

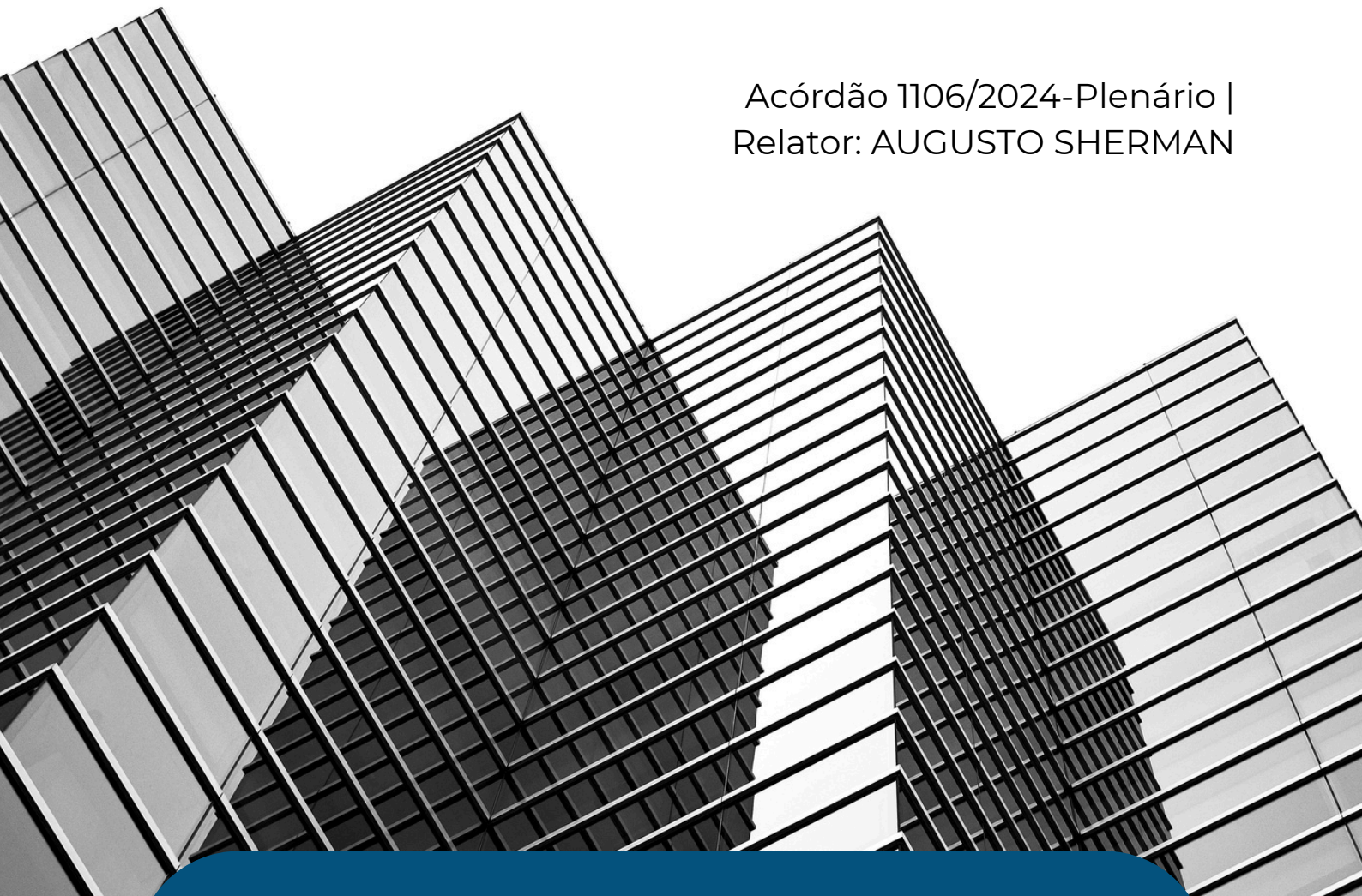


OBRAS PÚBLICAS  
**INTELIGENTES**

## **DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS**

**Edição 05 – Emendas Parlamentares só Podem Ser Inscritas  
em Restos a Pagar com Contrato Assinado**

Acórdão 1106/2024-Plenário |  
Relator: AUGUSTO SHERMAN





## EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

O Tribunal analisou consulta sobre a possibilidade de inscrição em restos a pagar de valores decorrentes de emendas parlamentares impositivas sem a celebração do respectivo contrato administrativo no mesmo exercício financeiro. Decidiu-se que não é admitida a inscrição em restos a pagar de empenhos de emendas parlamentares sem contrato administrativo formalizado no mesmo exercício, vedando-se igualmente a celebração de contratos em exercício subsequente com base em empenhos já inscritos em restos a pagar. A decisão estabelece como exceção apenas as hipóteses previstas no art. 90, §§ 8º e 9º da Lei 14.133/2021, que tratam de licitação fracassada ou rescisão contratual.

## O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

Para compreender as discussões do TCU no Acórdão 1106/2024, é essencial dominar os conceitos fundamentais sobre empenho de despesas públicas e planejamento orçamentário. Vamos explicar esses conceitos de forma clara e acessível.

### A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E SEU PAPEL

A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** é o instrumento que estabelece todas as receitas e despesas do governo federal para um exercício financeiro. Ela funciona como uma "fotografia" das contas públicas para aquele ano específico, contendo:

- **Todas as receitas previstas** (impostos, taxas, transferências)
- **Todas as despesas autorizadas** (obras, serviços, investimentos)

**Princípio fundamental:** Toda despesa pública deve estar **devidamente prevista** na LOA, garantindo o equilíbrio entre receitas e gastos.



## O PROBLEMA DO EMPENHO INADEQUADO

Frequentemente identifica dois tipos de problemas no empenho de despesas:

### A) Empenho Integral de Obras Plurianuais

Quando uma obra se estende por vários anos, empenhar todo o valor no primeiro ano causa distorções graves:

- **Comprometimento antecipado de recursos** que poderiam ser usados para outras prioridades
- **Falsa impressão** de que mais dinheiro foi gasto do que realmente foi executado
- **Dificuldade no planejamento** dos anos seguintes, que ficam com gastos "invisíveis" já comprometidos

### B) Empenho Antecipado (Quando o Gasto Será no Ano Seguinte)

Esta prática é ainda mais grave porque:

- **Registra como gasto** algo que ainda não aconteceu
- **Infla artificialmente** as despesas do ano corrente
- **Cria um déficit oculto** para o próximo ano, quando o recurso já foi comprometido mas não está disponível

## COMO DEVE SER FEITO (CONFORME A LRF, ART. 16)

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** estabelece regras claras:

#### 1. Para despesas no mesmo exercício:

- Empenhar somente o valor a ser executado naquele ano

#### 2. Para obrigações plurianuais:

- Empenhar apenas a parcela correspondente ao ano corrente
- Incluir estimativa de impacto nos dois exercícios seguintes
- Demonstrar compatibilidade com o PPA



### 3. Proibição expressa:

- Antecipar empenho de despesas que ocorrerão somente no próximo ano
- Registrar como despesa corrente valores que serão executados posteriormente

## EXEMPLO PRÁTICO:

Exemplo concreto:

Uma obra de R\$ 100 milhões em 4 anos:

Ano	Valor devido	Como tratar
2024	R\$ 25 milhões	Empenhar na LOA 2024
2025	R\$ 25 milhões	Prever no PPA
2026	R\$ 25 milhões	Prever no PPA
2027	R\$ 25 milhões	Prever no PPA

## MAS E AS EMENDAS PARLAMENTARES?

As **emendas parlamentares** são propostas de alteração ao projeto de lei orçamentária apresentadas por deputados e senadores. Elas representam uma forma de os parlamentares indicarem onde e como devem ser aplicados os recursos públicos, especialmente em seus estados e municípios.

### Tipos principais de emendas:

#### 1. Emendas Individuais

- Cada parlamentar pode apresentar
- Valor limitado por regras específicas



## 2. Emendas de Bancada

- Propostas coletivamente por deputados de um estado
- Recursos geralmente maiores que os das individuais

## 3. Emendas de Comissão

- Elaboradas pelas comissões técnicas do Congresso
- Foco em áreas específicas (saúde, educação, infraestrutura)

# O CARÁTER IMPOSITIVO DAS EMENDAS

Desde a **Emenda Constitucional 86/2015**, algumas emendas parlamentares ganharam **caráter impositivo**, o que significa que:

- ✓ O Poder Executivo é obrigado a executar os recursos previstos nas emendas
- ✓ Não é mais facultativo ao governo decidir se vai ou não aplicar esses recursos
- ✓ Exceções só são permitidas em caso de:
  - Contingenciamento geral do Orçamento
  - Inexecução por falta de capacidade técnica do ente beneficiado

## DISSECANDO O ACÓRDÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou uma consulta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) sobre a execução de emendas parlamentares impositivas e a inscrição de valores em restos a pagar sem a celebração prévia de contratos. Vamos explicar o caso e as conclusões do TCU de forma clara e didática.



## O QUE ESTAVA EM JOGO?

A consulta tratava de um dilema enfrentado pela administração pública: como conciliar a **obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares impositivas** com o **princípio da anualidade orçamentária**, que exige que as despesas sejam empenhadas e executadas no mesmo exercício financeiro.

O Mapa questionou se seria possível:

1. **Inscriver em restos a pagar** valores de emendas impositivas empenhados em um ano, **sem contrato assinado** naquele exercício.
2. **Celebrar o contrato no ano seguinte**, utilizando o empenho já inscrito em restos a pagar.

O caso surgiu de uma situação real: em 2020, o Mapa empenhou recursos de uma emenda impositiva para comprar tratores, mas não conseguiu celebrar o contrato a tempo. Em 2021, tentou usar o mesmo empenho (já inscrito em restos a pagar) para formalizar o contrato, mas enfrentou questionamentos sobre a legalidade do procedimento.

## O PROBLEMA PRINCIPAL: IMPOSITIVIDADE VS. ANUALIDADE

As **emendas parlamentares impositivas** devem ser executadas obrigatoriamente, conforme determina a Constituição. Por outro lado, a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** segue o princípio da **anualidade**, que exige que as despesas sejam empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício.

### O conflito:

- Se o órgão não consegue celebrar o contrato no ano do empenho, os recursos podem "perder" (créditos expiram).
- Inscrição em restos a pagar sem contrato pode distorcer o planejamento financeiro e aumentar o passivo público.



## O QUE O TCU ANALISOU?

O TCU avaliou se a flexibilização da anualidade seria possível no caso de emendas impositivas. Os principais pontos foram:

### a) Princípio da anualidade (Lei 4.320/1964 e Decreto 93.872/1986)

- O empenho deve estar vinculado a uma **obrigação concreta** (contrato, convênio) no mesmo exercício.
- **Exceções:** Só valem para casos específicos, como obras em andamento ou contratos plurianuais fracionados.

### b) Impacto fiscal

- Inscrições indevidas em restos a pagar **umentam o passivo público** sem garantia de execução.
- Em 2022, a União tinha **R\$ 50,2 bilhões** em restos a pagar não processados, muitos vinculados a emendas.

## CONCLUSÕES DO TCU

### 1. Regra geral:

- **Não é possível** empenhar em um ano e celebrar contrato no seguinte, mesmo com emenda impositiva.
- O empenho exige **contrato ou instrumento equivalente no mesmo exercício**.

### 2. Exceção recente (Lei 14.133/2021, art. 90, §§8º e 9º):

- Em caso de **rescisão contratual ou licitação fracassada**, saldos em restos a pagar podem ser usados para:
  - Contratar outro fornecedor (**mantido o objeto original**).
  - Realizar nova licitação (**com vantajosidade comprovada**).



### 3. Falta de planejamento:

- O TCU criticou a **ausência de estudos prévios** e a má gestão dos prazos, que levaram à necessidade de mudanças de última hora.

## RECOMENDAÇÕES DO TCU

Para evitar problemas futuros, o TCU recomendou:

- **Antecipar licitações** para garantir a celebração de contratos no mesmo exercício.
- **Não usar restos a pagar** como "reserva" para contratos futuros.
- **Incluir no Fiscobras 2024** fiscalização específica sobre a execução de emendas impositivas.

## CONCLUSÃO

O TCU analisou a consulta do Ministério da Agricultura sobre a possibilidade de inscrição em restos a pagar de valores decorrentes de emendas parlamentares impositivas sem contrato celebrado no mesmo exercício. Reconheceu que, em regra, **o empenho deve estar vinculado a uma obrigação concreta no ano da dotação orçamentária**, em observância ao princípio da anualidade. Contudo, destacou a exceção prevista na Lei 14.133/2021 (art. 90, §§8º e 9º), que permite o aproveitamento de saldos em restos a pagar em casos de **rescisão contratual ou licitação fracassada**, desde que mantido o objeto original e comprovada a vantajosidade.

O Tribunal criticou a **falta de planejamento** que levou à tentativa de celebração tardia de contratos, aumentando o risco de distorções no fluxo financeiro e no passivo público. Recomendou que os órgãos **antecipem as licitações** e cumpram as etapas da despesa dentro do mesmo exercício, além de reforçar a fiscalização por meio do Fiscobras 2024.



O caso reforça que, embora as emendas parlamentares impositivas exijam execução obrigatória, **não podem ignorar as regras orçamentárias**. A principal lição é a necessidade de **planejamento rigoroso e transparência na gestão dos recursos públicos**, evitando soluções improvisadas que comprometam o equilíbrio fiscal. A economicidade e a legalidade devem sempre guiar a administração pública.