



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 1/2019

**PEC Nº 02/2015 - ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS E
IMPACTOS NA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira¹

Brasília, março de 2019.

¹ Consultores designados: Eugênio Greggianin, Graciano Rocha Mendes, Mário Luís Gurgel e Ricardo Volpe



NOTA TÉCNICA nº 1/2019

I. ANTECEDENTES

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 2, de 2015, visava alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e tornar obrigatória a execução da programação orçamentária de emendas coletivas, no limite de 1% da receita corrente líquida, admitido o contingenciamento proporcional.

De iniciativa do Dep. Hélio Leite e outros, arguíram os autores, na Justificação, a necessidade de suplantar a prática que passou a ser adotada pelo Executivo na execução da lei orçamentária, contingenciando-se praticamente a totalidade das emendas coletivas. A falta sistemática de execução não encontrava fundamento no mérito, mas simplesmente pelo fato de terem sido originadas do Legislativo. Pretendia-se, assim, reestabelecer o equilíbrio entre os Poderes na definição das políticas públicas por meio do orçamento.

A PEC 2/2015 sofreu importantes aperfeiçoamentos na Comissão Especial, com alterações nos arts. 165 e 166. Na apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, foram aprovados alguns destaques supressivos, bem como ajustes na redação.

A presente Nota presta-se a analisar o texto já aprovado pelo Plenário da Câmara em 26/3/2019 e encaminhado à apreciação do Senado Federal.

II. ALTERAÇÕES NO ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO

O art. 165 da Constituição Federal define a natureza e o conteúdo das leis do sistema de planejamento e orçamento público (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária), ou seja, tem como objeto todas as programações do orçamento público.

II.1. Lei complementar pode estabelecer critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos (Art. 165, § 9º)

§ 9º Cabe à lei complementar:

(...)

III - dispor sobre critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos.

A alteração proposta simplifica o texto anterior do § 9º, cujo conteúdo, bastante detalhado, se referia unicamente a emendas individuais. Amplia-se a abrangência das hipóteses de regulamentação via lei complementar, destacando-se a possibilidade de fixar



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 2/2015

critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos, o que possibilitará melhor regulamentação acerca da extensão do caráter impositivo das programações enunciadas nos §§ 10 a 12 do mesmo artigo.

II.2 Princípio do realismo orçamentário e da compatibilidade da lei orçamentária com a política fiscal.

Art. 165.

(...) § 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.

As receitas e as despesas orçamentárias devem ser estimadas de modo fiel e confiável. Acerca das receitas, já consta da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), art. 12, que as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, dentre outras determinações que buscam garantir a elaboração de orçamentos realistas, premissa necessária para que se possa almejar grau de obrigatoriedade na sua execução.

De acordo com § 10 em comento, a lei orçamentária “fixa” a despesa, expressão já utilizada no § 8º da art. 165 da Constituição. Não se trata, portanto, apenas de “autorização” da despesa, o que amparava a corrente que defendia a natureza meramente autorizativa do orçamento público e que vinha sendo questionada por parte da doutrina.

A par disso, reitera o texto da PEC a necessidade da lei orçamentária refletir a política fiscal. De acordo com a LRF (art. 4º), os orçamentos devem ser elaborados e executados com vistas ao cumprimento das metas de resultado fiscal fixadas na LDO, principal parâmetro orientador da política fiscal. Nesse sentido, a PEC enuncia e reforça a necessidade de compatibilidade dos orçamentos com as restrições fiscais.

Em relação à despesa deve-se aqui fazer uma distinção conceitual importante entre as despesas “obrigatórias” daquelas “impositivas”. As despesas obrigatórias, em sentido estrito, são aquelas que derivam diretamente de norma anterior que impõe ao Estado obrigação de pagar encargos líquidos e certos, a exemplo de despesas com previdência, indenizações, pessoal e encargos sociais, precatórios, etc.

Eventual falta de autorização orçamentária, nesses casos, é ineficaz para impedir o fato gerador da despesa (direito subjetivo) e o aumento da dívida. Assim, o montante das despesas obrigatórias deve decorrer de cálculo fidedigno, não podendo ser alterado no processo de apreciação do orçamento pelo Legislativo, nem para mais nem para menos, salvo erro ou omissão comprovados (art. 166, § 3º, III, ‘a’, da CF/88).



De natureza diversa são as programações conhecidas como impositivas, também chamadas de “execução obrigatória”. Nesses casos, o gestor tem um dever genérico de execução, afastável, no entanto, em caso de contingenciamento ou de impedimento técnico ou legal. As programações orçamentárias impositivas são, em essência, despesas discricionárias cujo montante impõe dever de execução pelo gestor.

II.3 Dever de execução do programa de trabalho

Art. 165 (...)

§ 11. O dever de execução das programações orçamentárias 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.

O parágrafo enuncia o dever jurídico de execução das programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. A entrega de bens e serviços somente ocorre nos chamados programas finalísticos ou temáticos, vez que não se identifica esse atributo nas chamadas “despesas-meio”, a exemplo do custeio administrativo. Trata-se de obrigação do gestor de adotar todos os meios e medidas necessários à implementação do programa de trabalho que consta da peça orçamentária.

Entende-se, portanto, que uma vez aprovada a lei orçamentária, deve o gestor adotar todos os meios – empenho, contratação, liquidação e pagamento – necessários ao cumprimento do programa de trabalho. Há uma inflexão relativamente à prática atual, em que o gestor tem a possibilidade de não executar despesa discricionária, sem apresentar motivação.

O dispositivo reproduz princípio constante em LDOs anteriores (2014 em diante), que definia o regime jurídico das emendas individuais, agora expandido para o orçamento público como um todo.

O dever de execução deve, obviamente, ocorrer dentro das limitações fiscais, o que garante o equilíbrio orçamentário. Ademais, como se observa no § 12, a comprovação de impedimentos afasta a obrigatoriedade de execução, prática já conhecida na experiência do orçamento impositivo de emendas individuais.

II.4 Dever de justificar impedimentos e medidas de saneamento

§ 12. Os órgãos de execução deverão publicar 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 2/2015

A medida valoriza o acompanhamento e fiscalização da ação do governo, tanto no que diz respeito à gestão fiscal quanto à gestão orçamentária.

O dispositivo cria a obrigatoriedade de os órgãos de execução publicarem relatórios, cujo detalhamento poderá ser definido em norma infraconstitucional.

A transparência da execução orçamentária deve se ampliar, com a indicação de cada programação que sofreu contingenciamento ou impedimento (nesse caso, com as respectivas medidas saneadoras), bem como daquelas sobre as quais permanece o dever de execução.

III. ALTERAÇÕES NO ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO

O art. 166 trata das disposições relativas ao processo de emendamento, inclusive as emendas impositivas. Seguem os comentários acerca das alterações promovidas.

III.1. Inserção da garantia de execução das emendas de bancada estadual

“Art. 166

.....

§ 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, até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 12. As programações orçamentárias referidas nos §§11 e 11-A deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

Os dispositivos estendem às emendas de bancada estadual, até o limite de 1% da receita corrente líquida do ano anterior, as mesmas determinações existentes quanto às emendas individuais. O detalhamento a respeito de “caráter estruturante”, número de emendas apresentadas por bancada, áreas de despesa possíveis de emendamento etc., é matéria própria da legislação interna do Congresso (resoluções, pareceres preliminares etc.).

III.2. Cronograma de Saneamento dos impedimentos remetidos à LDO

§ 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.

§ 15. (Revogado)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 2/2015

O rito existente no atual § 14 do art. 166 da Constituição relativo ao processo de análise, verificação de impedimentos e remanejamento de programações impositivas foi remetido à LDO, o que permite maior flexibilidade e incorporação de aperfeiçoamentos ao longo do tempo, o que se mostra ainda mais necessário com a incorporação pretendida das emendas de bancada estadual no regime do orçamento impositivo.

III.3. Utilização dos restos a pagar para fins de cumprimento dos limites de execução financeira

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista nos § 11 e 11-A deste artigo.

Foi suprimida a limitação do uso de restos a pagar para cumprimento do montante de execução financeira. A limitação atual de utilização dos restos a pagar (em 0,6% da RCL) nas emendas individuais impositivas não se justifica, considerando-se que grande parte das programações decorrentes de emendas impositivas 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% e 1% da RCL, respectivamente para emendas individuais e de bancada), incluindo-se os restos a pagar.

III.4. Contingenciamento proporcional das emendas de bancada estadual

§ 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.

A PEC replica, para as emendas de bancada estadual, a mesma norma aplicada às emendas individuais no tocante à limitação do montante de execução obrigatória. Caso haja contingenciamento, seja por queda da receita, seja por aumento de despesa obrigatória, ambos os montantes poderão ser reduzidos durante a execução. O limite da redução das emendas é a redução proporcional aplicada ao conjunto das demais despesas discricionárias, o que evita que apenas emendas sejam contingenciadas.



III.5. Execução equitativa de programações

§ 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.

Com a alteração do § 18, dispensou-se a necessidade de se remeter à lei complementar o estabelecimento de critérios de “execução equitativa” das programações decorrentes de emendas.

IV. SUBMISSÃO AO TETO FISCAL E VIGÊNCIA DA EC nº 2/2015

Art. 2º A partir do segundo ano posterior à promulgação desta Emenda Complementar até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 2016, a execução prevista no § 11-A do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigidos na forma estabelecida no inciso II do §1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício subsequente.

De início, deve-se destacar que as despesas primárias decorrentes de emendas de bancada sujeitam-se ao teto de gastos aprovado pela Emenda Constitucional 95/2016. O art. 2º da PEC 2/2015 prevê, para as emendas de bancada, o mesmo método de atualização monetária aplicável ao montante das emendas individuais, constante do art. 107, § 1º, inc. II, do ADCT.

Caso a PEC 2/2015 seja promulgada em 2019, o orçamento de 2020 deverá contemplar montante correspondente a até 1% da RCL de 2019, a ser definido por emendas de bancada. A atualização desse montante para o orçamento de 2021 ocorrerá de acordo com o IPCA de junho de 2019 a julho de 2020.

V - EFEITOS DA PEC 2/2015 NAS ESTIMATIVAS DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

As despesas primárias líquidas de transferências constitucionais, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, podem ser classificadas da seguinte forma:

- a) Obrigatórias;
- b) Discricionárias decorrentes de emendas impositivas (individuais e bancadas);



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 2/2015

- c) Discricionárias decorrentes de emendas não impositivas (comissões, demais bancadas e de relator);
- d) Demais Discricionárias (investimentos, custeio).

A PEC 2/2015 além de ampliar os montantes destinados às emendas impositivas de bancadas, acrescenta nova categoria de despesas discricionárias. As despesas relacionadas a entrega de bens e serviços à sociedade (finalísticas), cuja execução passa a ter caráter impositivo (dever de execução). Por exclusão, apenas as despesas discricionárias relacionadas ao custeio administrativo (não finalístico) prescindem de motivação para sua não execução.

Assim, com a PEC, impõe-se a seguinte divisão das despesas primárias, segundo grau de rigidez:

- a) Obrigatórias;
- b) Discricionárias impositivas - decorrentes de emendas impositivas (individuais e bancadas);
- c) Discricionárias impositivas - decorrentes de programas finalísticos (investimentos, custeio finalístico e emendas de comissões);
- d) Discricionárias de Custeio Administrativo.

Das despesas primárias estimadas para 2019 em R\$ 1.434,5 bilhões, R\$ 1.296,8 (90,4%) são obrigatórias e R\$ 137,7 bilhões (9,6%) discricionárias. A tabela a seguir discrimina os valores estimados para 2019 (sem a PEC) e 2020 (com a PEC).

Despesas Primárias segundo o Grau de Rigidez

Em R\$ bilhões

Tipos	2019 Sem a PEC		2020 Com a PEC	
	valor	%	valor	%
Despesas Obrigatórias	1.296,80	90,40%	1.354,79	90,90%
Despesas Discricionárias	137,70	9,60%	135,55	9,10%
Emendas impositivas individuais	9,10	0,63%	9,50	0,64%
Emendas impositivas bancada estadual	4,60	0,32%	8,50	0,57%
Despesas finalísticas impositivas			73,05	4,90%
Despesas finalísticas não impositivas	79,80	5,56%		0,00%
Despesas custeio administrativo	44,20	3,08%	44,50	2,99%
Total Despesa Primária	1.434,50	100,00%	1.490,34	100,00%

Registra-se que tais despesas estão sujeitas ao Novo Regime Fiscal – NRF (Teto de Gastos), conforme projeção estimada da despesa primária sujeita ao NRF para 2020. A dinâmica de crescimento da despesa obrigatória anualmente vem promovendo o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 2/2015

“esmagamento” das despesas discricionárias, as quais permanecem sujeitas aos limites individualizados.

De fato, a expansão dessa reserva para atendimento das emendas impositivas do Legislativo, por efeito da PEC, tem o potencial de restringir a escolha do Executivo no tocante a despesas discricionárias, transferindo ao Legislativo a decisão sobre quais programações alocar quando da apreciação da proposta.

No entanto, pelo comportamento estratégico dos Poderes observado nos últimos anos, despesas que originalmente constariam da proposta, por iniciativa do Executivo, deram lugar à reserva para emendas. Posteriormente, durante o emendamento pelo Legislativo, observou-se que as escolhas feitas pelos parlamentares coincidiram com despesas também de interesse do Executivo e que constituiriam demandas no exercício financeiro.

Há casos, entretanto, em que a constituição da reserva para emendas configura realmente uma repriorização de gastos, diminuindo o espaço para programação e execução das despesas de interesse direto do Executivo, apresentadas pelos órgãos setoriais durante a elaboração da proposta.

A tabela em anexo compara os cenários com e sem a aprovação da PEC e as diferentes características atribuídas às programações orçamentárias.

Brasília, 27 de março de 2019.

ANEXO

Item	Sem a PEC (modelo autorizativo)	Com a PEC (modelo impositivo) – PEC 2/2015 (CD)
Dever de execução. Modelo - Natureza jurídica da lei orçamentária.	A cultura orçamentária atribui ao orçamento caráter meramente autorizativo. No entanto, parcela crescente da doutrina defende que o modelo jurídico constitucional brasileiro (desde 1988) já é autorizativo para todas as programações.	Enunciado o princípio do orçamento impositivo para todas as programações orçamentárias (relacionadas diretamente à entrega de bens e serviços a sociedade). Dever do gestor de adotar todos os meios voltados para a implementação do programa de trabalho.
Parametrização - fixação de limites quantitativos do regime do orçamento impositivo	Orçamento impositivo enunciado e parametrizado (1,2% RCL) apenas para as emendas individuais.	Orçamento impositivo de todas as programações finalísticas independente de limite. Limites parametrizados apenas para as emendas individuais e de bancada estadual (1 % RCL) de caráter estruturante.
Poder decisório sobre o orçamento	Decisão sobre execução de cada programação (discricionária) concentrada no Executivo.	Dever de justificar limita discricionariedade do gestor. Fortalece a autoridade da lei orçamentária (Legislativo).
Conseqüências da falta de execução	Gestor não é obrigado a justificar a falta de execução. Permite o juízo de oportunidade e conveniência.	Dever de justificar e publicar os motivos da falta de execução. Execução vinculada. Admitidos impedimentos (fiscais e técnicos).
Contingenciamento	Dever de limitar despesas em montante necessário ao cumprimento da meta. Nada se altera.	
Contingenciamento – dever de explicitar o impacto geral no conjunto de programações	Não existe obrigatoriedade de explicitar a repercussão do contingenciamento total em cada programação.	Obrigatoriedade de explicitar os impedimentos (inclui contingenciamento) de cada programação.
Montante de despesas obrigatórias e discricionárias	As despesas impositivas sujeitam-se ao contingenciamento. Portanto, são de natureza discricionária , denominadas na LDO de discricionárias de <i>execução</i> obrigatória. O montante de despesas obrigatórias (que dependem de lei anterior) não se altera . A PEC não altera o montante de despesas obrigatórias, nem o das discricionárias.	
Dificuldade de cumprimento do teto de despesas primárias	A dificuldade de cumprimento do teto depende da relação % obrigatórias/discricionárias, o que não se altera com a PEC . A PEC prevê, para emendas de bancada, o mesmo método de atualização das emendas individuais/ IPCA.	
Grau de rigidez orçamentária no âmbito das despesas discricionárias (impositivas ou não)	Ampla flexibilidade de execução por parte do gestor.	Menor flexibilidade (maior grau de rigidez), na medida em que o gestor deve justificar (motivo fiscal ou técnico) a falta de execução/medidas de saneamento.
Grau de realismo orçamentário / Acompanhamento e Fiscalização do orçamento, transparência	Menor	Ampliado. As receitas e as despesas orçamentárias ser estimadas de modo fiel e confiável. Lei complementar vai dispor sobre critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos.