

**016**

# **ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO**

**O Orçamento Impositivo das Emendas  
Individuais – Disposições da Emenda  
Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015**

Eugênio Greggianin  
José de Ribamar Pereira da Silva

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle

SENADO  
FEDERAL



---

**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF**  
**Conselho Editorial**

**Diretor**

Luiz Fernando de Mello Perezino

**Conselho Editorial**

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Luiz Fernando de Mello Perezino

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oádia Rossy Campos

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Rudinei Baumbach

**Coordenadores**

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

**Editores**

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

**Boletim da Conorf**

Diego Prandino Alves

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

**Supervisão do Portal de Orçamento**

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

**Equipe Técnica**

Lívio Botelho Dantas

**Endereço**

Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP 70.165-900

**Telefone:** +55 (61) 3303-3318**Página da internet**<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>**Email:** conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições  
da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015**

Eugênio Greggianin\*  
José de Ribamar Pereira da Silva\*\*

2015

---

\* Consultor de Orçamentos da Câmara dos Deputados

\*\* Consultor de Orçamentos do Senado Federal

## **Resumo**

Diante da promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, resultado da aprovação da PEC nº 358-B, de 2013, e das disposições da LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015), o presente estudo descreve, de forma sucinta, as principais alterações promovidas pelas disposições que tratam do orçamento impositivo e suas consequências no modelo orçamentário brasileiro. A PEC 358-B, de 2013, corresponde integralmente à PEC 22-A, aprovada pelo Senado Federal em 2013.

**Palavras-chave:** PEC do orçamento impositivo das emendas individuais, modelo autorizativo e modelo impositivo, execução e uso político das emendas individuais.

## Sumário

1- Introdução .....	6
2- O regime de execução do orçamento impositivo .....	7
3- Parâmetro e limite à aprovação de emendas individuais .....	10
4- Vinculação das emendas às ações e serviços públicos de saúde .....	10
5- Obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das programações .....	12
6- Emendas para estados e municípios como transferências obrigatórias.....	15
7- Execução equitativa das programações incluídas por emendas.....	16
8- Execução orçamentária e financeira - restos a pagar.....	18
9- Impedimento na execução das emendas e cronograma de saneamento .....	22
10- Remanejamento das programações impedidas .....	27
11- Contingenciamento Proporcional das emendas.....	30
12- Considerações e conclusões finais.....	32
Anexo – Orçamento Impositivo – Comparativo (EC 86 x LDO 2015) .....	35
Referências bibliográficas .....	42

## O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015

Eugênio Greggianin

José de Ribamar Pereira da Silva

### 1- Introdução

O descontentamento parlamentar com os baixos níveis de execução orçamentária e financeira das emendas individuais<sup>1</sup> ficou evidenciado pela aprovação, com ampla margem de votos<sup>2</sup>, da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, com origem na Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 358-B, de 2013<sup>3</sup>. A PEC inseriu novas disposições nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal, determinando a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias derivadas de emendas individuais.

Antes, já estavam vigentes as disposições do art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 - LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, cujo texto refletia basicamente o conteúdo da PEC nº 565-A, da Câmara dos Deputados). Além disso, foi incluída na LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015) seção própria, que trata das normas que regulam a execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (arts. 54 a 65), segundo os dispositivos da EC 86 (PEC 358-B). Não serão objeto desse estudo as novas regras trazidas pela EC 86 acerca do cálculo do piso mínimo constitucional para ações e serviços públicos de saúde (art. 198 da CF).

O teor da PEC nº 22, de 2000, do Senado Federal (que precedeu a PEC nº 565-A, da Câmara dos Deputados), era mais abrangente, pois obrigava a execução de toda a

---

<sup>1</sup> Para validar essa percepção, uma pesquisa realizada em 2013 voltada aos chefes de gabinetes de deputados mostrou que, para dois terços deles, houve aumento na dificuldade de liberação de emendas individuais, um indicativo do nível de descontentamento político (GREGGIANIN, 2013).

<sup>2</sup> A Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 358-B de 2013 foi aprovada em 10/02/2015, em segundo turno, por 452 votos a favor e 18 contrários, com apenas uma abstenção.

<sup>3</sup> A Proposta de Emenda Constitucional - PEC do orçamento impositivo foi apresentada e votada originariamente pelo Senado Federal, na forma da PEC nº 22, de 2000. Depois de alterada pela Câmara dos Deputados, PEC nº 565-A, de 2006, voltou ao Senado. Novas alterações foram incluídas (PEC nº 22-A, de 2000), tendo voltado à Câmara dos Deputados na forma da PEC nº 353, de 2013. Na CCJC da Câmara houve um desdobramento dessa PEC em duas, uma tratando do orçamento impositivo (art. 165 e 166) e outra do mínimo constitucional da saúde (art. 198), surgindo respectivamente as PECs 358 e 359. Ainda na Câmara, com um requerimento de apensação dessas duas PECs, voltou-se à versão aglutinada do texto, sob o nº 358-B.

programação da lei orçamentária. As ressalvas à execução dependiam de prévia solicitação ao Congresso Nacional, seja para seu cancelamento ou contingenciamento.

A aplicação das regras do orçamento impositivo apenas às programações objeto das emendas individuais (alteração promovida na PEC nº 565, da Câmara dos Deputados) decorreu da resistência política do Poder Executivo contra um modelo que expandia a obrigatoriedade de execução para toda a peça orçamentária. Para o Congresso Nacional, a votação da PEC, ainda que na forma limitada às emendas individuais, mostrou-se premente. Diante dos reduzidos níveis de execução das emendas individuais em relação ao conjunto das programações constantes do orçamento, seria a forma de aumentar a participação do Legislativo na definição de políticas públicas.

As críticas em geral feitas contra a PEC focaram na abrangência, que se limitava apenas à proteção das programações decorrentes de emendas individuais, e na desconfiança de que esse instrumento de ação do Legislativo pudesse se configurar em privilégio em relação às demais programações.

A eleição apenas das emendas individuais como objeto do orçamento impositivo, desconsiderando-se as coletivas, pode ser explicada pela reconhecida importância política e eficácia que as iniciativas individuais têm na identificação e atendimento das demandas locais: a proximidade do parlamentar com o eleitor permite-lhe uma definição mais precisa e apurada das necessidades locais. De outro lado, as emendas coletivas perderam prestígio ao longo do tempo, com taxas de execução decrescentes. Seu objeto principal – a viabilização de obras estruturantes de interesse estadual - foi sendo absorvido gradativamente pelas programações do PAC (TOLLINI *et al*, 2013).

## **2- O regime de execução do orçamento impositivo**

O orçamento impositivo, em síntese, traz a ideia de que a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, é obrigatória, e não apenas facultativa. A execução orçamentária torna-se, portanto, um dever do gestor. Essa responsabilidade é afastada, evidentemente, quando forem comprovados impedimentos técnicos ou legais.

A aprovação do orçamento impositivo surge em um momento de debate doutrinário entre duas correntes de pensamento: a primeira, mais antiga, alia-se à cultura

e à prática da administração pública, ao considerar que os orçamentos públicos têm caráter meramente autorizativo. Esse entendimento garante ao gestor grande margem de manobra e flexibilidade na execução, possibilitando a eleição das programações a serem executadas.

Adicionalmente, o modelo autorizativo permite, do ponto de vista das relações entre Executivo e Legislativo, o uso da execução orçamentária como instrumento de barganha e troca de apoio político, meio conhecido de disciplina e apoio parlamentar (FIGUEIREDO, 2008). Isso ocorre porque a iniciativa de executar os orçamentos fica a critério exclusivo do gestor, fato que permite condicionar o início dos procedimentos necessários à execução à existência de prévios acordos políticos.

De outro lado, gozando também de apoio doutrinário, há os que defendem que o orçamento público, por decorrer de norma de ordem pública, firma-se no pressuposto da obrigatoriedade. Posicionando-se pela existência de um dever jurídico de execução, o orçamento impositivo já decorre naturalmente do conjunto de princípios e normas de planejamento e orçamento da Constituição (CONTI, 2013; PISCITELLI, 2006; SANTA HELENA, 2009; MENDONÇA, 2010; OLIVEIRA, 2013; SILVA, 2004), bastando apenas colocá-los em prática.

Com base nesse entendimento, o esforço para alteração do texto constitucional poderia ter sido substituído por alterações específicas nos textos das LDOs (como ocorreu em 2014 e 2015) e das leis complementares sobre finanças públicas, apenas para tornar evidente a existência de força vinculante das leis orçamentárias. A introdução do novo modelo por meio das LDOs, renovadas a cada ano, permitiria aperfeiçoamentos constantes, até a sedimentação dos conceitos a ponto de serem inseridos de forma permanente na Constituição.

Entretanto, a forma como foi promovida a alteração da Constituição, declarando-se explicitamente a obrigatoriedade de execução apenas das programações derivadas de emendas, autoriza a conclusão, quanto às demais programações, que essas teriam caráter apenas autorizativo. Válida essa interpretação, a Emenda Constitucional do orçamento impositivo, em vez de valorizar o papel da lei orçamentária na definição de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, pode estar consagrando o poder discricionário de execução da parcela mais relevante das programações orçamentárias que, juntamente com as emendas, são igualmente aprovadas no Legislativo.

A garantia da execução orçamentária na Emenda Constitucional somente alcança as chamadas despesas discricionárias<sup>4</sup>. Isso porque a execução das despesas “obrigatórias” já se encontra assegurada pela legislação constitucional ou infraconstitucional. As despesas obrigatórias propriamente ditas, previamente conhecidas e necessariamente incluídas na LOA, têm natureza distinta das despesas atinentes às programações das emendas impositivas. As emendas, por seu turno, somente serão conhecidas a partir do momento em que discricionariamente forem incluídas na LOA. Ou seja, a obrigatoriedade de execução de emendas individuais (enquanto despesas discricionárias) depende do caráter mandatório atribuído à autorização dada na própria lei orçamentária.

Não se deve confundir, portanto, programações que veiculam despesas obrigatórias propriamente ditas com as programações incluídas por emendas (impositivas), cujo regime de execução é bastante distinto. O parecer preliminar ao PLOA 2015, visando delimitar o conjunto das programações sujeitas ao modelo do orçamento impositivo, direcionou a apresentação de emenda individual “impositiva” apenas às programações discricionárias, exceto o PAC.

10.2 A emenda individual não incidirá sobre programação destinada à execução de despesa financeira, primária obrigatória ou primária discricionária relativa ao PAC.

Em busca de uma definição mais precisa que amparasse o regime de execução “obrigatória” das programações incluídas por emendas, considerando-se o conjunto de normas da PEC, a LDO 2015 contemplou os seguintes dispositivos:

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

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

O parágrafo único do art. 54 da LDO 2015 esclarece a natureza da execução das programações do orçamento impositivo como um *dever* de adotar “todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> A expressão “discricionária” consta dos textos das LDOs como contraponto às despesas obrigatórias. Trata-se de despesas “não obrigatórias” no sentido de que não serem determinadas pela legislação permanente. Sendo discricionárias, sujeitam-se ao contingenciamento, mas apenas dentro dos limites e critérios fixados na LDO (art. 9º da LRF), o que autoriza a conclusão de que despesas não contingenciadas, ainda que “discricionárias”, deveriam ser executadas.

<sup>5</sup> No caso das despesas obrigatórias, a obrigação de execução não decorre da LOA, mas dos vínculos e direitos subjetivos criados pela legislação permanente.

### 3- Parâmetro e limite à aprovação de emendas individuais

A PEC nº 358-B, de 2013, limitou a apresentação de emendas individuais, nos seguintes termos<sup>6</sup>:

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. (*grifo nosso*)

A inclusão no texto constitucional de parâmetro financeiro à aprovação de emendas individuais visou evitar que, em decorrência da aprovação do orçamento impositivo, houvesse o aumento descontrolado das programações aprovadas por emendas individuais. Tal limite era, até então, fixado apenas no parecer preliminar da LOA, em atendimento ao art. 49 da Resolução nº 1, de 2006 – CN<sup>7</sup> (CONGRESSO NACIONAL, 2006), e poderia haver estímulo ao aumento desse limite por mera deliberação da CMO, uma vez que a execução das emendas se tornou obrigatória.

Por outro lado, trata-se de renúncia de prerrogativa política, uma vez que impede a ação individual do parlamentar de propor alterações estruturantes e de maior repercussão financeira na peça orçamentária, as quais serão previamente inadmitidas, independentemente de seu mérito.

Além disso, o limite de 1,2 % da RCL para a apresentação das emendas individuais pode se revelar, ao longo do tempo, como excessivo ou também insuficiente, dependendo das condições econômico-fiscais concretas.

### 4- Vinculação das emendas às ações e serviços públicos de saúde

De acordo com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015 e com a LDO 2015, a metade do valor das emendas apresentadas deve ser destinada às ações e serviços públicos de saúde. O parágrafo único do art. 55 da LDO 2015 transferiu essa obrigatoriedade de alocação para cada parlamentar:

<sup>6</sup> A mesma redação foi mantida no art. 55 da LDO 2015. A PEC nº 565-A, da Câmara, havia fixado o limite de 1 % da RCL. Quando do retorno ao Senado Federal (PEC nº 22-A6), aumentou-se o percentual para 1,2%, sendo que a metade (0,6%) deverá ser destinada às ações e serviços públicos de saúde.

<sup>7</sup> O art. 49 da Resolução diz que cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar.

Art. 55. ...

Parágrafo único. O limite a que se refere o **caput** será distribuído em partes iguais, por parlamentar, para a aprovação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2015 no Congresso Nacional, garantida a destinação para ações e serviços públicos de saúde de pelo menos metade do valor individualmente aprovado.

Ainda de acordo com as citadas normas, as emendas individuais, além de vinculadas, passam a constituir o piso mínimo da saúde, nos termos do § 10 do art. 166 da Constituição.

Art. 166. ...

[...]

§ 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.

Essa proposta foi defendida pelo governo. Foi vencida, portanto, depois de intensos debates, a concepção de que as emendas impositivas deveriam ser excluídas da base de cálculo do mínimo da saúde, por tratar-se de obrigação constitucional com propósito distinto.

Observe-se que o objeto das programações incluídas por emendas individuais na área de saúde é constituído, em geral, por demandas eletivas, específicas e localizadas (transferências voluntárias), que nem sempre possuem o atributo de universalidade e generalidade exigido das programações destinadas ao atendimento do sistema de saúde pública.

Como indicado na **Tabela 1**, diferentemente das emendas individuais, as despesas na função saúde do PLOA estão concentradas nos gastos de custeio (91,5%), sendo que os investimentos representam apenas 9,5% do total. De outra parte, nas programações incluídas por emendas individuais, as despesas são voltadas preponderantemente para investimentos (81,5%).

**Tabela 1 – Função Saúde – Custeio e Investimento**

**Comparativo PLOA x Emendas**

Item	CUSTEIO	%	INVESTIMENTO	%	TOTAL	%
<b>PLOA</b>	R\$ 89,300 bilhões	91,5%	R\$ 8,353 bilhões	8,5%	R\$ 97,653 bilhões	100%
<b>Emendas Ind.</b>	R\$ 0,828 bilhões	18,5%	R\$ 3,650 bilhões	81,5%	R\$ 4,478 bilhões	100%

Fonte: SIGA Brasil. Obs.: valores do PLOA restritos às subfunções típicas da Função Saúde.

Como mostra a **Tabela 2** seguinte, os parlamentares já destinavam, em média, cerca de 25% de suas emendas para o Ministério da Saúde (média dos exercícios de 2012 a 2013). Com a vinculação forçada das emendas para a área da saúde (exercícios

de 2014 e 2015), elevou-se aquele percentual médio para 51,7%, o que se deu, obviamente, em detrimento do conjunto das demais demandas veiculadas pelas emendas individuais, conforme a última coluna da tabela.

A obrigatoriedade de apresentação de 50% das emendas na área da saúde, por si só, não alterou o montante mínimo constitucional para ações e serviços de saúde. Independentemente de sua composição, a fixação desse montante foi promovida no art. 198 da Constituição.

**Tabela 2 – Distribuição percentual das emendas individuais por Ministério Comparativo média 2012-2013 x média 2014-2015 (orçamento impositivo)**

<b>Ministério</b>	<b>Média 2012-2013 (a)</b>	<b>Média 2014-2015 (b)</b>	<b>Diferença c = (b) – (a)</b>
Saúde	24,5%	51,7%	27,2%
Cidades	19,3%	16,7%	-2,7%
Turismo	9,4%	4,2%	-5,1%
Agric/Abast.	9,1%	4,6%	-4,5%
Esporte	7,9%	4,5%	-3,3%
Educação	6,3%	3,6%	-2,7%
Integração Nacional	5,1%	3,3%	-1,8%
Defesa	4,9%	3,6%	-1,2%
Cultura	2,3%	1,5%	-0,9%
<i>Outros</i>	<i>11,3%</i>	<i>6,3%</i>	<i>-5,0%</i>
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>

Fonte: Selor/CN - Elab. Própria.

## **5- Obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das programações**

A inserção do § 11 no art. 166 da Constituição constitui-se no principal comando da Emenda Constitucional acerca da obrigatoriedade de execução das programações incluídas por emendas na lei orçamentária:

§ 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.

A LDO 2015 regulamentou o tema da seguinte forma:

Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

§ 1º A obrigatoriedade de que trata o **caput** compreende, no exercício de 2015, cumulativamente, o empenho correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014 e, observado o disposto no art. 61, o pagamento correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

§ 2º O empenho a que se refere o § 1º restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas individuais.

§ 3º O pagamento a que se refere o § 1º restringe-se ao montante efetivamente liquidado, incluindo os restos a pagar a que se refere o art. 61.

O impacto fiscal das disposições do orçamento impositivo (1,2% da Receita Corrente Líquida – RCL) parece pequeno, quando se considera apenas o lado da receita<sup>8</sup>. Representa um pouco mais que o montante da reserva de contingência usualmente disponibilizado no PLOA (1% da RCL), por determinação das LDOs, e que vinha sendo utilizada como fonte de recursos para o atendimento das emendas individuais.

No entanto, quando considerado pelo lado das despesas, adquire maior significado, observando-se que o orçamento federal já é extremamente rígido, o que dificulta a adoção de políticas fiscais de contenção de gastos em momentos de crises, como se mostra no presente exercício financeiro.

Em 2015, as programações das emendas individuais atingiram cerca de R\$ 9,7 bilhões, o que representa cerca de 4,8% do total estimado das despesas discricionárias (aproximadamente de R\$ 200 bilhões).

A obrigatoriedade estabelecida na alteração da Constituição refere-se tanto à execução orçamentária, identificada pela obrigatoriedade de empenho, quanto à obrigatoriedade de pagamento, como esclarece o § 1º do art. 56 da LDO 2015. Antes do orçamento impositivo, as emendas individuais estavam sendo executadas em valor médio de cerca de 0,4% da RCL<sup>9</sup>, incluindo os restos a pagar. A expectativa parlamentar é de que esse valor mínimo de execução seja incrementado em virtude das disposições da PEC.

---

<sup>8</sup>A RCL para 2013 foi de R\$ 656 bilhões. A RCL para 2014 foi de R\$ 641,6 bilhões. O montante de despesas discricionárias encontra-se na ordem de R\$ 200 bilhões.

<sup>9</sup>NT CONOF/CD nº 10/2013.

Os montantes de empenho e de pagamento têm como base de cálculo a RCL do ano anterior, o que, em condições normais, tende a ser inferior à RCL do projeto da LOA (parâmetro utilizado para a aprovação das emendas).

O uso de diferentes bases de cálculo para a aprovação das emendas e para a execução, inspirado inicialmente em uma espécie de seguro contra a frustração da receita prevista na LOA, revelou-se inapropriado. Havendo acréscimo da RCL no exercício seguinte, o mesmo não é aproveitado pelas emendas, em função do limite de aprovação; e, havendo decréscimo da RCL do exercício em curso, a parcela frustrada implicará contingenciamento das emendas.

Durante as discussões do orçamento impositivo surgiram vários alertas quanto aos riscos de inconstitucionalidade da PEC do orçamento impositivo. Dentre os argumentos<sup>10</sup>, o principal defendia que esse modelo poderia afrontar a separação dos Poderes, na medida em que o Legislativo não poderia interferir no caráter autorizativo do orçamento, impedindo o equilíbrio fiscal e impossibilitando o exercício de funções administrativas.

A limitação do modelo a 1,2% da RCL e a possibilidade de justificar impedimentos técnicos durante a execução serviu para relativizar a força dessas alegações. Adicionalmente, e diante do risco de ação de inconstitucionalidade contra a PEC em tramitação, por criar um regime privilegiado apenas para as emendas, o texto aprovado<sup>11</sup> estabeleceu a possibilidade de contingenciamento das programações das emendas individuais, desde que na mesma proporção do conjunto das demais despesas discricionárias<sup>12</sup>. O contingenciamento proporcional das emendas impositivas representa, assim, um critério de isonomia entre as programações das emendas individuais e as demais programações discricionárias do orçamento.

Não foi tratado na Emenda Constitucional, nem nas LDOs de 2014 e 2015, hipóteses de sanção administrativa ou política diante de eventual descumprimento dos montantes mínimos fixados para a execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas individuais. Saliente-se, no entanto, que o inciso II

---

<sup>10</sup>Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. PEC nº 565, de 2006. Voto em separado. Dep. José Genoíno. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1067544&filename=Tramitacao-PEC+565/2006](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1067544&filename=Tramitacao-PEC+565/2006). Acesso em 02 nov. 2014.

<sup>11</sup>Emenda à PEC Nº 565-A, de 2006-SF, de autoria do Deputado Espiridião Amin.

<sup>12</sup> PEC nº 353, de 2013 – CD. Art. 166 (...) § 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.

do art. 11 da Lei 8.429, de 1992 considera como ato de improbidade administrativa “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”.

Quanto à possibilidade de enquadramento como crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, a teor do art. 85, V e VI da Constituição Federal, saliente-se que a tipificação prevista no item 4 do art. 10 da Lei 1.079, de 1950, que define crimes de responsabilidade, refere-se especificamente à conduta comissiva da autoridade que “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária”.

## **6- Emendas para estados e municípios como transferências obrigatórias**

Em sua essência, as programações das emendas impositivas veiculam despesas discricionárias. Surgem da própria lei orçamentária e não como de legislação específica. Assim, quando transferidas para outros entes da federação, a teor do art. 25 da LRF, estariam em tese enquadradas como transferências voluntárias, sujeitando-se, portanto, às condições e exigências do § 1º do art. 25 da LRF.

Em 2014, a Portaria Interministerial nº 40, de 2014, esclareceu a sujeição das programações incluídas por emendas ao conjunto de limitações aplicáveis às transferências voluntárias:

Art. 3º Sem prejuízo do procedimento previsto no § 2º do art. 52 da Lei nº 12.919, de 2013, a celebração de qualquer convênio ou contrato de repasse dependerá do atendimento dos requisitos exigidos pela legislação, em especial na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº 12.919, de 2013, no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e Portaria Interministerial nº 507, de 2011.

Para evitar essa restrição, a Emenda Constitucional em comento definiu que as transferências da União para estados, Distrito Federal e municípios para a execução das emendas individuais são consideradas “transferências obrigatórias”, nos seguintes termos:

Art. 166....

[...]

§ 12. 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 pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

Essa disposição não constou das LDOs 2014 e 2015, uma vez que trata de disposição abrigada em lei complementar (LRF). Ao se definir na Constituição que as transferências efetuadas para viabilizar a execução de programações incluídas por

emendas são obrigatórias, contorna-se, ao menos quanto à necessidade de adimplência do ente receptor, o obstáculo legal da concessão de transferências *voluntárias* a outros entes da Federação, afastando a incidência da LRF nesse ponto.

Esse expediente já é utilizado na administração federal no âmbito das transferências da União para outros entes da Federação relativas ao PAC (Lei nº 11.578, de 2007), também denominadas de transferências “obrigatórias”. A exceção, expressa quanto à restrição da inadimplência, poderá ser interpretada de forma a abranger também as demais exigências (aplicação mínima nos setores de saúde e educação, cumprimento dos limites de dívida, operações de crédito, etc.).

A definição de que as transferências de programações incluídas por emendas individuais são “obrigatórias” deverá aumentar, como consequência da impositividade, as taxas de execução das emendas individuais. Hoje, são frequentes os casos de municípios que deixam de receber transferências “voluntárias” da União por encontrarem-se inadimplentes.

## **7- Execução equitativa das programações incluídas por emendas**

Foi inserido pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, o § 18 do art. 166 da CF, nos seguintes termos:

Art. 166. ...

[...]

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente de autoria.

Na LDO 2015, assim se refere o art. 57:

Art. 57. Considera-se:

I - execução equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria;

Remeteu-se para a lei complementar a definição mais precisa de como deve ser considerada a execução equitativa:

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 § 11 do art. 166.

Na aplicação dessas disposições pairam ainda muitas dúvidas, acerca de quais elementos devem restar isonômicos, bem como de qual deve ser o conceito de execução

“equitativa” a ser usado nos procedimentos de liberação em cada exercício (SILVA & CASTRO, 2013).

A renovação do quadro de parlamentares em face da nova legislatura faz com que, durante o exercício de 2015, coexistam programações incluídas por parlamentares reeleitos e não reeleitos<sup>13</sup>, o que amplia as dificuldades. Deveriam as programações dos novos parlamentares também passar pelo conceito de execução “equitativa”?

A propósito surge, ainda, a questão que trata da obrigatoriedade de execução de programações em 2015 incluídas por parlamentares em 2014, mas que perderam o mandato. A perda do mandato implicaria perda da obrigatoriedade das emendas correspondentes?

Enquanto não aprovado o projeto de lei, as programações são manejadas, discutidas e aprovadas com amparo no Regimento Comum, onde o autor da emenda detém margem de disposição sobre suas proposições. Assim, enquanto tramita o projeto de lei orçamentária, cria-se uma relação de ordem regimental entre o autor da emenda e a programação dela resultante.

Aprovada a lei do orçamento, no entanto, todas as programações aprovadas se colocam em igualdade de condições do ponto de vista da obrigatoriedade de execução, independentemente da sorte do autor da iniciativa política ou da localização da programação, em obediência ao princípio da impessoalidade que reina na administração da coisa pública. Desse ponto de vista, municípios nominados na LOA 2015, independentemente da região e da autoria da emenda, podem se favorecer com a execução do orçamento impositivo.

Em outra leitura, no entanto, a expressão “execução equitativa” é interpretada como um atributo do mandato parlamentar. A apresentação e a execução da emenda são vistas como um direito do parlamentar em exercício do mandato, o que altera as conclusões sobre a forma de execução do orçamento. Foi essa a linha de atuação adotada pelo governo federal durante a execução do orçamento de 2014.

Ao editar a Portaria Interministerial nº 40, o governo federal passou a reconhecer formalmente como sendo de parlamentares, enquanto no exercício do mandato, o direito individual de indicar entidades e municípios beneficiados, bem assim a ordem de

---

<sup>13</sup> Além disso, há as programações incluídas por emenda de relator no PLOA 2015, para o atendimento dos novos parlamentares.

prioridade, diante do contingenciamento, sob pena de impedimento técnico<sup>14</sup>. Mantido esse procedimento, as programações incluídas no orçamento por parlamentares não reeleitos poderão vir a ser consideradas impedidas, e, portanto, sem os benefícios do regime de obrigatoriedade do orçamento impositivo.

Visando tornar claro o universo de programações inerentes ao orçamento impositivo e, ainda, favorecendo as atribuições do acompanhamento, fiscalização e controle, a LDO 2015 criou o identificador da emenda parlamentar, que deverá constar dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária (art. 65).

As programações com tal classificador são apenas as abrangidas pelo conceito das emendas impositivas (identificadas pelo identificador RP 6). A partir disso, pode-se concluir que as programações incluídas por emenda do Relator Geral do PLOA 2015, para acomodar a participação dos congressistas que tomaram posse em 1º de fevereiro, não se enquadram no conceito de programações obrigatórias.

## **8- Execução orçamentária e financeira - restos a pagar**

O orçamento impositivo fixou o dever de execução e restringiu o poder discricionário dos órgãos de eleger programações a serem executadas. A aplicação desse regime, no entanto, ficou restrita a parâmetros fixos, tanto para o montante de execução orçamentária como para o montante de execução financeira, ambos iguais a 1,2% da RCL do exercício anterior.

Dentro do princípio da legalidade da ação pública, é a lei orçamentária que autoriza a assunção das obrigações. Aprovada a lei orçamentária, os vínculos obrigacionais são instrumentalizados por meio de contratos, convênios e congêneres, o que é formalizado na contabilidade estatal pelo ato de empenho<sup>15</sup>.

Uma vez efetuado o empenho, a obrigação de pagamento decorre da execução física em observância aos citados instrumentos e respectivos cronogramas, processo que culmina com a liquidação e o pagamento. Observe-se que os montantes globais de empenho autorizados na lei orçamentária, bem assim o respectivo pagamento, podem sofrer limitações tendo em vista o mecanismo do contingenciamento (art. 9º da LRF).

---

<sup>14</sup> Do mesmo modo, o texto da LOA 2014 considera ser de iniciativa do parlamentar o pedido de remanejamento de valores entre as programações incluídas por emendas de sua autoria (autorização de abertura de créditos suplementares – § 6º do art. 4º da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014).

<sup>15</sup> Conforme art. 58 da Lei nº 4.320, de 1964, empenho é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Quanto à execução orçamentária, os valores empenhados mês a mês mostrados na **Tabela 3** seguinte mostram que as disposições da LDO 2014 influenciaram positivamente as taxas de execução da LOA 2014, se comparado com a LOA 2013.

**Tabela 3 - LOA 2010-2014 - Emendas Individuais – valores empenhados mês a mês**

Em R\$ milhões

Item	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fevereiro	1,1	2,8	0,5	0,0	0,7
Março	12,8	2,4	3,1	1,3	0,0
Abril	39,4	-0,4	7,2	2,9	0,2
Maiο	601,3	10,4	35,6	1,3	980,4
Junho	1.401,7	29,4	623,3	2,9	1.851,0
Julho	716,5	13,8	914,6	248,6	1.355,4
Agosto	37,3	7,5	151,2	1.749,8	55,6
Setembro	51,1	29,9	74,2	58,3	540,8
Outubro	29,6	246,9	89,0	1.001,3	240,5
Novembro	78,6	534,1	206,0	1.104,2	497,0
Dezembro	605,0	2.107,4	1.878,5	882,1	622,4
<b>Total</b>	<b>3.574,5</b>	<b>2.984,1</b>	<b>3.983,3</b>	<b>5.052,8</b>	<b>6.146,0</b>

Fonte: CAMBRAIA (2014). Emendas exclusivas 2010-2013. 2014 – RP6. Elaboração: Autor.

A constatação se torna ainda mais relevante quando se considera que o limite individual de apresentação de emendas para a LOA 2013 (R\$ 15 milhões) foi superior ao limite para o PLOA 2014 (R\$ 14,6 milhões). Deve-se considerar ainda que, no exercício de 2014, havia expressa autorização para o contingenciamento das programações e que a vinculação à RCL do ano anterior, por si só, reduziu a obrigatoriedade de execução em 10%. Por esse raciocínio, pode-se afirmar que a execução orçamentária (valores empenhados) das emendas individuais em 2014 ganhou vigor com a aplicação das disposições do orçamento impositivo.

Para a análise da execução financeira deve-se salientar, primeiramente, que o pagamento de despesas pode ser feito dentro do exercício do empenho ou após, desde que inscritas em restos a pagar<sup>16</sup>. Notadamente quanto às emendas, a maior parte da execução financeira tem sido diluída nos exercícios subsequentes, sob a forma de restos a pagar.

Os restos a pagar existem porque grande parte dos empreendimentos tem execução prolongada no tempo. Além disso, durante a execução física das programações, interferências e adiamentos podem afetar a gestão e o cumprimento do cronograma original, atrasando-se o recebimento de bens e serviços, o que, por consequência, atrasa os pagamentos.

Diante disso, a Emenda Constitucional e a LDO 2015 esclareceram que o cumprimento dos limites mínimos de execução financeira pode incluir os restos a pagar inscritos em exercícios anteriores. De forma inusitada, no entanto, ambos os diplomas previram que os restos a pagar somente poderão contribuir com 0,6 % da RCL!<sup>17</sup>.

Nos termos da PEC 358-B:

Art. 166. ...

[...]

§ 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.

Conforme a LDO 2015:

Art. 56. ...

[...]

§ 3º O pagamento a que se refere o § 1º restringe-se ao montante efetivamente liquidado, incluindo os restos a pagar a que se refere o art. 61.

[...]

Art. 61. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no art. 56 desta Lei, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Parágrafo único. Os restos a pagar referidos no **caput** restringem-se aos decorrentes das programações especificadas no art. 56.

<sup>16</sup> De acordo com o § 2º do art. 9º do Decreto 93.872/86, que trata das diretrizes gerais da programação financeira das despesas da lei orçamentária:

§ 2º Serão considerados, na execução da programação financeira de que trata este artigo, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os **Restos a Pagar**, além das despesas autorizadas na Lei de Orçamento anual (*grifo nosso*).

<sup>17</sup> Quanto ao cômputo dos restos a pagar de exercícios anteriores nos limites globais de execução financeira, houve, no Senado Federal, uma mudança substancial do texto da PEC nº 565-A aprovada na Câmara dos Deputados. No substitutivo do Deputado Edio Lopes - CD, a referência ao uso dos restos a pagar de exercícios anteriores foi feita, como disposição transitória (art. 35-A), com o propósito exclusivo de disciplinar o uso do saldo de restos a pagar de exercícios anteriores à data de entrada em vigor da PEC (estimado em 0,9 % da RCL e relativo a programações não impositivas). Jamais como forma de limitar, de forma permanente, o uso dos restos a pagar de programações consideradas de execução financeira obrigatória.

O limite de uso dos restos a pagar no montante de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior pode comprometer a meta de execução financeira de 1,2 % da RCL e a eficácia das disposições do orçamento impositivo.

De acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de janeiro a dezembro de 2014<sup>18</sup>, foram incluídas na LOA daquele exercício R\$ 8,671 bilhões em programações de iniciativa parlamentar (1,2 % da RCL prevista para 2014). Considerando-se que a obrigatoriedade de execução refere-se à RCL do exercício anterior, o montante mínimo obrigatório cai para 1,2% da RCL de 2013, ou seja, cerca de R\$ 7,8 bilhões.

Subtraindo-se o contingenciamento e os impedimentos técnicos verificados, a dotação empenhada somou R\$ 6,141 bilhões (cerca de 70% do valor programado). A liquidação se restringiu a apenas R\$ 196 milhões, e os valores efetivamente pagos somaram meros R\$ 146 milhões (2,3% do valor empenhado). A parcela de R\$ 5,945 bilhões foi inscrita em restos a pagar não processados, ou seja, não houve a realização dos respectivos objetos dentro do exercício financeiro (seja a entrega dos produtos adquiridos, seja a conclusão da obra ou serviço contratados).

Isso pode ser explicado pelo fato de que o início efetivo da execução das transferências voluntárias se dá mais ao final do exercício financeiro, quando se consegue superar todas as fases preliminares, desde a celebração do convênio e a superação dos impedimentos, a realização dos procedimentos licitatórios e a execução física do objeto.

A baixa execução do orçamento de 2014 não é novidade. A Tabela 4 seguinte ilustra o ciclo de execução financeira de programações que contemplam exclusivamente emendas individuais. Os valores pagos no primeiro ano de cada lei orçamentária sempre foram baixos. É no segundo ou terceiro ano que maiores percentuais são executados.

**Tabela 4 – Percentual de pagamento das emendas individuais (2008-2013)**

Programações	Autorizado (R\$ milhões)	Percentual autorizado (%)						Total
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
2008	3.664,70	8,10	22,99	10,87	4,25	1,83	1,04	49,08
2009	5.543,26	-	3,31	13,29	13,58	9,19	2,88	42,55
2010	6.526,91	-	-	3,44	12,10	12,34	4,21	32,09
2011	6.397,19	-	-	-	1,12	12,77	10,51	24,40
2012	8.398,05	-	-	-	-	3,44	13,33	16,76
2013	8.453,50	-	-	-	-	-	1,65	1,65

Fonte: Orçamento em Foco. Câmara dos Deputados. (tab. 21). Valores em R\$ milhões de reais a preços médios de 2013 (IPCA).

<sup>18</sup> Tabela 13 – Demonstrativo de despesas discricionárias e decorrentes de emendas individuais – janeiro a dezembro de 2014, incluído no Relatório Resumido da Execução Orçamentária em atendimento ao inciso I, § 6º, do art. 52 da LDO 2014 (DOU 30 jan. 2014, pg. 90).

Assim, mantido o baixíssimo nível de desembolso do orçamento no ano do empenho, é grande a possibilidade de que a limitação do uso dos restos a pagar em até 0,6% da RCL constante da Emenda Constitucional venha a se constituir em um sério fator de restrição quanto à eficácia das disposições constitucionais do orçamento impositivo. Isso porque a norma não obriga a execução de volume superior a 0,6% da RCL, o que pode trazer de volta para o gestor poder de influência na seleção dos pagamentos, haja vista o crescimento da massa de despesas empenhadas à espera de liquidação e pagamento. Ademais, não ficou claro nas regras do orçamento impositivo a possibilidade de contingenciamento financeiro sobre a parcela inscrita em RP.

Por outro lado, cabe ponderar que, ainda que a Emenda Constitucional tenha limitado a obrigatoriedade de execução dos restos a pagar, no âmbito do orçamento impositivo, a 0,6% da RCL, tratando-se de efetivos “restos a pagar” (ou seja, despesas liquidadas), gastos reconhecidos pelo Estado, o seu pagamento integral poderá ocorrer de modo forçado, se admitida demanda judicial por parte do contratado.

## **9- Impedimento na execução das emendas e cronograma de saneamento**

O impedimento é o obstáculo de ordem técnica (e legal) que impossibilita a execução, total ou parcialmente, das programações. À semelhança da ocorrência do caso fortuito e da força maior nos contratos civis, afasta-se a obrigatoriedade de execução. Até mesmo as despesas efetivamente obrigatórias estão impedidas de execução, no caso de impedimento, na medida em que se encontra implícito no sistema jurídico, quando da autorização legislativa orçamentária, que a execução orçamentária deve se limitar a programações isentas de ilegalidades ou vícios, sejam de que espécies forem.

De outra parte, é de grande relevância para o processo a certeza quanto à caracterização dos impedimentos, porque, em última instância, afastam a obrigatoriedade de execução e reduzem os montantes mínimos obrigatórios. Assim, com o propósito de viabilizar maior execução de programações “impositivas”, e de evitar que sua regulação por ato infralegal amplie o leque do que de fato se consubstancie em impedimento, tanto a PEC como a LDO 2015 regularam a matéria. Além disso, foram fixados cronograma e procedimentos próprios relacionados ao processo de identificação e saneamento dos impedimentos, nos seguintes termos:

Art. 166. ...

[...]

§ 14. ...

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;

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;

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;

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.

Na LDO 2015, a matéria foi tratada da seguinte forma:

Art. 59. No caso de impedimento de ordem técnica no empenho de despesa que integre a programação prevista no art. 56 desta Lei, serão adotadas as seguintes providências:

I - até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo, por intermédio do Presidente do Congresso Nacional, consolidará as propostas individuais para correção das programações decorrentes de emendas individuais e informará:

a) ao Poder Executivo, o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e

b) aos Poderes, ao Ministério Público Da União e à Defensoria Pública da União, as demais alterações necessárias à correção dos impedimentos, que independam de aprovação de projeto de lei.

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; e

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.

§ 1º Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União implementarão, até a data prevista no inciso III, os atos e as medidas necessários solicitados pelo Poder Legislativo, nos termos do inciso II, salvo nos casos que dependam de aprovação de projeto de lei, cuja iniciativa caberá unicamente ao Poder Executivo.

§ 2º Para o cumprimento dos prazos previstos nos incisos III e IV do **caput**, prevalece a data que primeiro ocorrer.

§ 3º Os demais Poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União exercerão, no âmbito de cada qual, por ato próprio, o remanejamento previsto no inciso IV.

§ 4º Decorrido o prazo previsto no inciso IV sem que tenha havido deliberação congressual, proceder-se-á ao remanejamento das respectivas programações, na forma autorizada na lei orçamentária, a contar do término do prazo para deliberação do projeto de lei, considerando-se este prejudicado.

Ficou definido um prazo inicial de 120 dias para a identificação dos impedimentos pelos órgãos encarregados da execução, contados da publicação da LOA. Em 2014, a matéria foi regulada pelas Portarias Interministeriais n<sup>os</sup> 39 e 40, de

6/fev/2014. Esses normativos extrapolaram, de certo modo, o escopo da PEC do orçamento impositivo, na medida em que criaram procedimentos questionáveis do ponto de vista do sistema de execução obrigatória.

A coordenação do processo ficou a cargo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência de República – SRI (art. 4º da Portaria nº 39, de 2014). Coube aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – SPOF, primeiramente, verificar a existência de impedimento de ordem técnica na execução das emendas. Todas as dotações, mesmo as desimpedidas, ficaram bloqueadas para execução, aguardando o encaminhamento do grupo das programações com impedimento à avaliação do Congresso Nacional.

Nos termos da Portaria nº 40, de 2014, os impedimentos identificados a partir da análise da proposta, do plano de trabalho e outros documentos apresentados pelos proponentes deveriam ser registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV.

O § 1º do art. 2º assim disciplinou, em 2014, os eventos que podem ser considerados impedimentos de ordem técnica:

Art. 2º (...)

§ 1º Serão considerados impedimentos de ordem técnica:

I - a não indicação do beneficiário e do valor da emenda nos prazos estabelecidos nesta Portaria;

II - a não apresentação do plano de trabalho no prazo previsto no inciso IV do art. 4º ou não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto no inciso VI do art. 4º;

III - a desistência da proposta por parte do proponente;

IV - a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;

V - a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

VI - a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;

VII - a não aprovação do plano de trabalho; e

VIII - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

O § 3º do mesmo artigo estabelece que convênios ou congêneres com cláusula suspensiva não são caracterizados como impedidas de ordem técnica para fins de cumprimento do prazo de 120 dias. O art. 3º da portaria nº 39 atribui à SRI/PR o papel de validar, ou não, as justificativas dos impedimentos. Do mesmo modo, a falta de atendimento dos requisitos exigidos pela LRF não foi considerada impedimento, mantendo-se, no entanto, suspensa a celebração de convênios ou contratos de repasse.

Como grande parte das programações incluídas pelas emendas individuais são genéricas, surgiu a necessidade de indicação, por parte do parlamentar, durante a

execução orçamentária de 2014, do beneficiário específico da emenda (CNPJ do ente público ou da entidade privada<sup>19</sup>). A captura dessas indicações, um procedimento até então realizado no campo político e informal, foi regulamentada pelo art. 4º da Portaria nº 40, de 2014, burocratizando o processo e atrasando o início regular da execução:

Art. 4º Na execução das emendas individuais no âmbito do SICONV, deverão ser observados os seguintes prazos e procedimentos:

I - a SRI/PR deverá receber, em sistema eletrônico próprio, as indicações referentes à destinação das emendas individuais dos parlamentares, contendo o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o CNPJ do beneficiário e respectivo valor, com observância do percentual destinado à saúde e indicação da ordem de prioridade de cada emenda;

II - a SRI/PR deverá consolidar as informações e encaminhar aos Ministérios, até 20 de fevereiro de 2014, as indicações das destinações das emendas individuais recebidas dos parlamentares;

III - os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão cadastrar os programas no SICONV e realizar sua vinculação com a emenda parlamentar, identificando o número da emenda, o nome do autor/parlamentar, o CNPJ do beneficiário e o respectivo valor, conforme informações recebidas da SRI/PR, até 24 de fevereiro de 2014;

IV - os proponentes deverão enviar as propostas e os planos de trabalho por meio do SICONV, até 21 de março de 2014;

V - os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão analisar as propostas, com plano de trabalho e demais documentos até 15 de abril de 2014, concluindo pela sua aprovação, reprovação ou necessidade de complementação ou ajustes;

VI - os proponentes, quando solicitada a complementação ou ajustes da proposta ou plano de trabalho, deverão encaminhá-los aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal até 25 de abril de 2014, para reanálise; e

VII - os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão reanalisar as propostas e respectivos planos de trabalho até 5 de maio de 2014, concluindo pela sua aprovação ou existência de impedimentos à celebração do instrumento.

Conforme § 1º do mesmo artigo, a intempestividade no encaminhamento das informações de que trata o inciso I pelo parlamentar autor da emenda, e o descumprimento pelos proponentes dos prazos fixados nos incisos IV e VI, implica impedimento de ordem técnica da emenda individual objeto da proposta.

Em 2014, durante a execução da LOA, foram caracterizados como impedimento, por exemplo, erros de classificação orçamentária, incompatibilidade do valor apresentado com o objeto, indefinição quanto ao beneficiário, falta de apresentação do plano de trabalho ou de atendimento de requisitos da LRF e da LDO para a execução de transferências ao setor público ou privado. Também, o contingenciamento foi considerado impedimento capaz de obstar qualquer procedimento prévio necessário à execução.

---

<sup>19</sup> Conforme o § 4º do art. 4º da Portaria nº 40, de 2014, “no caso de recursos destinados a entidades privadas sem fins lucrativos, cuja seleção dependa, nos termos da legislação, de chamamento público, a apresentação da proposta e do plano de trabalho não se submete aos prazos previstos neste artigo”.

Para 2015, foram vetadas as tentativas de regular o alcance da expressão “impedimento técnico” por meio da LDO 2015, nos termos do § 1º do art. 58:

Art. 58. ...

§ 1º Não afasta a obrigatoriedade da execução:

I - alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, observado o disposto no art. 62;

II - ausência de norma regulamentadora, quando sua edição depender exclusivamente de ato do Poder ou órgão do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União para a realização do gasto;

III - óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução; ou

IV - alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa.

Nas razões dos vetos, argumentou-se que os conceitos são “de ordem executiva”, devendo ser regulados por ato próprio.

As consultorias de orçamento do Congresso Nacional (CONGRESSO NACIONAL, 2015), em nota técnica conjunta, observaram que o regime do orçamento impositivo depende fundamentalmente da adoção de critérios objetivos e neutros na caracterização dos impedimentos, visto que afastam o dever de execução. A ausência de definição dos elementos que caracterizam o impedimento das programações pode abrir espaço para o retorno dos procedimentos do chamado “orçamento autorizativo”, daí a necessidade de uma adequada regulação.

Também foi vetado na LDO 2015 o § 2º do art. 58, segundo o qual:

§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações de que trata o art. 56.

A norma foi incluída na medida em que se verificou em 2014 que, mesmo na ausência de qualquer impedimento, os órgãos encarregados da execução não adotavam, desde já, as providências necessárias à viabilização das programações, o que ficou evidenciado pelos baixíssimos valores pagos naquele exercício.

Nas razões do veto, afirmou-se que a determinação de “imediate” execução orçamentária e financeira, na ausência de impedimento, não é factível. Obviamente a acepção da expressão “imediate” no texto vetado tinha relação com o início ou a retomada dos procedimentos voltados à execução, e não com a conclusão instantânea da obra ou serviço.

O veto de forma sistemática à regulamentação dos impedimentos técnicos pode significar a tentativa de afastar da LDO qualquer disciplina sobre tema considerado sensível, a fim de que a respectiva regulamentação fique ao controle e conveniência dos responsáveis pela execução.

## **10- Remanejamento das programações impedidas**

A Emenda Constitucional, como se vê, define um cronograma voltado a promover, de forma tempestiva, a identificação e o saneamento das programações impedidas. Ademais, permite remanejar tais programações, aspecto de crucial importância para o objetivo de aumentar as taxas de execução do orçamento, reduzindo-se perdas no processo.

O tempo corre em desfavor dessas programações, uma vez que o alcance dos limites obrigatórios do orçamento impositivo - execução orçamentária e financeira de montante de 1,2 % da RCL - exige agilidade e eficiência da administração no cumprimento das etapas da execução que culminam com a efetiva entrega dos bens e serviços à coletividade.

Tendo em vista a grande quantidade de providências e a rotineira ocorrência de impedimentos, se não houver um modelo que favoreça o deslocamento imediato, entre as programações, de dotações impedidas para desimpedidas, a imposição da obrigatoriedade do orçamento impositivo perde muito da sua eficácia.

O vigente exercício de 2015 revela ainda mais a importância de regras dinâmicas e desburocratizadas para o remanejamento de programações impedidas. Com o atraso na aprovação do respectivo orçamento, limita-se o prazo para execução dos gastos. Havendo necessidade de alteração das programações, regras com excesso de procedimentos e com prazos restritivos poderão dificultar ainda mais a execução.

No exercício de 2014, inusitadamente, as regras de remanejamento das programações obrigatórias foram mais rígidas que as ordinariamente utilizadas para as programações não alcançadas pelo orçamento impositivo. As citadas portarias interministeriais nº 39 e 40, de 2014, criaram diversos procedimentos prévios para as programações impositivas, inexistentes para as demais. Para além do rito estabelecido na LDO 2014, exigiram-se o cumprimento dos prazos preclusivos fixados em diversas portarias da SOF (10, 11 e 14, de 2014).

Em princípio, como a Emenda Constitucional não faz qualquer restrição quanto ao prazo de remanejamento, salvo quando ocorrer impedimento, não haveria justificativa legal para ato infraconstitucional criar barreiras. Nesse sentido, a regulamentação quanto aos períodos para alteração das programações do orçamento impositivo deveria ser mais flexível. Os prazos rígidos estabelecidos deveriam ser aplicados exclusivamente às programações impedidas que exijam a aprovação de projeto de lei de crédito adicional.

Os remanejamentos de programações da LOA podem ser efetuados por projeto de crédito adicional ou diretamente por decreto, ou ato próprio, de acordo com as disposições da LDO e das autorizações no texto da LOA.

No que se refere às programações impositivas que podem ser suplementadas com base em autorização dada no texto da LOA, o PLOA 2015, em tramitação nesse momento, prevê uma série de modificações em relação às normas que constaram da LOA 2014.

Em 2014, o texto da LOA permitiu que as programações impositivas do mesmo autor pudessem, por iniciativa dele, ser remanejadas entre si, até o valor constante da LOA. Poderiam, ademais, ser remanejadas para outras programações; neste caso, porém, limitado em regra a 20% de cada programação, tanto o cancelamento como a suplementação (Lei nº 12.952, de 20/01/2014, art. 4º, incisos I, XXIX, XXX e § 6º).

Para 2015, visando evitar o excessivo volume de alteração e a possível inviabilidade técnica de processamento das alterações (seja por falta de recursos humanos, seja por ausência de capacidade tecnológica), a permissão para remanejar se restringe à existência de programações impedidas. Ou seja, por meio de ato infralegal, somente poderá haver remanejamento de programação impositiva se ocorrer impedimento na programação que se pretenda remanejar.

Não existe obstáculo ao remanejamento via projeto de lei, para programações desimpedidas. Contudo, é preciso registrar que, como essa situação não está prevista nas disposições relativas ao orçamento impositivo, o eventual PL com esse objetivo seguirá os prazos e normas internas de cada Poder e MPU para sua elaboração e envio ao Congresso Nacional. Esse caminho não retirará a impositividade da programação, mas, possivelmente, lhe retardará o início regular da execução (podendo até inviabilizar, a depender do objeto pretendido e do momento em que a alteração é proposta).

Nos termos do art. 4º, § 5º do PLOA 2015, aprovado na noite do dia 17 de março do ano corrente, continua a necessidade de manifestação do autor da emenda (ou do Poder Legislativo). Contudo, os recursos de programação impedida somente poderão ser destinados a outra programação incluída ou acrescida pelo mesmo parlamentar, observando-se ainda o mínimo, por parlamentar, destinado às ações e serviço de saúde.

Nesse início da Legislatura 2015-2018, com renovação de parcela expressiva de congressistas, instalou-se uma preocupação em relação à movimentação das programações impedidas incluídas ou acrescentadas por emenda dos parlamentares que não se reelegeram ou que se encontram afastados do mandato. Como se daria a

participação desses ex-parlamentares na correção das programações por eles apresentadas que se tornarem impedidas?

Em princípio, o orçamento impositivo deve seguir as regras previamente aprovadas, cuja execução deve se dar de modo automático, tempestivo e impessoal. As programações não deixam de ser impositivas porque quem as incluiu ou alterou não está mais no exercício do mandato.

A questão da participação do parlamentar autor da emenda no processo de execução e ajustes é controversa e, provavelmente, terá que ser regulada levando-se em conta o caráter público do orçamento, qualidade evidentemente mantida no orçamento impositivo. As regras atualmente estabelecidas admitem a participação parlamentar quando ajustes se tornem necessário para viabilizar a execução.

Diante disso, há que se definir o processo de correção de impedimentos que vierem a ocorrer em programações incluídas ou acrescidas por ex-parlamentares ou por parlamentar que, por qualquer razão, esteja afastado de suas funções congressuais. O inciso II do art. 59 da LDO 2015 remete essa atribuição ao Poder Legislativo, **in verbis**:

Art. 59. No caso de impedimento de ordem técnica no empenho de despesa que integre a programação prevista no art. 56 desta Lei, serão adotadas as seguintes providências:

[...]

II - até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo, por intermédio do Presidente do Congresso Nacional, consolidará as propostas individuais para correção das programações decorrentes de emendas individuais e informará:

a) ao Poder Executivo, o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e

b) aos Poderes, ao Ministério Público Da União e à Defensoria Pública da União, as demais alterações necessárias à correção dos impedimentos, que independam de aprovação de projeto de lei.

Enfim, nos termos do § 6º do mesmo art. 4º, as programações obrigatórias objeto de cancelamento em PL de crédito adicional que não foi votado no prazo constitucional poderão ser remanejadas, após esse prazo, para outras programações do mesmo autor. Essa possibilidade visa dar sobrevida às dotações destinadas a programações impedidas, que não foram alteradas na forma pretendida no PL, mas que poderão ser remanejadas, na forma do PLOA 2015, para outras programações do mesmo autor.

## 11- Contingenciamento Proporcional das emendas

Nos termos do § 17 do art. 166 da PEC nº 358, de 2013:

Art. 166....

[...]

§ 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.

A possibilidade de contingenciamento das programações incluídas por emendas implica uma redução equivalente dos valores obrigatórios, na proporção da necessidade estimada nos relatórios fiscais.

A regra<sup>20</sup> harmoniza o regime de execução “obrigatória” do orçamento impositivo das emendas com a situação do conjunto das demais despesas discricionárias.

A isonomia pretendida é objetiva, pois depende da comparação entre os percentuais médios de contingenciamento das programações incluídas por emendas e o percentual aplicado às demais despesas discricionárias.

Corrige-se, pelo critério do contingenciamento proporcional, a distorção que havia quanto à incidência dos contingenciamentos. Na prática anterior ao orçamento impositivo, havia um contingenciamento inaugural de todas as emendas, individuais ou coletivas, como evidenciado na correlação, demonstrada na tabela 5, entre o montante das emendas aprovadas na lei orçamentária e o contingenciamento inicial.

**Tabela 5 – Relação entre o montante de emendas e valor inicial do contingenciamento**  
Em R\$ mil

Item	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Emendas Aprovadas	14.422,1	17.065,0	18.556,0	22.949,0	22.576,6	27.391,0
Contingenciamento Total	16.386,7	19.196,0	21.269,0	21.458,0	36.201,1	35.015,0

Fonte: CONOF/CD - Orçamento em Foco. Elaboração Própria.

Posteriormente, com a evolução da arrecadação e o desenrolar dos acordos e procedimentos prévios à contratação das despesas, possibilitava-se a liberação do empenho. Esse sistema, aliado à ausência de critérios de contingenciamento da LDO, a despeito da previsão do art. 9º da LRF, possibilitava aos órgãos gestores a liberação

<sup>20</sup>A emenda foi proposta na comissão especial da Câmara dos Deputados pelo Deputado Espiridião Amin, quando da apreciação da PEC nº 565-A, a fim de prevenir o risco de arguição de inconstitucionalidade.

seletiva de limites de empenho e pagamento e a adoção de critérios de cunho político na liberação das emendas<sup>21</sup>.

Com a aprovação do orçamento impositivo, passou a constar do texto constitucional a espécie de despesa denominada “discricionária”, antes existente apenas na LDO. Diante da lacuna na lei complementar que trata das finanças públicas, Silva e Castro alertam quanto à falta de um conceito legal claro acerca do critério de definição das despesas discricionárias<sup>22</sup> e também para a possibilidade de manipulações das metas de resultado fiscal (uso de redutores), o que pode redundar em maiores percentuais de contingenciamento (SILVA & CASTRO, 2013).

A LDO 2015 tentou esclarecer alguns pontos que já se mostravam conflitantes em 2014, como no caso do seguinte dispositivo:

Art. 62. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no art. 56 poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Parágrafo único. O contingenciamento de programações decorrentes de emendas individuais:

I - não constitui impedimento de ordem técnica, mas suspende a execução no valor contingenciado;

II - não afasta a verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica, para cumprimento do prazo a que se refere o inciso I do art. 59;

Não existe, do ponto de vista formal, contingenciamento de dotações específicas no âmbito dos orçamentos da União, nos termos dos decretos de contingenciamento até hoje aprovado. Os contingenciamentos são estabelecidos e geridos na forma de limites globais de empenho, por órgão. Cada órgão define em seu âmbito a incidência do contingenciamento por programação.

De forma diversa, os impedimentos são específicos e caracterizados para cada programação. Neste sentido, o inciso I acima distingue os institutos, sendo que os contingenciamentos apenas suspendem, mas não impedem a execução posterior. Os impedimentos devem ser verificados independentemente da existência de limites que permitam o empenho.

Diante da necessidade do contingenciamento proporcional das emendas e, observado o princípio da execução equitativa das programações, inseriu-se, na LDO 2015, a determinação de que os percentuais de contingenciamento deveriam ser

---

<sup>21</sup> Em pesquisa de opinião, efetuada em 2013, para verificar a percepção dos chefes de gabinetes e assessores parlamentares especializados na matéria orçamentária no âmbito da Câmara dos Deputados, o critério político foi considerado como a principal causa de sucesso na liberação das verbas (60% dos respondentes). (GREGGIANIN, 2014)

<sup>22</sup> O tema deverá ser melhor disciplinado na LDO.

aplicados de forma linear em todas as programações, ressalvados impedimentos. O dispositivo correspondente (inciso IV do art. 62) foi, no entanto, vetado.

## 12- Considerações e conclusões finais

A adoção pelo Legislativo de um modelo reducionista e limitado às programações incluídas por emendas individuais representou o avanço político possível.

A explicitação na Constituição da obrigatoriedade de execução de programações decorrentes de emendas altera a correlação de forças quanto às prerrogativas sobre a definição de políticas públicas. Antes havia um desequilíbrio em benefício do Poder Executivo, com base na premissa da ampla discricionariedade de execução dos orçamentos públicos.

Nesse sentido, a aprovação das novas regras traz uma mudança substancial na prática da gestão pública dos orçamentos, abrindo caminho para novos avanços. O regime do orçamento impositivo, ao estabelecer o dever de execução da lei orçamentária e o de justificar eventuais impedimentos, nada mais faz do que enunciar conduta que, **a priori**, poderia ser deduzida do próprio sistema legal. Ao fazê-lo apenas para as programações decorrentes de emendas individuais, criou-se, na Constituição, um constrangimento para a aplicação do conceito do orçamento mandatório ao conjunto das políticas públicas, inclusive aquelas veiculadas por emendas coletivas.

O orçamento público deveria refletir um conjunto de programações que expressassem o conteúdo do plano e das prioridades da LDO. Sendo assim, uma vez aprovados, deveriam ser totalmente executados. O dever de execução de programações não impedidas deveria ser enunciado para todas as despesas discricionárias, notadamente quando voltadas à implementação das políticas públicas prioritárias.

O argumento principal contra a extensão do modelo do orçamento impositivo para toda a peça orçamentária - o da escassez de recursos e do risco fiscal - foi afastado, ao se admitir o contingenciamento proporcional das programações. Válido esse raciocínio, chega-se à conclusão de que não haveria óbice para a expansão do modelo do orçamento impositivo ao conjunto de todas as despesas discricionárias, em especial àquelas consideradas prioritárias ou estratégicas<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Já existem pronunciamentos no Congresso Nacional no sentido de expandir o modelo do orçamento impositivo para as emendas coletivas.

No fundo, o que muda com as novas regras é a existência de um critério legal de contingenciamento aliado à possibilidade de se exigir do gestor providências para a execução de programações não impedidas e não contingenciadas. O novo regime, ainda que exponha mais o gestor, atua em favor do maior acompanhamento e do aumento da eficiência e da transparência na execução orçamentária.

Deve-se reconhecer, de outro lado, que a adoção do orçamento impositivo de forma mais ampla deve ser acompanhada da adoção de bases confiáveis e realistas nas projeções de receitas e despesas orçamentárias<sup>24</sup>.

Dentre as críticas feitas ao modelo do orçamento impositivo aprovado, talvez a mais importante, do ponto de vista institucional, seja a de que o Legislativo tenha se limitado à pequena parcela representada pelas emendas individuais, o que pode significar um retrocesso diante das expectativas havidas na Constituição de 1988, quanto à participação da sociedade no campo das finanças públicas.

De fato, ao aprovar a lei orçamentária, o Congresso Nacional não está validando apenas as emendas individuais. Todas as programações orçamentárias, sejam oriundas da proposta orçamentária enviada pelo Executivo, sejam de emendas (individuais, coletivas ou de relatoria), passam a deter o mesmo **status** jurídico, uma expressão da vontade geral.

A ideia do parlamento circunscrito apenas à fatia das emendas individuais reduz sua participação na definição das demais políticas públicas a cargo do governo, o que reforça, aliás, tendência já verificada de perda de prerrogativas, a exemplo do que vem ocorrendo com o regime do PAC.

Especificamente quanto às emendas individuais, o novo regime aumenta ainda mais a responsabilidade do Congresso Nacional. Passa a ser dever do Legislativo fazer convergir o objeto dessas iniciativas com o conjunto de políticas públicas do PPA e com

---

<sup>24</sup> Com esse propósito, o § 10 do art. 165 da PEC nº 565-A continha relevante princípio voltado à elaboração de orçamentos realistas. Essa diretriz, no entanto, foi excluída quando da aprovação da PEC nº 22-A, no Senado Federal, mantendo-se assim ausente no texto da PEC a ser promulgado. De qualquer modo, o parâmetro que regula especificamente os montantes mínimos de empenho e pagamento das emendas tomou como base de cálculo a receita corrente líquida efetivamente realizada no exercício anterior.

Outro relevante dispositivo da PEC nº 565-A, da Câmara (art. 166, § 13), suprimido nos desdobramentos posteriores, determinava a fiscalização e avaliação, por parte do Tribunal de Contas da União, dos resultados obtidos com a execução das emendas individuais, o que deveria ser objeto de manifestação específica no parecer prévio da prestação anual de contas. Houve também a supressão da necessidade de audiências públicas na aprovação das emendas individuais. Apesar das dificuldades práticas, o procedimento tem potencial para reforçar as bases da democracia participativa no âmbito dos orçamentos públicos.

as prioridades da LDO, que o próprio Congresso também aprova, ampliando-se a transparência e os mecanismos de participação na definição das emendas individuais.

**Anexo – Orçamento Impositivo – Comparativo (EC 86 x LDO 2015)**

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
-	<p>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.</p> <p>Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais.</p>
<p>Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:</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>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 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.</p>	<p>Art. 55. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (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.</p>
-	<p>Parágrafo único. O limite a que se refere o <b>caput</b> será distribuído em partes iguais, por parlamentar, para a aprovação de emendas ao Projeto De Lei Orçamentária de 2015 no Congresso Nacional, garantida a destinação para ações e serviços públicos de saúde de pelo menos metade do valor individualmente aprovado.</p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
<p>“Art. 166. (...)</p> <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.</p>	<p>-</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 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.</p>	<p>Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.</p>
<p>-</p>	<p>Art. 56. (...)</p> <p>§ 1º A obrigatoriedade de que trata o <b>caput</b> compreende, no exercício de 2015, cumulativamente, o empenho correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014 e, observado o disposto no art. 61, o pagamento correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.</p> <p>§ 2º O empenho a que se refere o § 1º restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas individuais.</p> <p>§ 3º O pagamento a que se refere o § 1º restringe-se ao montante efetivamente liquidado, incluindo os restos a pagar a que se refere o art. 61.</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução</p>	<p>Art. 58. As programações orçamentárias previstas no art. 56 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.</p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	
<p>“Art. 166. (...)”</p> <p>§ 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.</p>	
<p>“Art. 166. (...)”</p> <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>Art. 59. No caso de impedimento de ordem técnica no empenho de despesa que integre a programação prevista no art. 56 desta Lei, serão adotadas as seguintes providências:</p>
<p>“Art. 166. (...)”</p> <p>§ 14. (...)”</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>Art. 59. (...)”</p> <p>I - até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;</p>
<p>“Art. 166. (...)”</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>Art. 59. (...)”</p> <p>II - até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo, por intermédio do Presidente do Congresso Nacional, consolidará as propostas individuais para correção das programações decorrentes de emendas individuais e informará:</p> <p>a) ao Poder Executivo, o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e</p>
-	<p>b) aos Poderes, ao Ministério Público Da União e à Defensoria Pública da União, as demais alterações necessárias à correção dos impedimentos, que</p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
	independam de aprovação de projeto de lei.
<p>“Art. 166. (...)</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. 59. (...)</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; e</p>
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 14. (...)</p> <p>IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.</p>	<p>Art. 59. (...)</p> <p>IV - se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.</p>
-	<p>§ 1º Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União implementarão, até a data prevista no inciso III, os atos e as medidas necessários solicitados pelo Poder Legislativo, nos termos do inciso II, salvo nos casos que dependam de aprovação de projeto de lei, cuja iniciativa caberá unicamente ao Poder Executivo.</p> <p>§ 2º Para o cumprimento dos prazos previstos nos incisos III e IV do <b>caput</b>, prevalece a data que primeiro ocorrer.</p> <p>§ 3º Os demais Poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União exercerão, no âmbito de cada qual, por ato próprio, o remanejamento previsto no inciso IV.</p> <p>§ 4º Decorrido o prazo previsto no inciso IV sem que tenha havido deliberação congressual, proceder-se-á ao remanejamento das respectivas programações, na forma autorizada na lei orçamentária, a contar do</p>

<p>Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)</p>	<p>LDO 2015 (Lei 13.080/2015)</p>
	<p>término do prazo para deliberação do projeto de lei, considerando-se este prejudicado.</p>
<p>“Art. 166. (...)” § 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.</p>	<p>Art. 60. Após o prazo previsto no § 4º e no inciso IV do <b>caput</b> do art. 59 desta Lei, as programações orçamentárias previstas no art. 56 não serão consideradas de execução obrigatória.</p>
<p>-</p>	<p>Parágrafo único. A perda de obrigatoriedade de que trata o <b>caput</b> aplica-se às programações com impedimentos remanescentes que não possam ser remanejadas até o prazo referido no inciso IV do art. 59.</p>
<p>“Art. 166. (...)” § 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.</p>	<p>Art. 61. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no art. 56 desta Lei, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.</p>
<p>-</p>	<p>Parágrafo único. Os restos a pagar referidos no <b>caput</b> restringem-se aos decorrentes das programações especificadas no art. 56.</p>
<p>“Art. 166. (...)” § 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.</p>	<p>Art. 62. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no art. 56 poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.</p>
<p>-</p>	<p>Parágrafo único. O contingenciamento de programações decorrentes de emendas individuais:</p> <p>I - não constitui impedimento de ordem técnica, mas suspende a execução no valor contingenciado;</p> <p>II - não afasta a verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica, para cumprimento do prazo a que se refere o inciso I do art. 59;</p>

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
<p>“Art. 166. (...)</p> <p>§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.</p>	<p>Art. 57. Considera-se:</p> <p>I - execução equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria; e</p>
	<p>Art. 64. Os órgãos dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar, no mesmo prazo do art. 51 desta Lei, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, para as programações a que se refere o art. 56.</p> <p>Parágrafo único. Serão publicados mensalmente, na internet, relatórios com os valores empenhados e os executados.</p> <p>Art. 65. O identificador da emenda parlamentar, que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária, tem por finalidade a identificação do proponente da inclusão ou do acréscimo da programação e será composto por seis dígitos, correspondendo os quatro primeiros ao código do autor da emenda e os demais ao número sequencial da emenda aprovada.</p>
<p>“Art. 198. (...)</p> <p>§ 2º. (...)</p> <p>I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento;</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º (...)</p> <p>I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;</p> <p>(...)</p>	
<p>Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo:</p> <p>I – treze inteiros e dois décimos por cento da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta</p>	

Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (PEC Nº 358-B, de 2013)	LDO 2015 (Lei 13.080/2015)
<p>Emenda Constitucional;</p> <p>II – treze inteiros e sete décimos por cento da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;</p> <p>III – quatorze inteiros e um décimo por cento da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;</p> <p>IV – quatorze inteiros e cinco décimos por cento da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;</p> <p>V – quinze por cento da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.</p>	

Fonte: EC nº 85, de 2015 (PEC do orçamento impositivo) e Lei nº 13.080, de 2015 (LDO 2015).

Elab.: CONOF/CD – Coordenação legislação e normas orçamentárias

## Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998, 293p.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário Oficial da União, Brasília, p. 4, seção 1, 26 dez. 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC nº 565-A/2006**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451>>. Acesso em 07 out. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC nº 353/2013**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600980>>. Acesso em 07 set 2014.

CAMBRAIA, Túlio. **Planilha Execução Emendas. Dados preliminares**. Brasília, 2014. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados.

CONGRESSO NACIONAL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 1, de 2015. Considerações acerca dos vetos ao PLDO 2015 (Mensagem Presidencial nº 1/2015)**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2015/NTC\\_pldo2015.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2015/NTC_pldo2015.pdf)>. Acesso em 14 fev. 2015.

CONTI, José Maurício. **Contas à vista. Orçamento impositivo é avanço para administração**. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao>. Acesso em 25 set. 2014>.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub& LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Fernando Limongi. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares**. Estudo Técnico CONOF/CD nº 10/2013. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>. Acesso em 12 set, 2013.

GREGGIANIN, Eugênio. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 16, de 2014. Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados: **Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo**. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf>.

Acesso em 06 out. 2014.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de: **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2013.

PISCITELLI, Roberto B. **Orçamento impositivo x Orçamento Autorizativo**. Biblioteca Digital CD. 2006. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento\\_autorizativo\\_piscitelli.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 15 set. 2013.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. – Brasília: Edições Câmara, 2009. 342 p. – (Série temas de interesse do Legislativo; n. 15).

SILVA, José de Ribamar Pereira da & CASTRO, Ana Cláudia Silva. **Estudo nº 1/2013 – Orçamento Impositivo**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2013/elaboracao/projeto-de-lei/440-notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-no1>. Acesso em 26/02/2015

SILVA, José de Ribamar Pereira da. **Lei orçamentária impositiva – uma determinação da Constituição Federal**. Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público, v. 24, n. 48, jan/abr 2006, pp. 185/217.

\_\_\_\_\_ **Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública?** Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496344>. Acesso em 26/02/2015.

TOLLINI, Hélio Martins *et al.* Nota Técnica CONOF-CD nº 10/2013. **PEC nº 565/2006 – Orçamento Impositivo**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt10.pdf>> acesso em 29/ago/2013. Acesso em: 15 set. 2013.