



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

# **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 2-B, DE 2015**

**(Do Sr. Hélio Leite e outros)**

Altera o art. 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. ELMAR NASCIMENTO); e da Comissão Especial, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. CARLOS HENRIQUE GAGUIM).

**DESPACHO:**  
À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**APRECIÇÃO:**  
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

## **SUMÁRIO**

- I - Proposta inicial
- II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:
  - Parecer do relator
  - Parecer da Comissão
- III - Na Comissão Especial:
  - Parecer do relator
  - Substitutivo oferecido pelo relator
  - Parecer da Comissão
  - Substitutivo adotado pela Comissão

Art. 1º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º-A e 11-A, com as alterações do § 17:

“Art. 166. ....

.....

§ 9º-A As emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite mínimo de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

.....

§ 11-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º-A deste artigo, em montante mínimo correspondente a um 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.

.....

§ 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, os montantes previstos nos §§ 11 e 11-A deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (NR)”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir do primeiro exercício financeiro subsequente à data de sua publicação.”

## **JUSTIFICATIVA**

A presente emenda visa tornar obrigatória a execução das emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária.

Verifica-se que, no processo orçamentário, vem se estabelecendo como regra o contingenciamento total pelo Executivo das dotações orçamentárias indicadas por bancadas estatuais e por comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Entende-se que a necessidade de contingência do orçamento é real quando justificada pela situação fiscal em determinado momento e deve se basear nas prioridades do país externadas nas políticas públicas.

No entanto, observa-se que, no tocante às emendas coletivas, a não priorização pelo Poder Executivo não ocorre baseada no mérito, mas tão somente baseada no fato de serem programações originadas do Poder Legislativo.

A presente emenda propõe que as programações das emendas coletivas sejam de execução obrigatória pelo Poder Executivo, em montante correspondente a 1% da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior. Esse percentual baseia-se no valor destinado às emendas coletivas na LOA 2015 e corresponde, aproximadamente, a R\$ 8 bilhões.

Além disso, propõe-se que, na eventual necessidade de contingenciamento do Orçamento da União, que as programações das emendas coletivas tenham seus valores reduzidos na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Acreditamos que, dessa forma, fica reestabelecido o equilíbrio entre os Poderes envolvidos. De um lado o Poder Executivo mantém sua prerrogativa de reavaliar receitas e despesas. De outro, ao Legislativo é resguardado sua participação na elaboração das políticas públicas.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2015.

1. Deputado Hélio Leite  
Democratas/PA



## CONFERÊNCIA DE ASSINATURAS (55ª Legislatura 2015-2019)

Conferência de Assinaturas  
(Ordem alfabética)

Página: 1 de 5

**Proposição:** PEC 0002/2015  
**Autor da Proposição:** HÉLIO LEITE E OUTROS  
**Data de Apresentação:** 10/02/2015  
**Ementa:** Altera o art. 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.  
**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM

**Totais de Assinaturas:**

Confirmadas	182
Não Conferem	010
Fora do Exercício	000
Repetidas	006
Ilegíveis	002
Retiradas	000
Total	200

### Confirmadas

1	AELTON FREITAS	PR	MG
2	AFONSO MOTTA	PDT	RS
3	ALBERTO FRAGA	DEM	DF
4	ALEXANDRE BALDY	PSDB	GO
5	ALICE PORTUGAL	PCdoB	BA
6	ALTINEU CÔRTEZ	PR	RJ
7	ALUISIO MENDES	PSDC	MA
8	ANDERSON FERREIRA	PR	PE
9	ANDRÉ FIGUEIREDO	PDT	CE
10	ANDRÉ FUFUCA	PEN	MA
11	ANTONIO IMBASSAHY	PSDB	BA
12	ANTÔNIO JÁCOME	PMN	RN
13	ARNALDO JORDY	PPS	PA
14	ARTHUR OLIVEIRA MAIA	SD	BA
15	ARTHUR VIRGÍLIO BISNETO	PSDB	AM
16	ÁTILA LIRA	PSB	PI
17	AUREO	SD	RJ
18	BENJAMIN MARANHÃO	SD	PB
19	BETINHO GOMES	PSDB	PE
20	BETO ROSADO	PP	RN
21	BETO SALAME	PROS	PA
22	BILAC PINTO	PR	MG
23	BONIFÁCIO DE ANDRADA	PSDB	MG
24	BRUNA FURLAN	PSDB	SP

25	BRUNO ARAÚJO	PSDB	PE
26	BRUNO COVAS	PSDB	SP
27	CABO DACIOLO	PSOL	RJ
28	CABO SABINO	PR	CE
29	CACÁ LEÃO	PP	BA
30	CAIO NARCIO	PSDB	MG
31	CAPITÃO AUGUSTO	PR	SP
32	CARLOS MANATO	SD	ES
33	CARLOS MELLES	DEM	MG
34	CARLOS SAMPAIO	PSDB	SP
35	CÉLIO SILVEIRA	PSDB	GO
36	CÉSAR HALUM	PRB	TO
37	CHICO ALENCAR	PSOL	RJ
38	CHICO LOPES	PCdoB	CE
39	CLARISSA GAROTINHO	PR	RJ
40	COVATTI FILHO	PP	RS
41	CRISTIANE BRASIL	PTB	RJ
42	DANIEL COELHO	PSDB	PE
43	DAVIDSON MAGALHÃES	PCdoB	BA
44	DELEGADO ÉDER MAURO	PSD	PA
45	DELEGADO WALDIR	PSDB	GO
46	DOMINGOS SÁVIO	PSDB	MG
47	DR. JOÃO	PR	RJ
48	DR. JORGE SILVA	PROS	ES
49	EDMILSON RODRIGUES	PSOL	PA
50	EDUARDO BARBOSA	PSDB	MG
51	EFRAIM FILHO	DEM	PB
52	ELI CORREA FILHO	DEM	SP
53	ELIZIANE GAMA	PPS	MA
54	ESPERIDIÃO AMIN	PP	SC
55	EVAIR DE MELO	PV	ES
56	EVANDRO GUSSI	PV	SP
57	EXPEDITO NETTO	SD	RO
58	EZEQUIEL TEIXEIRA	SD	RJ
59	FÁBIO MITIDIERI	PSD	SE
60	FÁBIO SOUSA	PSDB	GO
61	FAUSTO PINATO	PRB	SP
62	FELIPE MAIA	DEM	RN
63	FERNANDO COELHO FILHO	PSB	PE
64	FERNANDO TORRES	PSD	BA
65	FLÁVIA MORAIS	PDT	GO
66	FLAVIANO MELO	PMDB	AC
67	FRANCISCO CHAPADINHA	PSD	PA
68	FRANCISCO FLORIANO	PR	RJ
69	GENECIAS NORONHA	SD	CE
70	GERALDO RESENDE	PMDB	MS
71	GIACOBO	PR	PR
72	GILBERTO NASCIMENTO	PSC	SP
73	GORETE PEREIRA	PR	CE

74	HÉLIO LEITE	DEM	PA
75	HERÁCLITO FORTES	PSB	PI
76	HISSA ABRAHÃO	PPS	AM
77	JAIR BOLSONARO	PP	RJ
78	JANDIRA FEGHALI	PCdoB	RJ
79	JEAN WYLLYS	PSOL	RJ
80	JHC	SD	AL
81	JHONATAN DE JESUS	PRB	RR
82	JÔ MORAES	PCdoB	MG
83	JOÃO DERLY	PCdoB	RS
84	JOÃO MARCELO	PMDB	MA
85	JOÃO PAULO PAPA	PSDB	SP
86	JOAQUIM PASSARINHO	PSD	PA
87	JORGE TADEU MUDALEN	DEM	SP
88	JORGINHO MELLO	PR	SC
89	JOSÉ CARLOS ALELUIA	DEM	BA
90	JOSÉ PRIANTE	PMDB	PA
91	JOSUÉ BENGTON	PTB	PA
92	JOZI ROCHA	PTB	AP
93	JÚLIA MARINHO	PSC	PA
94	JÚLIO CESAR	PSD	PI
95	JÚLIO DELGADO	PSB	MG
96	LEANDRE	PV	PR
97	LEONARDO PICCIANI	PMDB	RJ
98	LINCOLN PORTELA	PR	MG
99	LUCIANA SANTOS	PCdoB	PE
100	LÚCIO VALE	PR	PA
101	LUCIO VIEIRA LIMA	PMDB	BA
102	LUIS CARLOS HEINZE	PP	RS
103	LUIZ CARLOS HAULY	PSDB	PR
104	LUIZ CLÁUDIO	PR	RO
105	MAGDA MOFATTO	PR	GO
106	MANDETTA	DEM	MS
107	MARCELO ARO	PHS	MG
108	MARCELO SQUASSONI	PRB	SP
109	MARCIO ALVINO	PR	SP
110	MARCOS ABRÃO	PPS	GO
111	MARCOS REATEGUI	PSC	AP
112	MARCOS ROGÉRIO	PDT	RO
113	MARCUS PESTANA	PSDB	MG
114	MARIANA CARVALHO	PSDB	RO
115	MÁRIO HERINGER	PDT	MG
116	MAURÍCIO QUINTELLA LESSA	PR	AL
117	MAURO LOPES	PMDB	MG
118	MAX FILHO	PSDB	ES
119	MENDONÇA FILHO	DEM	PE
120	MIGUEL HADDAD	PSDB	SP
121	MIGUEL LOMBARDI	PR	SP
122	MILTON MONTI	PR	SP

123	MIRO TEIXEIRA	PROS	RJ
124	MISAEEL VARELLA	DEM	MG
125	MOSES RODRIGUES	PPS	CE
126	NELSON MARCHEZAN JUNIOR	PSDB	RS
127	NELSON MARQUEZELLI	PTB	SP
128	NELSON MEURER	PP	PR
129	NEWTON CARDOSO JR	PMDB	MG
130	NILSON PINTO	PSDB	PA
131	ODELMO LEÃO	PP	MG
132	ONYX LORENZONI	DEM	RS
133	ORLANDO SILVA	PCdoB	SP
134	OSMAR BERTOLDI	DEM	PR
135	OTAVIO LEITE	PSDB	RJ
136	PASTOR EURICO	PSB	PE
137	PAULO ABI-ACKEL	PSDB	MG
138	PAULO AZI	DEM	BA
139	PAULO FEIJÓ	PR	RJ
140	PAULO FOLETTO	PSB	ES
141	PAULO MAGALHÃES	PSD	BA
142	PAULO PEREIRA DA SILVA	SD	SP
143	PEDRO CUNHA LIMA	PSDB	PB
144	POMPEO DE MATTOS	PDT	RS
145	PR. MARCO FELICIANO	PSC	SP
146	PROFESSOR VICTÓRIO GALLI	PSC	MT
147	PROFESSORA DORINHA SEABRA REZE	DEM	TO
148	RAIMUNDO GOMES DE MATOS	PSDB	CE
149	RAQUEL MUNIZ	PSC	MG
150	REMÍDIO MONAI	PR	RR
151	RENATO MOLLING	PP	RS
152	RICARDO TRIPOLI	PSDB	SP
153	ROBERTO ALVES	PRB	SP
154	ROBERTO BALESTRA	PP	GO
155	ROBERTO GÓES	PDT	AP
156	RODRIGO DE CASTRO	PSDB	MG
157	RODRIGO GARCIA	DEM	SP
158	RODRIGO MARTINS	PSB	PI
159	ROGÉRIO MARINHO	PSDB	RN
160	ROGÉRIO ROSSO	PSD	DF
161	RONALDO FONSECA	PROS	DF
162	RONALDO LESSA	PDT	AL
163	RONALDO MARTINS	PRB	CE
164	ROSANGELA GOMES	PRB	RJ
165	ROSSONI	PSDB	PR
166	RUBENS BUENO	PPS	PR
167	SANDRO ALEX	PPS	PR
168	SARNEY FILHO	PV	MA
169	SERGIO SOUZA	PMDB	PR
170	SHÉRIDAN	PSDB	RR
171	SILVIO TORRES	PSDB	SP

172	SÓSTENES CAVALCANTE	PSD	RJ
173	SUBTENENTE GONZAGA	PDT	MG
174	TENENTE LÚCIO	PSB	MG
175	ULDURICO JUNIOR	PTC	BA
176	VANDERLEI MACRIS	PSDB	SP
177	VICTOR MENDES	PV	MA
178	VITOR VALIM	PMDB	CE
179	WALTER IHOSHI	PSD	SP
180	WEVERTON ROCHA	PDT	MA
181	WILLIAM WOO	PV	SP
182	WLADIMIR COSTA	SD	PA

<b>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI</b>
--

**CONSTITUIÇÃO  
DA  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988**

.....

**TÍTULO VI  
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO**

.....

**CAPÍTULO II  
DAS FINANÇAS PÚBLICAS**

.....

**Seção II  
Dos Orçamentos**

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

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

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003](#))

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. ([Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. ([Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro

meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158, 159, I, *a e b*, e II, para prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993*)

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, cujo primeiro subscritor é o Deputado Hélio Leite, acrescenta dois novos parágrafos ao art. 166 da Constituição Federal e altera o seu § 17, com o objetivo de tornar obrigatória a execução das emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária.

Em sua fundamentação, os autores aduzem vem sendo regra o contingenciamento total, pelo Poder Executivo, das dotações orçamentárias indicadas pelas bancadas estaduais e pelas comissões do Congresso Nacional, apenas porque estas têm origem no Parlamento. Como solução para esse problema, os autores propõem que “as programações das emendas coletivas sejam de execução obrigatória pelo Poder Executivo, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior”. Outrossim, na eventual necessidade de contingenciamento do Orçamento da União, as programações das emendas coletivas terão seus valores reduzidos na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno, incumbe a esta Comissão apreciar a proposta em exame quanto à sua admissibilidade.

A proposição foi apresentada por mais de um terço dos membros da Câmara dos Deputados, conforme atestado pela Secretaria-Geral da

Mesa, obedecendo-se assim à exigência dos arts. 60, I, da Constituição Federal, e 201, I, do Regimento Interno.

Examinando seu conteúdo, vemos que não há qualquer atentado à forma federativa de Estado, ao voto direto, universal e periódico, à separação dos poderes e aos direitos e garantias individuais. Foram, portanto, respeitadas as cláusulas pétreas expressas no art. 60, § 4º da Constituição Federal.

Não estão em vigor quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição expressas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Não há vício de inconstitucionalidade formal ou material na proposta em comento, bem como foram atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação.

Cabe assinalar que a proposta em exame insere os parágrafos 9º-A e 11-A, quando o correto seria adicionar dois novos parágrafos ao final do artigo 166, como dispõe a Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001. A correção dessa imperfeição formal será feita, entretanto, por ocasião do exame da proposição na Comissão Especial de mérito.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 2, de 2015.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2015.

Deputado ELMAR NASCIMENTO

Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 2/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Elmar Nascimento, contra os votos dos Deputados Maria do Rosário, Alessandro Molon, Valmir Prascidelli e Wadih Damous.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arthur Lira - Presidente, Aguinaldo Ribeiro, Osmar Serraglio e Veneziano Vital do Rêgo - Vice-Presidentes, Alessandro Molon, Altineu Côrtes,

André Fufuca, Andre Moura, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Arthur Oliveira Maia, Betinho Gomes, Bruno Covas, Capitão Augusto, Carlos Bezerra, Chico Alencar, Covatti Filho, Cristiane Brasil, Danilo Forte, Décio Lima, Esperidião Amin, Evandro Gussi, Fausto Pinato, Felipe Maia, Giovani Cherini, Hiran Gonçalves, Indio da Costa, Jhc, João Campos, Jorginho Mello, José Carlos Aleluia, José Fogaça, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luciano Ducci, Luis Tibé, Luiz Couto, Luiz Sérgio, Marcelo Aro, Marco Tebaldi, Marcos Rogério, Maria do Rosário, Maurício Quintella Lessa, Padre João, Paes Landim, Pastor Eurico, Paulo Teixeira, Pr. Marco Feliciano, Raul Jungmann, Rodrigo Pacheco, Rogério Rosso, Ronaldo Fonseca, Rossoni, Rubens Pereira Júnior, Sergio Souza, Tadeu Alencar, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, Delegado Éder Mauro, João Carlos Bacelar, Marcio Alvino, Marx Beltrão, Pedro Cunha Lima, Sandro Alex, Silas Câmara e Soraya Santos.

Sala da Comissão, em 8 de julho de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA  
Presidente

## **COMISSÃO ESPECIAL**

### **1. RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda Constitucional nº 2, de 2015, de iniciativa do Dep. Hélio Leite e outros, da Câmara dos Deputados, pretende tornar obrigatória a execução da programação incluída na lei orçamentária por meio de emendas coletivas. Nesse sentido, propõe acrescentar ao art. 166 da Constituição Federal os §§ 9º-A e 11-A, com as alterações do § 17, determinando, em suma, que:

a) as emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite mínimo de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo;

b) é obrigatória sua execução, em montante mínimo correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, observados critérios de execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165;

c) em caso de contingenciamento, esse montante poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Em sua **Justificação**, os Autores argumentam que a PEC pretende evitar a prática que passou a ser adotada pelo Executivo na execução da lei orçamentária, contingenciando-se praticamente a totalidade das emendas coletivas. Ainda que seja razoável admitir restrições diante de uma situação fiscal de queda de receita, observam os Autores que, quanto às emendas coletivas, a falta de execução é sistemática, não baseada no mérito, mas simplesmente pelo fato de terem sido originadas do Legislativo.

Por fim, afirmam que a obrigatoriedade de execução das emendas coletivas tem como objetivo último reestabelecer o equilíbrio entre os Poderes na definição das políticas públicas.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

## **2. VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão apreciar a Proposta de Emenda Constitucional nº 2, de 2015 quanto ao seu mérito, ou seja, sua conveniência e oportunidade, porquanto a **admissibilidade** foi examinada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela inexistência de inconstitucionalidade formal ou material na proposta, atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais para sua apresentação e apreciação.

Foi de grande relevância o debate havido no Legislativo na aprovação da EC nº 86, de 2015, que tornou obrigatória a execução da programação incluída pelas **emendas individuais**. Apesar das críticas iniciais quanto ao reducionismo da proposta, a aprovação do “orçamento impositivo” trouxe alguns benefícios ao processo orçamentário.

Em primeiro lugar, foram superados os problemas de assimetria que existiam anteriormente, quanto ao montante empenhado de emendas por parlamentar. A execução orçamentária e financeira imparcial, independentemente da autoria ou de origem partidária, serviu para impedir o uso político da execução das verbas públicas como uma forma de influir as decisões do Legislativo.

Também foi importante fixar o conceito, ao menos quanto às emendas individuais, de que o orçamento público existe para ser executado, representando um plano de trabalho a ser seguido pela administração pública. O orçamento impositivo permite ao Legislativo e à sociedade exigir dos órgãos de execução as providências necessárias à viabilização das ações, o que inclui a adoção de cronograma de análise dos projetos e

programas, a identificação de impedimentos e demais medidas saneadoras, inclusive remanejamentos.

As discussões relativas ao orçamento impositivo serviram para sedimentar o arcabouço conceitual sobre o tema, hoje regulamentado em boa medida nas LDOs. Essa maior clareza sobre o alcance e o significado desse modelo permite agora aperfeiçoar o texto constitucional, harmonizando esse regime com os demais institutos e fundamentos que regem o orçamento público na Constituição.

Observe-se que a versão original da PEC do orçamento impositivo do Senado (PEC 22/2000) tornava cogente a execução de toda a lei orçamentária (e não apenas das emendas), dentro de certos critérios. A mudança de foco para um modelo limitado foi o avanço político possível, considerando-se que havia na época, por parte do Executivo, temor justificável em relação a um regime de execução desconhecido.

Com o tempo, percebeu-se que o orçamento impositivo nada mais faz do que explicitar o fato de que planejamento e orçamento são vinculantes para o setor público, em consonância com os princípios e diretrizes da Constituição de 1988. Esse vínculo de responsabilidade de execução do plano de trabalho por parte do gestor foi expresso na LDO 2015 da seguinte forma:

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.

Obviamente, não pode ser exigida do gestor a execução de programações com impedimento de ordem técnica ou legal, ressalvando-se ainda eventual necessidade de limitação fiscal necessária à manutenção da política fiscal. De outra parte, os órgãos de execução passam a ter o ônus de executar o programa de trabalho ou justificar a sua impossibilidade. Esse é o elemento diferencial do novo modelo, fato que valoriza a elaboração e o acompanhamento do orçamento público. No modelo autorizativo o ordenador não se considerava responsável pela execução, tampouco se via obrigado a justificar sua inação, cultura que favorece a inércia e a falta de eficiência do setor público.

A garantia de execução proporcional das emendas individuais revelou o aspecto político principal do orçamento impositivo das emendas, uma forma de proteção do

Legislativo contra o contingenciamento discricionário das emendas, com base na ideia de que a lei orçamentária possui caráter meramente autorizativo.

A PEC em análise pretende agora ampliar esse modelo para as emendas coletivas, com as mesmas premissas e a mesma lógica adotada para as emendas individuais.

Deve-se atentar, outrossim, que a extensão pura e simples das disposições atuais para as emendas coletivas pode levar a uma **espécie de sobrecarga do procedimento adotado para as emendas individuais**. Daí a necessidade de esclarecer e reforçar seus alicerces jurídicos, prevenindo-se arguição de inconstitucionalidade<sup>1</sup>.

De fato, se o Legislativo vota todo o orçamento, é preciso justificar porque apenas programações incluídas por emendas, antes individuais e agora também as coletivas, venham a receber garantia de execução na Constituição. Preocupa-nos a sustentação jurídica do modelo, vez que a inconstitucionalidade pode ser declarada com base no princípio de que, se todas as programações do orçamento público, 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.

Ademais, o orçamento impositivo deve preservar o princípio da separação de poderes do estado, cláusula pétrea. A responsabilidade final pela execução orçamentária é, em última instância, encargo do Executivo. Daí a preocupação de fixar, quanto às emendas, além de limites razoáveis e prudenciais para sua aprovação, normas que possam **conciliar seu objeto e forma de execução com o conjunto de diretrizes, atributos e critérios exigidos para as demais despesas no âmbito do sistema de planejamento e orçamento**.

A elaboração e aprovação do projeto de lei orçamentária segue o rito constitucional, que atribui poder de iniciativa ao Executivo e possibilidade de alteração do projeto pelo Legislativo por meio de emendas. Ao apreciar o projeto, o Legislativo preserva a maior parte das programações e, paralelamente, inclui outras dotações, por meio de emendas, em geral destinadas a investimentos específicos em estados/DF e municípios, ou programas sociais.

Não faz sentido, portanto, definir responsabilidade ou dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas, uma vez que, teoricamente, **o interesse**

---

<sup>1</sup> A propósito, vide Parecer da AGU nº 00772/2015/CONJURMP/CGU/AGU NUP: 03000.201132/201530, relativo ao Mandado de Segurança nº 21864/DF Segurança nº 21864/DF, onde é arguida, em caráter eventual, a inconstitucionalidade de todas as disposições relativas ao orçamento impositivo.

**público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado, e não apenas do subconjunto incluído pelas emendas.**

A execução impositiva da programação, proveniente de emendas ou não, deve decorrer de um conceito geral válido para todo o orçamento público. Dentro desse propósito, adotamos as seguintes **balizas conceituais**:

- a) o dever de execução do regime do orçamento impositivo deve ser delimitado às despesas de natureza discricionária, porque é redundante ou inócuo atribuir impositividade às despesas obrigatórias, ou seja, àquelas cuja execução é determinada pela existência de legislação material e que implica direitos subjetivos, a exemplo das despesas com pessoal, previdência e transferências constitucionais;
- b) o orçamento impositivo decorre do esforço de planejamento e seleção de políticas públicas estratégicas e prioritárias, e tem como produto final a garantia da entrega de bens e serviços à sociedade, o que é concretizado no programa de trabalho aprovado na LOA. Portanto, pode ser estendido pelo menos para todas as programações que integram programas temáticos ou finalísticos<sup>2</sup> que tenham caráter estratégico e prioritário como estabelecido no PPA e na LDO.

A Constituição prevê um sistema articulado de planejamento e orçamento formado por PPA, LDO e LOA. A compatibilidade das emendas com o conjunto das políticas públicas estratégicas e prioritárias do PPA e da LDO é uma decorrência natural da atividade política, observando-se que cabe ao Legislativo apreciar o conjunto desses instrumentos.

Observe-se que a forma de execução pelo governo federal das programações estratégicas e prioritárias do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) já apresenta, na prática, os principais elementos caracterizadores do orçamento impositivo: gerenciamento intensivo (prioridade de execução) e gestão voltada a resultados (entrega de bens e serviços para a sociedade).

Com base no exposto, concluímos por um **Substitutivo** que acresce novas disposições ao art. 165 da CF, na forma de princípios gerais aplicáveis a todo o orçamento.

---

<sup>2</sup> Não faz sentido a aplicação do modelo impositivo para a execução de programas de gestão ou de caráter meramente administrativo.

Essas disposições explicitam o dever genérico de execução (não parametrizado) como um fundamento aplicável ao conjunto de programações estratégicas e prioritárias definidas no PPA e na LDO. Ficam ressalvados impedimentos, o que inclui as limitações fiscais, premissa que permite ao Executivo manter o equilíbrio orçamentário.

A definição acerca dos programas estratégicos e prioritários deve ocorrer no PPA e na LDO, aspecto que garante flexibilidade e evita rigidez operacional. Ademais, a lei complementar de finanças públicas poderá estabelecer critérios gerais acerca da execução orçamentária.

A ampliação do regime de obrigatoriedade de execução quebra o círculo vicioso do orçamento autorizativo, e ajuda a superar a inércia e a discricionariedade do gestor. Ampliado para o conjunto de programas e metas prioritárias, a medida pode ensejar a uma nova dinâmica na administração pública, valorizando o debate e o acompanhamento de metas e resultados. A responsabilidade pela execução incentiva, com o tempo, a busca de orçamentos mais realistas e focados em metas e resultados, o que pode trazer maior eficiência na execução.

Julgou-se importante também incluir no art. 165 princípio informador do realismo fiscal 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, co-partícipe da gestão fiscal.

Foi também reproduzida norma principiológica que constou das LDOs 2014 e 2015 (e PLDO 2016) que define o orçamento impositivo como o dever de adotar todos os meios para a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, aspecto que valoriza o acompanhamento e a fiscalização, permitindo-se a cobrança de resultados por parte da sociedade.

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

Estabelecido o arcabouço conceitual que define o compromisso com a execução do orçamento como um todo no art. 165 da Constituição, **as alterações do art. 166 refere-se à repercussão desses princípios gerais na programação incluída por emendas.**

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 prevista no art. 165. Essa mesma salvaguarda é estendida às emendas de bancada estadual, até o montante fixado de 1% da receita corrente líquida.

Em ambos os casos, emendas individuais e de bancada estadual, 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, a limitação é atendida pela **regra do contingenciamento proporcional**, que evita que apenas as emendas sejam contingenciadas, garantindo-se imparcialidade na execução.

Não foi definido parâmetro para a execução obrigatória das emendas de comissão, dada as seguintes características: a) as emendas de comissão necessariamente devem ter alcance nacional, confundindo-se em boa medida com as programações do projeto de lei orçamentária; b) os princípios que regem sua execução seguem a regra geral do art. 165, ou seja, dependem da convergência de seu objeto com as políticas públicas estratégicas e prioritárias do PPA e da LDO; c) em compensação, não existe limitação constitucional quanto ao montante de emendas de comissão que podem ser apresentadas.

Em suma, o Substitutivo apresentado enuncia no art. 165 o princípio geral relativo ao dever de execução de programas e metas prioritárias, porém não apresenta uma parametrização específica (seja em relação aos montantes ou ao critério de contingenciamento), o que pode ser feito no PPA e na LDO, ou mesmo ser definido na lei complementar. O propósito foi preservar uma margem de flexibilidade, evitando o engessamento da administração.

No entanto, quanto às programações incluídas por emendas, essa mesma garantia é **parametrizada**, porque fixa o respectivo montante (1,2% e 1,0% da RCL, para emendas individuais e de bancada, respectivamente). E também, para atender as limitações fiscais, fixa o contingenciamento proporcional. Tais critérios são necessários para preservar o equilíbrio político na relação dos poderes.

Suprimiu-se do texto constitucional o rito relativo ao **processo e cronograma de análise, verificação de impedimentos e remanejamento**, que se mostrou excessivamente detalhado e pouco eficaz, podendo ser definido e aperfeiçoado a cada ano na LDO. A maior parte dos remanejamentos e ajustes é realizada com base nas autorizações contidas no texto da LOA, sem necessitar de projeto de lei de crédito adicional.

O cronograma rígido na Constituição, ademais, amparou argumento para o adiamento da execução de programações que poderiam ter sua execução iniciada desde a

edição do cronograma de programação orçamentária e financeira, no início do ano. Além disso, previu-se que os órgãos de execução devem publicar relatórios mostrando eventuais impedimentos e as medidas necessárias à sua superação, o que viabiliza maior acompanhamento e cobrança de resultados.

A **limitação do uso dos restos a pagar** (até 0,6% da RCL) para o cumprimento dos montantes mínimos foi suprimida, porque se mostrou descabida e inviável, implicando a obrigatoriedade de execução financeira no mesmo exercício, o que nem sempre é possível. A execução financeira é consequência do cumprimento das diversas etapas do cronograma, desde a apresentação e aprovação da proposta até a medição final de milhares de convênios e contratos de repasse. Portanto, os limites financeiros, fixados nos mesmos montantes dos limites orçamentários (1,2% e 1,0%), podem ser atingidos com o pagamento do orçamento do exercício ou dos restos a pagar de exercícios anteriores, em qualquer proporção.

Por fim, sugere-se também o aperfeiçoamento da redação que trata dos critérios para execução equitativa das programações.

Para facilitar a análise das alterações propostas, mostramos em **anexo** quadro comparativo do texto atual da Constituição com as mudanças propostas no Substitutivo.

Feitas essas considerações, submetemos o presente relatório aos nobres pares desta Comissão Especial, concitando-os à APROVAÇÃO desta PEC nº 002, de 2015, na forma do SUBSTITUTIVO que ora ofertamos.

Sala da Comissão, em        de        de 2015.

*Deputado Carlos Henrique Gaguim*

Relator

**ANEXO - QUADRO COMPARATIVO – TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO E SUBSTITUTIVO**

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</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</i></p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
	na lei de diretrizes orçamentárias.	<i>emendas, nos montantes fixados). O dever de execução ocorre dentro das limitações fiscais, o que garante o equilíbrio orçamentário.</i>  <i>Programações e prioritárias são aquelas que atendem 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 <b>apresentação</b> 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	Mantido	

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
pagamento de pessoal ou encargos sociais.		
§ 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 <b>caput</b> do art. 169.	Mantido	

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
<p>§ 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:</p>	<p>§ 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.</p>	<p><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></p> <p><i>Sugere-se 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.</i></p>
<p>I – até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;</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>		

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
§ 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.	Revogado	<i>Suprimir</i>
§ 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.	§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista nos § 11 e 11-A deste artigo.	<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 <b>no mesmo exercício</b>, o que se mostrou inviável, considerando-se 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>
§ 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.	§ 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.	<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>§ 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 <b>que observe critérios objetivos e imparciais</b> 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>
--	--	---

## SUBSTITUTIVO APRESENTADO

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

*Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

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

“Art.165.....  
.....

§ 9º.....  
.....

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

§ 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.

§ 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 plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 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.

§ 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.” (NR)

“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, observado o disposto no § 11 do art. 165, até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 12. As programações orçamentárias referidas nos §§ 9º e 11-A deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

. . . . .

§ 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)

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

§ 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.

§ 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.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício subsequente.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

*Deputado Carlos Henrique Gaguim*

Relator

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2-A, de 2015, do Sr. Hélio Leite e outros, que "altera o art. 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica", em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação na forma do Substitutivo da Proposta de Emenda à Constituição nº 2/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Carlos Henrique Gaguim.

Participaram da votação os Senhores Deputados:

Giovani Cherini - Presidente, Rômulo Gouveia e César Halum - Vice-Presidentes, Carlos Henrique Gaguim, Relator; Capitão Augusto, Fernando Monteiro, Giuseppe Vecci, Hélio Leite, Hildo Rocha, Hugo Leal, Izalci, Carlos Marun, Elmar Nascimento, Júlio Cesar, Pedro Fernandes e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 2015.

Deputado GIOVANI CHERINI  
Presidente

Deputado CARLOS HENRIQUE GAGUIM  
Relator

### **SUBSTITUTIVO ADOTADO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 02, DE 2015.**

*Altera os artigos 165 e 166 da Constituição Federal,  
para tornar obrigatória a execução da programação  
orçamentária que especifica.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

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

“Art.165. ....

.....  
 § 9º.....  
 .....

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

§ 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.

§ 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 plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 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.

§ 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.” (NR)

“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, observado o disposto no § 11 do art. 165, até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 12. As programações orçamentárias referidas nos §§ 9º e 11-A deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

.....

§ 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)

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

§ 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.

§ 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.”  
(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício subsequente.

Sala da Comissão, em 25 de novembro de 2015.

Deputado **GIOVANNI CHERINI**  
Presidente

Deputado **CARLOS HENRIQUE GAGUIM**  
Relator

**FIM DO DOCUMENTO**