

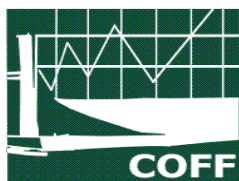
Nota Técnica
nº 18 / 2013

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO:
COMPARATIVO ENTRE O TEXTO
APROVADO PELA CÂMARA DOS
DEPUTADOS E SUGESTÕES
APRESENTADAS PELO PODER
EXECUTIVO**

Helio Martins Tollini

AGOSTO/2013

Endereço na Internet: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>
e-mail: conof@camara.gov.br



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O objetivo desta Nota é comparar o texto da Proposta de Emenda Constitucional nº 565, de 2006, aprovada pela Câmara dos Deputados em 27/8/13, com as sugestões apresentadas informalmente pelo Poder Executivo, durante a discussão da matéria, em reunião das ministras das Relações Institucionais e do Planejamento com os líderes da base aliada na Casa.

As sugestões recebidas do Poder Executivo propunham mudanças no texto então em discussão na Câmara dos Deputados, e em sua quase totalidade não puderam ser aproveitadas por conta do prazo exíguo para discutí-las e incorporá-las ao texto que seria votado em Plenário no mesmo dia.

Vale lembrar que qualquer dispositivo da PEC 565/06 que receba nova redação do Senado Federal precisará ser novamente votado em dois turnos pela Câmara dos Deputados, o que pode atrasar a entrada em vigor do orçamento impositivo.

A seguir apresentamos cada alteração proposta, comparando o texto aprovado pela Câmara dos Deputados (e eventualmente o texto da Comissão Especial que analisou a matéria) com aquele sugerido.

1. Explicitar que a receita corrente líquida que servirá de base para a restrição financeira na aprovação de emendas individuais será a que constar do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.

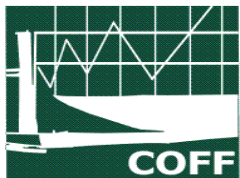
Art. 166.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão:

Texto aprovado:

I – aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto; e

Sugestão do Poder Executivo:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I - aprovadas até o limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, ressalvado o disposto no § 10; e

Comentário:

A preocupação do Poder Executivo parece ser quanto à possibilidade de que o Poder Legislativo reestime para cima as receitas constantes do projeto de lei orçamentária e assim eleve o montante destinado às emendas individuais. Apesar de não ser essa a intenção do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, nada opomos à explicitação de que trata-se da receita constante do projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Entretanto, não há razão para a menção feita ao § 10 (montante de execução obrigatória), o que nos leva a propor a seguinte redação:

I – aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado nos termos do art. 165, III; e

2. Incluir inciso no art. 165, § 9º, de forma a vincular metade do montante aprovado nas emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde.

Art. 166.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão:

Sugestão do Poder Executivo:

III – destinadas a ações e serviços públicos de saúde em no mínimo cinquenta por cento do montante previsto no inciso I deste parágrafo.

Comentário:

A destinação pretendida pelo novo inciso já foi objeto de deliberação interna do Congresso Nacional em mais de uma oportunidade. Assim, entendemos que a regra trata de assunto que deveria ser resolvido por regra *interna corporis*, explicitada a cada



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ano no Parecer Preliminar que norteia a apresentação de emendas aos projetos de lei orçamentária. Ademais, a experiência recente demonstra que mesmo na ausência de tal regramento o montante das emendas individuais destinadas ao setor saúde situa-se em patamar próximo de trinta por cento do montante total das emendas individuais apresentadas. Assim, além de excessivamente intervencionista, julgamos esse dispositivo desnecessário. Entretanto, caso a ideia prevaleça, pode ser interessante vetar que as emendas destinem recursos para atividade meio do ministério, a exemplo de pessoal e encargos sociais, serviços terceirizados, etc. Uma redação nesse sentido seria:

III – destinadas a ações e serviços públicos de saúde de programas finalísticos, em no mínimo trinta por cento do montante previsto no inciso I deste parágrafo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

3. Suprimir a exigência de priorização das emendas individuais, nos termos da LDO, para fins de obrigatoriedade de sua execução.

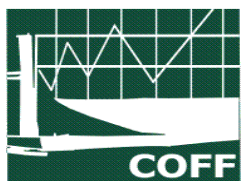
Texto aprovado na Comissão Especial da PEC 565/06:

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação prioritária incluída em lei orçamentária por emendas individuais, observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 165, II, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Texto aprovado no Plenário, atendendo sugestão do Poder Executivo:

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação incluída em lei orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Comentário:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

O Plenário da Câmara dos Deputados alterou o texto recebido da Comissão Especial que tratou da matéria para contemplar a sugestão encaminhada pelo Poder Executivo, que argumentou “não é necessário vincular a execução obrigatória de emendas às metas e prioridades da LDO”. Talvez o temor do Poder Executivo seja as recorrentes observações do Tribunal de Contas da União (TCU) nos pareceres sobre as Contas Anuais a respeito da execução das despesas prioritárias. Se o problema for esse, no nosso entender o texto aprovado pela Comissão Especial da PEC 565/06 seria mais adequado, pois facilitaria a demonstração junto ao TCU de que as prioridades foram efetivamente atendidas, pois essas seriam de execução obrigatória. De qualquer forma, o texto original direcionaria a apresentação e aprovação de emendas individuais para as prioridades mais abrangentes, estabelecidas no processo de planejamento nacional e setorial. Assim, aproximaria as emendas individuais das políticas públicas nacionais, articulando-se as ações locais com os objetivos estruturantes do Governo. Adicionalmente, evitaria que o anexo de metas e prioridades fosse integralmente vetado pelo Poder Executivo, como já aconteceu em anos anteriores.

4. Alterar o prazo de publicação a ser observado pelos Poderes no caso de impedimento de ordem técnica ou legal de emenda individual.

Texto aprovado:

Art. 166, § 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento; ...

Sugestão do Poder Executivo:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

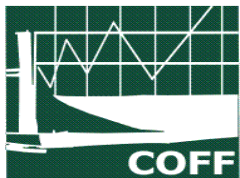
§ 11. A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá mecanismos a serem observados pelos Poderes e pelo Ministério Público da União, no caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo;

Comentário:

Para o Poder Executivo, por ser novo o processo proposto precisará ser ajustado no tempo, e portanto seria melhor que o processo fosse estabelecido na LDO. Entretanto, além de a LDO não ser uma legislação permanente, o Congresso receia a possibilidade de que o processo seja repetidamente vetado, como costumeiramente ocorre com modificações introduzidas nas LDO. Outra preocupação do Poder Executivo refere-se à possibilidade de atraso na aprovação e sanção da lei orçamentária, caso em que uma data fixa, mesmo que em meados do exercício, poderia tornar inexecutível a exigência de publicação dos impedimentos à execução das emendas individuais. Entendemos que a melhor redação seria a que combinasse as duas hipóteses, ou seja, que mantivesse o prazo de 30 de junho nas ocasiões em que a lei orçamentária seja sancionada ainda no início do exercício, mas que possibilitasse um prazo mínimo de noventa dias ao Poder Executivo, nos seguintes termos:

I - até 30 de junho ou em até noventa dias após a sanção da lei orçamentária anual, o que ocorrer mais tarde, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento;

5. Nas negociações durante a mencionada reunião com as ministras do Governo, os líderes da base aliada rejeitaram a mudança proposta no item anterior. O Poder Executivo propôs então inverter as consequências de eventual não deliberação pelo Congresso Nacional a respeito de crédito orçamentário encaminhado em razão de impedimento de ordem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

técnica ou legal à execução, de forma a possibilitar a aprovação do projeto de lei por decurso de prazo.

Art. 166, § 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:

Texto aprovado:

III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no art. 166, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.

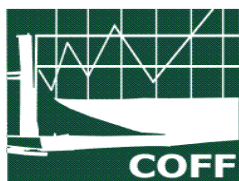
Sugestão do Poder Executivo:

III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no art. 166, § 1º, o projeto considerado aprovado.

Comentário:

Argumenta o Poder Executivo que o texto não deixa claro como fica a obrigatoriedade de execução caso o crédito não seja aprovado no Congresso, e que a Comissão Mista de Orçamento (CMO) não é a instância final de tramitação de crédito orçamentário. Entendemos que o ideal seria que esses créditos seguissem a mesma lógica adotada quando da apreciação pelo Congresso Nacional de Medidas Provisórias, qual seja, que caso não haja deliberação o crédito fosse considerado reprovado. A sugestão apresentada pelo Poder Executivo é exatamente em sentido oposto, o que retoma prática da época de regime de exceção, na qual costumeiramente as matérias submetidas à apreciação do Congresso Nacional eram aprovadas por decurso de prazo. Cabe ressaltar ainda que já existe matéria cuja apreciação se dá em caráter terminativo na CMO, como as obras com indício de irregularidade. Propomos a manutenção da redação aprovada pela Câmara dos Deputados.

6. Adicionar expressão determinando que a LDO defina o que sejam despesas discricionárias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Texto aprovado:

§ 13. 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 art. 166, § 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Sugestão do Poder Executivo:

§ 13. 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 art. 166, § 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias conforme definidas na lei de diretrizes orçamentárias.

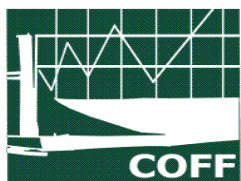
Comentário:

Nada temos a opor ao acréscimo pretendido pelo Poder Executivo, que aperfeiçoa o texto ao exigir a definição anual nas LDO do que sejam despesas discricionárias. Para fins redacionais, propomos a inclusão de uma vírgula após a palavra discricionárias.

7. Eliminar do ADCT e trazer para o corpo permanente da Constituição dispositivo que permita o uso de restos a pagar das emendas individuais, até o limite de 50% do montante anual de 1% da receita corrente líquida do ano anterior.

Texto aprovado:

ADCT, Art. 35-A. O pagamento do saldo de restos a pagar relativo a programações derivadas de emendas individuais, inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, somente nos dois primeiros exercícios será considerado para fins de cumprimento do montante previsto no art. 166, § 10, até o limite de:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I - seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no primeiro exercício.

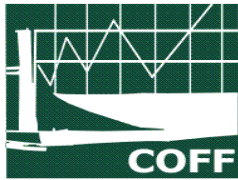
II - três décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no segundo exercício.

Sugestão do Poder Executivo:

Art. 166, § X. Os restos a pagar dos exercícios anteriores poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no §10 deste artigo, até o limite de cinquenta por cento.

Comentário:

A alteração proposta talvez decorra de interpretação equivocada do dispositivo tratado no item 10 desta Nota. O texto aprovado pela Câmara dos Deputados já autoriza que o cumprimento do montante obrigatório a ser dispendido na execução financeira de programações derivadas de emendas individuais seja cumprido tanto com o pagamento de programações inseridas na lei orçamentária do exercício quanto de programações derivadas de emendas individuais aprovadas em anos anteriores, cujos saldos tenham sido inscritas em restos a pagar após a vigência da PEC ("RAP novo"). Assim, não haveria restrição quanto à composição dos pagamentos efetuados, se referentes a programações do exercício ou de anos anteriores. No nosso entender, a regra proposta pelo Poder Executivo limita o próprio Poder Executivo, que não mais poderia cumprir o dispêndio obrigatório com o pagamento majoritário de programações inscritas em restos a pagar. O disposto no ADCT da redação aprovada apenas disciplina os dois primeiros anos de vigência da PEC, durante os quais será permitido a utilização do estoque ("RAP velho") de programações derivadas de emendas individuais inscritas em restos a pagar, de forma a facilitar o cumprimento da nova regra nesses exercícios de transição. Portanto, sugerimos a manutenção da redação aprovada pelo



Plenário, ainda mais se considerada a sugestão esclarecedora constante do item 10 desta Nota.

8. Transferir das disposições transitórias para o próprio artigo constitucional que trata do mínimo da saúde o tratamento dado ao valor das emendas que exceder esse mínimo, excluindo-o da base de cálculo do gasto para o exercício seguinte.

Texto aprovado:

Art. 35-B. Se o valor executado em ações e serviços públicos de saúde em exercício anterior integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o art. 166, § 10, destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.

Sugestão do Poder Executivo:

Art. X O art. 98 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do § 7º:

Art. 98, §7º Se o valor executado em ações e serviços públicos de saúde em exercício anterior integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o § 2º, inciso I, deste artigo, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o art. 166, § 10, destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.

Comentário:

Aparentemente houve um equívoco de interpretação por parte do Poder Executivo, haja vista tratar-se de dispositivo de caráter transitório, ou seja, tem vigência apenas enquanto a base de cálculo do mínimo da saúde considerar o valor executado no exercício anterior. A adoção de qualquer outra base, como por exemplo a receita corrente (bruta ou líquida, conforme atualmente discute a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

frente nacional da saúde), torna este dispositivo sem efeito. Portanto, defendemos a manutenção da redação aprovada.

9. Prever expressamente que o início da eficácia da norma seria a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Texto aprovado:

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sugestão do Poder Executivo:

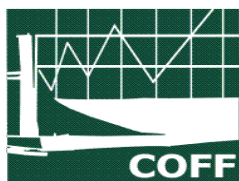
Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício seguinte à sua publicação.

Comentário:

A preocupação do Poder Executivo parece ser deixar claro que os efeitos da PEC 565/06 não se aplicariam ao exercício de 2013 mesmo que a PEC seja aprovada pelo Senado Federal ainda este ano. Entretanto, a redação proposta poderia dar margem a interpretação de que as emendas aprovadas ao projeto de lei orçamentária, ainda em 2013, não seriam de caráter obrigatório. Portanto, propomos a redação alternativa abaixo, que deixa claro estar o projeto de lei contemplado nos pretendidos efeitos.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no exercício seguinte à sua publicação, com efeitos a partir do projeto de lei orçamentária para o referido exercício.

10. Por fim, apesar de não constar explicitamente das sugestões apresentadas pelo Poder Executivo, achamos conveniente tratar novamente do art. 166, § 10, por conta da possibilidade de entendimento diverso de seu teor em decorrência da introdução da expressão “orçamentária e” quando de sua aprovação na Comissão Especial que tratou da matéria. Vale ressaltar que, ao contrário dos demais dispositivos, qualquer alteração na redação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

aprovada pela Câmara dos Deputados para esse dispositivo, cerne da pretendida reforma, pode implicar no adiamento de sua vigência pois exigiria nova votação na Câmara dos Deputados.

Texto do segundo Substitutivo apresentado pelo Relator na Comissão Especial da PEC 565/06:

§ 10. É obrigatória a execução financeira, de forma isonômica, da programação prioritária incluída em lei orçamentária por emendas individuais, observado o art. 165, § 2º, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Texto aprovado na Comissão Especial da PEC 565/06:

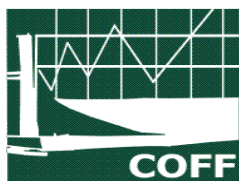
§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação prioritária incluída em lei orçamentária por emendas individuais, observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 165, II, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Texto aprovado no Plenário, atendendo sugestão do Poder Executivo:

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação incluída em lei orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Comentário:

A inclusão da expressão “orçamentária e” parece ter sido motivada pelo temor de que o Poder Executivo não se sentisse obrigado a empenhar a programação derivada de emenda individual, mesmo sabendo que anualmente teria que pagar o correspondente a um por cento da RCL em programações derivadas de emendas individuais (o que caracterizaria má fé por parte desse poder). Por outro lado, a inclusão dessa expressão abre a possibilidade de que o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

dispositivo como um todo seja interpretado de forma diversa, com prejuízo à plena execução da programação. Entre outras, essas interpretações danosas seriam: a) considerar que somente as emendas individuais aprovadas no orçamento do próprio exercício possam ser computadas no montante definido como obrigatório, inviabilizando a execução no montante pretendido por conta do cronograma de execução das obras; b) considerar a “execução orçamentária e financeira” como algo único, permitindo o argumento de que ao empenhar o montante exigido já se iniciou o cumprimento integral do dispositivo, e c) o entendimento de que o montante obrigatório refere-se a cada uma das três fases da execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento), o que emperraria o empenho da despesa. Portanto, julgamos conveniente dividir o dispositivo, separando-o em dois parágrafos (renumerando-se os demais). Sem retomar a observação constante do item 3 desta Nota quanto à importância da referência ao anexo de metas e prioridade, propomos a seguinte redação:

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária da programação incluída em lei orçamentária por emendas individuais, exceto se persistir impedimento referido no § 12 deste artigo.

§ 11. A execução financeira da programação referida no § 10 deste artigo, inclusive daquela inscrita em restos a pagar de anos anteriores, se dará de forma isonômica, e será obrigatória até o montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Por fim, cabe ressaltar que o relatório apresentado na Comissão Mista de Orçamento sobre a lei de diretrizes orçamentárias para 2014 contradita o texto da PEC 565/06 aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, pois já contempla parcialmente as sugestões apresentadas pelo Poder Executivo.