

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

30 DE MARÇO DE 2019

Nota Técnica 42/2019

Assunto: PEC 34/2019, que “altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica”.

1. Sumário

1.	Introdução	2
2.	Considerações iniciais	2
3.	Alterações no art. 165 da Constituição	8
3.1.	Art. 165, § 9º, III.....	8
3.2.	Art. 165, §§ 10, 11 e 12.....	9
4.	Alterações no art. 166 da Constituição	11
4.1.	Emendas impositivas de bancada	11
4.2.	Novos montantes impositivos.....	13
4.3.	Cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos	14
4.4.	Demais alterações no art. 166 da Constituição	15
5.	Impacto orçamentário-financeiro da PEC 34/2019 e compatibilidade com a EC 95/2016 - Novo Regime Fiscal	17
5.1.	Impacto na elaboração do orçamento	17
5.2.	Impacto na execução do orçamento	20
6.	Considerações finais	25

1. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica foi elaborada com o objetivo de destacar os principais pontos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 34/2019 (PEC 2/2015, na origem, Câmara dos Deputados), de forma a oferecer uma visão geral das alterações propostas ao texto constitucional e de seus possíveis impactos na elaboração e execução do orçamento. Não se pretende esgotar o tema ou mesmo apresentar uma interpretação definitiva do conteúdo da PEC, haja vista o ineditismo de diversos conceitos por ela trazidos. Como será visto adiante, um possível, mas não necessário, desdobramento da proposta é a mudança do modelo orçamentário brasileiro, que passaria de autorizativo para impositivo (se não totalmente, ao menos de parcela relevante, além das programações oriundas das emendas de bancada). Essa possibilidade, por si só, demonstra a relevância da matéria e deixa patente a necessidade de uma discussão aprofundada.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A PEC 2/2015, de iniciativa do deputado Hélio Leite e outros, possuía, inicialmente, a intenção de alterar o art. 166 da Constituição Federal, acrescentando os §§ 9-A e 11-A e alterando o § 17, 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.

Na justificativa, o motivo informado foi de que, no processo orçamentário, tem sido regra o contingenciamento total, por parte do Executivo, das dotações orçamentárias indicadas por bancadas estaduais e por comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, o parecer foi pela admissibilidade da proposta.

Em seguida, a proposta foi apreciada pela Comissão Especial incumbida da análise de mérito, que concluiu por um Substitutivo, o qual incluiu outras disposições nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal.

Nesse Substitutivo, em relação ao art. 165, foi alterado o § 9º, suprimindo-se referência a disposições que podem ser disciplinadas em regulamentação infraconstitucional, e incluídos mais quatro parágrafos: o § 10, para positivar o princípio do realismo na elaboração da lei orçamentária, de modo que se previnam orçamentos inflados; o § 11, para esclarecer que o conceito de orçamento impositivo vale para o conjunto de programações prioritárias e estratégicas definidas no PPA e na LDO, e não apenas para as programações incluídas por emendas nos montantes fixados; o § 12, na forma de princípios gerais aplicáveis a todo o orçamento, para se efetivar a entrega de bens e serviços à sociedade, tendo como fundamento o genérico “dever de execução”, de forma não parametrizada; e o § 13, para indicar a necessidade de acompanhamento e fiscalização da ação do governo, tanto no que diz respeito à gestão fiscal, quanto à gestão orçamentária, com a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento, de modo a garantir sua realização.

Em relação ao art. 166 da CF, o Substitutivo incluiu o § 11-A, estendendo às emendas de bancada estadual a garantia de execução já concedida às emendas individuais. Vale ressaltar que a proposta inicial incluía as emendas de comissão, porém o Substitutivo restringiu a exigência de execução apenas para programações de caráter estruturante, incluídas por emendas de iniciativa de

bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, até o montante de 1% da receita corrente líquida do exercício anterior.

Alterou-se também o § 12 do art. 166, para se aplicar às emendas de bancada as limitações de impedimento de ordem técnica, nos mesmos termos já empregados para as emendas individuais.

Além disso, por se considerar excessivamente detalhadas e pouco eficazes, as regras do § 14 do art. 166 da CF foram alteradas, indicando-se a lei de diretrizes orçamentárias como instrumento hábil para o cumprimento do disposto nos §§ 11 e 11-A.

Alterou-se, por sua vez, o § 16 do art. 166, para suprimir a limitação do cômputo dos restos a pagar (em 0,6% da receita corrente líquida), sob a justificativa de que a maior parte das programações decorrentes de emendas de bancada se submeteria a cronograma de execução plurianual, consequência de seu “caráter estruturante”.

Alterou-se, ainda, o § 17 do art. 166, para estender às emendas de bancada a mesma regra de contingenciamento proporcional das emendas individuais.

Por fim, alterou-se o § 18 do art. 166, para aperfeiçoamento da redação no que se refere aos critérios para execução equitativa das programações.

Toda a justificativa do parecer da Comissão da Especial para as novas redações do art. 165 da Constituição esteve assentada nas seguintes ideias, assim expressas no texto:

“(...) O orçamento impositivo permite ao Legislativo e à sociedade exigir dos órgãos de execução as providências necessárias à viabilização das ações, o que inclui a adoção de cronograma de análise

dos projetos e programas, a identificação de impedimentos e demais medidas saneadoras, inclusive remanejamentos”(...).

“(...) Obviamente, não pode ser exigida do gestor a execução de programações com impedimento de ordem técnica ou legal, ressalvando-se ainda eventual necessidade de limitação fiscal necessária à manutenção da política fiscal. De outra parte, os órgãos de execução passam a ter o ônus de executar o programa de trabalho ou justificar a sua impossibilidade. Esse é o diferencial do novo modelo, fato que valoriza a elaboração e o acompanhamento do orçamento público. No modelo autorizativo o ordenador não se considerava responsável pela execução, tampouco se via obrigado a justificar a inação, cultura que favorece a inércia e a falta de eficiência do setor público”(...).

*“Não faz sentido, portanto, definir responsabilidade ou dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas, uma vez que, teoricamente, **o interesse público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado, e não apenas de subconjunto incluído pelas emendas**”(...).*

Embora fosse defendido o orçamento impositivo de todas as programações, conforme argumentação acima, o novo § 11 do art. 165 da Constituição incluído no Substitutivo da Comissão Especial fazia referência a um rol específico de programações, a saber:

Art. 165. § 11. Considera-se obrigatória, ressalvado impedimento técnico e observadas as limitações fiscais, a execução de programações que integrem políticas públicas e metas prioritárias, observado o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

O Substitutivo da Comissão foi votado e aprovado, com alterações, em dois turnos na Câmara dos Deputados, em 26/03/2019, tendo sido a matéria encaminhada ao Senado Federal, onde tramita como PEC 34/2019.

Durante a votação no Plenário da Câmara dos Deputados, foram aprovados dois destaques para votação em separado. O destaque nº 1 solicitava a votação em separado do § 11 do art. 165, constante do art. 1º do Substitutivo da Comissão Especial à PEC 2/2015, com vistas a sua supressão. Já destaque nº 2 solicitava votação da expressão "nos termos de lei complementar", constante

do § 13 do art. 165, com a redação dada no art. 1º do Substitutivo da Comissão Especial à PEC 2/2015, com vistas à sua supressão.

Após a votação em separado, o rol específico de programações sujeitas ao regime de execução obrigatória foi retirado do texto, mantendo-se todos os demais princípios e regras que davam sustentação ao desenho proposto de orçamento impositivo.

A definição da natureza jurídica dos orçamentos públicos do Brasil é tema bastante controverso¹. 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. Portanto, o caráter cogente da lei orçamentária estaria relacionado ao fato de que somente as despesas nela autorizadas poderiam ser executadas. Assim, a lei orçamentária não impõe, salvo no que se refere às despesas obrigatórias, a execução integral das programações, mas estabelece o limite inicial² até o qual a despesa poderá ser executada (empenhada, liquidada e paga)³. Há, no entanto, quem defenda que tal percepção não teria amparo no ordenamento jurídico brasileiro, presente ou passado, uma vez que esse entendimento estaria contrariando dispositivos da Constituição, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, dado que a execução das autorizações orçamentárias seria naturalmente de interesse público e impositiva.

¹ TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, Vol. V – O orçamento na Constituição, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008.

² Após a publicação da lei orçamentária, a programação financeira e sua revisão bimestral pode estabelecer limites inferiores para a execução da despesa em relação às dotações autorizadas.

³ Incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional, por sua vez, diante de dificuldades junto ao Poder Executivo para ver suas prioridades executadas, promulgou a Emenda Constitucional 86/2015, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas individuais apresentadas ao projeto de lei orçamentária, no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, devendo metade dos recursos ser alocada em despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Posteriormente, a Lei 13.242/2015 (LDO 2016), também tornou obrigatória, para o exercício de 2016, a execução de programações derivadas de emendas de bancada estadual, nos seguintes termos:

Art. 68. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2016, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015.

Tal dispositivo foi reproduzido na LDO 2017. Acompanhando o mesmo critério de correção do total destinado às emendas individuais estabelecido no Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), a Lei 13.473/2017 (LDO 2018), ao seu turno, passou a corrigir o montante destinado às emendas de bancada pelo IPCA, demonstrando assim que o total reservado às emendas cresceria no mesmo ritmo do teto de gastos, sem avançar, em termos proporcionais, no conjunto das programações.

Deve-se destacar que há necessidade de se renovar, a cada LDO, a regra que concede obrigatoriedade à execução de programações decorrentes de emendas de bancada estadual, uma vez que essa lei se refere a apenas um exercício financeiro. Esse fato, aliás, permitiu que as disposições sobre esse tema viessem a ser diferentes nas últimas três LDOs.

A PEC 34/2019 eleva à alçada constitucional a obrigatoriedade de execução das programações de caráter estruturante incluídas por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, até o montante de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Nos termos do art. 3º da proposição, a respectiva Emenda Constitucional entraria em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do exercício subsequente. Em outras palavras, caso a PEC seja aprovada ainda este ano, seus efeitos serão observados a partir do exercício financeiro de 2020, não havendo alterações na execução da LOA 2019.

Mas não só isso. A nova redação proposta do art. 165 inclui novos conceitos, ainda carentes de aprofundamento quanto às suas definições e aplicações, que ampliariam o rol atual de programações cuja execução teriam caráter impositivo, tema este analisado a seguir.

3. ALTERAÇÕES NO ART. 165 DA CONSTITUIÇÃO

Procurou-se nesta seção, e na próxima, abordar os pontos principais da PEC 34/2019, 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.

3.1. ART. 165, § 9º, III

“Art. 165 (...)

§ 9º (...)

III - dispor sobre critérios gerais relativos à execução e ao acompanhamento dos planos e orçamentos. ”

A alteração proposta é significativa em relação ao texto atual da Constituição, haja vista que ele trata tão somente de critérios de execução equitativa de emendas impositivas individuais. O novo texto remete à lei complementar “dispor sobre critérios gerais relativos à execução e ao acompanhamento dos planos e orçamentos”.

A leitura isolada desse dispositivo não nos dá a dimensão dos resultados pretendidos com essa inovação. É necessário avaliá-lo no conjunto das alterações contidas na PEC 34/2019. Isso porque não está claro o objetivo a ser alcançado com a definição de critérios gerais para a execução e o acompanhamento dos planos e orçamentos nos moldes atuais. Ainda mais se considerando a significativa ampliação do escopo de aplicação do novo dispositivo, uma vez que o texto atual⁴ trata de 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 individuais ao orçamento, e não da execução e do acompanhamento de planos e orçamentos de forma genérica.

3.2. ART. 165, §§ 10, 11 E 12

Art. 165 (...)

§ 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal.

§ 11. O dever de execução das programações orçamentárias tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, e

⁴ “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.” Esse texto foi incluído pela Emenda Constitucional 86/2015.

a administração deve adotar os meios e as medidas necessários à implementação do programa de trabalho.

§ 12. Os órgãos de execução deverão publicar relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 11 deste artigo, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento.

Da mesma forma que a alteração proposta no § 9º, os novos parágrafos incluídos no art. 165 devem ser avaliados em seu conjunto.

De maneira geral, a inserção do § 10 visa a reforçar a ideia de que a elaboração da lei orçamentária anual deve refletir “com fidedignidade” a realidade econômica e fiscal do país no momento de sua elaboração (projeto e lei). Isso fortaleceria preceitos já consagrados – presentes, por exemplo, na Lei de Responsabilidade Fiscal – e que deveriam sempre ser observados. A novidade, no entanto, estaria na previsão contida no § 12, que exige a elaboração de relatórios para o acompanhamento e a verificação do seu cumprimento, inclusive com a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento.

Pela leitura em conjunto dos §§ 10 e 12, conjugados com o § 9º, pode-se vislumbrar o seguinte encadeamento lógico desses dispositivos: primeiro, deve-se definir critérios gerais relativos à execução e ao acompanhamento dos planos e orçamentos (§ 9º); em seguida, elaborar a lei orçamentária de forma a refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal (§ 10); e, por último, utilizar instrumentos de acompanhamento e verificação da execução, de forma a identificar eventuais impedimentos, e as respectivas medidas de saneamento, *com o objetivo de exigir a execução integral do orçamento.*

Pode-se aplicar ao disposto no § 11 o mesmo raciocínio já exposto em relação ao § 10. Chega a ser tautológica a afirmação de que o “dever de

execução” do orçamento se destina a “garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” e que “a administração deve adotar os meios e as medidas necessários à implementação do programa de trabalho”: se assim não fosse, a que outras finalidades destinar-se-iam a tributação e a aplicação das rendas públicas? Ou seja, mais uma vez está se reforçando conceitos que já são consequências lógicas da necessidade de se atender ao interesse público. Não poderia ser diferente com as leis orçamentárias.

Pelo raciocínio desenvolvido até aqui, a força do dispositivo não estaria na inovadora expressão “dever de execução”, a qual não possui significado preciso no ordenamento jurídico presente⁵. Essa força derivaria de um modelo que levaria em conta, primeiro, a definição dos critérios gerais relativos à execução dos planos e orçamentos. E em seguida, o acompanhamento e a verificação, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento, *que teriam como objetivo garantir a execução integral das programações*.

4. ALTERAÇÕES NO ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO

4.1. EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados prevê que a garantia de execução se aplica às programações de caráter estruturante incluídas por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, até o montante de 1% da RCL realizada no exercício anterior.

⁵Ao dizer que há o dever de executar as programações orçamentárias que visam a entregar 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. Dada essas imprecisões, é possível entender que esse parágrafo se caracteriza como de natureza programática, ou seja, precisaria ser confeccionada outra norma que o regulamentasse para lhe conferir efetividade.

Art. 166.(...)

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

A proposta parece adotar um conceito jurídico indeterminado de “programações de caráter estruturante”, não no sentido de uma imperfeição de seu texto, mas uma proposital vaguidade que permita a permanente atualização da norma, sem delimitá-la com absoluta nitidez em termos pormenorizados e exaustivos.

Além disso, é importante observar que não fica claro como serão definidas, em última instância, quais serão as emendas impositivas de bancada. Isso porque o texto da PEC não permite concluir se todas as emendas de bancada serão impositivas (o que seria uma inovação com relação à situação atual) ou se a sistemática vigente permanecerá, com existência simultânea de emendas de bancada impositivas e não impositivas. No que diz respeito à expressão “caráter estruturante”, caso seu campo de aplicação não seja esclarecido por legislação infraconstitucional, são possíveis conflitos interpretativos entre Executivo e Legislativo acerca de quais programações incluídas por emendas de iniciativa de bancada atendem a esse critério.

A partir da LDO 2017 (Lei 13.408/2016), passou-se a utilizar o identificador de Resultado Primário (RP) 7 para as despesas discricionárias decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual de execução obrigatória, nos termos da própria LDO. Nos orçamentos de 2017 a 2019, a quantidade de emendas impositivas de bancada tem variado entre duas e seis, sempre respeitado o limite financeiro para o somatório dessas emendas. Como as bancadas estaduais podem apresentar entre 15 e 20 emendas, nos

termos da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, a maior parte das emendas não tem execução obrigatória. Por outro lado, ao contrário das emendas impositivas, essas demais emendas não têm limite pré-definido para seus valores de atendimento. O valor destinado às emendas não impositivas depende das disponibilidades de recursos dos relatores setoriais e do relator-geral.

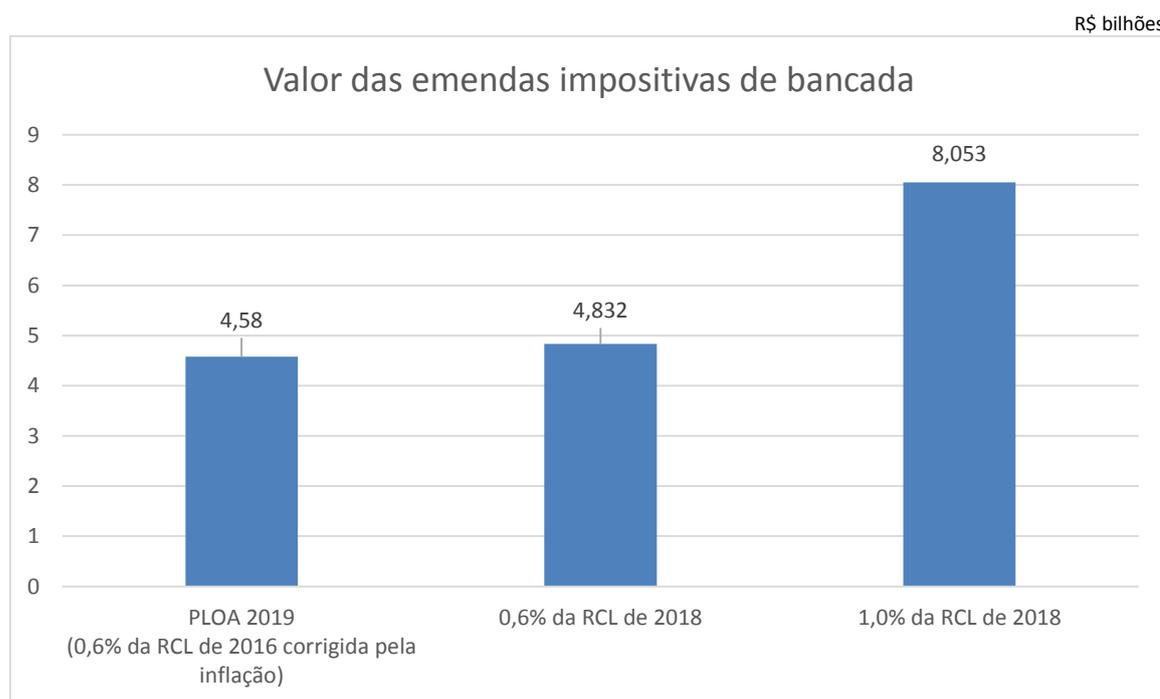
4.2. NOVOS MONTANTES IMPOSITIVOS

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. A LDO daquele exercício financeiro – e não o texto constitucional - determinou que uma parcela das emendas de bancada seria impositiva em valor correspondente a 0,6% da RCL, realizada no exercício de 2016.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal e a regra do teto de gastos, os montantes destinados às emendas impositivas de bancada, assim como às individuais, passaram a ser corrigidos anualmente pelo mesmo critério dos limites para as despesas primárias. Ou seja, os percentuais originais de 1,2% e 0,6% da RCL, das emendas impositivas individuais e de bancada, respectivamente, não mais se aplicam atualmente, haja vista que o valor destinado às emendas impositivas é corrigido pela inflação e a variação da RCL segue taxas variáveis, que dependem da arrecadação.

Considerando, assim, a RCL de 2018, de R\$ 805,348 bilhões, um percentual de 0,6% seria equivalente a R\$ 4,832 bilhões. O PLOA 2019 trouxe reservas para o atendimento de emendas impositivas de bancada no valor de R\$ 4,580

bilhões⁶. Para fins comparativos, aplicando-se o percentual de 1,0% proposto na PEC 34/2019, o valor das emendas impositivas de bancada em 2019 seria de R\$ 8,053 bilhões. Nessa situação hipotética, o valor das emendas impositivas de bancada no orçamento de 2019 seria, aproximadamente, 76% maior do que o destinado atualmente para emendas de execução obrigatória nessa modalidade.



4.3. CRONOGRAMA PARA ANÁLISE E VERIFICAÇÃO DE EVENTUAIS IMPEDIMENTOS

A PEC 34/2019 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.

⁶ Diante disso, como entre 2017 e 2019 a RCL cresceu a uma taxa superior à inflação, há uma diferença de, aproximadamente, R\$ 252 milhões entre o valor efetivamente destinado às emendas impositivas de bancada e aquele que poderia ser destinado caso se usasse o percentual de 0,6% da RCL.

- I – (revogado);*
- II - (revogado);*
- III - (revogado);*
- IV – (revogado).*
- § 15. (Revogado).*

O assunto passaria a ser tratado anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias. Trata-se de iniciativa adequada à boa técnica legislativa, haja vista que no texto constitucional não deveriam constar minúcias analíticas e processuais. Mostra-se razoável remeter esse cronograma a uma lei atualizada anualmente como a lei de diretrizes orçamentárias. Assim, permite-se uma 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.

4.4. DEMAIS ALTERAÇÕES NO ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO

As demais alterações propostas pela PEC 34/2019 ao art. 166 da Constituição são, fundamentalmente, ajustes de redação necessários à compatibilização do texto anterior às novidades introduzidas. São mantidos, por exemplo, o dispositivo que afasta a execução obrigatória nos casos de impedimento de ordem técnica e o que prevê o contingenciamento proporcional para cumprimento da meta de resultado fiscal.

§ 12. As programações orçamentárias referidas nos §§ 11 e 11-A deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

(...)

§ 17. Se verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante de execução obrigatória de que tratam os §§ 11 e 11-A deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

No entanto, duas alterações propostas pela PEC merecem atenção.

A primeira trata da nova redação dada ao § 16 do art. 166, reproduzida a seguir, quanto ao uso dos restos a pagar para o cumprimento do limite de execução obrigatória financeira de emendas individuais e, agora, também de bancada.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista nos §§ 11 e 11-A deste artigo.

O texto constitucional atual limita o uso dos restos a pagar de emendas individuais para fins de cumprimento da execução financeira a 0,6% da RCL. A PEC 34/2019 propõe a extinção de limites para o uso dos restos a pagar, iniciativa que se mostra adequada ao fato de que grande parte das programações decorrentes de emendas impositivas não é totalmente executada no primeiro exercício financeiro após a aprovação das emendas.

A segunda alteração diz respeito aos requisitos de equidade para execução das programações:

Texto atual:

§ 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 proposto pela PEC 34/2019:

*§ 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. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DA PEC 34/2019 E COMPATIBILIDADE COM A EC 95/2016 - NOVO REGIME FISCAL

5.1. IMPACTO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Primeiramente, é necessário apontar que a elaboração do orçamento não é impactada pela eventual interpretação de que a PEC 34/2019 esteja tornando a execução de todo o orçamento impositiva. Tal hipótese afeta somente a execução do orçamento. Assim, nesta seção, abordaremos apenas o impacto referente à impositividade das programações oriundas de emendas parlamentares de bancada estadual.

Nesse contexto, a análise de impacto orçamentário-financeiro da PEC 34/2019 contém relevantes diferenças em relação às análises usualmente realizadas para proposições que criem ou alterem despesas obrigatórias. Isso porque as emendas parlamentares não são propriamente despesas, mas sim *instrumentos* para defini-las, os quais se sujeitam a diversas normas de origem constitucional, legal e regimental.

Entre tais normas, destaca-se a regra constitucional que limita a origem dos recursos para as emendas:

Art. 166. ...

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

Portanto, segundo esse dispositivo, as emendas parlamentares **não são aptas a elevar** o montante de despesas do orçamento, em virtude dos cancelamentos que se devam efetuar em outras programações constantes do projeto do orçamento⁷. Opera-se, portanto, uma espécie de **efeito-substituição**, com a troca de despesas propostas pelo Executivo por despesas propostas pelo Legislativo. Ocorre, em síntese, um deslocamento de parcela do poder decisório sobre o orçamento do Executivo para o Legislativo, para um montante fixo de recursos.

Assim, enquanto o projeto de lei orçamentária contiver despesas passíveis de anulação⁸ no montante definido pela PEC 34/2019, não haverá qualquer óbice para a aprovação das referidas emendas de bancada estadual.

Evidentemente, os dados revelam que as despesas obrigatórias vêm se elevando a taxa superior à da correção do teto de gastos definido pelo Novo Regime Fiscal. Ocorre, assim, um progressivo movimento de compressão das despesas não obrigatórias (discricionárias) – as quais formam, *a priori*, o conjunto de despesas passíveis de anulação⁹. Tal movimento, se não vier a ser restringido por alterações na legislação que estabelece essas despesas ou na própria EC 95/2016, tende a eliminar do projeto de lei orçamentária as despesas

⁷ Tal entendimento se reafirmou com a adoção do Novo Regime Fiscal, visto que o montante global de despesas já é pré-definido e não pode ser elevado mediante expedientes tais como a reestimativa de receitas.

⁸ Entre essas despesas passíveis de anulação, incluem-se as reservas de recursos para atendimento de emendas parlamentares, tal como definidas nas últimas LDOs. Tais reservas constituem, na prática, uma espécie de “pré-anulação” de despesas por parte do Executivo, que assim reduz o risco de que suas despesas prioritárias sejam alvo de corte ao longo da tramitação da peça orçamentária.

⁹ Há, dentre as despesas discricionárias, um relevante subconjunto composto por despesas imprescindíveis para o funcionamento da administração pública federal. A anulação dessas despesas, mesmo que não vedada explicitamente na Constituição, conduziria à paralisação do Estado e de seus serviços públicos.

discricionárias. Cabe perguntar, portanto, o que ocorreria em um cenário extremo, no qual não houvesse despesas passíveis de serem anuladas¹⁰ em montante suficiente para atender ao valor-limite para as emendas de bancada previsto na PEC 34/2019.

A resposta para tal questão se encontra em três dispositivos constitucionais. O primeiro, visto acima, exige que as emendas indiquem recursos oriundos de anulação de outras despesas. Os outros dois são os seguintes, introduzidos no ADCT pela EC 95/2016:

Art. 107 (...)

*§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os **valores máximos de programação** compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.*

*§ 4º **As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual** sujeitas aos limites de que trata este artigo **não poderão exceder** os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.*

Portanto, a LOA aprovada pelo Congresso Nacional não pode conter montante de despesa que ultrapasse o teto de gastos. Logo, se o PLOA encaminhado pelo Executivo não contiver espaço para a anulação de qualquer despesa, **as referidas emendas de bancada não poderão ser aprovadas**¹¹. Assim, em cenários extremos de escassez orçamentária, as próprias emendas

¹⁰ A definição de quais despesas são passíveis de ser anuladas ao longo da tramitação da peça orçamentária é complexa e extrapola o âmbito da presente Nota Técnica. Assim, para fins de simplificação, consideremos nesse cenário extremo um projeto de orçamento composto unicamente por despesas cuja anulação é vedada pela Constituição (a saber: pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais por repartição de receita).

¹¹ Uma eventual aprovação de LOA com montante de despesa acima do limite estabelecido pelo Novo Regime Fiscal suscitaria inconstitucionalidade da norma, atraindo o veto, ainda que somente das despesas excedentes ao teto.

parlamentares se tornam fator de ajuste das despesas para fins de atendimento ao teto de gastos.

Por fim, se mostra infundada qualquer afirmação no sentido de que a PEC 34/2019 conduziria, por si só, à violação, no momento da elaboração do orçamento, do teto de gastos definido pela EC 95/2016. Tal violação não é possível, pois a Constituição não permite a aprovação de LOA com despesas acima do teto de gastos. Como visto, em casos extremos, é o próprio montante de emendas parlamentares que haverá de ser comprimido para ajustar-se ao teto.

5.2. IMPACTO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Para a discussão do impacto da PEC 34/2019 na execução do orçamento, faz-se necessário analisar separadamente as duas hipóteses de interpretação do art. 165 apontadas na Seção 2, quais sejam, se a proposição torna todo o orçamento impositivo ou se o faz somente para as emendas de bancada estadual, no montante definido na proposição. Iniciemos por essa última hipótese.

i. Hipótese de impositividade somente das emendas de bancada estadual

Como visto na seção anterior, a impositividade das emendas de bancada estadual não representaria aumento líquido no montante de despesas aprovadas no orçamento, mas sim uma substituição de despesas propostas pelo Executivo por despesas propostas pelo Legislativo.

Portanto, o efeito concreto da PEC 34/2019 deverá ser apurado comparando-se as seguintes situações:

- qual seria a provável execução das despesas oriundas de emendas de bancada; *versus*
- qual seria a potencial execução das despesas que foram anuladas para atendimento das emendas de bancada.

Tal comparação, evidentemente, nada tem de trivial. Ao contrário, há inúmeras variáveis que afetam tanto a execução das emendas de bancada quanto a hipotética execução das programações anuladas para custear essas emendas. Em tese, o resultado final pode ser tanto o aumento líquido quanto a redução líquida do montante global de despesas executadas.

Se assumirmos, no entanto, a razoável hipótese de que as despesas que forem anuladas para atendimento das emendas de bancada sejam despesas discricionárias não imprescindíveis para o funcionamento da administração, é possível apontar alguns desdobramentos. O primeiro é de que não mais seria permitida a *inação* na execução orçamentária, ou seja, exige-se que o órgão para o qual foi alocada a programação decorrente de emenda de bancada efetivamente se mobilize para a execução da referida programação. Tal mudança, no entanto, é mera tese, pois não significa que atualmente exista inação da Administração na execução do orçamento.

Pode-se ter uma melhor visualização desses efeitos comparando-se o nível de execução orçamentária das emendas de bancada com os níveis de execução de despesas discricionárias propostas pelo Executivo. Assim, selecionamos dois conjuntos de despesas para comparação:

- primeiramente, o montante de despesas discricionárias propostas pelo Executivo, descontadas aquelas relativas ao custeio administrativo e aos pisos de despesas com saúde e educação¹²;
- em segundo lugar, os investimentos¹³ propostos pelo Executivo, descontados aqueles computados nos pisos de despesas com saúde e educação.

As comparações foram feitas para o exercício de 2018. A tabela a seguir mostra os resultados.

Execução do exercício de 2018	Emendas impositivas de bancada ³	Despesas discricionárias do Executivo (exceto custeio e pisos) ⁴	Investimentos do Executivo (exceto pisos) ⁵
Execução orçamentária ¹	92,8%	95,7%	99,3%
Execução financeira ²	70,9%	94,3%	103,0%

Fonte: SIGA-Brasil

¹ Despesas empenhadas em relação às despesas autorizadas.

² Despesas pagas + restos a pagar pagos em relação às despesas autorizadas.

³ Filtro: identificador de Resultado Primário – RP igual a 7.

⁴ Filtros: identificador de Resultado Primário – RP igual a 2 ou 3; identificador de Uso – IU igual a 0, 1, 2, 4 ou 5; poder igual a Poder Executivo. De acordo com o Boletim de Custeio Administrativo (<http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/boletim-de-custeio-administrativo>), o montante de custeio administrativo no Executivo em 2018 foi de R\$ 35,7 bilhões.

⁵ Filtros: identificador de Resultado Primário – RP igual a 2 ou 3; identificador de Uso – IU igual a 0, 1, 2, 4 ou 5; grupo de natureza de despesa – GND igual a 4; poder igual a Poder Executivo.

Verifica-se, portanto, que o nível de execução das emendas impositivas de bancada, tanto orçamentária quanto financeira, foi, em 2018, **inferior** ao das despesas discricionárias do Poder Executivo, mesmo descontando aquelas

¹² É importante desconsiderar essas despesas nessa avaliação, pois sua execução tende a ser muito elevada, o que distorceria a comparação. Trata-se, afinal, de despesas que apesar de serem formalmente discricionárias, possuem incentivos à execução que as aproximam da dinâmica das despesas obrigatórias.

¹³ O investimento é considerado a despesa discricionária por excelência em termos de execução orçamentária

relativas ao custeio administrativo e aos pisos da saúde e da educação. De forma similar, o nível de execução das emendas de bancada foi inferior também ao dos investimentos do Poder Executivo. De fato, não há como não se surpreender com a constatação de que despesas formalmente impositivas tenham tido nível de execução inferior à daquelas discricionárias.

Feitas essas análises, verifica-se que não há como sustentar qualquer tese no sentido de que as disposições da PEC 34/2019 venham, necessariamente, a conduzir a um aumento líquido da despesa executada. As despesas que, possivelmente, serão substituídas pelas emendas de bancada apresentam execução recente superior à das emendas, tornando plausível, tudo o mais constante, um cenário de estabilidade, ou até mesmo de leve queda¹⁴, no montante global de despesa executada.

Além disso, é importante ressaltar que, segundo a PEC 34/2019, o contingenciamento de despesas também se aplica às emendas de bancada. Em termos de gestão fiscal, especialmente com vistas ao cumprimento das metas de resultado primário fixadas na lei de diretrizes orçamentárias, esse é o mais importante aspecto, e diferencia claramente as emendas de bancada das despesas obrigatórias, as quais não podem ser contingenciadas. Portanto, a aprovação da PEC 34/2019 não reduz a chamada base contingenciável¹⁵, que é um dos principais indicadores da rigidez orçamentária.

¹⁴ Não é implausível um cenário em que haja queda na despesa executada. Isso porque historicamente a execução de emendas parlamentares impositivas passa por processos bastante rígidos e burocráticos, os quais tendem a reduzir o seu nível de execução comparativamente ao das programações de iniciativa do próprio Executivo.

¹⁵ Montante formado pelas despesas discricionárias, na forma definida pela lei de diretrizes orçamentárias.

De outra perspectiva, no entanto, é possível verificar elevação da rigidez orçamentária. Suponha-se um cenário no qual, no transcorrer da execução de um orçamento cujo montante de despesas esteja no limite do teto de gastos, ocorra elevação de despesas obrigatórias que impactem o exercício em curso. Pela EC 95/2016, que impede a elevação do montante de despesas para além do teto, torna-se necessário, portanto, anular despesas para abrir espaço para aquelas que foram majoradas. A existência de programações impositivas, nesse cenário, pode restringir o leque de opções disponíveis para cancelamento, aumentando a complexidade da gestão fiscal¹⁶.

ii. Hipótese de impositividade de todo orçamento

As linhas gerais de avaliação se mantêm as mesmas caso se adote a hipótese de que todo o orçamento se torna impositivo com a aprovação da PEC 34/2019. A principal alteração em relação ao cenário atual é a impossibilidade de inação da Administração em relação às programações aprovadas na lei orçamentária.

Os efeitos práticos dessa mudança, no entanto, tendem a ser muito menores do que talvez se espere. A questão é que, atualmente, o orçamento já vem sendo executado de forma praticamente integral. De fato, em 2018, a execução orçamentária das despesas primárias atingiu 98,8% do montante autorizado, alcançando 96,7% entre as despesas discricionárias. Não há, portanto, praticamente espaço algum, ao menos no curto prazo e nas atuais regras, para incremento da execução orçamentária.

¹⁶ Observe-se que, nos casos aplicáveis (CF, art. 167, § 3º), o Executivo ainda disporia da alternativa de edição de crédito extraordinário, cujas despesas não são computadas para fins do cumprimento do teto de gastos.

Ressalte-se, também, que a atribuição de impositividade a todas as programações orçamentárias não evitaria, e nem poderia evitar, a incidência sobre elas do mecanismo do contingenciamento. Portanto, as autoridades manteriam à sua disposição os mesmos instrumentos para o atingimento das metas fiscais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas nesta Nota Técnica tiveram o condão de fornecer subsídios para o debate quanto às possíveis implicações dos princípios, regras e conceitos propostos na PEC 34/2019 sobre o processo orçamentário delineado pela Constituição, desde a elaboração até a verificação da execução dos orçamentos públicos. Como destacado ao longo deste trabalho, 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.

De uma forma resumida, conclui-se que:

- A PEC 34/2019 eleva à alçada constitucional a obrigatoriedade de execução das programações de caráter estruturante 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, uma lei de vigência anual.
- A leitura dos dispositivos da PEC quanto ao art. 165 da Constituição não permite avaliar de forma completa a dimensão dos resultados pretendidos com as inovações introduzidas. Há significativa ampliação do escopo de aplicação de dispositivos constitucionais, o que, em última instância, poderia levar a uma alteração do modelo orçamentário brasileiro, que passaria de autorizativo para

impositivo (se não totalmente, ao menos de parcela relevante do orçamento, além das emendas de bancada).

- 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. Considerando a RCL de 2018 de R\$ 805,348 bilhões, o percentual proposto de 1,0% seria equivalente a R\$ 8,053 bilhões para emendas impositivas de bancada no orçamento de 2019. O projeto de lei orçamentária para esse mesmo exercício, naturalmente elaborado com base nas normas então vigentes, trouxe reservas para o atendimento de emendas impositivas de bancada no valor de R\$ 4,580 bilhões. Diante disso, observa-se que, para o exercício de 2019, caso o novo percentual de 1,0% da RCL fosse aplicado, haveria uma elevação de 76% no valor da reserva destinada às emendas impositivas de bancada, ou em valores absolutos, um aumento de R\$ 3,473 bilhões.
- A PEC não resulta, necessariamente, em aumento de despesas. Isso porque as emendas parlamentares não são aptas a elevar o montante de despesas do orçamento, em virtude dos cancelamentos que se devam efetuar em outras programações constantes do projeto do orçamento para o cumprimento da EC 95/2016 (teto de gastos). Ocorre uma espécie de efeito-substituição, com a troca de despesas propostas pelo Executivo por despesas propostas pelo Legislativo. Em síntese, há tão somente um deslocamento de parcela do poder decisório sobre o orçamento do Executivo para o Legislativo, para um montante fixo de recursos.
- Considerando que a LOA aprovada pelo Congresso Nacional não pode conter montante de despesa que ultrapasse o teto de gastos, se o PLOA encaminhado pelo Executivo não contiver espaço para anulação de qualquer despesa, as emendas impositivas, sejam individuais ou de bancada, não poderão

ser aprovadas. Assim, em cenários extremos de escassez orçamentária, as próprias emendas parlamentares se tornam fator de ajuste das despesas para fins de atendimento ao teto de gastos.

- Não se identificaram elementos que permitam concluir que a aprovação da PEC 34/2019 irá, necessariamente, conduzir a um aumento líquido da despesa executada. As despesas que, possivelmente, serão substituídas pelas emendas impositivas de bancada apresentam execução recente superior, tornando plausível, no curto prazo e sob as atuais regras, um cenário de estabilidade no montante global de despesa executada.

DIOGO ANTUNES DE SIQUEIRA COSTA
RENAN BEZERRA MILFONT
RITA DE CÁSSIA LEAL FONSECA DOS SANTOS
VINCENZO PAPARIELLO JÚNIOR
VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL
Consultores Legislativos – Assessoramento em Orçamentos

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