

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

9 DE ABRIL DE 2019

Nota Técnica 75/2019

Assunto: Considerações acerca do texto da
PEC 34/2019 aprovado no Senado Federal.



Sumário

1.	Introdução	2
2.	Considerações iniciais	2
3.	Alterações no art. 165 da Constituição	5
3.1.	Art. 165, § 9º, III.....	5
3.2.	Art. 165, § 10	6
4.	Alterações no art. 166 da Constituição	12
4.1.	Emendas impositivas de bancada estadual.....	12
4.2.	Montante de recursos para aprovação das emendas de bancada estadual.....	14
4.3.	Aumento do montante impositivo para emendas de bancada estadual.....	15
4.4.	Cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos	16
4.5.	Limitação do uso de restos a pagar.....	17
4.6.	Reapresentação de emendas de bancada estadual	18
4.7.	Alterações de redação no art. 166 da Constituição.....	19
5.	Considerações finais	20

1. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica tem o objetivo de destacar os principais pontos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 34/2019 (PEC 2/2015, na origem, Câmara dos Deputados), aprovada pelo Senado e devolvida à Câmara, de forma a identificar as alterações de mérito do texto constitucional. O texto da PEC encaminhado pela Câmara foi analisado com profundidade na Nota Técnica 42/2019 desta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – Conorf/SF¹.

Não se pretende esgotar o tema ou mesmo apresentar uma interpretação definitiva do conteúdo da PEC, visto que há ineditismo de conceitos e que a matéria permanece em tramitação na Câmara dos Deputados.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A PEC 2/2015, cujo primeiro signatário é o Deputado Federal Hélio Leite, possuía, inicialmente, a intenção de alterar o art. 166 da Constituição, acrescentando dispositivos para tornar obrigatória a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas coletivas (emendas de comissão e de bancada estadual), no limite de 1% da receita corrente líquida.

No decorrer de sua tramitação, a proposição recebeu alterações na Comissão Especial encarregada da análise do mérito da matéria (Comissão Especial da Execução Obrigatória das Emendas ao Orçamento), que, ao

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

introduzir dispositivos no art. 165, ampliaram consideravelmente o escopo de aplicação da proposição original.

O Substitutivo da Comissão Especial foi aprovado, com alterações, em dois turnos na Câmara dos Deputados em 26/3/2019, e a proposta foi enviada ao Senado em 27/3/2019, onde foi registrada sob o número 34 de 2019 (PEC 34/2019) e encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça. No dia 3/4/2019, o relatório do Senador Esperidião Amin foi aprovado, com alterações, na CCJ, e em seguida no plenário em dois turnos.

Em decorrência de alterações efetuadas no Senado, a matéria foi encaminhada à Câmara dos Deputados para prosseguimento de sua tramitação. Deve-se observar que, por se tratar de PEC, não há que se falar em casa revisora ou de prevalência da casa iniciadora. Na verdade, ambas as casas devem aprovar o mesmo texto para que se possa promulgar a Emenda Constitucional.

Apresentamos a seguir, em breve síntese, as alterações promovidas e aprovadas, em 3/4/2019, pelo Senado em relação ao texto recebido da Câmara dos Deputados no dia 27/3/2019.

Em relação ao art. 165, inciso III, foi restaurada a redação da Constituição e incluída a referência ao § 12 do art. 166 (emendas impositivas de bancada estadual). Ainda no art. 165, houve alteração de redação do § 11 da proposta da Câmara, agora renumerado para § 10.

Quanto ao art. 166 da Constituição, foi alterado e renumerado o § 11-A para § 12, estendendo às emendas de bancada estadual a garantia de execução já concedida atualmente às emendas individuais, porém, com alteração de texto, removendo o termo “caráter estruturante” e incluindo “todas”.

Os §§ 12, 14 e 17 do art. 166 foram renumerados para §§ 13, 14 e 18 e, de alteração, receberam apenas a inclusão da referência ao § 12 do art. 166 (emendas impositivas de bancada estadual).

O § 13 do art. 166 da Constituição foi renumerado para § 16 e, de alteração, recebeu a inclusão da referência ao § 12 do art. 166 (emendas impositivas de bancada estadual).

Alterou-se o § 17 do art. 166 para restaurar o texto constitucional original quanto à limitação do cômputo de restos a pagar para fins de comprovação da execução financeira do montante impositivo de emendas individuais, uma vez que o texto da Câmara não impunha qualquer limite. No caso, passou-se a fazer referência também às emendas impositivas de bancada estadual, em relação às quais o cômputo de restos a pagar não pode superar montante correspondente a 0,5% da receita corrente líquida.

Ainda no art. 166, foi introduzido o § 20, que trata da continuidade de projetos oriundos de emendas de bancada estadual.

Por fim, incluiu-se, com os arts. 2º e 3º do novo texto da proposta, um escalonamento para o cumprimento da norma. Assim, no primeiro exercício subsequente à promulgação da emenda constitucional, a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada estadual alcançará montante equivalente a 0,8% da RCL, passando a 1% da RCL no segundo exercício. A partir do terceiro exercício até o fim da vigência do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), o montante deve ser atualizado segundo a fórmula aplicável às demais despesas submetidas ao teto de gastos.

Nas duas seções seguintes, procura-se abordar os pontos principais da PEC 34/2019 frente ao texto atual da Constituição, de forma a apresentar visão

geral das alterações propostas e de seus possíveis impactos na elaboração e execução do orçamento sem, contudo, esgotar o tema. Além disso, as análises técnicas apresentadas representam, de forma geral, um esforço para interpretar o texto diante de conceitos novos que ainda carecem de amadurecimento sobre seu significado e aplicação.

3. ALTERAÇÕES NO ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO

De maneira sintética, as alterações promovidas no art. 165 da Constituição pela PEC 34/2019, aprovada no Senado, foram o ajuste no inciso III do § 9º, com inclusão da referência às emendas de iniciativa de bancadas de estado ou do Distrito Federal, bem como a inserção do § 10, que contém dispositivo inovador, com suas possíveis interpretações consideradas a seguir.

3.1. ART. 165, § 9º, III

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 dos dispostos nos §§ 11 e 12 do art. 166.

Ao contrário da proposta aprovada pela Câmara, a alteração aprovada pelo Senado não é significativa em relação ao texto atual da Constituição. Houve tão somente a inclusão de referência às emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal (bancada estadual) no rol das atribuições para 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. Esse ajuste preserva o paralelismo no tratamento das emendas de bancada estadual frente

às emendas individuais, cuja execução obrigatória foi introduzida pela Emenda Constitucional 86/2015.

Assim, retorna-se a um dispositivo mais restrito, que atribui à lei complementar a missão de dispor sobre critérios para a execução equitativa, procedimentos a serem adotados em caso de impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório exclusivamente para as programações oriundas de emendas impositivas individuais e de bancada estadual. Já o texto aprovado pela Câmara ampliava consideravelmente o escopo de aplicação do novo dispositivo, para dispor sobre critérios gerais relativos à execução e ao acompanhamento de planos e orçamentos de forma a abarcar todo o orçamento e não apenas as emendas ao projeto de lei orçamentária.

3.2. ART. 165, § 10

Art. 165 (...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Após tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ do Senado, a modificação no art. 165 se restringiu à inserção do § 10 e à exclusão de outros dois parágrafos do texto aprovado pela Câmara. Ainda que a redação do § 10 tenha sido sensivelmente alterada, a afirmação de 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” parece traduzir em termos orçamentários a obediência de consagrados princípios da administração pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Enfim, mais uma vez está se reforçando conceitos que já são consequências lógicas da

necessidade de se atender ao interesse público, o que não poderia ser diferente com as leis orçamentárias.

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 no sentido de quais programações geram ou não efetiva entrega à sociedade de bens e serviços. Em nosso entender, as programações, em geral, devem possuir tal finalidade, ainda que indiretamente, como é o caso do custeio das atividades meio.

Primeiramente, cabe ressaltar que a natureza jurídica dos orçamentos públicos no Brasil é tema bastante controverso. Na visão majoritária, considera-se que o orçamento público possui caráter autorizativo, ou seja, o Poder Legislativo autoriza as despesas que podem ser realizadas pelos Poderes da República. Dessa forma, o caráter de lei material do orçamento público estaria relacionado ao fato de que somente as despesas nele autorizadas poderiam ser executadas. Assim, a lei orçamentária não obrigaria a execução integral das programações, mas estabeleceria quais despesas poderão ser executadas (empenhadas, liquidadas e pagas) e seus respectivos limites. Entretanto, outros doutrinadores defendem que tal percepção não teria amparo no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que esse entendimento estaria contrariando dispositivos da Constituição Federal, da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000, e da Lei 8.666/1993, dado que a execução das despesas orçamentárias seria naturalmente de interesse público e, portanto, impositiva.

Feita essa ressalva sobre a natureza jurídica do orçamento público, analisa-se agora a diferença entre o comando do § 10 do art. 165 e os dos §§ 11 e 12 do art. 166. Para caracterizar a obrigatoriedade de execução das emendas

individuais e de bancada estadual, conforme aprovado no Senado, esses dispositivos são bastante assertivos quanto ao modo como se mede essa impositividade: “É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações (...)”. Além disso, são dados parâmetros financeiros objetivos para a verificação do cumprimento dessa obrigação, mensurados em percentuais da receita corrente líquida.

O § 10 do art. 165, por sua vez, é um dispositivo de natureza mais abstrata, definindo um princípio genérico para a ação da administração pública: o dever de execução das programações orçamentárias. No entanto, diferentemente dos dispositivos relativos às emendas parlamentares, esse comando não traz detalhamento suficiente sobre o cumprimento da obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias, dificultando a sua aplicação direta. Isso porque a obrigatoriedade poderia ser medida tanto pela execução orçamentária e financeira quanto pela verificação do cumprimento da meta relativa à ação orçamentária correspondente, por exemplo.

A título de ilustração, considere-se uma ação orçamentária com dotação de R\$ 10 milhões e meta de 5 unidades reformadas. Caso, ao final do exercício, nessa ação se verifique empenho da despesa de R\$ 9 milhões, liquidação e pagamento de R\$ 8 milhões e execução física de 5 unidades reformadas, sem a ocorrência de qualquer impedimento técnico, o dever de executar da administração teria sido cumprido? À luz da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, sim. Mas, considerando os regimes de execução obrigatória das emendas individuais e de bancada estadual, não.

Importa examinar a classificação da disposição contida no § 10 do art. 165 no contexto da consagrada classificação de normas instituída por José Afonso da

Silva, em seu livro *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*². Segundo o autor, as normas constitucionais se dividem em: normas de eficácia plena ou imediata, de eficácia contida e de eficácia limitada ou reduzida. Esta última categoria compreende as normas programáticas.

A norma constitucional de eficácia plena é aquela que, vigente, pode desde logo ser aplicada, não havendo necessidade de qualquer complemento legal. Entende-se não ser esse o caso do § 10 do art. 165, pois não contém modelo de execução orçamentária e financeira obrigatória, como é o caso das disposições sobre emendas individuais e de bancada estadual, para as quais os §§ 9º a 18 do art. 166 têm aplicabilidade imediata.

O § 10 do art. 165 também não seria uma norma de eficácia contida, pois não há previsão de um direito que já poderia ser aplicado, acompanhado da possibilidade de subtração de parte desse direito com o surgimento de lei posterior.

Por sua vez, a norma de eficácia limitada possui aplicabilidade indireta e mediata, sendo, portanto, definidora de princípio programático. Considera-se ser esse o caso do dispositivo em questão, o qual só poderá ser aplicado em sua plenitude com o advento de norma regulamentadora posterior.

Observe-se que o “dever” como expressão constitucional, na maioria das vezes, traz uma norma programática, como nos exemplos abaixo de dispositivos da própria Constituição:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem

² SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 8ª edição. Ed. Malheiros. 2012

pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

...

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

...

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Nesse contexto, entende-se que, para bem caracterizar o “dever de executar as programações orçamentárias”, há necessidade do advento de lei regulamentadora. Tal lei deverá, entre outros aspectos, especificar os critérios empregados para aferir o cumprimento do dever de execução, definir eventuais exceções, estabelecer mecanismos de acompanhamento e avaliação e, quando cabível, determinar sanções.

Identifica-se, no entanto, a ocorrência de um efeito imediato da norma, qual seja, o de que não mais seria permitida a *inação* na execução orçamentária. Assim, exige-se que a administração efetivamente envide esforços para a execução das programações orçamentárias.

Em face do exposto, a interpretação que se tem é de que o § 10 do art. 165 é norma de eficácia limitada definidora de princípio programático, carente de regulamentação posterior para produzir a plenitude de seus efeitos. Até porque o entendimento de que o orçamento passaria a ter caráter impositivo de imediato mereceria a definição clara de papéis entre Legislativo e Executivo, não chegando obviamente a questões operacionais. Porém, sem uma definição clara,

como a apresentada no texto original da PEC 22/2000³, bem lembrada pelo Senador Esperidião Amin em seu relatório referente à PEC 34/2019, a execução obrigatória das programações orçamentárias comportaria uma miríade de incertezas, conduzindo a uma indesejável situação de insegurança jurídica.

No entanto, deve-se reconhecer que a referida alteração do texto constitucional, nos termos do texto aprovado no Senado e que agora volta a tramitar na Câmara, é mais um passo para a instituição de um modelo de orçamento impositivo.

Por fim, cabe alertar que 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

³ Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o *caput* deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.

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.

Ademais, caso se modifique na Câmara o texto aprovado no Senado com o intuito de suprir o detalhamento necessário para viabilizar a plena aplicação do disposto no § 10 do art. 165, sugere-se a adoção diferida do novo modelo, com prazo razoável para adaptação dos Poderes Executivo e Legislativo dos entes da federação. Vale destacar ainda que o orçamento federal, hoje premido pelas regras do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2016, de certa forma já caminha para a sua execução integral.

4. ALTERAÇÕES NO ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO

4.1. EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA ESTADUAL

O texto aprovado pelo Senado prevê que a garantia de execução se aplica a todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, até o montante de 1% da RCL realizada no exercício anterior.

Art. 166. (...)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Dessa forma, a proposta define que todas as emendas de iniciativa de bancada estadual gozam da mesma impositividade na execução orçamentária, sem mais restringir às “programações de caráter estruturante”, conceito inexistente no texto constitucional e, por isso, carente ainda de definição posterior.

Historicamente, as LDOs já vinham disciplinando anualmente a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada estadual. Primeira a tratar do assunto, a LDO 2016 definiu a obrigatoriedade cumulativa do empenho e do pagamento correspondentes a 0,6% da RCL realizada no exercício de 2015, sem limitação do quantitativo de emendas consideradas impositivas. No ano seguinte, a LDO 2017 dispôs de modo bastante similar. Já para 2018 e 2019, as LDOs limitaram o quantitativo máximo de emendas impositivas a 2 e 6 respectivamente e passaram a corrigir os montantes de execução obrigatória pela inflação, seguindo critérios utilizados na EC 95/2016.

Dessa forma, o texto proposto altera de duas formas a prática utilizada nos últimos anos para definir as emendas de bancada estadual impositivas: amplia o montante de execução obrigatória para 1% da RCL e passa a considerar todas as emendas de bancada estadual como de execução obrigatória.

Importante mencionar que o texto aprovado no Senado, em seu art. 2º, inseriu regra de transição para o percentual a ser aplicado para determinar o valor obrigatório, de modo a tentar resguardar um tempo mínimo de adaptação para o Poder Executivo:

Art. 2º O montante previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal será de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Desse modo, o montante de execução obrigatória das programações oriundas de emendas de bancada estadual passa a ser de 0,8% da RCL no primeiro exercício seguinte ao da promulgação da EC e de 1% da RCL no segundo exercício. A partir do terceiro exercício financeiro e até o fim da vigência do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), deve-se utilizar os critérios de reajuste aplicáveis às demais despesas submetidas ao teto de gastos.

4.2. MONTANTE DE RECURSOS PARA APROVAÇÃO DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

O atual texto permanente da Constituição faz referência a limites distintos para aprovação de emendas individuais e para execução destas, com o objetivo de determinar o montante da RCL a ser considerado e definir a obrigatoriedade de se direcionar metade desses recursos para ações e serviços públicos de saúde. Assim, na apresentação e aprovação da emenda individual, deve-se considerar a RCL estimada no PLOA, enquanto na execução orçamentária, a RCL realizada no exercício anterior.

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.

O texto aprovado no Senado, no mesmo sentido daquele oriundo da Câmara, não estende às emendas de bancada estadual as mesmas regras adotadas para as emendas individuais. Ou seja, não há indicação de limites distintos, em percentual da RCL, para a aprovação e execução das emendas de bancada, nem definição de destinação obrigatória desse percentual a um grupo de despesas (saúde, no caso das emendas individuais).

Uma interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais corrobora o entendimento de que o montante para a aprovação das emendas de bancada estadual deva se limitar a 1% da RCL, seguindo a mesma lógica do regime de emendas individuais. Não haveria sentido em se admitir que pudesse ser diferente, até porque o texto do Senado deixou claro o limite de pagamento para todas as emendas de bancada estadual. Caso as emendas impositivas, sejam

individuais ou de bancada estadual, pudessem ser apresentadas em valores superiores aos da execução orçamentária, isso significaria alocar nos orçamentos recursos escassos destinados à ociosidade durante a execução orçamentária, impondo perda de eficiência e de efetividade à gestão pública.

Em relação a que RCL utilizar para definir o montante de aprovação das emendas de bancada, na ausência de disposição específica, entende-se razoável empregar o valor mais próximo possível do montante que será exigido na execução, qual seja, a 1% da RCL do exercício anterior. Como o “exercício anterior” em relação à execução orçamentária é o próprio exercício corrente do momento da elaboração, seria escolhida, então, a projeção de RCL do exercício corrente como base de cálculo para o montante de emendas de bancada a serem aprovadas ao orçamento.

4.3. AUMENTO DO MONTANTE IMPOSITIVO PARA EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

Como já destacado anteriormente, a partir de 2016, parte das emendas de bancada estadual passou a ter execução orçamentária obrigatória por força da lei de diretrizes orçamentárias, em valor correspondente a 0,6% da RCL.

Após a aprovação da EC 95/2016, os montantes destinados às emendas impositivas individuais e de bancada – nesse último caso por previsão da LDO – passaram a ser corrigidos segundo os critérios utilizados para correção do teto de gastos da União (inflação medida pelo IPCA), não mais pela variação da RCL.

O PLOA 2019 trouxe reservas para o atendimento de emendas impositivas de bancada no valor de R\$ 4,580 bilhões. Considerando todas as emendas de bancada estadual aprovadas, obrigatórias e não obrigatórias, o montante constante da LOA 2019 foi de R\$ 8,407 bilhões.

De acordo com o texto aprovado pelo Senado, caso a PEC já estivesse em plena vigência para a execução orçamentária deste ano, o valor das emendas impositivas de bancada estadual em 2019 seria de R\$ 8,053 bilhões⁴, cerca de 76% maior que o destinado atualmente na lei orçamentária de 2019, e 4% menor que o total aprovado para todas as emendas de bancada estadual, que inclui emendas não impositivas.

Se considerado o percentual de aplicação para o primeiro ano, conforme escalonamento estabelecido no art. 2º da proposta, o montante obrigatório de execução das emendas de bancada estadual seria de R\$ 6,443 bilhões, 41% maior que o aprovado na LOA para essas emendas impositivas, e 23% aquém do montante aprovado para todas as emendas de bancada estadual.

4.4. CRONOGRAMA PARA ANÁLISE E VERIFICAÇÃO DE EVENTUAIS IMPEDIMENTOS

O texto aprovado pelo Senado revoga dispositivos constitucionais inseridos pela EC 86/2015 relacionados ao cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica, conforme nova redação dada ao § 14.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 11-A deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

I – (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV – (revogado).

⁴ 1% da RCL de R\$ 805,348 bilhões.

§ 15. (Revogado).

O assunto passaria a ser tratado anualmente na lei de diretrizes orçamentárias. Assim, manteve-se o texto aprovado na Câmara, mais adequado à boa técnica legislativa, por retirar detalhamentos processuais passíveis de tratamento pelas normas infraconstitucionais. Permite-se, assim, maior flexibilidade para aperfeiçoamentos das normas, os quais podem ser feitos sem a necessidade de um processo politicamente custoso como o de uma reforma constitucional.

4.5. LIMITAÇÃO DO USO DE RESTOS A PAGAR

Conforme aprovado pelo Senado, os restos a pagar decorrentes das programações decorrentes de emendas de bancada estadual, à semelhança do que já ocorre com as emendas individuais, só podem ser considerados para fins de cumprimento da obrigatoriedade de execução financeira até o limite de 0,5% da RCL.

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

O dispositivo basicamente estende às emendas de bancada estadual a mesma dinâmica de contabilização da execução dos restos a pagar para fins de cumprimento da execução financeira obrigatória, limitando à metade do total previsto (0,5% da RCL).

Em relação ao texto aprovado pela Câmara, trata-se de alteração com o propósito de retomar a limitação dos restos a pagar atualmente constante do

texto constitucional para as emendas individuais e estendê-la também às emendas de bancada estadual. O texto anterior proporcionava maior flexibilidade para o cumprimento da exigência constitucional, no que se refere à execução financeira das emendas impositivas que no exercício anterior foram inscritas em restos a pagar.

4.6. REAPRESENTAÇÃO DE EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

O disposto no § 20 do texto aprovado pelo Senado determina que as programações de emendas impositivas de bancada estadual devam ser continuamente reapresentadas anualmente até a conclusão da obra ou do empreendimento, quando se tratar de investimentos com duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada.

§ 20. As programações de que trata o § 12, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

O dispositivo busca garantir autorizações orçamentárias a cada ano a fim de evitar a propagação de obras inacabadas, haja vista parte significativa das programações oriundas de emendas de bancada estadual ser direcionada a investimentos de grande porte, cuja execução, regra geral, tem duração superior a um exercício financeiro.

Com isso, eleva-se ao nível constitucional o princípio já consagrado no art. 47⁵, § 2º, da Resolução 1/2006-CN, que “dispõe sobre a Comissão Mista

⁵ (Resolução 1/2006-CN) Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

...

§ 2º Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se:

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”.

4.7. ALTERAÇÕES DE REDAÇÃO NO ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO

As demais alterações ao art. 166 da Constituição aprovadas pelo Senado são, fundamentalmente, ajustes de redação necessários à compatibilização do texto anterior às novidades introduzidas.

Os seguintes dispositivos são mantidos, adicionando-se apenas a menção ao § 12, que garante a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada estadual:

- § 13 (§ 12 do texto constitucional em vigor), que trata dos impedimentos técnicos, caso em que as programações não serão de execução obrigatória;
- § 16 (§ 13 no texto constitucional em vigor), que cuida das transferências obrigatórias da União para os entes subnacionais, a fim de retirar a necessidade de adimplência do ente federativo destinatário e afastar o valor transferido da base de cálculo da RCL para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169; e

I - constem do projeto de lei orçamentária; ou

II - a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra; ou

III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou

IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

§ 3º Na hipótese do descumprimento do disposto no § 2º:

I - o Comitê de Admissibilidade de Emendas proporá a inadmissibilidade de emendas de Bancada Estadual, em número equivalente àquelas que deixaram de ser apresentadas, a partir daquela com o menor valor proposto;

II - o Relator-Geral substituirá a emenda de que trata o inciso I por emenda necessária à continuidade do projeto.

PÁGINA 19 DE 22

- § 18 (§ 17 no texto constitucional em vigor), que dá às emendas impositivas o mesmo tratamento das despesas discricionárias em caso de reavaliação de receitas e/ou despesas que possa resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO.

O ajuste de redação do § 19 (§ 18 no texto constitucional em vigor), por sua vez, introduz critérios para aferição da execução equitativa das programações.

Texto vigente da Constituição:

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

Texto aprovado pelo Senado:

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que **observe critérios objetivos e imparciais** e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (destacamos)

A inclusão da expressão “observe critérios objetivos e imparciais” no § 18 do art. 166 pode trazer novas obrigações ao Poder Executivo, no sentido de demonstrar se a execução das programações de caráter obrigatório realmente observou critérios objetivos e imparciais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas nesta Nota Técnica têm a finalidade de fornecer subsídios para o debate quanto às possíveis implicações dos princípios, regras e conceitos propostos na PEC 34/2019, aprovada no Senado Federal em 3 de abril de 2019, sobre o processo orçamentário delineado pela Constituição.

Não se pretendeu esgotar o tema ou mesmo apresentar uma interpretação definitiva de seu conteúdo, haja vista o ineditismo de diversos conceitos trazidos pela PEC.

Em face de todo o exposto, entende-se que a PEC 34/2019 eleva à alçada constitucional a obrigatoriedade de execução das programações incluídas por emendas de iniciativa de bancada estadual. Atualmente, a execução obrigatória de parcela das emendas de bancada é estabelecida nas leis de diretrizes orçamentárias.

A leitura dos dispositivos da PEC, especialmente quanto ao art. 165 da Constituição, não permite concluir que houve instituição de novo modelo orçamentário completo e de plena aplicação, que passaria de autorizativo para impositivo.

A inovação trazida pela PEC dá um passo nesse sentido, devendo-se observar que o § 10 do art. 165 constitui norma de eficácia limitada, definidora de princípio programático, carente de regulamentação posterior. Há necessidade de definição clara de como se dará o cumprimento do dever de execução da Administração, de eventuais exceções, de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de eventuais sanções. Sem essas definições, a aplicação imediata da norma constitucional seria inviável, ou pelo menos obscura, o que poderia levar a uma indesejável situação de insegurança jurídica. Reconhece-se, no entanto, que a norma produz, como efeito imediato, a vedação da inação na execução orçamentária.

Além disso, a PEC 34/2019 eleva o montante de recursos públicos destinados a emendas impositivas de bancada, em comparação com os montantes definidos na LDO 2019. O estudo do impacto da obrigatoriedade da

execução da programação das emendas de bancada estadual foi feito, e continua válido, na Nota Técnica 42/2019-Conorf/SF. Em síntese, há tão somente um deslocamento de parcela do poder decisório, sobre uma parcela dos orçamentos, do Executivo para o Legislativo sem, no entanto, gerar acréscimo de despesa pública.

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