

ORÇAMENTO IMPOSITIVO:

CONSIDERAÇÕES TRAZIDAS PELA ALTERAÇÃO NO MODELO
ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL N°86,
DE 17 DE MARÇO DE 2015

TAX BUDGET:

CONSIDERATIONS RAISED BY THE AMENDMENT IN THE BRAZILIAN
BUDGETARY MODEL FROM THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT No. 86 OF
MARCH 17, 2015

Wilson José Borges¹

Valcir Gassen²

RESUMO

O artigo discorre sobre matéria orçamentária e financeira em especial acerca do orçamento impositivo e das discussões teóricas a seu respeito. O orçamento impositivo é mecanismo polêmico da admiração pública e que sofreu alterações pela recente Emenda Constitucional n°86, promulgada em março de 2015 que em tese modifica parte do orçamento brasileiro no que tocante a sua autonomia e aprovação do legislativo. Nesta espécie de orçamento a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento e prevê a obrigatoriedade do acatamento das emendas realizadas no Legislativo pelo Executivo. Este ensaio visa fomentar a discussão sobre o tema fazendo, para isso, abordagens e comparações a partir do orçamento autorizativo bem como sua aplicação nas esferas estaduais e municipais.

¹Servidor Público do Estado de Goiás, Lotado na SEDUC – Secretaria da Educação do Estado de Goiás, Discente do Curso de Pós-Graduação em Finanças Públicas e Administração Orçamentária do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. wilson.borges@seduc.go.gov.br

² Professor Adjunto de Direito Público na Universidade de Brasília, Docente no Curso de Pós-Graduação em Finanças Públicas e Administração Orçamentária no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. gassen@unb.br

Palavras-chave: Orçamento Público; Orçamento Impositivo; Execução Orçamentária.

ABSTRACT

The article discusses budgetary and financial matters, especially about the tax budget and the theoretical discussions about it. The tax budget is a controversial mechanism of public admiration and has been altered by the recent Constitutional Amendment No. 86, promulgated in March 2015, which in thesis modifies part of the Brazilian budget in terms of its autonomy and legislative approval. In this kind of budget, the execution of the individual amendments of the parliamentarians to the Budget and foresees the obligation of compliance with the amendments made in the Legislative by the Executive. This essay aims to foment the discussion on the subject by making, for this, approaches and comparisons from the authorizing budget as well as its application in the state and municipal spheres.

Keys-work: Public budget; Taxation; Budget Execution.

Sumário: Introdução; 2 Metodologia de Pesquisa 3 Fundamentação Teórica; 3.1 Breve Histórico Orçamento Impositivo no Sistema Orçamentário Público Brasileiro; 3.2 Considerações sobre a Emenda Constitucional nº86, DE 2015; 3.3 Espécies de Orçamento; 3.3.1 Orçamento Autorizativo, 3.3.2 Orçamento Impositivo; 3.4 O Orçamento no âmbito Estadual; Considerações Finais; Referências Bibliográficas; Anexo I. Emenda Constitucional nº86 de 2015.

“Como peça de ficção, orçamento não atende ao Estado de Direito, ao fixar normas que não são cumpridas. Tampouco se mostra democrático, ao tornar desiguais os cidadãos, por intermédio do acesso diferenciado às oportunidades decorrentes da incerteza sobre a execução orçamentária. Nem satisfaz a condição republicana, em razão da falta de prestação de contas a respeito do não-cumprimento das determinações orçamentárias” (PEDERIVA, 2008)

Introdução

O Orçamento Impositivo é matéria relevante da administração financeira e orçamentária. Trata-se de instrumento importante e quando levado a sério para a implementação de políticas públicas porque implica em que o gestor deve atender a

lei orçamentária sob pena de não atender lhe ser imposto uma penalidade, salvo se tiver uma justificativa, que não é uma desculpa qualquer, esta justificativa é algo sério e fundamentado.

A discussão sobre a necessidade de orçamento impositivo decorre da discricionariedade que o Poder Executivo detém na execução de parte do orçamento. (MENEZES, 2014, p.04).

Essa característica de discricionariedade na atuação do Poder Executivo no contexto das políticas orçamentárias gera insatisfação nos parlamentares devido à alteração das prioridades de gastos e à não execução daquilo que foi acrescentado pelo Congresso Nacional por meio das emendas (PEDERIVA, 2013, p.04).

Uma das formas que o Poder Executivo utiliza para exercer a discricionariedade orçamentária é o contingenciamento, o qual visa a permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício, quando houver frustração da receita (PEDERIVA, 2013, p.04).

Ocorre que o recurso contingenciado é excluído do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira, acarretando atraso de execução ou cancelamento de ações aprovadas no orçamento (PEDERIVA, 2013, p.04) o que acaba por reconfigurar todo o planejamento do orçamento anual que havia sido aprovado mediante a Lei orçamentária anual, gerando um ambiente de incerteza financeira.

A incerteza orçamentária associada ao caráter pretensamente autorizativo do orçamento público não se harmoniza com os objetivos fundamentais da nossa República Federativa, expressos no artigo 3º da nossa Constituição Federal. Tampouco satisfaz a demanda privada por segurança jurídica e regras institucionais condizentes com os interesses de investimento (PEDERIVA, 2008, p.08).

Em suma, a falácia do orçamento autorizativo não atende aos interesses nacionais. É um mecanismo anacrônico e contraproducente de coordenação da formulação e da execução das políticas públicas (PEDERIVA, 2008, p.08).

Nos últimos anos uma grande discussão se travou na área de Finanças

Públicas em nosso País, em torno do caráter meramente autorizativo ou efetivamente impositivo do orçamento impositivo do orçamento público (PISCITELLI, 2006, p.03).

Piscitelli (2006) explica que tem prevalecido a corrente majoritariamente representada na área econômica do governo, que entende não ser viável a adoção do orçamento impositivo. Isto, na prática levou a que o Poder Executivo disponha livremente sobre o grau de execução das despesas constantes do orçamento.

É certo que a constituição prevê O Congresso Nacional determina que deve ser elaborada uma Lei Complementar - a qual até hoje não foi elaborada – relacionada a Lei de Diretrizes (LDO) Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (LOA) e dispor sobre toda essa matéria está na ADCT que regulam temporariamente essa até que seja elaborada.

Independentemente das discussões doutrinárias e da experiência internacional, é relevante assinalar que o assunto poderia estar regulamentado pela lei complementar prevista no parágrafo 9º do mesmo art.165, que deveria tratar das questões gerais relacionadas à administração orçamentária e financeira. À sua falta, continua em pleno vigor a Lei nº4.320, de 17 de março de 1964 – recepcionada com status de lei complementar -, que não é suficientemente explícita a respeito do tema, mas traz uma série de indicações. Esta Lei, em seu art.22, inciso.III, se refere à estimativas de receita e despesa, à receita prevista e arrecadada, e à despesa realizada (do exercício anterior), fixada (do exercício e curso) e prevista (do próximo exercício). Ao tratar do controle da execução orçamentária, o legislador determinou que ele compreende o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (PISCITELLI, 2006)

A Emenda Constitucional nº86, de 2015 alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária. Aludida emenda adotou critérios para execução equitativa do orçamento no parágrafo 9º, constituindo uma grande inovação no sistema orçamentário brasileiro.

Trata-se de um estudo teórico crítico a cerca desse novo instituto e sua aplicação nas esferas estaduais e municipais.

É utilizado o Orçamento base zero ou chamado de orçamento incremental porque aloca-se na grande gama dos Estados e Municípios, utiliza-se o que sobra do ano que passou para o ano seguinte, incluindo-se nas emendas orçamentárias.

Com relação a aplicação do orçamento impositivo nos níveis estaduais e municipais, todas as normas que trata de divisão de poderes ao fazeres respeitam ao paralelismo de formas.

Isto porque nenhum ente público vive sem orçamento e por isso as normas orçamentárias são de replicação necessária no orçamento impositivo e deverá alterar a constituição estadual e a lei orgânica municipal.

Além disso aproximadamente 90%(noventa por cento) do orçamento brasileiro em tese já está amarrado o que restariam também em tese 10% (dez por cento) de recursos livres.

A Emenda Constitucional prevê ainda a vedação da vinculação da receita de impostos às despesas de órgãos e fundos com saúde, educação, administração tributária e transferência de contingencia.

O presente artigo tem como escopo fomentar a discussão sobre o orçamento impositivo. Para alcançar esse intento foi necessário em um primeiro momento, introduzir o conceito de orçamento impositivo, analisar as características do atual modelo orçamentário e os motivos que levariam à adoção do referido orçamento.

Em seguida foram explicadas as principais proposições legislativas que tratam do assunto para enfim abordar alguns prováveis efeitos da adoção deste tipo de orçamento. Da conclusão das análises foi aperfeiçoada para o modelo atual, que, se adotados, poderia minimizar as críticas ao orçamento tradicional e, com isso, contribuir para o fechamento da janela de oportunidade para a implementação do orçamento mandatório, tendo em vista que a categoria de análise do processo decisório seria solucionada (MENEZES, 2014, p.07).

O trabalho foi estruturado em três sessões, além das considerações finais. Na primeira seção apresenta e discute o conceito e tipologia de orçamentos encontrados na literatura. Na segunda parte abordasse as características do atual modelo orçamentário. Na terceira se analisa como os demais entes federativos (esferas estaduais e municipais) devem incorporar a sistemática (modelo de orçamento impositivo).

2 Metodologia de Pesquisa

A produção do conhecimento não é um empreendimento isolado. É uma construção coletiva da comunidade científica [...] analisando criticamente o estado atual do conhecimento em sua área de interesse, comparando e contrastando abordagens teórico-metodológicas utilizadas e avaliando o peso e a confiabilidade de resultados de pesquisa, de modo a identificar pontos de consenso, bem como controvérsias, regiões de sombra e lacuna que merecem ser esclarecidas.” (ALVES-MAZZOTTI, 1998, p.180)

Aliás a pesquisa teórica e documental com a experiência e prática faz com que a análise dos objetivos seja mais completa. Como propõe Paulo Freire: “A reflexão crítica sobre a prática se torna uma exigência da relação Teoria/Prática sem a qual a teoria pode ir virando blábláblá e a prática, ativismo” (FREIRE, 1996, p. 11).

Ou seja, a teoria sem a prática não tem o mesmo efeito para o conhecimento. Por isso, é necessário o esforço de avaliar a legislação orçamentária e financeira, os entre executivo e legislativo, judiciário, tudo isso aliado ao caso concreto vivenciado durante anos trabalhando no Estado

Nesse sentido

Pesquisa para constatar, constatando, intervenho, intervindo, educo e me educo. Pesquisa para conhecer e o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade. Pensar certo, em termos críticos, é uma exigência que os momentos do ciclo gnosiológico vão pondo à curiosidade que, tornando-se mais e mais metodicamente rigorosa, transita da ingenuidade para o que venho chamando ‘curiosidade epistemológica. (FREIRE, 1996, p. 16)

A pesquisa é imprescindível e não apenas por si só, mas porque permeia todo o processo de educação. Como exposto, ao pesquisar se constata e, ao constatar, consegue-se pensar criticamente. A partir do pensamento crítico, a teoria avança para a prática e intervém na realidade. A pesquisa, além disso, implica em uso de métodos, o que a diferencia do conhecimento empírico. Dando continuidade à reflexão:

A curiosidade ingênua, de que resulta indiscutivelmente um certo saber, não importa que metodicamente derigoso, é a que caracteriza o senso comum. O saber de pura experiência feito. Pensar certo, do ponto de vista do professor, tanto implica o respeito ao senso comum no processo de sua necessária superação quanto o respeito e o estímulo à capacidade criadora do educando. Implica o compromisso da educadora com a consciência

crítica do educando cuja 'promoção' da ingenuidade não se faz automaticamente. (FREIRE, 1996, p. 16)

O método de pesquisa é um conjunto de atividades sistemáticas e racionais que auxilia o alcance dos objetivos, traçando o caminho a ser seguido, identificando erros e servindo de suporte para as decisões de cientistas (MARCONI E LAKATOS, 2003, p.83).

Para atender aos objetivos proposto desta pesquisa, quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se em pesquisa documental elaborada com base em análise de normas, em especial Emenda Constitucional que alteram o procedimento orçamentário de aprovação de receitas e despesas dos entes federativos.

Ademais a pesquisa bibliográfica, conseqüentemente, tem a finalidade de explorar problemas a partir de pressupostos teóricos sobre a abordagem do tema em pesquisas científicas, de forma que esta referência 'não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras (MARCONI e LAKATOS, 2002, p.50).

A pesquisa teórica tem por objetivo ampliar generalizações, definir leis mais amplas, estruturar sistemas e modelos teóricos, relacionar e enfeixar hipóteses de uma visão mais unitária do universo e gerar novas hipóteses por força da dedução lógica. Além disso, supõe grande capacidade de reflexão e de síntese (RUIZ, 2002, p.50).

Para Marconi e Lakatos (2003, 174), a característica da pesquisa documental é a fonte de coleta de dados que estão restritas a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias.

3 Fundamentação Teórica

A prática brasileira da política orçamentária é executada com muita dificuldade tanto pelo Legislativo como pelo Executivo e o principal argumento técnico para a incerteza orçamentária, nas aplicações dos recursos públicos,

repousa na variação das receitas, em outras palavras, não se aplicam ou seguem um/o planejamento.

A Constituição Federal, em seu artigo 174, afirma que o planejamento é determinante para o setor governamental e indicativo apenas para o setor privado (PEDERIVA, 2008).

O Decreto-Lei n.200, de 1967, já definia o orçamento público como um dos quatro instrumentos básicos de planejamento, ao lado dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais, do programa de governo e da programação financeira. Deste modo orçamento deveria ser determinativo, ao menos para os agentes públicos (PEDERIVA, 2008).

No âmbito das finanças públicas e até do Direito Financeiro, o orçamento público é considerado uma peça de ficção. Ouve-se, das mais diversas autoridades públicas – do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, das esferas federal, estadual, distrital ou municipal – e privadas, que o orçamento público brasileiro é meramente autorizativo. Isso significa que ele fixa um teto de gastos que pode ou não ser observado, conforme o exclusivo critério dos gestores públicos. Há notícias de que até mesmo tal limite é, eventualmente desobedecido, sem conseqüências mais sérias para os infratores (PEDERIVA, 2008).

Entretanto, essa situação não condiz com o ideal das estruturas normativas vigentes, a começar pelo princípio republicano que rege nosso Estado democrático de Direito. A República respalda o dever de o agente público prestar contas, a qualquer momento, não apenas sobre o que faz, mas também acerca do que deixa de fazer. Afinal, as suas decisões se referem ao patrimônio ou à coisa comum, com reflexo sobre todo os cidadãos (PEDERIVA, 2008)

O orçamento público é objeto de interesse social, por retratar o que será realizado pelo Estado em favor de toda a coletividade; de interesse do Parlamento, que é responsável pelo conjunto de ações que aprova e sobre as quais deve exercer controle; e de interesse da Administração (Poder Executivo), que realizará a gama de ações aprovadas, desde a regular arrecadação de todas as receitas à legitimação contratação de cada despesa (SILVA, 2006, p.187)

Orçamento Público é um tema complexo, porém fundamental em vistas de compreender as políticas públicas de um país. Atualmente muito se tem falado a

respeito da crise no governo e por via de consequência na crise econômica ou vice-versa e de como se deve controlar os gastos públicos. Em vista de que a crise atinge o governo nas esferas federal, estadual e municipal, estes precisam controlar e remanejar os recursos financeiros com extremo rigor e acima de tudo, de maneira eficiente.

O que direciona os gastos dos cofres públicos, seus controles, seu planejamento são temas relacionados ao Orçamento Público. O orçamento público é um instrumento que integra todos os objetivos de governo, que em determinado período expõe seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados, a fim de serem distribuídos visando sua melhor aplicação em prol da sociedade. Quando o orçamento é devidamente elaborado e planejado ele resolve o descompasso existente entre as diversas demandas sociais e os recursos financeiros escassos.

3.1 Orçamento Impositivo no Sistema Orçamentário Público Brasileiro

Atualmente, a maior parte do orçamento público é de execução obrigatória, em outras palavras impositivo (a exemplo das despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a Estados e Municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública) e representa cerca de 90% das despesas totais (LIMA, 2003).

Deste modo a proposta de o tornar o orçamento impositivo incidiria apenas sobre uma pequena parcela do orçamento (10%), sobre a qual segundo Piscitelli (2006), a discricionariedade é limitada devido à vinculação de determinadas receitas a áreas ou tipos de despesas específicas. Entre os referidos 10%, estão, por exemplo os recursos relacionados com execução mínima em saúde e educação (MENEZES, 2014).

Portanto, para muitos teóricos, a maior parte do orçamento já é impositiva (MENEZES, 2014). A parte não vinculada do orçamento (despesa discricionária) deve estar sujeita ao mecanismo do contingenciamento. Mendes (2008) ensina que a combinação de características do sistema político brasileiro tem brasileiro tem resultado em um regime fiscal de equilíbrio precário, no qual o Poder Executivo, ao

mesmo tempo em que tenta cumprir metas fiscais, precisa executar o máximo possível de despesas de interesse da base parlamentar de apoio do governo.

A discussão sobre o orçamento impositivo deve considerar que o orçamento integra o sistema planejamento governamental, o qual, segundo a Constituição Federal, é materializado entre outros instrumentos, por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)(MENEZES, 2014).

Velloso ensina que “há uma hierarquia entre tais instrumentos (PPA – LDO - LOA), pois o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública e a LDO identifica as ações do PPA que receberão prioridade no exercício seguinte, tornando-se o elo entre aquele e a LOA. Por sua vez, a LOA será o instrumento que viabilizará a execução das ações(MENEZES, 2014).

Menezes explica que essa discussão deve considerar as possíveis implicações da imposição orçamento positivo sobre o sistema de planejamento governamental.

3.3 Espécies de Orçamento

O orçamento consiste no instrumento de planejamento governamental que estima receitas e fixa despesas para um determinado exercício financeiro. Seu conceito pode ser elaborado sob vários aspectos: político, econômico, financeiro, administrativo, etc. (ROCHA, p.138, ano).

Giacomoni (2012, p. 54)

Orçamento como resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas ressalta-se a sua natureza política. Se destacadas as questões fiscais – receitas, despesas, déficits e dívidas – é a natureza econômica do orçamento que aflora. Orçamento como a lei que estima a receita e autoriza tetos de despesas define a sua natureza jurídica. Ver o orçamento como plano das realizações da administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro. Há, igualmente, uma natureza contábil no orçamento quando, por meio das contas, antecipa o resultado patrimonial e global da gestão.

Qualquer orçamento necessita de aprovação por parte do legislativo, mas ele possui duas características; a dependência de aprovação e a discricionariedade do executivo, porque o executivo pode não executar 100% do orçamento, porque ele pode contingenciar parte (percentual) do orçamento.

Por isso a teoria classifica que existem duas espécies de orçamento no Brasil: o orçamento autorizativo e o orçamento executivo.

No orçamento autorizativo o executivo tem mais poder, ao passo que no impositivo o executivo deve executar 100%, ele deve pedir autorização ao legislativo para não executar o orçamento.

O modelo orçamento brasileiro até a adoção da Emenda era 99% autorizativo e 1% impositivo.

3.3.1 Orçamento Autorizativo

A Constituição Federal quando mencionava a lei orçamentária anual utilizava as expressões previsão da receita e fixação de despesa (art.165, parágrafo 8º) neste mesmo dispositivo se refere à autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

A existência de autorização se explica e justifica pois se trata de um limite, um teto, só se pode gastar o que está autorizado; além disso, depende-se de novos créditos, isto é, de novas autorizações (PISCITELLI, 2003, p.).

Piscitelli (2003) explica que também pode existir diferença entre o que é autorizado e o que é gasto, mais para menos, e que o gasto pode ter sido superestimado ou a sua efetivação não se mostrar viável, conveniente ou oportuna, especialmente se houver frustração da arrecadação.

Mais importante que despender o recurso é cumprir os programas negociados com a sociedade, com a intermediação do Parlamento. O orçamento - discutido, aprovado, sancionado e publicado – *autoriza* o Estado a arrecadar o necessário e suficiente para realizar, em nome do povo, as suas aspirações. Se puder executar esse mandato com mais eficiência, isto é, com menos recursos que o inicialmente previsto, muito melhor; se os recursos previstos forem insuficientes, caberá novamente à sociedade avaliar a conveniência e oportunidade do sacrifício adicional requerido. Inversamente, a não-realização do que foi acordado, formalizado

por meio de leis específicas, deveria exigir a concordância prévia dos interessados, a consulta, a discussão; requer a justificativa, a fundamentação a da impossibilidade, da inviabilidade, da inconveniência ou da inoportunidade do gasto, bem como a redefinição da alocação dos recursos correspondentes. (PISCITELLI, 2003, p.05)

Quanto a natureza James Giacomoni, em seu livro Orçamento Público dá conta das controvérsias doutrinárias concernentes ao tema: segundo a corrente, o orçamento poderia ser considerado uma lei no sentido material, fundamentando a obrigação jurídica de obter receitas ou realizar gastos, ou, então, seria um mero ato administrativo com forma de lei, ou, ainda, apenas uma lei formal. Numa visão mais restritiva, a lei orçamentária não cria legislação sobre receitas e despesas, apenas autoriza o Executivo a cumpri-las sob certas condições e limites financeiros.

Numa outra visão, mais abrangente, lei orçamentária é lei ordinária e, como tal, capaz de alterar a legislação financeira existente; funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei de orçamento.

Encaminhando-se para uma possível conclusão, aquele Autor argumenta que a autorização significa que o Executivo deve realizar determinada programação de trabalho, e não outra, que deve aplicar os recursos públicos nas várias dotações, de acordo com os valores teto especificados.

3.3.2 Orçamento Impositivo

O conceito de orçamento impositivo, segundo Piscitelli (2003, p.3), é muito mais “um produto das características e das práticas sociopolíticas brasileiras do que propriamente de uma ordem legal ou mesmo de um corpo de doutrina que lhe dê respaldo e consistência”.

A literatura sobre o tema considera como orçamento impositivo as proposições legislativas que visam a reduzir ou extinguir a discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária (MENEZES, 2014).

Lima (2003) ensina que existem três tipos de modelos de orçamentos impositivos, a depender do grau de discricionariedade concedida ao Poder Executivo, a saber: versões extrema, intermediária e flexível (MENEZES, 2014): a

extrema que obriga os gestores a executarem integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional, a intermediária que precisa obter a anuência do Congresso para a não execução de parte da programação e a flexível que obriga a implementação de apenas parte do orçamento, concedendo discricionariedade ao Poder Executivo em relação aos demais gastos.

Praça (2013, p.21) sustenta que existe um quarto tipo de orçamento impositivo: o orçamento impositivo para Emendas Parlamentares onde o Executivo fica vinculado a executar todas as emendas orçamentárias propostas por parlamentares.

3.3 As Leis Orçamentárias e a Execução Do Orçamento

A doutrina tradicional considera que a Lei Orçamentária não poderia ser considerada como lei material, e, sim apenas como lei em sentido formal (MARÇAL, 263, 2015). Como lei formal, pode-se entender aquelas que, embora tenham a forma de lei, não o são quanto ao seu conteúdo, não podendo, por consequência, ser leis na plenitude de seu termo. Já ao termo leis materiais podem ser imputados aqueles diplomas legislativos que, por preencherem a forma e o conteúdo de leis, são leis no sentido pleno, não recaindo qualquer tipo de restrição (MARÇAL, 263, 2015).

O orçamento era uma simples autorização do Parlamento para a prática de atos de natureza administrativa, sendo uma lei em sentido formal, mas não em sentido material (MAURÍCIO JUNIOR, 2005, p.65).

A tese do orçamento como lei meramente formal oculta os direitos mais importantes das representações nacionais e, ao mesmo tempo, os resultados mais decisivos das lutas políticas (MAURÍCIO JUNIOR, 2005, p.67).

O orçamento público brasileiro compreende a elaboração e a execução de três leis básicas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), essas normas conjuntamente regularizam o planejamento e a execução das políticas públicas de cada ente da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) (RODRIGUES, 2013, p.20).

O PPA é mais específico para os municípios, concepção do PPA visou à criação de uma sistemática que tornasse possível ao governo eleito, em seu primeiro ano do mandato, elaborar um plano para vigorar por um período de quatro anos, de forma a incluir do segundo ano de seu próprio mandato ao primeiro ano do governo subsequente (GONÇALVEZ, 2010, p.10).

A LDO é responsável pelas metas e prioridades da Administração Pública e a LOA autoriza a arrecadação das receitas e execução de despesas (RODRIGUES, 2013, p. 20)

Essa forma de planejar apresenta como pontos que tem início em outro governo. Portanto, implica tempo para conhecer as ações pretéritas, antes de apresentar o novo plano. Também traz a ideia de foco, pois há a determinação de estabelecimento de objetivos de médios e longos prazos (GONÇALVEZ, 2010, p.10).

O Plano Plurianual (PPA) no Brasil é disciplinado no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29/10/1998, essa normativa orienta o governo, estabelecendo que este deverá adotar as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pela Administração ao longo de um exercício de quatro anos.

O PPA é aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação e tem vigência do segundo ano de um mandato do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte (GONÇALVEZ, 2010, p.14).

Nele se prevê a atuação do Governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo, buscando o cumprimento do princípio da continuidade da prestação do serviço público, em prol do interesse público .

Constitui a lei responsável pela elaboração das metas e prioridades da Administração Pública. A Lei de Diretrizes Orçamentárias ("LDO") tem a finalidade de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais e sincronizar a Lei Orçamentária Anual ("LOA")

com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA.

De acordo com o § 2º, do art. 165 da Constituição Federal de 1988, a LDO estabelece metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO, em conformidade com o princípio da unidade do orçamento público. É uma lei, em sentido formal, elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas em determinado ano (princípio da anualidade do orçamento).

Portanto, a tese de que as Leis Orçamentárias seriam apenas leis em sentido formal pode ser refutada no momento em que se constata que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é considerada uma baliza para a Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do art.5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (MARÇAL, 2005, p.263).

Aludido dispositivo prevê que deve haver uma compatibilização da LOA com o Plano Plurianual (PPA) e com a LDO, exigindo inclusive que o orçamento anual contenha demonstrativo da compatibilidade com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO (MARÇAL, 2005, p.264).

3.2 Considerações sobre a Emenda Constitucional nº86, DE 2015

A Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatório a execução programática orçamentária e entre outras providências introduziu no orçamento público do Estado 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.

Uma das grandes inovações ficou por conta do artigo 166 e seus parágrafo que ficaram com a seguinte redação:

"Art.166

.....

§ 9º 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.

§ 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.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (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.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

§ 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:

I - até 120 (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 30 (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 30 (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 30 (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.

§ 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.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 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.

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

Além disso altera o artigo 198 da Constituição Federal para estabelecer 15% de vinculação de recursos da União para os programas e ações de saúde, consoante abaixo se busca demonstrar.

"Art. 198

§ 2º

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

§ 3º

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

IV - (revogado)..... ."(NR)

Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo:

I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Art. 5º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

Emenda Constitucional trata de uma norma que *vincula* recursos do orçamento da União para os gastos que vierem a ser estabelecidos pelos parlamentares para atendimento de suas bases eleitorais. Observe-se que todo o restante do orçamento permanece ao sabor dos controles do Poder Executivo, que poderá contingenciá-lo da maneira que melhor lhe aprouver, dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico (SCAFF, 2016).

A bem da verdade, o percentual de 1,2% da receita corrente líquida da União para emendas parlamentares já constata da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas sem o caráter de perenidade e obrigatoriedade que os parlamentares se atribuíram através da EC 86 (SCAFF, 2016).

No que diz respeito à vinculação de recursos da União para os programas e ações de saúde. Foi estabelecido que a União deverá aplicar montante não inferior a 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro (artigo 198, parágrafo 2º, I).

Este preceito cria uma mecânica normativa vinculando um percentual da receita pública ao financiamento da saúde, sendo que a sistemática anterior, revogada pela EC 86, transferia a uma lei complementar esta fórmula, que obedecia a um cálculo incremental, sem percentual estabelecido, e com um “efeito catraca” para resguardar eventuais recuos do PIB (SCAFF, 2016).

A matéria da saúde, antes regulada no art. 5º da Lei 141, mencionando que a União aplicaria, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB. Os Estados devem vincular 12% de sua receita corrente líquida e os Municípios 15% (artigos 7º e 8º, LC 141/12), o que foi mantido pela EC 86 (artigo 198, parágrafo 3º, I da Constituição Federal) (SCAFF, 2016).

3.4 O reflexo da Emenda n.86/2015 no âmbito dos Estados e Municípios

O professor economista e especialista em política pública Francisco Funcia da PUC-SP, desenvolveu um estudo do impacto da emenda constitucional nos orçamentos aplicados a saúdes que são de execução orçamentária obrigatória para os estados, municípios e o Distrito Federal.

Segundo dados apontados pelo professor, em vista de que a Emenda Constitucional n. 86 apresenta duas datas de início de vigência: uma geral, a partir de 2015; e outra excepcional, somente para a adoção do cálculo da aplicação mínima com base na RCL, a partir de 2016. Dessa forma, essas duas referências foram consideradas para apurar o impacto no processo de financiamento do SUS decorrente da vigência da EC n. 86 e, desta análise, as implicações para o financiamento do SUS pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios (FUNCIO, 2015).

As perdas apuradas para 2015 trarão consequências negativas para o financiamento federal do SUS: se for mantida a lógica de que a “aplicação máxima corresponde à aplicação mínima legal”, os recursos orçamentários serão insuficientes tanto pelo fato de que parte da despesa de 2014 já onerou o orçamento de 2015, como porque os valores da execução orçamentária obrigatória das emendas parlamentares individuais serão muito acima da média verificada no período 2009–2013. Considerando que 2/3 das despesas com ASPS da União são destinadas para o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, estes Entes da Federação poderão ter reduzidos os recursos federais do SUS no financiamento de suas despesas (FUNCIO, 2015).

A mesma situação deverá ocorrer em 2016, como decorrência do início da vigência do cálculo da aplicação mínima com base na RCL (13,2%), e muito provavelmente em 2017 (13,7%). A possibilidade concreta de obtenção de recursos adicionais deverá ocorrer a partir de 2018, em consequência dos ganhos de financiamento oriundos do aumento gradual do percentual de aplicação em relação a RCL (até atingir 15% em 2020) (FUNCIO, 2015).

Portanto, a combinação das novas regras de cálculo para apuração do valor da aplicação mínima constitucional com a da execução orçamentária obrigatória das emendas parlamentares individuais agravará o quadro de subfinanciamento do SUS para a União, Distrito Federal, Estados e Municípios em 2015, 2016 e, muito provavelmente, também em 2017, o que representará mais uma perda parcial de direitos sociais duramente conquistados pela sociedade brasileira, se nada for feito para reverter essa situação.

Tabela 1: Emendas parlamentares individuais: antes e depois da EC n. 86 (em R\$ bilhões a preços correntes)

Ano e Cenários Projeção	Percentual da RCL (A)	RCL (B)	Valor das Emendas Obrigatórias (C=AxB)	Média das Emendas 2009-13 (D)	Acréscimo das Emendas Obrigatórias (E=C-D)
2015 P1	0,60%	683,28	4,10	1,00	3,10
2015 P2	0,60%	696,11	4,18	1,00	3,18
2016 P1	0,60%	727,70	4,37	1,00	3,37
2016 P2	0,60%	765,72	4,59	1,00	3,59
2017 P1	0,60%	815,02	4,89	1,00	3,89
2017 P2	0,60%	857,61	5,15	1,00	4,15

Fonte: Elaboração do autor Francisco Funcio; adaptado de SPO/MS (2009 a 2013) e STN/MF (2014).

Tabela 2: Demonstrativo das Implicações da EC 86 sobre o valor da aplicação mínima em ASPS 2016 e 2017

Ano	Lei Complementar nº 141/2012 (LC 141) ASPS	Emenda Constitucional nº 86/2015 (EC 86) ASPS	Diferença Aplicação		
	Aplicação ASPS R\$ (a preços correntes) (A)	Variação Nominal PIB (B)	Base de Cálculo – RCL (R\$ a preços correntes) (C)	Aplicação ASPS R\$ (a preços correntes) em 2016 e 2017: (D=C x 13,2%) e (D=C x 13,7%)	ASPS R\$ (a preços correntes) EC86(-)LC141 (E=D – A)
2014	92.246.967,10	7,10%	641.578.197,00		
CENÁRIO “P1”¹					
2015	98.796.501,76	6,50%	683.280.779,81		
2016	105.218.274,38	6,50%	727.694.030,49	96.055.612,02	-9.162.662,35
2017	112.057.462,21		815.017.314,15	111.657.372,04	-400.090,17
CENÁRIO “P2”¹					
2015 ²	98.796.501,76	4,00%	696.112.343,75		
2016	102.748.361,83	8,00%	765.723.578,12	101.075.512,31	-1.672.849,52
2017	110.968.230,78		857.610.407,49	117.492.625,83	6.524.395,05

Fonte: Elaboração do Francisco Funcio; adaptado de SPO/MS (2014) e STN/MF (2014).

Considerações Finais

O presente trabalho teve por objetivo avaliar o instituto do orçamento impositivo a partir da prática orçamentária brasileira e com a introdução na constituição federal da Emenda Constitucional n.86 de 2016.

Logrou-se apurar e concluir que o orçamento impositivo não resolverá os problemas orçamentários do país tendo em vista o capital político empregado nessa discussão seria mais bem utilizado no aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais existentes ou já previstos para corrigir as situações que têm fomentado o debate acerca desse tipo de orçamento (MEZEZES, P.19).

Pelo contrário pois estudos apontam que o mecanismo representará mais uma perda parcial de direitos sociais duramente conquistados pela sociedade brasileira, se nada for feito para reverter essa situação.

6 Referências Bibliográfias

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa**. 2.ed. Pioneira. São Paulo. 1998.

FUNCIA, Francisco. **Implicações da Emenda Constitucional n.86/2015 para o processo de financiamento do Sistema Único de Saúde**. Disponível em <http://www.conass.org.br/consensus/implicacoes-da-emenda-constitucional-n-862015-para-o-processo-de-financiamento-sistema-unico-de-saude/>.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. – 5 ed. São Paulo: Atlas 2003.

LIMA, Edilverto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. N.26, jun-dez/2003, p.5-15. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>. Acesso em 20.mai.2017.

MARÇAL, Thaís Boia. **Por uma releitura do conceito de orçamento autorizativo no Brasil**. BDA – Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, NDJ, ano 31, n.3, p.263-272, mar.2015.

MENEZES, David Curtinaz. PEDERIVA, João Henrique. **Orçamento Impositivo: Elementos para discussão**. In VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Temas atuais em gestão do orçamento e finanças. Painel 28/082. Brasília, 2014.

PEDERIVA, João Henrique. **Responsividade democrática Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner**. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2012.

_____. **A falácia do orçamento autorizativo**. O Estado de São Paulo, 08/05/2008, Espaço Aberto, p. A24

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Out./2007. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1. Acesso em 04 abr.2013

_____. **Orçamento Autorizativo X Orçamento Impositivo** in biblioteca digital da Câmara dos Deputados.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2013. Disponível em:

<http://ocamentoufabrc.files.wordpress.com/2013/11/livro-2013-annblume-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em 20 mar 2017.

SCAFF, Fernando Facury. **Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86**. 2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

SILVA, Lino M. da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. 8ª ed. São Paulo, Atlas, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. **Página eletrônica do Planalto**. Disponível em: <>. Acesso em: .

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86, DE 17 DE MARÇO DE 2015

Anexo I
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86, DE 17 DE MARÇO DE 2015

Produção de efeito

Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

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

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"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."(NR)

"Art. 166.

.....

§ 9º 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.

§ 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.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (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.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

§ 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:

I - até 120 (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 30 (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 30 (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 30 (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.

§ 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.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 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.

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

"Art. 198.

.....

§ 2º

L- no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

.....

§ 3º

L- os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

.....

IV - (revogado).

..... ."(NR)

Art. 2º O disposto no [inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal](#) será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo:

I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no [inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal](#).

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Art. 5º Fica revogado o [inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição Federal](#).

Brasília, em 17 de março de 2015.

Mesa da Câmara dos Deputado

Deputado EDUARDO CUNHA
Presidente

Deputado WALDIR MARANHÃO
1º - Vice- Presidente

Deputado GIACOBO
2º - Vice- Presidente

Deputado BETO MANSUR
1º - Secretário

Deputado FELIPE BORNIER
2º - Secretário

Deputada MARA GABRILLI
3ª - Secretária

Deputado ALEX CANZIANI
4º - Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador RENAN CALHEIROS
Presidente

Senador JORGE VIANA
1º - Vice- Presidente

Senador ROMERO JUCÁ
2º - Vice- Presidente

Senador VICENTINHO ALVES
1º - Secretário

Senador ZEZE PERRELLA
2º - Secretário

Senador GLADSON CAMELI
3º - Secretário

Senadora ÂNGELA PORTELA
4ª - Secretária

Este texto não substitui o publicado no DOU 18.3.2015