



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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" (PEC00215)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 2015.

Altera o art. 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Autor(es): Dep. Hélio Leite e outros (Câmara dos Deputados)

Relator: Dep. Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO)

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

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 inconstitucionalidade¹.

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 pétreia. 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 público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas**

¹ 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

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 finalísticos² 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

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.**

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 específica" (PEC00215)

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:	<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> <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>
“Art. 165.(...) § 9º (...) 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.	§ 9º (...) III - dispor sobre critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos.	<i>Lei complementar destina-se a todos os entes da federação. Suprime referência a disposições que podem ser disciplinadas em regulamentação infraconstitucional.</i>
	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.	<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>
	§ 11. Considera-se obrigatória, ressalvado impedimento técnico e observadas as limitações fiscais, a execução de programações que integrem políticas públicas e metas prioritárias, observado o disposto no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.	<i>Esclarece que o conceito e o princípio do orçamento impositivo é válido para o conjunto de programações prioritárias e estratégicas definidas no PPA e na LDO (e não apenas para as programações incluídas por emendas, nos montantes fixados). O dever de execução</i>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
		<p><i>ocorre dentro das limitações fiscais, o que garante o equilíbrio orçamentário.</i></p> <p><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></p>
	§ 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.	<p><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></p>
	§ 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.	<p><i>Valoriza o acompanhamento e fiscalização da ação do governo, tanto no que diz respeito à gestão fiscal quanto à gestão orçamentária.</i></p>
“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	<p><i>Mantida a regra atual que limita a apresentação de emendas individuais a 1,2 % da RCL do PLOA.</i></p>
§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.	Mantido	



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.	Mantido	
	§ 11-A. A garantia de execução de que trata o parágrafo anterior aplica-se também às programações de caráter estruturante incluídas por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, observado o disposto no § 11 do art. 165, até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	<i>Novo. Garantia de execução das emendas individuais é estendida às emendas de bancada estadual, até o montante fixado.</i>
§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	§ 12. As programações orçamentárias referidas nos §§ 9º e 11-A deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	<i>Inclui as emendas de bancada</i>
§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.	Mantido	



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO	NOVA REDAÇÃO	JUSTIFICATIVA
§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:	§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 11-A deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações, e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.	<i>O rito inserido na Constituição relativo ao processo de análise, verificação de impedimentos e remanejamento mostrou-se excessivamente detalhado e pouco eficaz. Além disso, possibilitou, em alguns casos, o adiamento da execução de programações que poderiam ter sua execução iniciada de forma imediata.</i> <i>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>
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;		
§ 14. (...) 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;		
§ 14. (...) 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;		
“Art. 166. (...) § 14. (...) 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.		



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

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 no mesmo exercício, 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>
§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.	§ 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.	<i>Esse dispositivo dispensa a necessidade de remeter à lei complementar o estabelecimento de critério de execução equitativa.</i>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 específica" (PEC00215)

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 específica.

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)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, da Câmara dos Deputados

“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