 11 e 13 os seguintes termos [...] 2. Assim, dada a necessidade de entendimento uniforme para todo o Executivo Federal, solicitamos a interpretação dessa AGU em relação ao enquadramento de todas as emendas individuais impositivas na condição de transferências obrigatórias.

8. Além disso, acerca do tema, a **Assessoria Jurídica junto à Secretaria de Políticas para as mulheres (ASJUR/SPM)**^[1], por meio do 'Memorando nº 00002/2016/ASJUR-SPM/CGU/AGU', enviou o **NUP 00036.001392/2016-92** (em apenso) à Consultoria-Geral da União, ocasião em que solicitou a uniformização do entendimento em relação à questão jurídica em tela, bem como encaminhou o '**Parecer nº 00023/2016/ASJUR-SPM/CGU/AGU**', no qual se entendeu desta forma:

14. Assim sendo: 1. visando resguardar a disponibilidade orçamentária e financeira das emendas individuais de execução obrigatória, **entende-se pela possibilidade excepcional de a SPM/PR celebrar os convênios, mediante a conferência dos beneficiários no CAUC, ainda que constatada irregularidade no cadastro em questão.** Recomenda-se, contudo, seja inserida **cláusula suspensiva** nos instrumentos firmados neste cenário, para ressalvar a eficácia de seus termos à decisão final da Advocacia-Geral da União sobre o tema, no prazo máximo estabelecido pela legislação; 2. Recomenda-se a expedição de Memorando à **Consultoria Geral da União (DECOR/CGU/AGU)**, acompanhado deste Parecer, para que seja acostado ao bojo da **NUP nº 80050.001190/2015-11**, onde o tema já vem sendo apreciado, para que tenha as suas razões enfrentadas para a solução do feito. (Grifamos)

9. Assim, uma vez encaminhados os processos administrativos em tela a este **DECOR/CGU**, procedeu-se à remessa do expediente à **CONJUR/MP**, à **SAJ/PR**, à **PGFN** e à **ASJUR/CGU**, para que pudessem explicitar os seus entendimentos sobre a divergência em apreço, diante, notadamente, da **Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SRI-PR nº 311/2015**^[2], editada, conjuntamente, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Ministério da Fazenda, pela Controladoria-Geral da União e pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

10. Em seguida, a **CONJUR/MP**, por meio do '**Parecer nº 00102/2016/MAA/CGJAN/CONJURMP/CGU/AGU**', entendeu pela necessidade de adimplência do ente destinatário, para a realização de transferências, da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas no exercício financeiro de 2015, tendo em vista que **o § 13 do art. 166 da CF só produziria efeitos a partir do exercício financeiro de 2016**, senão vejamos:

7. Inicialmente, cumpre esclarecer o entendimento desta Consultoria Jurídica acerca da aplicação da EC 86/2015 durante o exercício de 2015. 8. Em resposta a consulta formulada pela Secretaria de Orçamento Federal SOF, esta CONJUR exarou o **Parecer nº 00465/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU** (disponível no NUP 03500.200215/201571), no qual se sustentou que a EC 86/2015 não produziu efeitos no exercício de 2015, uma vez que, quando da sua promulgação, **o ciclo orçamentário já havia sido iniciado.** Àquela época **já estava em vigor a Lei 13.080/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO de 2015)**, e, embora a Lei 13.115/2015 (Lei Orçamentária Anual LOA de 2015) ainda não tivesse sido editada, **o orçamento já estava sendo executado provisoriamente, na forma da LDO.** 9. Ponderou-se naquele opinativo que, para que a EC 86/2015 pudesse produzir efeitos no exercício financeiro de 2015, **seria necessária a alteração da LDO e da LOA [...]** 10. Como se entendeu que a EC 86/2015 não poderia produzir efeitos no exercício de 2015, **a execução obrigatória de emendas individuais à lei orçamentária se deu, naquele ano, na forma dos arts. 54 a 65 da LDO/2015 [...]** 11. Tanto foi assim, que a Portaria Interministerial 311/2015, que dispôs sobre os procedimentos e o cronograma para operacionalização das emendas individuais ao orçamento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, em nenhum momento faz referência aos dispositivos constitucionais abrangidos pela EC 86/2015, fundamentando-se nos arts. 54 a 65 da LDO/2015, acima transcritos. 12. Portanto, resta claro que não há que se falar em incompatibilidade entre o art. 3º da Portaria Interministerial 311/2015 e o art. 166, §13, da Constituição [...]. 13. Afinal, conforme asseveramos no Parecer nº 00465/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU, a EC 86/2015 não poderia ser aplicada ao exercício de 2015, uma vez que sua promulgação se deu quando o ciclo orçamentário já havia sido iniciado. Assim, a execução obrigatória das emendas parlamentares, naquele ano, não poderia ser regida pela referida emenda, mas sim pelas normas relativas à matéria constantes da LDO/2015, que não dispensavam a comprovação de adimplência do ente beneficiado. 14. **No exercício de 2016, por seu turno, as normas introduzidas pela EC 86/2015 têm plena eficácia.** Em virtude disso, a proposta de portaria interministerial que disporá, para o exercício de 2016, sobre procedimentos e cronograma para operacionalização das emendas individuais ao orçamento no SICONV, analisada por esta Consultoria Jurídica no Parecer nº 00095/2016/MAA/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU (disponível no NUP 05110.000152/201654), ao tratar dos requisitos legais a serem observados para a efetivação dos repasses de recursos, faz expressa referência ao disposto no art. 166, §13, da Constituição [...]. 17. Quanto ao segundo ponto levantado pela CGU na Cota nº 00009/2016/DECOR/CGU/AGU, entendemos que a norma prevista no art. 166, §13, da Constituição tem eficácia plena, não

dependendo da edição de lei complementar para ser aplicada. **18.** Não se olvida, aqui, do disposto no art. 165, §9º, III, da Constituição [...] **19.** O referido dispositivo constitucional prevê que a lei complementar disporá sobre os seguintes assuntos: i) critérios para a execução equitativa das emendas individuais; ii) procedimentos a serem adotados quando houver impedimentos legais e técnicos; iii) cumprimento de restos a pagar; e iv) limitação das programações de caráter obrigatório. **20.** Por sua vez, o art. 166, §13, do texto constitucional limita-se a dispensar a comprovação da situação de adimplência pelo ente federativo beneficiário da emenda individual, prevendo ainda que os recursos não integrarão a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal. Ou seja, o referido dispositivo não cuida das matérias que o art. 165, §9º, III, da Constituição reservou à lei complementar, razão pela qual não se pode condicionar sua eficácia à futura edição de norma legal daquela espécie. **21.** Quanto aos demais aspectos relativos à execução obrigatória das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual, também não nos parece que as respectivas normas constitucionais tenham eficácia limitada, dependendo da edição da lei complementar prevista no art. 165, §9º, III, da Constituição. **22.** Afinal, os §§9º a 18 do art. 166 do Texto Maior já delineiam, com razoável detalhamento, o regime jurídico das emendas individuais de execução obrigatória. O conceito de execução equitativa, por exemplo, é trazido pelo §18 daquele artigo [...] **23.** Já os §§ 14 e 15 já dispõem sobre os procedimentos a serem adotados quando houver impedimentos de ordem técnica [...] **24.** Os §§ 16 e 17, por sua vez, abordam temas relativos aos restos a pagar e à limitação das programações de caráter obrigatório [...] **25.** Portanto, conclui-se que a lei complementar pode estabelecer procedimentos adicionais àqueles indicados pela Constituição, ou até mesmo prever medidas específicas a serem adotadas em determinadas situações. De todo modo, enquanto não sobrevier a aludida lei complementar, deverão ser observados os procedimentos já delineados no texto constitucional. **26.** Dessa forma, não há que se falar em eficácia limitada dos dispositivos constitucionais relativos à execução obrigatória de emendas individuais à lei orçamentária anual. **27.** Em face do exposto, esta **Consultoria Jurídica entende que as normas introduzidas pela Emenda Constitucional 86/2015 somente devem ser aplicadas a partir do exercício financeiro de 2016**, uma vez que a emenda foi promulgada quando já iniciado o ciclo orçamentário de 2015, conforme asseveramos no Parecer nº 00465/2015/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU. Sendo assim, **não há que se falar em incompatibilidade entre o art. 3º da Portaria Interministerial 311/2015 e o art. 166, §13, da Constituição.** No que tange à eficácia desse dispositivo constitucional, entendemos que **ela é plena**, pois seu conteúdo não invade a matéria reservada à lei complementar pelo art. 165, §9º, III, da Carta Magna. Por fim, temos que **não há que se falar em eficácia limitada dos demais dispositivos constitucionais relativos à execução obrigatória de emendas individuais à lei orçamentária anual**, pois o Texto Maior já delinea, com razoável detalhamento, seu regime jurídico. (Destaque nosso)

11. No mesmo sentido, por meio da 'Nota SAJ nº 278/2016', encaminhada a este DECOR/CGU pelo 'Ofício nº 44/16-SAJ' (NUP 00688.000068/2016-82 – em apenso), a **Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ/PR)** assim externou o seu entendimento sobre a questão jurídica em apreço:

11. Com efeito, o mencionado pronunciamento jurídico esclarece que, em verdade, **não se apura qualquer conflito entre o art. 3º da Portaria Interministerial nº 311, de 2015, e o § 13 do art. 166 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015. É que a Emenda Constitucional referida, em razão do princípio constitucional da anualidade orçamentária, não teve aplicação no curso da execução orçamentária em 2015.** Bem por isso, lembra a Consultoria Jurídica do MP, a Portaria Interministerial nº 311, de 2015, não faz qualquer referência ao dispositivo constitucional em discussão. **12.** Logo, a aplicação do dispositivo constitucional acontecerá apenas a partir do exercício corrente, conforme previsão contida no art. 3º da Portaria Interministerial nº 39, de 5 de fevereiro de 2016, publicada no *Diário Oficial da União*, de 10 de fevereiro de 2016, Seção 1, p. 56 e 57, que estabeleceu o seguinte: 'Art. 3º Sem prejuízo do previsto nos §§ 13 e 14 do art. 166 da Constituição Federal e no art. 65 da Lei nº 13.242, de 2015, a celebração de qualquer convênio, contrato de repasse, termo de colaboração, de fomento ou de parceria dependerá do atendimento dos requisitos exigidos pela legislação, em especial na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nas Leis nº 13.242, de 2015, nº 13.019, de 2014, nº 9.790, de 23 de março de 1999, no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e na Portaria Interministerial nº 507, de 2011' [...] **13.** Essas breves considerações são suficientes para responder com segurança aos dois questionamentos formulados pela Consultoria-Geral da União: (i) não se apura incompatibilidade jurídica entre o art. 3º da Portaria Interministerial nº 311, de 2015, e § 13 do art. 166 da Constituição; e (ii) o § 13 do art. 166 da Constituição é norma de eficácia plena, embora não fosse aplicável ao exercício de 2015 em razão do princípio da anualidade orçamentária [...] **14.** Diante de todo o exposto, conclui-se: (i) que há total compatibilidade jurídica entre as prescrições do art. 3º da Portaria nº 311, de 2015, com o § 13 do

art. 166 da Constituição; (ii) que a norma prevista no § 13 do art. 166 da Constituição é de eficácia plena, a partir do exercício orçamentário de 2016. (Destacamos)

12. Por sua vez, a **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**, mediante o 'Parecer PGFN/CAF/Nº 520/2016', exarou, em suma, o entendimento no sentido de que o § 13 do art. 166 da CF consistiria em norma de eficácia limitada, diante do disposto no inciso III do § 9º do art. 165 da CF, de modo que necessitaria da edição da respectiva lei complementar para surtir os seus efeitos, nestes termos:

12. É de se anotar, contudo, que o art. 166, § 11, da Constituição Federal estabelece que a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das ações pertinentes às emendas parlamentares individuais deve ocorrer “conforme os critérios de execução equitativa de programação definidos na lei complementar”. Uma primeira visão poderia denotar a imediata ilação, pois, da eficácia limitada da metodologia. 13. A despeito dessa literalidade, impõe-se registrar que esse próprio artigo, em seu § 18, já promove a definição de “execução equitativa”, quando delinea que “considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”. 14. Ou seja, a despeito de a Constituição Federal evidenciar, em um preceito, a necessidade de que normatização complementar estabeleça “o critério de execução equitativa”, disposição topologicamente logo a seguir procura promover esse parâmetro. 15. Esse é um simples exemplo de como a EC nº 86, de 2015, não gozou de precisão técnica. Daí se extrai a grande divergência jurídica, já delimitada no relatório desta manifestação, sobre a plena eficácia ou não da metodologia [...] 16. O art. 165, § 9º, III, da Constituição Federal explicita que **competete à lei complementar** dispor sobre critérios para 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. 17. O primeiro espaço de normatização, “os critérios para execução equitativa”, isto é, a forma de como se dará o impulso para execução das programações pertinentes a emendas parlamentares individuais, já estaria prioristicamente disposta na própria Constituição Federal, cf. artigos 12 a 14 deste Parecer. Não se pode deixar de consignar, porém, a existência de exegese expondo “muitas dúvidas acerca de quais elementos devem restar isonômicos”, o que denotaria uma prévia normatização, via lei complementar, acerca do assunto. Não se promoverá, contudo, maiores considerações acerca dessa questão específica, tendo em vista o deslinde da presente manifestação. 18. Continuando, a segunda hipótese de normatização por lei complementar (“procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos”) se encontra decerto bastante detalhada no corpo da Constituição Federal. Com efeito, o art. 165, § 14º, já traz todo o itinerário que deve ser feito caso haja impedimentos de ordem técnica para execução das emendas parlamentares. 19. Sem embargo, percebe-se que **os demais preceitos passíveis de normatização ulterior apontam uma necessidade de prévia legislação complementar indutora da sistemática**. Afinal, não se tem qualquer detalhamento relacionado com a sistemática de restos a pagar. 20. Outrossim, não há qualquer parâmetro no bojo dos novos parágrafos do art. 166 da Constituição Federal para limitação das programações reputadas obrigatórias pela EC nº 86, de 2015, conforme o § 16 do indigitado artigo, que prevê a possibilidade de contingenciamento na mesma proporção da limitação de execução orçamentária e financeira estabelecida sobre o conjunto de despesas discricionárias [...] 22. Em face do exposto, soaria necessária legislação complementar para dispor acerca do aludido contingenciamento. 23. Conclui-se, pois, de que **a metodologia do “Orçamento Impositivo” prevista pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, não goza de eficácia plena, necessitando, pois, de prévia normatização complementar**. Assim, as mais diversas disposições constantes no bojo do art. 166 da Constituição Federal, relacionadas com a metodologia em comento, **não possuem eficácia, de sorte que a execução obrigatória da programação prevista no seu § 11 ainda não é cogente e, por conseguinte, o comando previsto no § 13, qual seja, o afastamento de adimplência fiscal dos entes federativos convenientes em transferências voluntárias relacionadas com ações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares individuais, também ainda não tem eficácia [...]** 31. Com efeito, até hoje as transferências voluntárias são perfectibilizadas mediante a celebração de convênios, nos termos do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, de sorte que, conforme exigência normativa (art. 195, § 3º, Constituição Federal; art. 25, §1º, IV, “a”, da Lei Complementar nº 101, de 2000; art. 29 c/c 116, todos da Lei nº 8.666, de 1993), a higidez desses ajustes pressupõe, em regra, a regularidade fiscal dos entes convenientes. 32. Assim, o disposto no art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SRI nº 311, de 2015, ato normativo que disciplinou a celebração de tais ajustes objetivando a execução obrigatória das programações pertinentes a emendas individuais à LOA 2015, está condizente com essa premissa jurídica, quando exigiu que a celebração de qualquer convênio dependerá do atendimento dos requisitos exigidos pela legislação, em especial na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no Decreto nº 6.170, de 2007, e na Portaria Interministerial MF/MP/CGU nº 507, de 2011 [...] 33. Diante de todo o exposto, são feitas as

seguintes conclusões: (i) a sistemática do “Orçamento Impositivo”, isto é, da execução obrigatória da programação relacionadas com as emendas parlamentares individuais à LOA, trazida pela EC nº 86, de 2015, não goza de eficácia plena, necessitando, pois, de prévia legislação complementar para sua eficácia; (ii) as mais diversas disposições constantes no bojo do art. 166 da Constituição Federal, relacionadas com a metodologia em comento, não possuem eficácia neste instante. Assim, a execução obrigatória da programação prevista no seu § 11 ainda não é cogente e, por conseguinte, o comando previsto no § 13, qual seja, o afastamento de adimplência fiscal dos entes federativos convenientes em transferências voluntárias relacionadas com ações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares individuais, também ainda não tem eficácia; (iii) a LDO, com base no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, pode estabelecer situações específicas em que não sejam possíveis limitações de execução orçamentária e financeira; (iv) as recentes LDOs são o fundamento normativo para execução obrigatória das programações relacionadas com emendas parlamentares individuais; (v) como a sistemática trazida pela EC nº 86, de 2015, ainda não tem eficácia, o disposto no art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SRI nº 311, de 2015, está condizente com a normatização (art. 195, § 3º, Constituição Federal; art. 25, §1º, IV, “a”, da Lei Complementar nº 101, de 2000; art. 29 c/c 116, todos da Lei nº 8.666, de 1993) que exige prévia regularidade fiscal para celebração de convênios formatadores de transferências voluntárias. (Destaque nosso)

13. No mais, registre-se que a Assessoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (ASJUR/CGU)^[3] não apresentou, até a presente data, manifestação jurídica acerca do tema.

14. Assim, diante da divergência acima externada entre os órgãos jurídicos envolvidos, este Departamento, tendo em vista a sua incumbência de realizar o deslinde de controvérsias entre consultorias jurídicas ou órgãos equivalentes, nos moldes do art. 14 do Anexo I do Decreto Federal nº 7.392/2010, exara este opinativo sobre o tema em apreço.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

15. Como dito, a divergência em questão diz respeito à necessidade, ou não, de adimplência do ente destinatário, para a realização de transferências, da União para outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas, diante da Emenda Constitucional nº 86/2015, que incluiu o § 13 ao art. 166 da CF.

16. Sobre o tema, vale, inicialmente, registrar que a Emenda Constitucional nº 86/2015, alterando, entres outros, o art. 166 da CF, dispôs sobre a **imposição, ressalvados os impedimentos de ordem técnica, quanto à destinação de determinado percentual da Receita Corrente Líquida do Orçamento da União para as emendas parlamentares individuais**, assim:

Art. 1º. Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

"Art. 166.

.....
 § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 11. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.**

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos **impedimentos de ordem técnica.**

[...] (Destacamos)

17. Nesse contexto, a referida Emenda Constitucional nº 86 incluiu, ao art. 166 da CF, o **§ 13 do art. 166 da CF**, prevendo que a **transferência**, da União para outros entes federativos, de **recursos** advindos de emenda parlamentar individual impositiva **independe da adimplência do ente federativo destinatário**, *in verbis*:

Art. 166 [...]

§ 13. **Quando a transferência obrigatória da União**, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, **independentemente da adimplência do ente federativo destinatário** e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (Destaque nosso)

18. Ocorre que a **Emenda Constitucional nº 86/2015**, que incluiu o § 13 do art. 166 da CF, só foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em **18 de março de 2015**, quando já vigente a **Lei nº 13.080/2015 (LDO-2015)**, publicada no DOU em **02 de janeiro de 2015**, frisando-se que o **art. 53 da Lei nº 13.080/2015** previu a **execução do orçamento**, enquanto não editada a lei orçamentária anual de 2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015).

19. Desse modo, **quando já iniciada a execução do ciclo orçamentário^[4] relativo ao exercício financeiro de 2015, promoveu-se**, por Emenda à Constituição, **inovação legislativa** em relação ao instituto das 'emendas parlamentares individuais impositivas', **frisando-se que a desnecessidade de adimplência do ente destinatário, nas transferências de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas, não foi prevista na Seção X do Capítulo III da Lei nº 13.080/2015 (artigos 54 a 65)**, a qual tratou do "regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais".

20. Dessa forma, percebe-se que o **§ 13 ao art. 166 da CF**, incluído pela Emenda Constitucional nº 86/2015, **inovou, durante a execução do ciclo orçamentário relativo a 2015**, no disciplinamento relativo às **emendas parlamentares individuais impositivas**, já que passou a prever, **após o início da vigência da Lei nº 13.080/2015 (LDO-2015) e em detrimento do disposto nela**, a dispensa de adimplência do ente destinatário, nas transferências de recursos advindos das referidas emendas parlamentares.

21. Nesse cenário, diga-se que a Constituição Federal, nos **§§ 2º e 5º do seu art. 165**, prevê, acerca da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), o seguinte:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 5º A **lei orçamentária anual** compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (Grifos nossos)

22. Com isso, em respeito ao princípio interpretativo da "**unidade da Constituição**", pelo qual uma norma constitucional não deve ser interpretada isoladamente, mas sim, considerando a globalidade do texto da Constituição, deve-se, ao interpretar o **§ 13 do art. 166 da CF**, considerar, no caso, o disposto nos **§§ 2º e 5º do seu art. 165**, os quais, conforme supracitado, **preveem, como instrumentos normativos aptos a disciplinar o respectivo exercício financeiro, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA)**.

23. Igualmente, interpreta-se o **art. 4º da Emenda Constitucional nº 86/2015**, que prevê que ela "entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014", **considerando, no caso, o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 165 da CF**, de modo a extrair que as leis orçamentárias é que possuem o condão de disciplinar a execução do orçamento em relação ao respectivo exercício financeiro, lembrando-se que a **inovação legislativa em foco, trazida pela EC nº 86/2015**, entrou em vigor quando já iniciada a execução do ciclo orçamentário relativo ao exercício financeiro de 2015.

24. Nessa toada, entende-se que admitir que o Poder Legislativo, via Emenda à Constituição^[5], modifique as regras do respectivo orçamento em execução ofende, por via reflexa, o **princípio da separação dos poderes** (art. 2º da CF), uma vez que a Constituição Federal atribui ao Poder Executivo a iniciativa da elaboração das leis orçamentárias relativas ao respectivo exercício financeiro, conforme se observa no art. 61, § 1º, II, 'b', no art. 84, XXIII, e no art. 165, caput, todos da CF.

25. Ademais, tendo em vista que o § 13 só foi incluído ao art. 166 da CF em momento posterior ao início da execução do orçamento relativo ao exercício financeiro de 2015, vale registrar o **princípio da anualidade**, pelo qual o orçamento é anual em razão da necessidade de se estabelecer uma periodicidade para a elaboração e avaliação de planos de governo, bem como para a estipulação de metas e de prioridades.

26. Além disso, diante, outrossim, da inclusão do § 13 ao art. 166 da CF em momento posterior ao início da execução do orçamento relativo ao exercício financeiro de 2015, mencione-se o primado da **segurança jurídica**, o qual preconiza a perspectiva da estabilidade, de modo a evitar a ruptura inesperada da disciplina vigente.

27. Nesse sentido, acerca do tema, vale transcrever trecho do '**Parecer n.º 00465/2015/PFF/CGJOC/CONJUR-MP/CGU/AGU**' (NUP 03500.200215/2015-71), elaborado pela CONJUR/MP, a qual, ao corroborar o entendimento por ela adotado no '**Parecer /N.º 1336 – 6.8/2013/PFF/CONJUR-MP/CGU/AGU**', assim se pronunciou:

12. [...] Nesse contexto, sobreleva anotar que **as normas presentes na Emenda Constitucional n.º 86/2015 não podem ser interpretada isoladamente. A Constituição Federal, na Seção II do Título VI, traz regras específicas sobre orçamento, dentre as quais se destacam as previstas nos §§ 2º e 5º do art. 165 [...]** 13. Como se pode observar, cabe à lei de diretrizes orçamentárias orientar a elaboração da lei orçamentária anual que, a seu turno, compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Ressoa, pois, inequívoco que essas leis foram eleitas pelo constituinte originário como os instrumentos normativos aptos a disciplinar o exercício financeiro anual. 14. Nessa linha, registre-se que a **Emenda Constitucional n.º 86/2015 entrou em vigor quando já iniciado o exercício financeiro do corrente ano. Assinale-se, a propósito, que Lei n.º 13.080, de 02 de janeiro de 2015 LDO 2015 e a Lei n.º 13.115, de 20 de abril de 2015 LOA já estão em vigor. Em que pese a Emenda Constitucional seja anterior à Lei 13.115/2015 LOA 2015, o orçamento já vinha sendo executado provisoriamente, em observância ao disposto no art. 53 da Lei n.º 13.080/2015.** 15. Desenha-se, dessa forma, um eventual conflito entre os comandos dos §§ 9º a 18 e dos §§ 2º e 5º, todos do art. 165 da Constituição Federal. O conflito, contudo, é meramente aparente. A propósito, não se pode esquecer o **princípio da unidade da constituição**, segundo o qual o texto maior não comporta hierarquia entre suas próprias normas, porquanto o que se busca, por seu intermédio, é o todo constitucional, e não preceitos isolados ou dispersos entre si. Em outras palavras, o referido princípio tem como finalidade **evitar contradições, harmonizando os espaços de tensão das normas constitucionais** (Bulos, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. 2ª Edição. P. 342/343). 16. Assim sendo, em homenagem aos preceitos previstos nos §§ 2º e 5º do art. 165 da Constituição Federal, conclui-se que a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 86/2015, por si só, não é suficiente para materializar as emendas impositivas na forma proposta. Para tanto, concomitante a elas, afigura-se imprescindível promover as alterações correspondentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Assinale-se, a propósito, que este órgão de assessoramento jurídico já havia se manifestado nesse sentido, quando do exame da Emenda Constitucional n.º 74/2013, que conferiu à Defensoria Pública da União autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, por meio do **PARECER /N.º 1336 6.8 /2013/PFF/CONJUR-MP/CGU/AGU.** 17. Ao término dessa exposição, toma-se possível sintetizar objetivamente algumas das suas proposições mais importantes, nos seguintes termos: [...] b) as modificações referentes às emendas impositivas introduzidas pelas Emenda Constitucional n.º 86/2015, em atenção ao ato jurídico perfeito, não podem, igualmente, retroagir ao exercício financeiro de 2014. A fim de que produzam efeitos no exercício financeiro de 2015, toma-se necessário promover as alterações necessários na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, **em conformidade com o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 165 da Constituição Federal; caso contrário, só valerão para o exercício de 2016.** (Destacou-se)

28. Inclusive, com base em tal entendimento, a **Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SRI-PR n.º**

311/2015^[6], editada com o objetivo de regulamentar os procedimentos para a operacionalização das emendas individuais ao orçamento no exercício financeiro de **2015**, previu, em seu art. 3º, **sem fazer ressalva ao contido no § 13 do art. 166 da CF**, que a celebração de qualquer convênio ou contrato de repasse dependeria do atendimento aos requisitos exigidos na legislação aplicável, nestes termos:

Art. 3º Sem prejuízo do procedimento previsto no art. 59 da Lei nº 13.080, de 2015, a **celebração de qualquer convênio ou contrato de repasse dependerá do atendimento dos requisitos exigidos pela legislação, em especial na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº 13.080, de 2015, no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e na Portaria Interministerial nº 507, de 2011.**

§ 1º Os requisitos de que trata o caput não constituirão impedimento técnico para fins do disposto no inciso I do art. 59 da Lei nº 13.080, de 2015, porém **o seu não atendimento obsta, a qualquer tempo, a celebração de convênios ou contratos de repasse.**

§ 2º O não atendimento de quaisquer dos requisitos de que trata o caput será consignado no SICONV, a fim de que o proponente seja informado e adote os procedimentos necessários para regularizar sua situação. (Grifamos)

29. Com isso, em respeito ao princípio interpretativo da “unidade da Constituição”, ao disposto nos §§ 2º e 5º do art. 165 da CF e aos primados da separação dos poderes, da anualidade e da segurança jurídica, extrai-se que o **§ 13 do art. 166 da CF não era aplicável no exercício financeiro de 2015**, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 86/2015, que introduziu o referido dispositivo à Constituição Federal, só entrou em vigor, inovando no disciplinamento do tema, após o início da execução do ciclo orçamentário referente a 2015, de modo a ser exigível, em tal período, a adimplência do ente destinatário, para a realização de transferências, da União a outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas.

30. Ultrapassado esse aspecto, cumpre-nos, a partir do exercício financeiro de **2016**, analisar a questão relacionada à **eficácia do § 13 do art. 166 da CF**, diante do disposto no **inciso III do § 9º do art. 165 da CF**^[7].

31. Sobre o tema, diga-se que o **inciso III do § 9º do art. 165 da CF**, preceitua que incumbe à lei complementar, quanto à realização da obrigatória execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas parlamentares individuais impositivas, a que se refere o § 11 do art. 166 da CF, **disciplinar estes aspectos**: a) critérios para a execução equitativa; b) procedimentos a serem adotados em caso de impedimentos legais e técnicos; c) cumprimento de restos a pagar; e d) limitação das programações de caráter obrigatório.

32. Por sua vez, frise-se que o **§ 13 do art. 166 da CF** remete ao **§ 11 do mesmo artigo**, o qual tanto faz menção ao **§ 9º do referido artigo** quanto se refere à lei complementar prevista no **inciso III do § 9º do art. 165 da CF**, no que tange aos “critérios para a execução equitativa da programação”, senão vejamos:

Art. 166 [...]

§ 9º **As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

[...]

§ 11. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo**, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, **conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

[...]

§ 13. **Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo**, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (Grifos nossos)

33. Diante disso, alguns órgãos jurídicos, como, por exemplo, a **CONJUR/ME** e a **PGFN**^[8] externaram, ao apreciarem a questão jurídica aqui tratada, a tese de que as respectivas normas constitucionais inerentes às emendas parlamentares individuais impositivas, interligadas ao § 13 do art. 166 da CF, só surtiriam, por serem eventualmente de ‘eficácia limitada’, os seus efeitos após a edição da lei complementar, a que se

refere o inciso III do § 9º do art. 165 da CF, de modo que o § 13 do art. 166 da CF só passaria a ter eficácia após a edição de tal lei complementar.

34. Todavia, a sistemática do "orçamento impositivo", trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, não se apresenta como 'norma de eficácia limitada', já que, embora se observe que os mencionados aspectos, previstos no inciso III do § 9º do art. 165 da CF, possam ser esmiuçados pela respectiva lei complementar, os seus pontos nucleares foram, suficientemente, objeto de disciplinamento pela própria Emenda Constitucional nº 86/2015, conforme se verifica nos §§ 14 e 15 (procedimentos a serem adotados em caso de impedimentos técnicos), no § 16 (cumprimento de restos a pagar), no § 17 (limitação das programações de caráter obrigatório) e no § 18 (critérios para a execução equitativa), todos do art. 166 da CF, *in verbis*:

Art. 166 [...]

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (Destacamos)

35. Inclusive, registre-se que, acerca das emendas parlamentares individuais impositivas, as **Leis de Diretrizes Orçamentárias relacionadas aos exercícios financeiros de 2014** (art. 52 da Lei nº 12.919/2013), de **2015** (artigos 54 a 65 da Lei nº 13.080/2015) e de **2016** (artigos 57 a 67 da Lei nº 13.242/2015), **com regulamentações semelhantes à trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015**, disciplinaram o instituto em análise em nosso ordenamento jurídico, **produzindo os respectivos efeitos**.

36. Além disso, vale lembrar, com a ressalva contida no item '23' acima, o disposto no **art. 4º da Emenda Constitucional nº 86/2015**, que prevê que ela "entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014."

37. Dessa forma, observa-se que a **sistemática do "orçamento impositivo"**, trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, **incluindo o § 13 do art. 166 da CF**, **tem aptidão para produzir os respectivos efeitos, independentemente da edição da lei complementar**, a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165 da CF, de modo que, aliado ao entendimento acima explicitado referente ao exercício financeiro de 2015, extrai-se que **o § 13 do art. 166 da CF incide a partir do exercício financeiro de 2016**.

38. Tanto é que, na **Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016**^[9], a qual dispõe sobre procedimentos para operacionalização das emendas individuais ao orçamento relativo ao **exercício financeiro de 2016**, incluiu-se, no “caput” do seu art. 3º, **a ressalva quanto ao disposto no § 13 do art. 166 da CF**, senão vejamos:

Art. 3º **Sem prejuízo do previsto nos §§ 13 e 14** do art. 166 da Constituição Federal e no art. 65 da Lei nº 13.242, de 2015, a celebração de qualquer convênio, contrato de repasse, termo de colaboração, de fomento ou de parceria dependerá do atendimento dos requisitos exigidos pela legislação, em especial na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nas Leis nº 13.242, de 2015, nº 13.019, de 2014, nº 9.790, de 23 de março de 1999, no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e na Portaria Interministerial nº 507, de 2011.

§ 1º Os requisitos de que trata o caput não constituirão impedimento técnico para fins do disposto no inciso I do § 14 do art. 166 da Constituição Federal e no inciso I do art. 65 da Lei nº 13.242, de 2015, porém o seu não atendimento obsta, a qualquer tempo, a celebração de convênios, contratos de repasse, termos de colaboração, termos de fomento e termos de parceria.

§ 2º O não atendimento de quaisquer dos requisitos de que trata o caput será consignado no SICONV, a fim de que o proponente seja informado e adote os procedimentos necessários para regularizar sua situação. (Grifamos)

39. Nesse contexto, cumpre-nos transcrever trecho de acórdão exarado, recentemente, pelo **Tribunal de Contas da União**, no qual foram externados aspectos relevantes acerca das emendas parlamentares individuais impositivas, dentre eles, o fato de as **transferências**^[10], da União para outros entes da federação, de recursos oriundos das referidas emendas parlamentares configurarem-se, essencialmente, como **voluntárias**^[11], nestes termos:

Relatório: Acolho como relatório o seguinte parecer do Ministério Público junto ao TCU, da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 23): "Trata-se de levantamento, originário do Acórdão 3.682/2013-Plenário (TC 032.855/2013-3 - Representação), realizado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) com o objetivo de descrever e analisar as alterações orçamentárias decorrentes da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais (EPs), tendo em vista o disposto na Proposta de Emenda à Constituição 358-A/2013, [...] Ao final do Relatório de Fiscalização, constam as seguintes conclusões e proposta de encaminhamento, avalizadas pela Diretora e pelo Secretário da Semag (peça 10, pp. 26/8, e peças 11 e 12, grifou-se): [...] 135. Por fim, concluiu-se que as emendas impositivas, por suas características, são transferências voluntárias, embora de execução obrigatória (até o limite legal). Em decorrência disso, propôs-se que o Tribunal firme entendimento de que as programações incluídas na LOA por intermédio das emendas parlamentares individuais, a despeito da execução obrigatória, constituem-se em transferências voluntárias e, portanto, sujeitam-se às restrições de execução orçamentária e financeira impostas pela Lei Eleitoral, a qual proíbe, nos três meses que antecedem o pleito, a realização de transferências voluntárias de recursos da União a estados e municípios, exceto aquelas destinadas a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e situações de emergência e de calamidade pública [...] 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO: Ante todo o exposto [...] submetem-se os autos à consideração superior, propondo: 7.1 encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Congresso Nacional, tendo em vista os riscos identificados pela falta de regulamentação de critérios essenciais à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais (item 94); e pela possibilidade de aprovação da PEC 358-A/2013, no que se refere à inclusão do § 13 ao art. 166 da CF/88, que enfraquecerá as regras de responsabilidade na gestão fiscal estabelecidas pela LRF a estados, Distrito Federal e municípios, ao autorizar, independentemente de adimplência e área de destinação, transferências aos entes federativos para execução da programação incluída na LOA por meio das emendas parlamentares individuais (item 120). 7.2 firmar entendimento de que as programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por meio das emendas parlamentares individuais são transferências voluntárias, a despeito de sua execução obrigatória instituída pelo art. 52 da Lei 12.919/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014), e, portanto, sujeitam-se às restrições de execução orçamentária e financeira impostas pela Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral) (item 126) 7.3 encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal, para que informe às unidades técnicas o entendimento de que as programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por meio das emendas parlamentares individuais são transferências voluntárias, não obstante sua execução obrigatória instituída pelo art. 52 da Lei 12.919/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014), e, por conseguinte, sujeitam-se às restrições de execução orçamentária e financeira impostas pela Lei Eleitoral (Lei 9.504/1997) (item 126) [...] A auditora da Semag,

então, analisou as alegações produzidas pela Câmara dos Deputados e reforçou a fundamentação da proposta de encaminhamento anteriormente apresentada, já tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015 (oriunda da PEC 358-B/2013), ocorrida em 17.3.2015, bem como a publicação da LDO 2015 (Lei 13.080/2015). Ao final da instrução, concluiu e propôs o seguinte, com a concordância da Diretora e do Secretário da unidade técnica (peça 19, pp. 8/9, e peças 20 e 21, grifou-se): [...] 54. Quanto à caracterização das transferências decorrentes das EPIs como voluntárias, verifica-se que a distinção fundamental entre os tipos de transferências é a exigência ou não de condição para a entrega de recursos. E a importância do enquadramento em uma ou outra modalidade é, no caso, definir se sobre determinada transferência incidirão as vedações da LRF, bem como a competência do TCU para fiscalizar não só a entrega, mas também a aplicação dos recursos. 55. Transferências realizadas nas condições e nos montantes que o ente repassador estiver disposto a cooperar com os demais entes subnacionais, visando à realização conjunta de determinados programas, devem ser classificadas como voluntárias. Nesse contexto, **as transferências para execução das EPIs enquadram-se como voluntárias.** Assim, o termo "transferência obrigatória", inscrito pelo novo § 13 do art. 166 da CF/1988, causa dúvida. 56. Além disso, na realização de transferências para execução das emendas individuais, **o novel texto constitucional dispensou somente o requisito da adimplência do ente, permanecendo aplicáveis, portanto, as demais exigências elencadas no art. 25 da LRF para realização de transferências voluntárias** [...] 59. Assim [...] sugere-se a remessa dos autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União para manifestação acerca da interpretação do art. 1º da EC 86/2015, especialmente quanto ao teor do § 13 do art. 166 da CF/1988, bem assim sobre o respectivo efeito na atividade de controle externo exercida pelo TCU [...] O Ministério Público de Contas, em atenção à oitiva propiciada pelo despacho de peça 13, vem se manifestar sobre a matéria em apreço nestes autos de levantamento [...] A maior parte dos dispositivos acrescidos ao art. 166 da Constituição pela EC 86/2015 já constava, com pequenas diferenças de redação, da LDO 2014 (exceção para os §§ 10 e 13), mais especificamente, em seu art. 52. Na LDO 2015 (Lei 13.080/2015), o regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais foi disciplinado na Seção X do Capítulo III, reproduzida a seguir: [...] Registre-se que **a obrigatoriedade de execução das EPIs não transmuda a natureza da respectiva programação.** Ou seja, **o fato de a execução da programação ser obrigatória não significa que a programação, em si, seja obrigatória,** entendida esta como a que contempla despesas criadas por lei material (e não apenas lei formal, como a lei orçamentária), de caráter genérico e abstrato, e que representam obrigação líquida e certa da União, com prazo, valor e credor definidos. **Desse modo, as programações decorrentes de emendas parlamentares individuais, ainda que de execução obrigatória, contemplam despesas de natureza discricionária, sujeitando-se, pois, a contingenciamentos e a outros condicionantes (ex.: cumprimento dos requisitos estabelecidos na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, no caso de a programação ser instrumentalizada por convênio ou congêneres)** [...] Não se deve confundir, portanto, programações que veiculam despesas obrigatórias propriamente ditas com **programações incluídas por emendas (impositivas),** cujo regime de execução é bastante distinto [...] De forma semelhante, **o caráter impositivo das EPIs também não modifica a natureza jurídica dos instrumentos utilizados para a realização das respectivas despesas, que, na grande maioria das vezes, ocorre por meio de convênios ou outros instrumentos congêneres,** firmados entre a União, de um lado, e entes municipais, estaduais ou entidades privadas sem fins lucrativos, do outro. Ora, tratando-se o convênio de um acordo de vontade entre as partes, visando à execução de um programa de governo, em regime de mútua cooperação, é óbvio que **a transferência de recursos por ele materializada possui natureza voluntária, e não obrigatória. Para a celebração de convênio, é essencial a manifestação de vontade das partes, bem como é necessário o atendimento a diversos requisitos previstos na legislação (Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 e Decreto 6.170/2007).** Sendo assim, não há como obrigar ou coagir as partes a celebrarem convênio, sob pena de nulidade absoluta do ajuste, por vício de vontade. **Não há como comparar as transferências efetuadas mediante convênio, mesmo aquelas que objetivem a execução de programação oriunda de emenda parlamentar individual, com as transferências obrigatórias previstas em lei ou na Constituição, tais como as transferências dos fundos de participação dos estados e municípios,** as quotas estaduais e municipais do salário-educação, as transferências fundo a fundo mínimas do SUS, os repasses relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei 12.947/2007), entre outras. Desse modo, **o Ministério Público de Contas corrobora o entendimento da unidade técnica de que as transferências de recursos federais para Estados, Municípios e o Distrito Federal decorrentes da execução financeira das EPIs caracterizam-se, essencialmente, como transferências voluntárias, sujeitando-se, pois, às restrições da Lei Eleitoral (art. 73, VI, "a", da Lei 9.504/1997) e aos requisitos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, à exceção do requisito da adimplência do ente federativo beneficiário (art. 25, § 1º, IV, "a", da LC 101/2000), único expressamente ressalvado pela Constituição (art. 166, § 13).** Como bem destacado pela unidade técnica (peça 10, pp. 23/4, grifou-se) [...] 109. Assim, entre as exigências

elencadas na LRF para entrega voluntária de recursos a outro ente da Federação, a PEC prevê a dispensa do requisito adimplência, ou seja, o ente não precisará estar em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos [...] 112. Embora num primeiro momento possa parecer que as emendas individuais à LOA constituam-se despesas obrigatórias, uma análise mais detalhada leva à percepção que, na verdade, trata-se de despesas discricionárias. Isso porque as emendas individuais: a) submetem-se a contingenciamento; b) sujeitam-se a troca de beneficiários e remanejamento de dotações; c) deixam de ser de execução obrigatória nos casos de impedimentos técnicos e de atingimento do mínimo de 1,2% da RCL realizada no exercício anterior; d) não são singularmente de execução obrigatória, pois a obrigatoriedade de execução se refere a um montante global de recursos; e) demandam previsão constitucional/legal para afastar a aplicabilidade, mesmo que parcial, das exigências e sanções da LRF para realização de transferências voluntárias. 113. Conclui-se, então, que a utilização do termo "transferência obrigatória" objetiva somente afastar a aplicabilidade das sanções [exigências] do art. 25 da LRF em desfavor das transferências para execução das emendas individuais, relativamente à inadimplência do ente. 114. A implementação da execução obrigatória das emendas parlamentares individuais resultou em "despesas de natureza discricionária de execução obrigatória", similarmente ao que hoje ocorre com as despesas do Programa de Aceleração do Crescimento." Ratifica-se, também, a seguinte análise constante da última instrução da unidade técnica (peça 19, pp. 4/7), a respeito da natureza voluntária das transferências decorrentes de EPIss: "30. Importante revelar que o próprio relator da PEC 358-A/2013, na Câmara dos Deputados, observou a incidência das restrições da LRF sobre as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, consoante trecho que se segue (peça 17, p. 2): "Transferência: a transferência de recursos oriundos das emendas individuais para os entes subnacionais fica dispensada apenas da exigência de adimplência do ente da Federação. Assim, ao contrário do que acontece com as dotações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ficam mantidas as demais exigências do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (observância de aplicação mínima nos setores de Saúde e Educação, do teto de endividamento, etc.)" [...] 38. Note-se que, além do rol acima, as emendas parlamentares que exigirem transferência para sua execução sujeitam-se, ainda, aos requisitos aplicáveis aos convênios e contratos de repasse, consoante Decreto 6.170/2007 e Portaria 507/2011, o que reforça ainda mais seu caráter de cooperação e, por fim, sua natureza voluntária [...] 41. De fato, se as transferências para execução das emendas parlamentares individuais fossem obrigatórias, não haveria a necessidade de executar a aplicabilidade da alínea "a" do inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF sobre elas, já que essa exigência se refere a transferências voluntárias. Assim também, não caberiam as demais exigências do referido dispositivo que não foram ressalvadas pela EC 86/2015 [...] Cumpre destacar que o fato de o § 13 do art. 166 da Constituição conter a expressão "transferência obrigatória" não invalida a conclusão de que se trata, na verdade, de transferência voluntária. Isso porque tal expressão não pode ser interpretada isoladamente, mas em conjunto e de forma harmônica com os demais dispositivos constitucionais e com o ordenamento jurídico como um todo. Na verdade, a referida expressão, ao que parece, busca apenas reforçar o caráter obrigatório da execução orçamentária e financeira de um valor global mínimo de despesas oriundas de EPIss, mesmo quando efetivadas por meio de transferência a outros entes federados (em vez de execução direta pela União), sem que isso signifique que a transferência seja considerada obrigatória para as finalidades da LRF e da Lei Eleitoral. Como bem observado pela unidade técnica, o próprio § 13 do art. 166 da Constituição deu tratamento típico de "transferência voluntária" para as transferências oriundas de EPIss, pois, dos diversos requisitos legalmente previstos para a realização de transferências voluntárias, só dispensou o preenchimento de um deles. A leitura em conjunto do referido dispositivo, com os demais inseridos na Constituição pela EC 86/2015, permite concluir que as transferências oriundas de EPIss, na medida em que direcionadas para despesas de natureza discricionária, não se constituem em transferências efetivamente obrigatórias, uma vez que dependem de diversos condicionantes (inexistência de impedimentos técnicos e de contingenciamento), e não geram, para o seu destinatário, direito líquido e certo ao recebimento dos recursos respectivos. Caracterizadas, pois, como voluntárias, pois dependentes de manifestação de vontade da União (celebração de convênio ou de instrumento congênera), as transferências de recursos da União aos demais entes da federação decorrentes da execução de EPIss devem respeitar as restrições da Lei Eleitoral (Lei 9.504/1997), que, em seu art. 73, dispõe [...] Nessa linha de entendimento, cabe destacar o seguinte trecho da Nota Técnica 29/2013, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (peça 7, pp. 12/3, grifou-se): [...] No entanto, em uma interpretação sistêmica dos demais dispositivos da PEC 353/2013, o entendimento pode ser diverso. A definição de transferências "obrigatórias", na redação dada ao seu § 13, supera a hipótese de inadimplência do ente federado, não afastando a aplicação da lei eleitoral. Se as emendas fossem efetivamente despesas obrigatórias, não

haveria necessidade, ou seria redundante, afirmar que a transferência das mesmas não depende da adimplência do ente, uma vez que a LRF não impõe condições para a transferência de recursos relacionados a despesas efetivamente obrigatórias, a exemplo do FPM ou FPE [...] A intenção foi a de garantir a transferência de recursos da União para os demais entes, ainda que em débito com a União." [...] Quanto aos riscos identificados no levantamento, mostra-se apropriado que sejam levados ao conhecimento do Congresso Nacional, que é o órgão competente para aprovar a lei complementar de que trata o § 9º do art. 165 e propor, se for da sua conveniência e oportunidade, eventuais alterações no texto do § 13 do art. 166, ambos da Constituição [...] Especificamente quanto à proposta genérica de se firmar entendimento quanto ao caráter voluntário das transferências decorrentes da execução de programações incluídas no orçamento por meio das EPLs, o Ministério Público de Contas a considera inapropriada, uma vez que esta é a primeira oportunidade em que o TCU se debruça sobre o tema. Todavia, considerando-se que já ocorreram eleições sob a égide do novo modelo de execução de emendas parlamentares individuais (em 2014) e que novas eleições ocorrerão no próximo ano (em 2016), mostra-se importante a pronta atuação desta Corte, o que pode ser feito por meio de determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que oriente os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal acerca da necessidade de observância do disposto no art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral), inclusive no que tange às transferências decorrentes de programações incluídas na lei orçamentária anual por meio de emendas parlamentares individuais, **por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias**. Ademais, cabe orientar as unidades técnicas desta Corte de Contas para que se atentem, nos processos de controle externo a seu cargo, quanto à natureza voluntária das referidas transferências e, por conseguinte, quanto à necessidade de que observem a restrição temporal imposta pela Lei Eleitoral [...] Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, divergindo parcialmente da proposta de encaminhamento constante à peça 10, implicitamente ratificada na instrução à peça 19, manifesta-se no sentido de o Tribunal: a) determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que oriente os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal acerca da necessidade de observância do disposto no art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral), inclusive no que tange às transferências decorrentes de programações incluídas na lei orçamentária anual por meio de emendas parlamentares individuais, **por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias**; b) dar ciência ao Congresso Nacional do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, tendo em vista os riscos identificados no presente levantamento, decorrentes da falta de regulamentação de critérios essenciais à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e da autorização constitucional para a transferência de recursos pela União aos demais entes federados para a execução de programações oriundas de emendas parlamentares individuais, **independentemente da área de aplicação e da adimplência do beneficiário (art. 166, § 13, da Constituição), o que representa enfraquecimento das regras de responsabilidade na gestão fiscal estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)**; c) determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que oriente as suas unidades técnicas para que atentem, nos processos de controle externo a seu cargo, para a natureza voluntária das transferências decorrentes de programações incluídas na lei orçamentária anual por meio de emendas parlamentares individuais e, por conseguinte, para a necessidade de que essas transferências observem a restrição temporal imposta pelo art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral); d) retirar o caráter sigiloso destes autos." É o relatório. **Voto:** [...] 9. Nesse diapasão, entendo como pertinentes e oportunas as propostas oferecidas pelo representante do MP/TCU. 10. Com efeito, ficou assente, no presente levantamento, que os recursos originários das emendas parlamentares individuais, ao serem objeto de descentralização devem seguir a seguinte restrição estabelecida na Lei Eleitoral (Lei 9.504/1997) [...] **11. O fato é que, pelo teor dos dispositivos da EC 86/2015 e das demais regras constitucionais e legais de Direito Financeiro e Orçamentário, e conforme bem esclarecido no parecer do MP/TCU, as verbas oriundas de emendas parlamentares individuais, conquanto tenham relativa obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de suas programações, não se constituem em transferências efetivamente obrigatórias previstas em lei ou na Constituição, tais como as relativas aos fundos de participação dos Estados e Municípios e outras afins. A verbas das EPLs, na medida em que dependem de diversos condicionantes (inexistência de impedimentos técnicos e de contingenciamento), não geram para o seu destinatário direito líquido e certo ao recebimento dos recursos respectivos**. 12. Justificam-se, pois, os comandos alvitados nas alíneas "a" e "c" da parte conclusiva do parecer do Ministério Público, acima transcrita. Todavia, este ainda não é o momento para que o Tribunal firme entendimento sobre as programações incluídas na LOA por meio das emendas parlamentares individuais, conforme propõe a Semag, no item "iii" da sua conclusão, em razão do ineditismo do tratamento dessa questão por esta Corte de Contas. Também pondero, nos termos do art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, que, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a prescrição não deverá ser feita na forma de

"determinação", e sim como "recomendação", pois não se constatou qualquer falha ou impropriedade, mas, tão somente, oportunidade de adoção de providências pelo órgão para a melhoria de seu desempenho. 13. Quanto à proposta do item "b", não vejo nela qualquer tipo de polêmica ou óbice normativo, pois ela apenas pretende levar ao conhecimento do Congresso Nacional, dentro da nobre missão deste Tribunal de auxiliar o Parlamento a bem fiscalizar as contas da União, em todos os seus aspectos, uma preocupação, constituída partir de um trabalho eminentemente técnico, relativa a um potencial risco de enfraquecimento das regras de responsabilidade na gestão fiscal, ante a falta de regulamentação explícita de critérios essenciais à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais [...] 15. Por fim, observo que este levantamento decerto servirá como subsídio ao exame das Contas de Governo da Presidente da República do exercício de 2015, razão pela qual proponho que os autos retomem à Semag. **Por todo o exposto, acolhendo, em parte, as propostas da unidade técnica e do o MP/TCU, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado [...]** **Acórdão:** VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento, realizado com a finalidade de descrever e analisar as alterações orçamentárias e financeiras decorrentes da obrigatoriedade de execução das **ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em: 9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que oriente os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal acerca da necessidade de observância do disposto no art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral), inclusive no que tange às transferências decorrentes de programações incluídas na lei orçamentária anual por meio de emendas parlamentares individuais, por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias; 9.2. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente do Congresso Nacional, para ciência quanto aos riscos identificados no presente levantamento, decorrentes da falta de regulamentação de critérios essenciais à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e da autorização constitucional para a transferência de recursos pela União aos demais entes federados para a execução de programações oriundas de tais emendas, independentemente da área de aplicação e da adimplência do beneficiário (art. 166, § 13, da Constituição Federal de 1988), o que representa enfraquecimento das regras de responsabilidade na gestão fiscal estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000); 9.3. retomar os autos à Semag para subsidiar o exame das Contas de Governo do Exercício de 2015; 9.4. arquivar o processo. (Tribunal de Contas da União. Plenário. Processo nº 017.019/2014-1. **Acórdão nº 287/2016**. Relator Ministro José Múcio Monteiro. Data da Sessão: **17/02/2016**). (Grifos nossos)**

40. Dessa forma, visualiza-se que a transferência de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas deve ser instrumentalizada por meio de 'Convênios', 'Contratos de Repasse' ou outro instrumento similar, com atenção aos atos normativos aplicáveis, **dispensando-se, a partir do exercício financeiro de 2016, a adimplência do ente destinatário**, em respeito ao previsto no § 13 do art. 166 da CF^[12], incluído pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

41. Nesse cenário, compulsando-se a **Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39/2016**, em cotejo com outras normas inerentes a transferências de recursos federais^[13], mostra-se recomendável a sua **alteração**, a fim de **esclarecer as implicações da incidência do § 13 do art. 166 da CF a partir do exercício financeiro de 2016**, nas transferências, da União para outros entes federativos, de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas, no sentido tanto de viabilizar a operacionalização da novidade legislativa em foco no âmbito da Administração Pública Federal, quanto de atribuir segurança jurídica ao tema, sem prejuízo de outras eventuais modificações em atos normativos infralegais diversos aplicáveis à questão.

III – CONCLUSÃO:

42. Ante o exposto, opina-se que:

a) o § 13 do art. 166 da CF não era aplicável no exercício financeiro de 2015, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 86/2015, que introduziu o referido dispositivo à Constituição Federal, só entrou em vigor, inovando no disciplinamento do tema, após o início da execução do

ciclo orçamentário referente a 2015, de modo que, no referido exercício financeiro, a realização de transferências, da União a outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas dependia da adimplência do ente destinatário;

b) a sistemática do "orçamento impositivo", trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, tem aptidão para produzir os respectivos efeitos, independentemente da edição da lei complementar, a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165 da CF, de modo que, aliado ao entendimento extemado no item 'a' acima, o § 13 do art. 166 da CF se aplica a partir do exercício financeiro de 2016, ocasião em que a realização de transferências, da União a outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas passou a independe da adimplência do ente destinatário; e

c) é recomendável a alteração da Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016, a fim de esclarecer as implicações da incidência do § 13 do art. 166 da CF a partir do exercício financeiro de 2016, nas transferências, da União para outros entes federativos, de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas, no sentido tanto de viabilizar a operacionalização da novidade legislativa em foco no âmbito da Administração Pública Federal, quanto de atribuir segurança jurídica ao tema, sem prejuízo de outras eventuais modificações em atos normativos infralegais diversos aplicáveis à questão.

43. Diante do item 'c' do parágrafo '42' supra, sugere-se a remessa de expediente à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (CONJUR/MP), à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (SAJ/PR) e à Assessoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (ASJUR/CGU)^[14], para que, uma vez cientificados deste opinativo, possam analisar a possível alteração na Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016, sem prejuízo de outras eventuais modificações em atos normativos infralegais diversos aplicáveis à questão.

44. No mais, dê-se ciência deste parecer à Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades (CONJUR/MCID), à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte (CONJUR/ME), à Consultoria jurídica junto ao Ministério do Turismo (CONJUR/MTur), à Procuradoria Federal junto à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (PF/SUDAM), à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP), bem como à Assessoria Jurídica junto à Secretaria de Políticas para as mulheres (ASJUR/SPM)^[15].

45. Por último, tendo em vista a relevância do tema aqui apreciado no âmbito da Administração Pública Federal, sugere-se a cientificação deste opinativo à Comissão Permanente de Convênios e Instrumentos Congêneres (CPCIC).

À consideração superior.

Brasília-DF, 13 de maio de 2016.

Renato do Rego Valença
Advogado da União

[1] A **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**, extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (art. 1º, inciso VII), transferindo as competências, salvo sobre políticas para a juventude, e os respectivos órgãos para o **Ministério da Justiça e Cidadania** (art. 6º, inciso IV, e art. 7º, inciso IV).

[2] Em relação aos procedimentos para operacionalização das emendas individuais ao orçamento relativo ao **exercício financeiro de 2016**, editou-se a **Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39/2016** (publicada no DOU em 10/02/2016).

[3] A **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**, extinguiu a Controladoria-Geral da União (art. 1º, inciso III), transferindo as competências e os respectivos órgãos para o **Ministério da Transparência, Fiscalização**

e **Côntrole** (art. 6º, inciso II, e art. 7º, inciso II).

[4] Consiste numa série de fatos orçamentários que se sucedem, iniciando-se com a necessidade de determinado recurso, plenamente justificada, até a sua correta aplicação e posterior fiscalização [...] o ciclo orçamentário compreende as seguintes etapas: [...] iniciativa [...] apreciação [...] **execução** [...] controle [...] (LEITE, Harrisson. Manual de Direito Financeiro. *JusPodivm*. Salvador/BA. 4ª edição. 2015. P. 95-104). (Grifamos)

[5] Ressalte-se que a PEC (nº 22/2000 e 22A/2000, transformada no nº 353/2013 e, posteriormente, nos nºs 358/2013 e 359/2013), que ensejou a edição da Emenda Constitucional nº 86/2015, foi de **iniciativa parlamentar**, lembrando-se, outrossim, que a **Emenda à Constituição**, nos termos do § 3º do art. 60 da CF, **é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem que seja submetida à sanção ou ao veto do chefe do Poder Executivo.**

[6] Extrai-se que a **Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SRI-PR nº 311/2015 não ofende o § 13 do art. 166 da CF**, já que ela foi editada com o objetivo de regulamentar os procedimentos para a operacionalização das emendas individuais em relação ao exercício financeiro de **2015**, ao passo que **o mencionado dispositivo constitucional não era aplicável no exercício financeiro de 2015.**

[7] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

Art. 165 [...]

§ 9º 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 no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

[8] Observaram-se referências a essa tese, outrossim, em manifestações da **CONJUR/MCID** e da **PF/SUDAM**.

[9] Disponível em < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=56&data=10/02/2016>>. Acesso em 01 de março de 2016.

[10] O termo “transferência obrigatória”, contido no § 13 do art. 166 da CF, reclamaria interpretação sistemática, de modo a se extrair que a referida obrigatoriedade diga respeito à execução orçamentária e financeira das respectivas programações.

[11] Conforme se extrai do *caput* do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, diante, especialmente, do fato de o § 13 do art. 166 da CF não determinar a transferência de recursos, da União a outros entes federativos, como faz, por exemplo, o art. 159 da CF, mas, sim, prever disciplinamento específico (desnecessidade de adimplência do ente destinatário), no caso de eventual transferência de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas.

[12] 3.6.7. **Princípio da interpretação conforme a Constituição:** Diante de normas plurissignificativas ou polissêmicas (que possuem mais de uma interpretação), deve-se preferir a exegese que mais se aproxime da Constituição e, portanto, não seja contrária ao texto constitucional [...] **prevalência da Constituição:** deve-se preferir a interpretação não contrária à Constituição; **conservação de normas:** percebendo o intérprete que uma lei pode ser interpretada em conformidade com a Constituição, ele deve assim aplicá-la para evitar a sua não continuidade; **exclusão da interpretação contra legem:** o intérprete não pode contrariar o texto literal e o sentido da norma para obter a sua concordância com a Constituição; **espaço de interpretação:** só se admite a interpretação conforme a Constituição se existir um espaço de decisão e, dentre as várias que se chegar, deverá ser aplicada aquela em conformidade com a Constituição; **rejeição ou não aplicação de normas inconstitucionais:** uma vez realizada a interpretação da norma, pelos vários métodos, se o juiz chegar a um resultado contrário à Constituição, em realidade, deverá declarar a inconstitucionalidade da norma, proibindo a sua correção contra a Constituição; **intérprete não pode atuar como legislador positivo:** não se aceita a interpretação conforme a Constituição quando, pelo processo de hermenêutica, se obtiver uma regra nova e distinta daquela objetivada pelo legislador e com ela contraditória, em seu sentido literal ou objetivo. Deve-se, portanto, afastar qualquer interpretação em contradição com os objetivos pretendidos pelo legislador [...] (LENZA. Pedro. Direito Constitucional Esquemático. Saraiva. São Paulo. 17ª edição. 2013. P. 134-135) (Grifos nossos)

[13] Citem-se, por exemplo, a **Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011** e a **Instrução Normativa STN nº 2/2012**.

[14] Conforme externado, a **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**, extinguiu a Controladoria-Geral da União (art. 1º, inciso III), transferindo as competências e os respectivos órgãos para o **Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle** (art. 6º, inciso II, e art. 7º, inciso II).

[15] Como dito, a **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**, extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (art. 1º, inciso VII), transferindo as competências, salvo sobre políticas para a juventude, e os respectivos órgãos para o **Ministério da Justiça e Cidadania** (art. 6º, inciso IV, e art. 7º, inciso IV).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 80050001190201511 e da chave de acesso 61f54bfd

Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6749538 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENCA. Data e Hora: 31-05-2016 13:16. Número de Série: 1843715673178382964. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ANDRE RUFINO DO VALE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6749538 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE RUFINO DO VALE. Data e Hora: 01-07-2016 18:11. Número de Série: 13357071. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
