
CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados

**AMPLIAÇÃO DO REGIME DO
ORÇAMENTO IMPOSITIVO PARA
PROGRAMAS FINALÍSTICOS E
PRIORITÁRIOS DO PPA/LDO**

Estudo Técnico
n.º 38/2015

Eugênio Greggianin

novembro/2015

RESUMO: Estudo e análise acerca da possibilidade de estender o regime do orçamento impositivo como um conceito válido para toda a lei orçamentária, com uma minuta de Proposta de Emenda Constitucional.

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

CONOF/CD

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: *conof@camara.gov.br*

1. Introdução

O **Deputado Alfredo Kaefer**, do PSDB/PR, solicita estudo e análise acerca da possibilidade de estender o regime do orçamento impositivo como um conceito válido para toda a lei orçamentária, além de uma minuta de Proposta de Emenda Constitucional nesse sentido. Pedido semelhante foi efetuado pelo **Deputado Carlos Henrique Gaguim** (PMDB-TO), Relator da Proposta de Emenda à Constituição PEC nº 2, de 2015, em tramitação, que altera o art. 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária relativa às emendas de bancada estadual, dentro de certos parâmetros.

A aprovação da EC nº 86, de 2015, definiu como de execução obrigatória apenas a programação incluída pelas emendas individuais, fato que gerou críticas iniciais quanto ao reducionismo da proposta.

A par de alguns problemas, deve-se reconhecer que a aprovação da PEC trouxe alguns benefícios ao processo orçamentário, do qual destacamos:

- a) Eliminou os problemas relativos à assimetria identificada, no período anterior, quanto ao montante de empenho de emendas por parlamentar. O princípio da execução orçamentária e financeira imparcial, independentemente da iniciativa da emenda impede o uso político da execução orçamentária como uma forma de influência no Legislativo;
- b) Estabeleceu um cronograma de execução, que passa pela indicação dos beneficiários, análise dos projetos e programas de trabalho e identificação de impedimentos, remanejamentos de programações impedidas; esse cronograma, devidamente aperfeiçoado, pode gerar maior previsibilidade e, especialmente, garantir eficácia às disposições do orçamento impositivo.

As discussões que antecederam a aprovação da PEC nº 86, de 2015, serviram para sedimentar vários conceitos acerca do orçamento impositivo, muitos dos quais constantes da LDO 2014, LDO 2015 e PLDO 2016, o que permite, atualmente, maior clareza conceitual quanto às premissas e fundamentos do orçamento impositivo.

A ampliação do regime do orçamento impositivo para todo o orçamento é uma questão complexa. Para melhor entendimento, reproduzimos neste trabalho alguns *excertos* da dissertação¹, de autoria do próprio Autor, que, ao abordar o tema das deficiências do

¹ Disponível em: file:///C:/Users/P_5104/Downloads/Dissertacao_Mestrado_em_Poder_Legislativo_-_Eugenio_Greggiani_-_As_deficiencias_do_modelo_autorizativo_e_as_perspectivas_do_orcamento_impositivo.pdf. Acesso em 07 nov 2015.

orçamento autorizativo e as perspectivas do modelo impositivo, analise o arcabouço conceitual do orçamento impositivo. Com base no estudo, delimita-se o conjunto de despesas que podem ser objeto do regime em estudo.

2. Objeto do Orçamento Impositivo

A versão original da PEC do orçamento impositivo do Senado (PEC 22/2000) tornava cogente a execução de toda a lei orçamentária. A mudança de foco, de uma regra geral para um modelo limitado à programação das emendas individuais, procurou resolver na época o problema mais urgente do ponto de vista do Legislativo - discricionariedade e baixa execução das emendas individuais. Do lado do Executivo, havia o temor justificável em relação a um regime de execução cuja repercussão orçamentária e fiscal era ainda desconhecida.

Mesmo limitado às emendas individuais, a mudança qualitativa do modelo autorizativo para o impositivo foi relevante, porque explicitou o vínculo de obrigatoriedade e responsabilidade de execução do orçamento por parte do gestor.

A LDO 2015 trouxe uma definição mais clara acerca da natureza da obrigatoriedade de execução da lei orçamentária:

Art. 54. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria.

Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais.

O dever de adotar “todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais” configura o tipo de responsabilidade (obrigação-meio) quanto à entrega de bens e serviços à sociedade (obrigação-fim).

Conforme esse entendimento, o orçamento impositivo atribui à LOA uma natureza constitutiva especial, na medida em que cria responsabilidade e obrigação de fazer. Como instrumento do planejamento determinante, o orçamento público existe para viabilizar a realização do programa de trabalho. No exame dos diferentes tipos de despesa observou-se que o modelo impositivo é compatível com programações que compõe os programas temáticos ou finalísticos do PPA, destinados à entrega de bens e serviços à sociedade.

A Tabela 01 seguinte mostra como ocorreu a distribuição, por tipo de programa, das emendas individuais impositivas nos exercícios de 2014 e 2015. Mesmo não existindo regra expressa de proibição de apresentação de emendas em programas de gestão e

manutenção, os dados indicam a vocação natural das emendas na veiculação de despesas que compõe programas temáticos ou finalísticos, cerca de 99 % das iniciativas.

Tabela 01 – Emendas Individuais Impositivas por tipo de programa – 2014 e 2015

Tipo de Programa	Em R\$ milhões			
	2014	%	2015	%
Gestão e Manutenção	100,9	1,2%	95,4	1,0%
Operações Especiais	0,1	0,0%	0,2	0,0%
Temáticos	8.607,6	98,8%	9.568,1	99,0%
Total Geral	8.708,6	100,0%	9.663,7	100,0%

Fonte: SELOR/CN - SIOP/SOF. Elab. Autor

A EC nº 86, de 2015, portanto, explicitou, para as emendas individuais, o dever jurídico de execução do orçamento, ressalvado impedimentos e observados alguns parâmetros de garantia e critérios de proporcionalidade no contingenciamento. A obrigação-fim corresponde à entrega à sociedade de uma multiplicidade de objetos², os bens e serviços correspondentes aos respectivos programas de trabalho. O sujeito passivo é a administração pública. O sujeito ativo é representado por toda a sociedade. São os cidadãos contribuintes os principais interessados pela aplicação dos recursos orçamentários, com o direito de acompanhar, fiscalizar e exigir o cumprimento das leis, sem prejuízo da atuação dos órgãos próprios.

Parlamentares exercem um papel político privilegiado na apresentação de emendas, prerrogativa constitucional. No entanto, votada a lei orçamentária, sua execução deve ser valer de critérios imparciais, independentemente da autoria.

3. Constitucionalidade do modelo impositivo

Importante ressaltar, para fins de se examinar a proposta de ampliação do regime do orçamento impositivo, os argumentos já utilizados pelo Poder Executivo em relação a esse modelo. Durante a tramitação da PEC do orçamento impositivo, alegou-se³ infração à cláusula pétrea da CF – a separação dos Poderes - defendendo-se que o caráter autorizativo da lei é intrínseco ao exercício da função administrativa, não cabendo ingerência do Legislativo. Ao impor a necessidade de execução de todas as despesas – perspectiva inicial da PEC

² Um dos problemas já apontado nesse trabalho é o fato de que o objeto específico (e respectivo beneficiário) somente é definido e conhecido durante a execução orçamentária, seleção que é delegada a cada Autor da Emenda.

³ Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. PEC nº 565, de 2006. Voto em separado. Dep. José Genoíno. Disponível em:

22/2000 - SF, o Legislativo estaria impedindo o Executivo de cumprir sua responsabilidade de promover o equilíbrio orçamentário, diante da rigidez absoluta de gastos, inconciliável com a necessidade de solvência do Estado.

Afirmou-se que o orçamento impositivo seria uma redundância, a se admitir como válido o fundamento geral de que os orçamentos são feitos para serem executados. Mas, condenando-se a transformação desse princípio em preceito operacional rígido, diante das imprecisões e da dinâmica da administração⁴.

De outro lado, a previsão durante a tramitação da PEC nº 565-A da possibilidade de justificar impedimentos à execução e a limitação do modelo a uma pequena parcela da RCL, debilitaram alegações iniciais contrárias.

Outro argumento jurídico, no entanto, trazia maior preocupação quanto à sustentação do modelo. Dependendo de como as disposições forem interpretadas, a inconstitucionalidade pode ser arguida com base no princípio da **igualdade na lei**. Se todas as programações da lei orçamentária, provenientes de emendas ou não, são apreciadas segundo o mesmo rito e deliberadas pelo mesmo corpo legislativo, as diferenciações tem que se basear em critério justificável. A propósito, Parecer da Advocacia Geral da União no Mandado de Segurança proposto por ex-parlamentar⁵, propugnou, em caráter eventual - caso não prevaleçam os argumentos contrários ao impetrante - pela inconstitucionalidade da previsão de emendas individuais de execução obrigatória em emenda constitucional e em lei formalmente ordinária (LDO), dada a afronta ao art. 2º da Constituição. O órgão consultivo registra que o modelo impositivo, ao interferir na execução orçamentária, prerrogativa exclusiva do Executivo, afeta o princípio da separação dos poderes do estado, que tem natureza de cláusula pétrea. Quanto à LDO, argumenta pela inconstitucionalidade da previsão de normas gerais que concedam **privilégios** à execução de programações orçamentárias apenas pelo fato de serem incluídas por emendas (grifo nosso).

Deve-se ressaltar, no entanto, que ao se promover critério isonômico quanto à incidência do contingenciamento nas programações da LOA, incluídas ou não por emendas,

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1067544&filename=Tramitacao-PEC+565/2006. Acesso em 02 nov. 2014.

⁴ PEC nº 565-A, Comissão Especial, Voto em Separado do Dep. Ricardo Berzoini e outros. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1113044.pdf>. Acesso em 24 set. 2014.

⁵ Parecer nº 00772/2015/CONJURMP/CGU/AGU NUP: 03000.201132/201530, relativo ao Mandado de Segurança nº 21864/DF; Impetrante: Carlos Roberto Massa Júnior; Impetrados: Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Relações Institucionais; Assunto: Emendas individuais de execução obrigatória propostas por Deputado Federal não reeleito para o mandato de 2015/2018 incluídas no Orçamento de 2015. Negativa de acesso aos Sistemas SICONV e SIOP. Em atenção ao princípio da eventualidade, inconstitucionalidade da previsão em emenda constitucional (EC) e lei ordinária (LDO). Precedente do Supremo Tribunal Federal. Pela denegação da segurança.

ficou claro que o fim visado do novo modelo não foi o de construir uma desigualdade ou privilégio, mas o de garantir tratamento equitativo ou uniforme.

Mas, permanece o desafio de fazer convergir o objeto das emendas individuais com o conjunto das políticas públicas e com as prioridades da LDO.

4. As despesas discricionárias finalísticas como objeto do modelo impositivo

Partindo-se do princípio de que o sistema de planejamento e orçamento tem força vinculante, busca-se selecionar as categorias de despesa que podem se beneficiar desse conceito, considerando-se a complexidade e características dos itens que compõe a lei orçamentária, que estima receita e fixa diferentes tipos de despesas.

De acordo com a Constituição, a lei orçamentária estima receitas e fixa despesas. Quanto à previsão das receitas, revogado o princípio de sua anualidade⁶, sua estimativa na lei orçamentária tem caráter estimativo e formal, não criando vínculo ou obrigação. Apesar de constarem na lei orçamentária, sua realização depende basicamente da legislação tributária e da evolução da arrecadação durante o exercício. A aplicação do modelo impositivo de execução das despesas exige, por coerência, que as receitas sejam estimadas na LOA de forma realista. A lei fiscal prevê a observância de metodologia lastreada na legislação vigente⁷ e nos parâmetros macroeconômicos.

Nas **despesas obrigatórias** o crédito orçamentário é uma decorrência de norma constitucional ou legal preexistente, aspecto exaustivamente destacado na doutrina. As despesas obrigatórias mais significativas têm origem nos gastos com pessoal e encargos sociais, pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais e transferências constitucionais e legais a estados e municípios.

A tendência de crescimento das despesas obrigatórias relaciona-se à tradição de perpetuação de normas, tanto no que tange aos tributos como daquelas que implicam aumento da despesa pública. O grau de rigidez do orçamento da União é evidenciado pela elevada representatividade dos gastos obrigatórios, cerca de 90 % da despesa total.

O vínculo obrigacional da execução de despesas obrigatórias e financeiras decorre de lei material ou de encargos contratuais financeiros assumidos pelo estado, e não do

⁶O princípio da anualidade da receita, na vigência da Constituição de 1946, determinava que nenhum tributo podia ser cobrado, em cada exercício, sem prévia autorização orçamentária anual (art. 141, § 34) (BRASIL, 1946).

⁷A LDO já admitiu a inclusão de receitas condicionadas à aprovação de legislação.

orçamento propriamente dito. Ainda assim, tais despesas devem constar da lei orçamentária como uma condição de ordem constitucional a que se submetem todas as despesas públicas (CF, art. 167, II).

Não faz sentido a aplicação do regime do orçamento impositivo para garantir a execução de despesas que já são obrigatórias. Os efeitos de sua inclusão na lei orçamentária são basicamente estimativos, refletindo obrigação preexistente, descabendo quando da aprovação do orçamento, juízo político quanto ao mérito e oportunidade do gasto. A fixação dessas despesas no orçamento decorre em geral de mero cálculo para refletir o crescimento vegetativo e demais ajustes.

Por exclusão, definem-se despesas **discricionárias** como contraponto às despesas obrigatórias⁸. Em relação às mesmas, admite-se a intervenção do Parlamento sobre as mesmas, uma tradição antiga, com ressalvas. Ao contrário das obrigatórias, as despesas discricionárias são alvo frequente de contingenciamento, mecanismo de bloqueio provisório do empenho e pagamento das programações aprovadas na lei orçamentária.

Aprovada a lei orçamentária, a execução das despesas discricionárias se dá em benefício de contratos e convênios já existentes ou da assunção de novos compromissos⁹. Quanto aos contratos e convênios¹⁰, princípios e cláusulas exorbitantes de direito administrativo emprestam ao gestor grande poder discricionário de adiamento, alteração ou rescisão unilateral, desde que demonstrado o interesse público.

Não havendo norma anterior, é no processo de planejamento e orçamento onde deve ser concentrar a avaliação e a decisão quanto ao mérito e oportunidade das despesas discricionárias. Nesse caso, portanto, a autorização orçamentária não apenas fixa um teto de gastos, mas também especifica o programa de trabalho a ser cumprido pela administração pública. No modelo impositivo, ínsito o dever de cumprimento do orçamento pelo gestor, a definição das despesas gera efeitos constitutivos especiais.

Daí a necessidade de exame mais detido sobre essa espécie de despesa, pois é de onde se pode extrair alguma repercussão ou diferença prática da aplicação dos modelos em discussão, como ilustrado no Quadro 1.

⁸ As despesas consideradas obrigatórias encontram-se relacionadas em anexo da LDO.

⁹ Conforme o § 4º do art. 16 da LRF, o empenho e a licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, no caso de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias

¹⁰ No caso dos convênios e congêneres, o vínculo é mais tênue, porque representam mero ajuste de cooperação entre a União e demais entes da Federação ou com entidades privadas, devendo-se aprofundar a análise dos reflexos do modelo impositivo nessa espécie de despesa.

Quadro 1 - Modelo autorizativo e impositivo – natureza jurídica

Item	Modelo Autorizativo	Modelo Impositivo (determinante)
Texto da Lei	Características de abstração e generalidade de lei material	
Receitas Orçamentárias	Caráter estimativo, não limitam a arrecadação. Possibilidade de alteração pelo Legislativo apenas em caso de erros ou omissões (CF, art. 166, § 3º, III; LRF, art. 11, § 1º).	
Despesas obrigatórias	Caráter autorizativo e limitativo (CF, art. 167, II). Os limites orçamentários são mitigados (caráter estimativo) pelos textos das LOAs que autorizam sua suplementação por decretos. Possibilidade de alteração pelo Legislativo apenas em caso de erros ou omissões (CF, art. 166, § 3º, III).	
Despesas discricionárias	Caráter autorizativo e limitativo (CF, art. 167, II). Possibilidade de acréscimo e cancelamento no Legislativo (CF, art. 165, § 3º).	
	Faculdade de execução, orçamento como possibilidade ou mera permissão de execução das despesas.	Dever de execução diante do caráter determinante (CF, art. 174; art. 74, II e II; art. 165 e 166); compromisso e dever político de execução.

Fonte: Constituição Federal e LOA. Elab. Autor.

As despesas discricionárias, por sua vez, são compostas de uma grande variedade de despesas que possuem especificidades próprias e que devem ser melhor conhecidas para que se possa avaliar a repercussão e a viabilidade do orçamento impositivo.

Nesse sentido, adotam-se, como ponto de partida, as classificações e conceitos utilizados no PPA e na LDO.

O Plano Plurianual 2012-2015¹¹ classifica os programas do governo basicamente em duas grandes espécies¹²: a) programas de gestão, manutenção e serviços ao estado, corresponde às ações orçamentárias destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental; e, b) programas temáticos, denominados de finalísticos no PPA anterior, definidos como aqueles orientados para a entrega de bens e serviços à sociedade.

A LDO¹³, ao tratar das metas e prioridades, sinaliza a existência de uma gradação classificatória, que denota, dentre as despesas **discricionárias**, características e prioridade

¹¹ O art. 5º da Lei nº 12.593, de 2012 – PPA 2012-2015 - classifica os programas do governo em temáticos (inclui despesas obrigatórias e discricionárias), que são aqueles orientados para a **entrega de bens e serviços à sociedade**; e de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que corresponde às ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Essa classificação foi mantida no PL-PPA 2016-2019, que classificou Programa Temático como aquele organizado por **recortes selecionados de políticas públicas**, que expressa e orienta a ação governamental para a **entrega de bens e serviços à sociedade**; e, Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, como aquele que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

¹² Observe-se que os programas citados do PPA podem ser constituídos por despesas obrigatórias ou discricionárias.

¹³ Lei nº 12.708, de 2012 – LDO para 2013. Art. 4º. As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2013, atendidas as despesas contidas no Anexo V (despesas obrigatórias) e as de **funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**, correspondem às ações relativas ao **PAC, ao Plano Brasil sem Miséria - PBSM** e ao Anexo VII (metas e prioridades) (...) (**grifo nosso**). Obs.: o Anexo VII foi vetado pelo Executivo. (...); Art. 7º (...), § 4º (...): I - **financeira** (RP 0); II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) **obrigatória**, quando constar do Anexo V (RP 1); b) **discricionária e não abrangida pelo PAC** (RP 2); ou, c) **discricionária e abrangida pelo PAC** (RP 3); (**grifo nosso**).

distinta: a) destinadas ao funcionamento da administração pública (não finalísticas); b) despesas finalísticas prioritárias; e, c) despesas finalísticas não-prioritárias.

Propõe-se, então, a seguinte classificação quanto às despesas discricionárias:

a) Despesas discricionárias de gestão e manutenção da administração pública (não finalísticas).

Trata-se do conjunto de despesas discricionárias não finalísticas que compõe os programas de voltadas à gestão e manutenção da administração pública, a exemplo dos gastos com apoio administrativo. No PPA 2012-2015 esse conjunto é representado pelas ações discricionárias destinadas aos programas de apoio, gestão e manutenção do governo¹⁴.

Nos textos das LDOs, as despesas com funcionamento dos órgãos e entidades foram reconhecidas como uma categoria diferenciada, com elevado grau de rigidez, quase-obrigatórias, incluídas, em uma escala decrescente de obrigatoriedade e rigidez, logo após as despesas obrigatórias.

O dever de execução das despesas voltadas à gestão e manutenção decorre do princípio da continuidade da administração pública. Não se relacionam diretamente com a entrega de bens e serviços para a sociedade, por isso não são consideradas finalísticas. Não parece fazer sentido o Legislativo fixar maior garantia de *execução* de despesas que tem como principal interessado os próprios gestores do Executivo, já que representam o meio de organização e sobrevivência da máquina administrativa¹⁵.

Saliente-se que o fato dessas despesas não se ajustarem ao modelo de orçamento impositivo em análise não as torna menos importantes ou relevantes para a administração. Trata-se, na verdade, de reconhecer que possuem natureza e finalidade distinta daquelas destinadas aos programas finalísticos.

As despesas discricionárias de gestão e manutenção são geralmente autorizadas com base em programações genéricas, a exemplo de “gestão e manutenção do programa x”, na forma de atividades e sem produtos ou metas específicas, podendo açambarcar uma infinidade de providências e contratos. A lei orçamentária não fixa objeto certo e determinado, hábil a delimitar o dever de execução. Observe-se ainda que as despesas com pessoal, ainda que integrem programas de gestão e manutenção, são obrigatórias.

¹⁴ No PPA 2008-2011 (art. 4º da Lei nº 11.653, de 2008), os programas de apoio administrativo tinham como objetivo prover os meios administrativos necessários aos programas finalísticos. Os programas finalísticos, de outro lado, ofertavam bens e serviços diretamente à sociedade, gerando resultados passíveis de aferição por indicadores.

¹⁵ A CF (art. 63) não admite aumento de despesas nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República, o que inclui aquelas destinadas à organização e funcionamento da administração federal.

As **despesas finalísticas**, de outra parte, são aquelas necessárias ao cumprimento do conjunto de programas temáticos ou finalísticos do PPA. Tais despesas podem ser discricionárias e também obrigatórias. Interessa, para o modelo impositivo, apenas aquelas discricionárias. O caráter vinculante de sua execução decorre de sua associação com o conjunto de produtos e metas definido no sistema de planejamento e orçamento, cogência de ordem política determinada pela necessidade de entrega de bens e serviços públicos à sociedade, contraprestação do estado pelas receitas auferidas. Por isso são de maior interesse do Legislativo e da sociedade. Essas programações são representadas em geral por projetos ou atividades específicas, contendo produtos e metas.

De forma diversa do que ocorre com as demais classes de despesas, é de grande relevância a adequada caracterização do programa de trabalho, bem como a qualificação e quantificação das metas e produtos. Esses elementos é que permitem a verificação da compatibilidade e o exame da coerência dos planos e orçamentos com os direitos sociais e as políticas públicas. Dentre as despesas discricionárias finalísticas pode-se distinguir pelo menos duas subclasses, conforme sejam consideradas prioritárias ou não.

b) Despesas discricionárias finalísticas e prioritárias

O constituinte optou pela definição, dentro do processo de planejamento e orçamento, de um quadro de prioridades, papel atribuindo à LDO (CF, art. 166, § 2º). De modo geral as LDOs¹⁶ tem considerado como **prioritárias**, de forma genérica, as despesas com o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, e, num segundo momento, o PBSM – Plano Brasil sem Miséria. O PAC é voltado principalmente para os grandes investimentos públicos e o PBSM relacionado a um conjunto de ações na área social. As tentativas do Legislativo de incluir outras prioridades na LDO foram vetadas, com poucas exceções¹⁷.

O PAC corresponde a um conjunto de programações selecionadas objeto de tratamento diferenciado na elaboração e na execução orçamentária em relação às demais despesas. Destaque-se a facilidade de sua inclusão no orçamento, ao se valer da redução de meta de resultado fiscal, o contingenciamento reduzido, a garantia de fluxo financeiro e de inscrição em restos a pagar, a ampla flexibilidade de remanejamento e a facilidade de transferência para estados e municípios, aspectos melhor examinados no próximo capítulo.

c) Despesas discricionárias finalísticas não prioritárias

As despesas discricionárias finalísticas **não prioritárias** são definidas por exclusão das despesas prioritárias. Praticamente todas as programações incluídas por emendas

¹⁶ A exemplo do art. 4º da Lei nº 12.708, de 2012 – LDO para 2013.

¹⁷ Em 2014, as programações incluídas por emendas individuais (no regime do orçamento impositivo) foram genericamente consideradas prioritárias. O PLDO 2015 não trouxe qualquer indicação de prioridade.

ao projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional destinam-se aos programas temáticos, ou finalísticos, contemplando despesas discricionárias¹⁸.

Algumas das espécies de despesas analisadas recebem, desde a elaboração do projeto de lei orçamentária, um classificador próprio - identificador de resultado primário - RP¹⁹. Os programas, finalísticos ou não, podem contemplar despesas para aplicação direta da União, ou também para execução por outros entes da federação ou entidades privadas, o que é diferenciado na LOA por meio do indicador de modalidade de aplicação - MA²⁰.

Com base na análise e na classificação sugerida, apresenta-se, no **Quadro 2**, para cada uma das categorias analisadas, as políticas públicas típicas associadas, a natureza e o efeito jurídico da aprovação da despesa na LOA e a possibilidade das programações serem alteradas pelo Congresso Nacional durante a apreciação. Indica-se também, na coluna da execução orçamentária, como cada tipo de despesa é atingido pelo contingenciamento.

Conclui-se pela inviabilidade da aplicação do conceito do orçamento impositivo às receitas, obviamente, e também, *a priori*²¹, quanto às despesas financeiras e obrigatórias. Despesas obrigatórias, como visto, refletem vínculos preexistentes que impõe ao Estado um dever jurídico de execução. O orçamento não determina, mas é determinado por tais encargos.

Justificou-se porque despesas voltadas aos programas de gestão e manutenção, não finalísticos, não devem ser objeto do orçamento impositivo. Não relacionados diretamente com a entrega de bens e serviços para a sociedade, tem dinâmica própria e atendem precipuamente ao interesse da própria administração.

Diferente é a situação das despesas discricionárias finalísticas. É o caráter impositivo ou não da LOA, como instrumento do planejamento determinante, que pode garantir a implementação das políticas públicas e a efetiva entrega de bens e serviços para a sociedade. Admite-se, nesse caso, uma natureza constitutiva especial da LOA, porque cria

¹⁸ Quando da aprovação do regime impositivo das emendas individuais na LDO 2014, as emendas individuais passaram a ser consideradas prioritárias (art. 4º da Lei nº 12.919, de 2013).

¹⁹ Art. 7º, § 4º da Lei nº 12.708, de 2012 (LDO para 2013): O identificador de Resultado Primário (RP) tem como finalidade auxiliar a apuração do superávit primário (...) se a despesa é: I - financeira (RP 0); II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo: a) obrigatória, quando constar do Anexo V (RP 1); b) discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 2); ou c) discricionária e abrangida pelo PAC (RP 3); (...)

²⁰ Art. 7º, § 7º da Lei nº 12.708, de 2012 (LDO para 2013): § 7º. A Modalidade de Aplicação - MA destina-se a indicar se os recursos serão aplicados: I - diretamente, pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, em decorrência de descentralização de crédito orçamentário, por outro órgão ou entidade integrante dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social; II - indiretamente, mediante transferência, por outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades ou por entidades privadas, exceto o caso previsto no inciso III deste parágrafo; ou III - indiretamente, mediante delegação, por outros entes da Federação ou consórcios públicos para a aplicação de recursos em ações de responsabilidade exclusiva da União que impliquem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais.

²¹ Algumas despesas financeiras, a exemplo dos subsídios, ainda que reguladas por leis específicas, tem montante definido pelo orçamento.

direito novo, gerando vínculo de obrigatoriedade (obrigação de fazer) e responsabilidade pela execução das metas do plano de trabalho. Se subtraído esse efeito da LOA, fragiliza-se o principal instrumento e canal de participação das demandas sociais. Portanto, é o conjunto de despesas discricionárias finalísticas, prioritárias ou não, como indicado no Quadro da página seguinte (o que inclui as programações incluídas pelas emendas), que pode ser beneficiado pelo modelo impositivo.

Delimita-se assim, teoricamente, o conjunto mais amplo possível de despesas que podem ser objeto do regime em estudo. Nada impede, no entanto, que o dever de execução do modelo impositivo seja aplicado apenas para um conjunto selecionado de programas prioritários. Dadas as dificuldades da administração pública e a complexidade de despesas públicas, a própria Constituição prevê a demarcação de um conjunto limitado de ações prioritárias ou estratégicas, e que devem constar do PPA e da LDO.

Quadro 3 - Receitas e Despesas na LOA – Aplicabilidade do modelo impositivo

Receita e Despesas Orçamentárias – Espécies (classes e subclasses)		Políticas públicas típicas associadas	Natureza e efeito da aprovação da LOA	Elaboração Orçamentária – Alteração no Congresso Nacional	Execução orçamentária	Aplicabilidade do Orçamento Impositivo	
Receita		Política tributária (legislação tributária).	Estimativa (não limita a arrecadação).	Possibilidade de reestimativa (correção de erros e omissões).	Possibilidade de Reestimativa (art. 9º LRF)	Exige estimativas realistas.	
Despesas Financeiras (obrigatórias)		Política fiscal (metas fiscais.)	Autorizativa e declaratória (condicionada pela legislação e pelos contratos financeiros).	Cancelamento vedado, salvo erros e omissões.	Não contingenciável.	Não. A obrigatoriedade tem origem na legislação e nos contratos .	
Despesas Obrigatórias	Despesas obrigatórias (legislação atual)	Políticas públicas finalísticas ou não (previdência, saúde, educação, assistência, bolsa família e encargos (sentenças, transferências constitucionais e legais).	Autorizativa e declaratória (condicionada pela legislação).	Cancelamento vedado, salvo erros e omissões.	Não contingenciável. Algumas despesas obrigatórias estão sujeitas a controle de fluxo financeiro (cronograma)	Não. A obrigatoriedade tem origem na legislação.	
	Novas despesas obrigatórias (discricionárias, enquanto não aprovada a legislação)	Reservas para novos gastos obrigatórios (ex. aumentos pessoal, salário-mínimo).	Autorizativa (condicionante da legislação).	Cancelamento possível.	Contingenciável, enquanto não aprovada a nova legislação.	Em termos. A aprovação da dotação orçamentária é uma condição de admissibilidade para a edição da legislação.	
Despesas Discricionárias	Não-Final.	Gestão e manutenção (funcionamento)	Gestão e manutenção dos programas, apoio administrativo.	Autorizativa (condicionada pela necessidade de manutenção dos órgãos e serviços existentes).	Cancelamento possível, mas em % reduzido no caso de GND 3 (parâmetros fixados no parecer preliminar).	Contingenciável.	Não. As despesas de gestão e manutenção, não finalísticas, devem ser as mínimas possíveis.
	Finalísticas (entrega de bens e serviços)	Prioritárias PAC e PBSM	Políticas públicas finalísticas prioritárias (investimento e gastos sociais).	Autorizativa e constitutiva-vinculante (cumprimento do plano de trabalho, com metas e produtos).	Cancelamento restrito e inócua tendo em vista as disposições da LDO, do texto da LOA e do parecer preliminar.	Contingenciamento reduzido, ampla margem de remanejamento, privilégios na execução.	Sim. Relevante
		Não-prioritárias Demais programações finalísticas não prioritárias	Demais políticas públicas finalísticas (inclui emendas).	Autorizativa e constitutiva-vinculante (cumprimento do plano de trabalho, com metas e produtos).	Demais programações: cancelamento possível, mas em % reduzido no caso de GND 3 (parâmetros fixados no parecer preliminar).	Contingenciável.	
				Emendas coletivas e individuais	Contingenciamento elevado e discricionário, antes da EC nº 86, de 2015. Após a EC nº 86, o CONTINGENCIAMENTO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS FOI LIMITADO À PROPORÇÃO DAS DEMAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS		

Fonte PPA 2012-2015; LDO 2014; Parecer Preliminar PLOA 2014; Elab.: Autor;

5. Aderência do modelo conceitual às atuais classificações da LOA

Pretende-se verificar se viável a tipologia sugerida considerando-se as limitações dos atuais classificadores de despesa do PPA e da LOA. E estimar o impacto quantitativo da aplicação do modelo conceitual proposto, um regime voltado a todas as programações discricionárias que integram programas temáticos ou finalísticos, prioritários ou não.

Com esse propósito é mostrada em primeiro lugar a Tabela 1 que organiza os diversos tipos de programas de governo²² de acordo com o classificador de resultado primário²³, tomando-se como base os valores da LOA 2012.

Tabela 1 – LOA 2012 – Indicador RP x Tipo de Programa

RP - Indicador de Resultado Primário	Operações Especiais	%	Gestão e Manutenção	%	Temático/Finalístico	%	total
0 - Financeira	1.071.176	82,15%	14.237	6,70%	15.930	2,50%	1.101.343
1 - Primária obrigatória	229.620	17,61%	177.534	83,10%	475.586	75,20%	882.739
2 - Primária discricionária	2.401	0,18%	21.160	9,90%	100.257	16%	123.817
3 - PAC	762	0,06%	790	0,40%	41.007	6,50%	42.559
Total geral	1.303.958	100,00%	213.721	100,00%	632.780	100,00%	2.150.459

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Os programas de operações especiais (encargos) são constituídos basicamente por despesas financeiras e obrigatórias. A maior parcela dos programas de gestão e manutenção (inclui gastos com pessoal) é obrigatória. Cerca de três quartos dos programas finalísticos são obrigatórios (a exemplo das despesas com previdência, saúde, educação). Os números evidenciam a elevada composição de despesas obrigatórias e financeiras no orçamento (rigidez orçamentária).

Do universo das despesas discricionárias, a tabela destaca a predominância de programas temáticos (finalísticos), prioritários (PAC) ou não (RP 2), a categoria de interesse do modelo impositivo.

Para verificar as taxas médias de execução dessas diferentes classes de despesa, a Tabela 2 seguinte mostra valores inicialmente orçados (coluna a), o efeito dos acréscimos e cancelamentos dos créditos adicionais (coluna b), os montantes empenhados (coluna c) e os valores pagos (coluna d), o que permite tirar algumas conclusões.

²² Programas de Gestão e Manutenção, Programas Temáticos (finalísticos) e Programas Especiais.

²³ IRP da LDO e tipo de programa do PPA. Foram agregados os programas de gestão e manutenção com aqueles de apoio às políticas públicas, bem como os programas finalísticos (resíduo do PPA anterior) com os temáticos.

Tabela 2 – Execução da LOA 2012 - Indicador RP x Tipo de Programa

Em R\$ mil

Item	LOA (a)	LOA/créditos (b)	Empenhado (c)	Pago (d)	Alteração % (b/a)	Ex. Orç. 1 % (c/b)	Ex. Orç. 2 % (c/a)	Ex. Fin. % (d/c)
0 - Financeira (1)	1.101.343	1.140.806	815.328	803.493	103,6%	71,5%	74,0%	98,5%
1 – Prim. obrigatória	882.739	902.091	880.055	837.099	102,2%	97,6%	99,7%	95,1%
2 – Prim. discricionária	123.817	139.867	90.522	53.491	113,0%	64,7%	73,1%	59,1%
Temático/Finalístico	100.257	110.115	68.502	38.446	109,8%	62,2%	68,3%	56,1%
Gestão/Manutenção	21.160	24.297	19.420	13.933	114,8%	79,9%	91,8%	71,7%
Operações Especiais	2.401	5.455	2.601	1.112	227,2%	47,7%	108,3%	42,8%
3 - PAC (prioridade)	42.559	73.954	53.891	18.012	173,8%	72,9%	126,6%	33,4%
Temático/Finalístico	41.007	69.082	50.061	17.299	168,5%	72,5%	122,1%	34,6%
Gestão/Manutenção	790	2.584	2.286	140	326,9%	88,5%	289,3%	6,1%
Operações Especiais	762	2.288	1.543	573	300,5%	67,4%	202,7%	37,1%
Total geral	2.150.459	2.256.717	1.839.796	1.712.095	104,9%	81,5%	85,6%	93,1%

Fonte: SIOP/MPOG (2012). Elaboração: Autor.

Obs.: LOA 2012. Inclui refinanciamento da dívida igual a R\$ 297,1 bilhões;

As despesas financeiras e obrigatórias têm elevado percentual de pagamento em relação ao valor empenhado no exercício (% de execução financeira). São orçadas com grande folga e flexibilidade em relação às necessidades de empenho ²⁴.

Como esperado, é elevada a execução orçamentária das despesas obrigatórias.

As despesas discricionárias (não prioritárias), constituídas principalmente por programas temáticos (finalísticos), apresentam reduzida execução orçamentária (64,7 % do autorizado) e financeira (59,1%), coerente com o modelo autorizativo. Os programas discricionários de gestão e manutenção, de interesse da própria administração, apresentam taxas de execução orçamentária superiores àquelas dos programas temáticos.

O PAC, que representa a classe das despesas discricionárias prioritárias, é constituído principalmente por programas temáticos. Observa-se a grande variação entre a dotação inicial e os valores autorizados (% alteração). A definição volátil do PAC²⁵ permite reclassificar programações durante a execução orçamentária. A execução orçamentária em relação ao autorizado (que inclui as alterações) é de 72,9 %. No entanto, em relação à LOA aprovada (Ex. Orç. 2), o percentual é de 126,6 %, ou seja, no PAC, os valores empenhados excedem o orçamento inicial.

Os valores finais pagos do PAC, no entanto, são baixos em relação aos valores empenhados. Provavelmente pela existência de inúmeras obras de execução plurianual.

²⁴ A tabela considera as despesas com refinanciamento da dívida (rolagem).

²⁵ O PAC pode ser ampliado ou alterado, a qualquer momento, por decreto, com a troca de identificador próprio.

Observe-se ainda que os valores inscritos em restos a pagar de programações do PAC mantinham, na época, privilégios fiscais de execução (reduzidor fiscal) nos anos seguintes, um incentivo à provisão de autorizações. A elevação do estoque de restos a pagar de programações do PAC aumenta a margem de manobra do Executivo.

Portanto, afora atipicidades, a exemplo das operações especiais²⁶, as classificações mostradas, com alguns ajustes, permitem segregar as classes e subclasses de despesas para efeito de aplicação do modelo impositivo. Ademais, as taxas de execução orçamentária e financeira parecem coerentes com as características apontadas para os diferentes tipos de despesa. Os valores da LOA 2012 mostram que a extensão do modelo impositivo para toda a LOA (dotação inicial) atingiria um montante de cerca de R\$ 141 bilhões, 6,6 % do orçamento global, o que corresponde a cerca de R\$ 41 bilhões do PAC e de aproximadamente R\$ 100 bilhões das demais despesas discricionárias. Ou seja, em 2012, as despesas discricionárias finalísticas (exceto PAC) foram empenhadas a menor em cerca de R\$ 31,7 bilhões (100,2 - 68,5).

O quadro seguinte mostra o detalhamento com os valores empenhados dos principais programas associados às classificações utilizadas. Do universo das despesas discricionárias, a execução (empenhado) dos programas temáticos não prioritários atingiu o valor de R\$ 68,5 bilhões, inferior, portanto, à dotação inicial (R\$ 100,2 bilhões). A execução dos programas prioritários (PAC) alcançou cerca de R\$ 50,0 bilhões, superior aos valores iniciais da LOA!

Ora, se a pretensão do orçamento impositivo é a de garantir a execução das programações incluídas na LOA, os números sinalizam que o orçamento impositivo exigiria em 2012 a ampliação dos limites de empenho em pelo menos R\$ 31,7 bilhões.

Ao mesmo tempo, os valores empenhados do PAC são maiores do que os iniciais. Isso mostra que as programações consideradas prioritárias pelo governo federal já apresentam um grau de execução compatível com a finalidade do orçamento impositivo, ao contrário das demais programações. Ou seja, o contingenciamento necessário para manter a meta fiscal é realizado preferencialmente nas demais despesas discricionárias.

²⁶ As operações especiais são encargos ou transferências para outros entes, não gerando um produto específico.

6. Minuta²⁷ de Proposta de Emenda Constitucional que amplia o escopo do orçamento impositivo

Com base no exposto, segue sugestão contendo minuta que altera o atual texto da Constituição Federal, com o objetivo de ampliar o escopo do orçamento impositivo. Com esse propósito foram inseridas novas disposições no art. 165 da CF, que trata de princípios gerais aplicáveis a todo o orçamento.

O art. 166 refere-se à repercussão das normas gerais sobre execução do orçamento quanto às emendas. Portanto, as disposições incluídas no art. 165 pretendem harmonizar e estender o dever de execução, explicitado na EC nº 86, de 2015, apenas para as emendas individuais, como uma garantia de execução orçamentária que pode ser aplicada ao conjunto de programações estratégicas e prioritárias, como definido no PPA e da LDO.

Fica esclarecido que o dever de execução das programações orçamentárias estratégicas e prioritárias ocorre dentro das limitações fiscais, o que garante o equilíbrio orçamentário. Programações estratégicas e prioritárias são aquelas que atendem aos critérios do PPA e da LDO, o que permite conciliar o orçamento impositivo com os demais instrumentos de planejamento e orçamento da Constituição (PPA e LDO).

A disciplina por meio do PPA e da LDO garante maior flexibilidade e evita rigidez operacional. Ademais, a lei complementar de finanças públicas poderá estabelecer critérios gerais e disciplina acerca da execução orçamentária.

Na sugestão apresentada, achou-se importante enunciar o princípio do realismo e da fidedignidade na elaboração da lei orçamentária, o que previne orçamentos inflados. A retratação fiel do quadro das finanças públicas no orçamento permite melhor planejamento fiscal e valoriza o papel do Legislativo.

Dentre as disposições, fica esclarecido a natureza e a finalidade do orçamento impositivo – dever de adotar todos os meios para a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Essa norma reproduz redação já existente nas LDOs (2014, 2015 e PLDO 2016 em tramitação). Dá sentido ao acompanhamento e à fiscalização, porque permite a cobrança de resultados por parte da sociedade.

²⁷ A elaboração da minuta contou com a colaboração dos Consultores de Orçamento Graciano Rocha Mendes e Ricardo Alberto Volpe, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

A ampliação do regime de obrigatoriedade de execução, definido inicialmente apenas para as emendas individuais, quebra o círculo vicioso do orçamento autorizativo que permite a inércia e a discricionariedade do gestor. Ampliado para o conjunto de programas estratégicos e prioritários, pode ensejar a uma nova dinâmica na administração pública, valorizando o debate e o acompanhamento de metas e resultados.

A responsabilidade pela execução das programações orçadas pode provocar, com o tempo, mudanças importantes na gestão, porque atua no sentido de corrigir as deficiências do orçamento-ficção, adotando-se orçamentos mais realistas e focados em metas e resultados, o que pode trazer maior eficiência na execução. Observe-se que, pela definição dada, o dever de execução não está vinculado diretamente à obrigatoriedade do gasto, mas ao cumprimento do plano de trabalho, qual seja, a entrega de bens e serviços à sociedade.

Na referência à lei complementar suprimem-se disposições que podem ser disciplinadas em regulamentação infraconstitucional, ou na lei de diretrizes orçamentárias.

Mantém-se, no art. 166, a regra atual que limita a apresentação de emendas individuais a 1,2 % da RCL do PLOA, harmonizada, no entanto, com o princípio geral de garantia de execução orçamentária prevista no art. 165. Essa mesma garantia de execução das emendas individuais é estendida às emendas de bancada estadual, até o montante fixado.

Em ambos os casos, é mantida a regra do contingenciamento proporcional das emendas. De acordo com os princípios gerais (art. 165), a obrigatoriedade de execução deve observar as limitações fiscais. No caso das emendas, adota-se a regra da proporção, o que evita que apenas as emendas sejam contingenciadas. O dispositivo garante imparcialidade na execução.

Ou seja, a minuta apresentada enuncia no art. 165 o princípio geral relativo ao dever de execução dos programas estratégicos e prioritários, porém sem uma parametrização específica - que pode ser feita no PPA e na LDO -, o que garante margem de flexibilidade para a administração. No entanto, quanto às programações incluídas por emendas, essa mesma garantia é parametrizada em regra proporcional, o que evita desequilíbrio político na relação dos poderes.

Retirou-se do texto constitucional o rito inserido na Constituição relativo ao processo de análise, verificação de impedimentos e remanejamento, uma vez que mostrou-se excessivamente detalhado e pouco eficaz. A grande parte dos remanejamentos e ajustes são realizados com base nas autorizações dadas no texto da LOA. O rito, além disso, possibilitou, em alguns casos, argumento para o adiamento da execução de programações que poderiam ter sua execução iniciada de forma imediata.

Sugere-se, portanto, que esse detalhamento, que se mostrou de baixa eficácia, seja remetido à LDO, o que permite maior flexibilidade e incorporação de aperfeiçoamentos ao longo do tempo, fato que, na prática, já está acontecendo. Além disso, os órgãos de execução devem publicar relatórios mostrando eventuais impedimentos e as medidas necessárias à sua superação.

A limitação do uso dos restos a pagar, que implica na obrigatoriedade de execução financeira no mesmo exercício mostrou-se descabida e inviável. A execução financeira é consequência do cumprimento das diversas etapas do cronograma, desde a apresentação e aprovação da proposta até a medição final das obras. A lei orçamentária contempla milhares de convênios e contratos de repasse. O que se deve garantir, além de limites orçamentários, é a existência de limites financeiros equivalentes (1,2 % da RCL), incluindo-se os restos a pagar.

Sugere-se também o aperfeiçoamento da redação que trata dos critérios para execução equitativa das programações. Esse dispositivo dispensa a necessidade de remeter à lei complementar o estabelecimento de critério de execução equitativa.

A minuta da PEC em Anexo contempla as sugestões apresentadas. Nesta minuta as mudanças propostas tiveram como objetivo principal promover os ajustes conceituais do modelo impositivo. Não foram considerados outros pontos polêmicos que dizem mais respeito ao mérito, a exemplo da obrigatoriedade de aplicação de 50 % das emendas individuais na área da saúde. Também não houve a preocupação em relação à quantificação e calibragem dos percentuais de garantia de execução das emendas individuais e coletivas.

Anexo – Orçamento Impositivo – Minuta de Emenda Constitucional

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
	Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:	<p><i>Obs. O art. 165 da CF trata de princípios gerais aplicáveis a todo o orçamento. O art. 166 refere-se apenas às emendas. Foram deslocados para o art. 165 as diretrizes e princípios gerais do orçamento impositivo.</i></p> <p><i>O art. 166 inclui disposições com vistas a harmonizar o regime de execução obrigatória das emendas com princípios gerais de garantia de execução orçamentária previstos no art. 165.</i></p>
<p>“Art. 165.(...)</p> <p>§ 9º (...)</p> <p>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 § 10 do art. 166.</p>	<p>§ 9º (...)</p> <p>III - dispor sobre critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos.</p>	<p><i>Lei complementar destina-se a todos os entes da federação. Suprime referência a disposições que podem ser disciplinadas em regulamentação infraconstitucional.</i></p>
	<p>Art. 165.</p> <p>§ 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal.</p>	<p><i>Enuncia o princípio do realismo na elaboração da lei orçamentária. Previne orçamentos inflados. A retratação fiel do quadro das finanças públicas no orçamento permite melhor planejamento fiscal e valoriza o papel do Legislativo. Texto semelhante constou da PEC 565 aprovada na CD (retirada no SF, por razões desconhecidas).</i></p>
	<p>§ 11. Considera-se obrigatória, ressalvado impedimento técnico e observadas as limitações fiscais, a execução de programações que integrem políticas públicas e metas prioritárias, observado o disposto no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.</p>	<p><i>Esclarece que o conceito e o princípio do orçamento impositivo é válido para o conjunto de programações prioritárias e estratégicas definidas no PPA e na LDO (e não apenas para as programações incluídas por emendas, nos montantes fixados). O dever de execução ocorre dentro das limitações fiscais, o que garante o equilíbrio orçamentário.</i></p> <p><i>Programações e prioritárias são aquelas que atendem</i></p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
		<i>aos critérios do PPA e LDO. A redação garante flexibilidade. Lei complementar vai tratar do tema.</i>
	§ 12. O dever de execução das programações abrangidas pelo parágrafo anterior tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, devendo a administração adotar os meios e medidas necessários à implementação do programa de trabalho.	<i>Esclarece a natureza e a finalidade do orçamento impositivo – dever de adotar todos os meios para a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, de acordo com o programa de trabalho. Reproduz redação das LDOs (2014 em diante). Dá sentido ao acompanhamento e à fiscalização, porque permite a cobrança de resultados por parte da sociedade.</i>
	§ 13. Os órgãos de execução deverão publicar, nos termos de lei complementar, relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 12, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento.	<i>Valoriza o acompanhamento e fiscalização da ação do governo, tanto no que diz respeito à gestão fiscal quanto à gestão orçamentária.</i>
“Art. 166. (...) § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 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.	Mantido	<i>Mantida a regra atual que limita a apresentação de emendas individuais a 1,2 % da RCL do PLOA.</i>
§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.	Mantido	

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTOS ATUAIS DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 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.	Mantido	
	§ 11-A. A garantia de execução de que trata o parágrafo anterior aplica-se também às programações de caráter estruturante incluídas por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, observado o disposto no § 11 do art. 165, até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	<i>Novo. Garantia de execução das emendas individuais é estendida às emendas de bancada estadual, até o montante fixado.</i>
§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	§ 12. As programações orçamentárias referidas nos §§ 9º e 11-A deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	<i>Inclui as emendas de bancada</i>
§ 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.	Mantido	
§ 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:	§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 11-A deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações, e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.	<i>O rito inserido na Constituição relativo ao processo de análise, verificação de impedimentos e remanejamento mostrou-se excessivamente detalhado e pouco eficaz. Além disso, possibilitou, em alguns casos, o adiamento da execução de programações que poderiam ter sua execução iniciada de forma imediata.</i>
I – até cento e vinte dias após a publicação da lei		<i>Sugere-se que esse detalhamento, que se mostrou de</i>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
<p>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;</p>		<p><i>baixa eficácia, seja remetido à LDO, o que permite maior flexibilidade e incorporação de aperfeiçoamentos ao longo do tempo, fato que, na prática, já está acontecendo.</i></p>
<p>§ 14. (...)</p> <p>II – até 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;</p>		
<p>§ 14. (...)</p> <p>III – até 30 de setembro, ou até 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;</p>		
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 14. (...)</p> <p>IV – se, até 20 de novembro, ou até 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.</p>		
<p>§ 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.</p>	<p>Revogado</p>	<p><i>Suprimir</i></p>
<p>§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.</p>	<p>§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista nos § 11 e 11-A deste artigo.</p>	<p><i>Suprimida a limitação do uso de restos a pagar para cumprimento da execução financeira. A limitação do uso de restos a pagar (em 0,6% da RCL) implica a obrigatoriedade de execução financeira no mesmo exercício, o que se mostrou inviável, considerando-se</i></p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
		<p><i>que a maior parte das emendas tem cronograma de execução plurianual. A execução financeira é consequência do cumprimento das diversas etapas do cronograma, desde a apresentação e aprovação da proposta até a medição final das obras. A lei orçamentária contempla milhares de convênios e contratos de repasse. O que se deve garantir, além dos limites orçamentários, é a existência de limites financeiros equivalentes (1,2 % da RCL), incluindo-se os restos a pagar.</i></p>
<p>§ 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.</p>	<p>§ 17. Se 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 de execução obrigatória de que tratam os §§ 11 e 11-A poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.</p>	<p><i>Adota a mesma regra da PEC das emendas individuais (contingenciamento proporcional) para as coletivas individuais. De acordo com os princípios gerais (art. 165), a obrigatoriedade de execução deve observar as limitações fiscais. No caso das emendas, adota-se a regra da proporção, o que evita que apenas as emendas sejam contingenciadas. O dispositivo garante imparcialidade na execução.</i></p>
<p>§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.</p>	<p>§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.</p>	<p><i>Esse dispositivo dispensa a necessidade de remeter à lei complementar o estabelecimento de critério de execução equitativa.</i></p>