

# CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

11 DE JUNHO DE 2019

Nota Técnica 142/2019

Considerações acerca das alterações aprovadas ao texto da PEC 34/2019 na Câmara dos Deputados em 5 de junho de 2019.

## Sumário

1.	Introdução .....	2
2.	Considerações iniciais.....	3
3.	Alterações no art. 165 da Constituição .....	3
3.1.	Art. 165, § 11 .....	4
3.2.	Art. 165, §§ 12, 14 e 15, e Art. 167 .....	5
3.3.	Art. 165, § 13 .....	6
4.	Alterações no art. 166 da Constituição .....	7
5.	Alterações no art. 20 da Constituição e arts. 107 e 115 do ADCT .....	8
6.	Considerações finais .....	10

## 1. INTRODUÇÃO

A Câmara dos Deputados aprovou no último dia 5 de junho a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 34/2019. O texto aprovado é constituído por uma parte previamente aprovada pelo Senado Federal em 3 de abril de 2019, a qual foi encaminhada pela Câmara à promulgação, conforme Ofício 484/19/SGM-P da Câmara, de 5 de junho de 2019.

A outra parte, constituída de acréscimos em relação ao texto aprovado pelo Senado em 3 de abril de 2019, foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados também no dia 5 de junho de 2019. Essa parte constituirá uma nova proposta de emenda à Constituição a ser numerada e encaminhada ao Senado Federal para apreciação.

Essa separação ocorreu porque em caso de Proposta de Emenda à Constituição – PEC somente vai à promulgação texto de mesmo teor que tenha sido aprovado tanto na Câmara quanto no Senado. Enquanto não houver essa coincidência, o texto divergente retorna à outra Casa para apreciação.

A PEC 34/2019 é objeto de duas notas anteriores desta Consultoria de Orçamentos. A Nota Técnica 42/2019-Conorf<sup>1</sup> trata do texto aprovado na Câmara em 27 de março de 2019 e encaminhado ao Senado. Por sua vez, a Nota Técnica 75/2019-Conorf<sup>2</sup> discorre sobre a redação aprovada pelo Senado em 3 de abril de 2019 e encaminhada à Câmara.

Esta Nota Técnica tem o objetivo de analisar a parte acrescida pela Câmara, pois os demais assuntos foram abordados nas notas técnicas informadas acima.

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/pec-34-2019-que-201caltera-os-arts.-165-e-166-da-constituicao-federal-para-tornar-obrigatoria-a-execucao-da-programacao-orcamentaria-que-especifica201d>

<sup>2</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-75-2019-consideracoes-acerca-do-texto-da-pec-34-2019-aprovado-no-senado-federal>

## 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os dispositivos acrescidos pela Câmara ao texto da PEC 34/3019, aprovado pelo Senado em 3 de abril de 2019, não seguirão para promulgação, mas constituirão nova Proposta de Emenda à Constituição para apreciação pelo Senado<sup>i</sup>.

Em resumo, os dispositivos incluídos no art. 165: delimitam e restringem o conceito de dever de execução; criam um anexo nas leis de diretrizes orçamentárias para previsão de agregados fiscais e proporção de recursos a serem destinados a investimentos; autorizam que as leis orçamentárias anuais tragam previsões de despesas para exercícios seguintes ao que se refere, com ênfase em investimentos plurianuais; obrigam o regime de orçamento impositivo apenas à União; e, instituem um banco de projetos de investimentos centralizado da União.

No tocante ao parágrafo introduzido no art. 166, é definido o limite de 1% da receita corrente líquida estimada no projeto encaminhado pelo Executivo para a aprovação das emendas de bancadas estaduais, nos moldes da sistemática existente para as emendas individuais. Desse montante, pelo menos metade deverá ser destinada a investimento.

Em relação ao art. 167, a revogação de seu § 1º retira a exigência de que todo investimento cuja execução ultrapassasse um exercício financeiro somente pudesse ser iniciado com prévia inclusão no plano plurianual, ou por lei que autorizasse essa inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

As modificações introduzidas no art. 20 e no art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT excluem do Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional 95/2016), conhecido como “teto de gastos” da União, as transferências a estados e municípios de parte dos valores arrecadados pela União com leilões de petróleo e a despesa decorrente da revisão do contrato da cessão onerosa celebrado com a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

## 3. ALTERAÇÕES NO ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO

Os dispositivos acrescidos ao art. 165, que define o modelo orçamentário brasileiro, serão analisados por grupos, de acordo com os assuntos a que se relacionam.

### 3.1. ART. 165, § 11

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I – subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II – não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III – aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Após a aprovação da PEC 34/2019 pelo Senado Federal, foram suscitadas algumas dúvidas de interpretação causadas pelo conceito jurídico indeterminado “dever de execução” inserido no texto constitucional. Ao se dizer que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, o texto permite diversas interpretações sobre quais programações geram ou não efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Com o acréscimo do § 11, a impositividade do orçamento público e as programações orçamentárias objeto do dever de execução ficaram claros.

O inciso I deixa assente que todos dispositivos constitucionais, como o Novo Regime Fiscal – NRF por exemplo, bem como os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, mais especificamente quanto à limitação de empenho, continuam se aplicando. Ou seja, não se poderá exigir do gestor o cumprimento da execução orçamentária com prejuízo da meta fiscal legalmente definida. Ademais, as programações objeto de cancelamentos necessários à abertura de créditos adicionais, inclusive os suplementares autorizados no texto das leis orçamentárias anuais, não estariam sujeitos ao dever de execução. Desse modo, cabe ao Legislativo, na lei orçamentária anual, dimensionar o grau de flexibilidade a ser atribuído ao Executivo para a consecução dos objetivos da administração pública.

Por sua vez, o inciso II traz um paralelo com a dinâmica atualmente utilizada para as emendas individuais impositivas, cujos impedimentos técnicos possuem um tratamento específico, incluindo um cronograma de procedimentos para a superação desses impedimentos – que deixará de ser constitucional devido à promulgação da PEC 34/2019. Os

impedimentos de ordem técnica, por força do § 11, deverão ser regulamentados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Por último, o inciso III, restringe a aplicação do dever de execução exclusivamente às despesas primárias discricionárias. De certo, não caberia exigir do gestor a execução integral das programações das despesas obrigatórias, visto que sua impositividade decorre do objeto dos respectivos dispositivos constitucionais ou legais e não da dotação fixada na lei orçamentária. Por sua vez, o critério de impositividade para as despesas primárias discricionárias será a execução integral da dotação orçamentária, cabendo ao gestor, em caso de mudança de planejamento, a solicitação de crédito adicional para reforço, remanejamento ou cancelamento de dotações.

### 3.2. ART. 165, §§ 12, 14 E 15, E ART. 167

Art. 165 (...)

§ 12. Integrarão a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e pelo menos para os dois subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

.....

§14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e os em andamento.

§15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

.....

Art. 167 .....

§ 1º (revogado)

Ao observar os comandos trazidos pelos §§ 12, 14 e 15, entende-se que legislador constituinte derivado parece introduzir, na medida em que adota um modelo de orçamento impositivo, ferramentas de transparência e controle visando um processo diferenciado para a alocação de recursos a projetos, mais especificamente, investimentos.

Às leis de diretrizes orçamentárias é acrescentado um anexo que conterà, para o exercício a que se refere e pelo menos para os dois subsequentes, a previsão de agregados

fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. No tocante às leis orçamentárias anuais, reforçando o caráter de planejamento do orçamento público, é permitido conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e os em andamento. Ressalte-se que esse dispositivo amplia o entendimento do consagrado princípio orçamentário da exclusividade, insculpido no § 8º do art. 165 da Constituição<sup>3</sup>. Ademais, vale notar que, enquanto a lei orçamentária fixa a despesa para o exercício a que se refere, para os dois exercícios financeiros ela trará uma previsão (sem caráter vinculante) de despesas, com detalhamento dos investimentos.

Essas mudanças estão alinhadas com a revogação do § 1º do art. 167<sup>4</sup>. Com isso, o novo sistema orçamentário traz para o orçamento anual e a respectiva lei de diretrizes orçamentárias a previsão e a orientação dos investimentos, incluindo os plurianuais. A lógica de transferir essa decisão do plano plurianual para os instrumentos anuais é interessante para reforçar um caráter mais estratégico daquele e mais tático destes. Afinal, as dotações orçamentárias são definidas em última instância nas leis orçamentárias anuais.

Também com o intuito de valorizar o planejamento, o § 15 determina à União organizar e manter registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. Esse banco de projetos poderia auxiliar o planejamento de alocação de recursos públicos, porém, não poderia se sobrepor à discussão orçamentária do Legislativo. Dessa forma, não parece ser assunto para o texto constitucional.

### 3.3. ART. 165, § 13

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e seguridade social da União.

---

<sup>3</sup> Art. 165 § 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

<sup>4</sup> Art. 167 § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O art. 165 da Constituição define o modelo de sistema orçamentário brasileiro, a ser observado não só pela União, mas também pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Trata-se do princípio da simetria (cf. ADI 2079/SC, ADI 3647/MA e ADI 3619/SP, Supremo Tribunal Federal). Esse princípio impõe aos demais entes federados a adoção, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, dos princípios fundamentais e das regras de organização existentes na Constituição da República, principalmente relacionadas à estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação. Portanto, eventuais alterações promovidas no art. 165 impactariam diretamente todos os entes federados.

Entretanto, com a introdução do § 13, o novo modelo de sistema orçamentário impositivo aplica-se somente aos orçamentos fiscal e da seguridade social no âmbito da União. Apesar do termo “exclusivamente”, não há impedimento para a adoção do orçamento impositivo por outros entes federados. Porém, para adotar sistemática similar, devem alterar suas constituições ou leis orgânicas no tocante ao orçamento.

#### 4. ALTERAÇÕES NO ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO

Art. 166 .....

.....

§ 21. As emendas de iniciativa de bancada ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que pelo menos a metade desse percentual será destinada a investimento.

O Substitutivo da PEC 34/2019 aprovado pelo Senado Federal em 3 de abril de 2019 não estendeu às emendas de bancada o mesmo regime adotado para as emendas individuais quanto a seu montante máximo de aprovação no projeto de lei orçamentária anual (PLOA), constante do § 9º do art. 166<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> 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.

A lacuna normativa poderia suscitar dúvidas quanto ao procedimento a ser adotado pelo Congresso Nacional quando da apreciação das emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Em uma interpretação literal inicial, não existiria limite para o montante de aprovação das emendas de bancadas estaduais, haja vista o texto aprovado não fazer expressa remissão ao § 9º.

Contudo, haveria que se ponderar a existência de interpretação lógica e sistemática no sentido de conferir, na aprovação das emendas de bancadas estaduais, o mesmo montante daquele definido para execução obrigatória, ou seja, 1% da receita corrente líquida – RCL, seguindo a mesma lógica do regime das emendas individuais.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 5 de junho de 2019 traz dispositivo que esclarece essa situação. O proposto § 21 ao art. 166 da Constituição prevê que as “emendas de iniciativa de bancada ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que pelo menos a metade desse percentual será destinada a investimento.”

Além de deixar claro que as emendas de bancada serão aprovadas no limite de 1% da RCL do projeto de lei orçamentária, o proposto § 21 do art. 166 estabelece que ao menos a metade desse percentual seja destinada a investimento. Nesse ponto cabe observar que, se a intenção desse dispositivo for evitar destinação de parcela significativa das emendas a despesas correntes, talvez seja recomendável substituir a expressão “destinada a investimento” por “destinada a despesas de capital” ou por “destinada a investimentos e inversões financeiras”. O texto atual favorece, sem razão aparente, os investimentos em detrimento das inversões financeiras, sendo que ambas as naturezas da despesa são de capital, ou seja, contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

## **5. ALTERAÇÕES NO ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO E ARTS. 107 E 115 DO ADCT**

Art. 3º. O § 1º do art. 20 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20 .....

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de

energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.” (NR)

Art. 5º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do inciso V do § 6º do art. 107 e do art. 115.

“Art. 107 .....

.....

§ 6º. ....

.....

V – transferências, autorizadas por lei, a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei.

.....

Art. 115. A União transferirá, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei, 15% (quinze por cento) a Estados e Distrito Federal e 15% (quinze por cento) aos Municípios, segundo critérios e condições estabelecidos em lei.” (NR)

A alteração promovida no § 1º do art. 20 da Constituição altera a expressão “aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União” para “à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, direcionando a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais para o ente federativo titular da receita patrimonial a que se refere.

O art. 115 obriga a União a transferir 15% a Estados e Distrito Federal e 15% aos Municípios, segundo critérios e condições estabelecidos em lei, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite (cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo) a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei.

Por sua vez, o inciso V do § 6º do art. 107 excepciona do limite do NRF essas transferências e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa celebrado entre a União e a Petrobras. Destaque-se, contudo, que o texto aprovado não parece estar totalmente adequado, pois dispõe que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pela EC 95/2016 as “transferências, **autorizadas por lei**, a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes (...)”. Na verdade, essas transferências devem ser obrigatoriamente realizadas pelo próprio comando do art. 115 aprovado na Câmara, e nos exatos percentuais ali definidos, devendo a lei apenas definir critérios e condições dessa distribuição. Portanto, suprimir o trecho “autorizadas por lei” tornaria a redação mais adequada.

O montante total dos bônus de assinatura, segundo a Resolução CNPE 6, de 17 de abril de 2019, é de aproximadamente R\$ 106,6 bilhões, enquanto a despesa decorrente da revisão contratual foi fixada em R\$ 33,6 bilhões, conforme aprovação da Resolução CNPE 5, de 9 de abril de 2019. Portanto, com a aprovação a União transferirá a Estados, Distrito Federal e Municípios o total de R\$21,9 bilhões. Caso não sejam excepcionalizadas, essas despesas causarão compressão de 17,7% nas despesas discricionárias em virtude do NRF, pois o total de despesas discricionárias na Lei Orçamentária Anual de 2019 é de R\$ 124,0 bilhões.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As análises apresentadas nesta Nota Técnica tiveram o objetivo de fornecer subsídios para o debate quanto às possíveis implicações da aprovação dos dispositivos acrescentados pela Câmara dos Deputados ao texto da PEC 34/2019, aprovada no Senado Federal em 3 de abril de 2019.

**ARITAN BORGES AVILA MAIA**  
**DIOGO ANTUNES DE SIQUEIRA COSTA**  
**FLAVIO DIOGO LUZ**  
**Consultores Legislativos – Assessoramento em Orçamentos**

**ANA CLÁUDIA CASTRO SILVA BORGES**  
**Consultora-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

---

<sup>i</sup> PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº /2019

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:

Altera a Constituição Federal para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação aos arts. 20, 165, 166 e 167; e altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 167 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165 .....

.....

§9º .....

.....

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I – subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II – não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III – aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrarão a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e pelo menos para os dois subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e seguridade social da União.

§14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e os em andamento.

---

§15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (NR)

.....  
"Art. 166 .....

.....  
§ 21. As emendas de iniciativa de bancada ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que pelo menos a metade desse percentual será destinada a investimento."(NR)

"Art. 167 .....

§ 1º (revogado)  
....."

Art. 3º. O § 1º do art. 20 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 20 .....

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração." (NR)

Art. 5º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do inciso V do § 6º do art. 107 e do art. 115.

"Art. 107 .....

.....  
§ 6º. ....

.....  
V – transferências, autorizadas por lei, a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei.

.....

---

Art. 115. A União transferirá, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma lei, 15% (quinze por cento) a Estados e Distrito Federal e 15% (quinze por cento) aos Municípios, segundo critérios e condições estabelecidos em lei.” (NR)

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente, excetuadas as alterações do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que terão eficácia no mesmo exercício de sua publicação.