



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 8/2019

**PEC Nº 34/2019 (2/2015) – ORÇAMENTO IMPOSITIVO -
ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira¹

Brasília, abril de 2019

¹ Consultores designados: Eugênio Greggianin, Graciano Rocha Mendes, Ricardo Volpe e Wagner Jr.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

NOTA TÉCNICA nº 8/2019

I. ANTECEDENTES

A Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 34, de 2019, do Senado Federal (PEC nº 2, de 2015, na Câmara dos Deputados), pretende alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, definindo o dever de execução das programações orçamentárias em geral e fixando parâmetros de execução das programações advindas de emendas de bancada estadual, aos moldes do que já existe quanto às emendas individuais (EC nº 86/2015).

Na origem, a PEC nº 02/2015-CD, de iniciativa do Dep. Hélio Leite e outros, arguia a necessidade de suplantar a prática adotada pelo Executivo na execução da lei orçamentária, contingenciando-se a quase totalidade das emendas coletivas. Pretendia-se, assim, restabelecer o equilíbrio entre os Poderes na definição das políticas públicas por meio do orçamento.

A PEC nº 2/2015 sofreu mudanças na Comissão Especial da Câmara dos Deputados², ampliando-se o objeto da norma para esclarecer, no art. 165 da Constituição Federal, acerca da existência de um dever de execução de todas as programações (e não apenas nas emendas), ainda que relativo, porque ressalvado a necessidade de contingenciamento ou a presença de impedimento, tendo como objeto o conjunto de programações diretamente relacionadas à entrega de bens e serviços à sociedade.

A versão foi aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados em 26/3/2019, com alguns destaques supressivos e de redação. Enviada ao Senado Federal, a proposta foi registrada como a PEC nº 34/2019-SF, aprovada em 03/04/2019 com algumas alterações.

O **Anexo I** à presente Nota contempla um comparativo das versões aprovadas na Câmara dos Deputados (Comissão Especial e plenário), e aquela aprovada no plenário do Senado Federal. Diante das alterações havidas no Senado Federal, a PEC nº 34, de 2019/SF (PEC nº 2, de 2015/CD) retornou à Câmara.

II. NATUREZA DAS PROGRAMAÇÕES “IMPOSITIVAS”

Deve-se esclarecer, preliminarmente, que desde a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/00), podem ser identificadas, dentro do conjunto das despesas orçamentárias primárias, pelo menos duas grandes classes: as das despesas **obrigatórias** – despesas que

² Vide tramitação: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946494>.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

decorrem de obrigações constitucionais e legais do ente³ – e a das demais despesas, chamadas de não-obrigatórias ou **discricionárias**, que podem ser contingenciadas (LRF - art. 9º)⁴.

A EC nº 95, de 2016, ao criar limites individualizados para as despesas primárias, também faz várias remissões à categoria “despesas obrigatórias”, sempre associadas à ideia de gastos que decorrem diretamente de norma, e não do fato de constarem do orçamento.

Tratam-se, em geral, de despesas cuja necessidade de orçamentação decorre de obrigação de pagar encargos líquidos, certos e exigíveis, a exemplo de gastos com previdência, indenizações, pessoal e encargos sociais, e precatórios⁵.

Eventual falta de autorização orçamentária, nesses casos, é ineficaz para impedir o fato gerador da despesa e o direito subjetivo à sua satisfação, vez que decorrem diretamente da vigência da legislação. A inviabilização do pagamento pela ausência de autorização orçamentária implica aumento da dívida. Disso decorre a necessidade de inclusão das despesas obrigatórias na lei orçamentária, por mero cálculo estimativo, sem juízo de oportunidade ou conveniência⁶. Tais dotações não devem ser alteradas quando da apreciação do projeto pelo Legislativo, nem para mais nem para menos, salvo erro ou omissão comprovados (art. 166, § 3º, III, ‘a’, da CF/88). Haveria uma atuação contraditória do Legislativo se mantivesse a vigência da legislação material geradora de encargos ao ente público e, ao mesmo tempo, recusasse a aprovação dos créditos orçamentários necessários e suficientes à sua satisfação.

³ O art. 17 define as despesas obrigatórias de caráter continuado como sendo a “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

⁴ Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas **que constituam obrigações constitucionais e legais** do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

⁵ Para maior aprofundamento acerca dos vínculos obrigacionais vide: Estudo Técnico nº 13/2018: Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>>. Acesso em 11 abr 2019.

⁶ Quaisquer alterações no montante requerido para despesas obrigatórias exige mudança da legislação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

De natureza diversa das despesas obrigatórias, as despesas discricionárias (*impositivas* ou não) originam-se da própria lei orçamentária⁷, momento em que se decide o mérito e conveniência de sua aprovação. A fixação de limites de execução, no caso do conjunto das emendas, por si só, não altera o fato de que, isoladamente, tratem-se de programações discricionárias dependentes de inclusão no orçamento e contingenciáveis. A inclusão no orçamento não é cogente. A falta de execução dos montantes fixados não gera, automaticamente, aumento da dívida, como ocorre nas despesas obrigatórias.

Com base nesse critério ordenador, registre-se que, desde a EC nº 86, de 2015, foi se firmando o conceito, positivado nas LDOs⁸, de que as programações incluídas pelas emendas individuais **integram a classe das despesas discricionárias**, ainda que submetidas a um regime especial⁹ de execução e gestão definido na própria Constituição, em suma: garantia de execução em certo montante, admitido percentual de contingenciamento não superior ao aplicado às demais despesas discricionárias; necessidade de cronograma de execução, identificação de impedimentos de ordem técnica, adoção de medidas para o saneamento quando insuperáveis.

Registre-se que a expressão “**impositiva**”, ainda que usual, não consta da legislação, talvez não seja a mais apropriada, porque denota um regime absoluto e imperativo diverso daquele definido para a execução das emendas individuais. As LDOs fazem referência expressa a tais programações como “despesa **discricionária** decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de **execução obrigatória**”¹⁰.

O quadro seguinte compara despesas obrigatórias e discricionárias, em ambos os modelos, sob o ponto de vista da obrigação de orçamentação e de execução.

⁷ A fixação de montantes mínimos de orçamentação aplicável ao conjunto das emendas, por si só, não torna obrigatória cada programação vistas isoladamente.

⁸ LDO 2019: Art. 6º. (...) § 4º O identificador de Resultado Primário - RP auxilia a apuração do resultado primário previsto no art. 2º, devendo constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e da respectiva Lei em todos os GNDs, identificando, (...) se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória, cujo rol deverá constar do Anexo III (RP 1);

b) discricionária não abrangida pelas demais alíneas deste inciso (RP 2);

c) discricionária abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (RP 3);

d) **discricionária** decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de execução obrigatória nos termos do art. 166, § 9º e § 11, da Constituição (RP 6); ou

e) **discricionária** decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual e de execução obrigatória nos termos do art. 68 (RP 7); (...)

⁹ De acordo com o art. 61 da LDO 2019: O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria.

¹⁰ LDO 2019. Art. 6º, § 4º.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

QUADRO COMPARATIVO DESPESAS OBRIGATÓRIAS X DISCRICIONÁRIAS

Requisito	Despesa Obrigatória	Despesas Discricionárias	
		Modelo Autorizativo	Modelo “Impositivo”
Obrigaçã o de orçar. Existe norma legal anterior, ou encargo líquido, certo e exigível, que justifica o dever de inclusão (Executivo) e aprovação (Legislativo) das dotações? O fato gerador da despesa/vínculo obrigacional torna obrigatória a orçamentação em montante predeterminado?	Sim	Não	
Eficácia da falta de autorização orçamentária (orçamentação). A constrição orçamentária é eficaz para impedir o fato gerador da despesa e seu impacto patrimonial?	Não	Sim	
Submissão ao contingenciamento. As despesas sujeitam-se ao contingenciamento previsto no art. 9º da LRF?	Não	Sim. Todas despesas discricionárias continuam podendo ser contingenciadas, impositivas ou não. No caso das emendas, aplica-se o critério proporcional.	
Obrigatoriedade de execução. A <i>execução</i> das programações incluídas na lei orçamentária é obrigatória?	Sim (encargos líquidos, certos e exigíveis)	Não (faculdade de execução)	Sim (dever de execução)

Portanto, as programações “impositivas” (discricionárias de *execução* obrigatória) não se confundem com as *despesas obrigatórias* no sentido legal. Trata-se de espécie de despesa discricionária submetida a um regime vinculante e determinante de execução.

Diferentemente do que ocorre com as despesas obrigatórias, não existe, nestas programações, a obrigação de orçar. Mas, uma vez orçadas, nasce o dever de execução que impulsiona o administrador à tomada de medidas que tornem viável o escopo do orçamento, nos mesmos moldes do regime atualmente aplicado às emendas individuais, princípio ampliado na PEC para todas as emendas de bancada (dentro dos parâmetros fixados) e demais programações finalísticas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

III. APLICAÇÃO DA PEC E ESCOPO DA LEI COMPLEMENTAR (ART. 165, § 9º).

O art. 165 da Constituição Federal trata do conteúdo das leis do sistema de planejamento e orçamento público (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária), tendo como objeto todas as programações do orçamento público.

Em relação ao texto vigente na Constituição, a alteração no § 9º do art. 165 da CF prevê a regulamentação pela **lei complementar de finanças públicas** às emendas de bancada estadual.

§ 9º. Cabe à lei complementar:

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 nos §§ 11 e 12 do art. 166. (...)

Suprimiu-se a redação da PEC nº 02/2015 aprovada na Câmara dos Deputados que ampliava o escopo da lei complementar, na medida em que previa a definição de “critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos” (Art. 165, § 9º), texto que explicitava a possibilidade de regulamentação do orçamento impositivo.

Suprimiu-se, no Senado Federal, parágrafo do artigo 165 atinente ao princípio do realismo orçamentário e da compatibilidade dos orçamentos com a política fiscal: “*Art. 165. § 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.*”

Em relação à extensão dos efeitos da norma constitucional aos demais entes, cumpre salientar que, de acordo com o art. 18 da Constituição Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem autonomia legislativa. O art. 25 determina que os Estados devem ser organizados e regidos pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal.

Diante disso, conclui-se que as alterações do art. 165 da Constituição aplicam-se, **como princípio**, a todos os entes da federação. Sua absorção prática, no entanto, dependerá de atuação legislativa e regulamentação por parte de cada ente.



IV. DEVER DE EXECUÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (ART. 165, § 10)

O Senado Federal aprovou o seguinte parágrafo do art. 165.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (...)

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

A disposição reproduz princípio constante em LDOs¹¹ (2014 em diante), que definia o regime jurídico impositivo das emendas individuais, agora expandido para as emendas de bancada estadual, observado o limite estabelecido (art. 166) e para o orçamento público como um todo (art. 165).

Qualifica-se o dever jurídico de execução, impelindo o administrador a tomar as providências necessárias à consecução das programações, de forma a assegurar a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Trata-se de **obrigação de fazer**, qual seja, adotar meios e medidas destinados à entrega dos bens e serviços à sociedade, o que inclui os procedimentos necessários à execução orçamentária, financeira e física (empenho, contratação, liquidação e pagamento). Considera-se também, dentre as providências que possam assegurar o propósito da orçamentação, a gestão voltada à fixação de cronograma de execução e a identificação e superação dos impedimentos.

O objeto da obrigação são as “programações” orçamentárias, que se circunscrevem, no âmbito da União, ao conjunto de programas/ação/localizador, com respectivos produtos¹². Ao se evidenciar no texto constitucional a existência do dever de execução do programa de trabalho (programações orçamentárias), prestigia-se a ideia do orçamento como instrumento de planejamento e gestão.

¹¹ LDO 2019. Art. 61. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria.

¹² De acordo com o inciso VIII do art. 4º da LDO, **produto** é o bem ou o serviço que resulta da ação orçamentária;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

As dotações autorizadas (valor constante do orçamento), além de expressar um limite, mostram-se como um meio à disposição do administrador para o atingimento dos resultados pretendidos. Esse compromisso pode incentivar maior debate na etapa decisória do gasto público e a cobrança de resultados. Há uma inflexão relativamente à prática atual, em que o gestor tem a possibilidade de não executar despesas discricionárias, ainda que não contingenciada e sem impedimento.

O regime do orçamento impositivo ora adotado no Brasil é considerado moderado e flexível se comparado, por exemplo, com aquele nos Estados Unidos. Naquele país, todas as despesas orçamentárias discricionárias (*discretionary spending*) são de execução obrigatória, sendo que qualquer falta de execução exige pronunciamento formal e prévio do Congresso Nacional.

A “entrega de bens e serviços à sociedade” ocorre apenas nos chamados programas finalísticos ou temáticos, com produto definido, como se depreende da definição legal dos programas que constam das leis dos planos plurianuais desde 2008¹³. Não se identifica esse atributo nos chamados programas de apoio, ou de gestão e manutenção, a exemplo do custeio administrativo.

¹³ **Plano Plurianual 2008 a 2011** (Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008): (...)

Art. 4º. Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

a) **Programa Finalístico**: pela sua implementação **são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade** e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;

b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;

Plano Plurianual 2012 a 2015 (Lei nº 12.593, 18/01/2012): (...)

Art. 5º O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I - Programa **Temático**: que expressa e orienta a ação governamental para **a entrega de bens e serviços à sociedade**; e

II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Plano Plurianual 2016 a 2019 (Lei nº 13.249, de 13/01/2016). (...)

Art. 5º O PPA 2016-2019 reflete as políticas públicas e orienta a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I - Programa **Temático**: organizado por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a **entrega de bens e serviços à sociedade**; e

II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.



V. POSSIBILIDADE DE CONTINGENCIAMENTO DAS PROGRAMAÇÕES IMPOSITIVAS.

Suscitaram-se dúvidas, quanto às programações impositivas em geral, definidas no § 10 do art. 165, diante da eliminação¹⁴ do parágrafo seguinte no Senado Federal, se poderia ser interpretado que todas as despesas (discricionárias) impositivas seriam consideradas “obrigatórias”, e assim excluídas da possibilidade de contingenciamento.

Em assim sendo, haveria uma redução drástica da base de incidência dos percentuais de limitação, frustrando-se o principal instrumento fiscal de garantia de obtenção das metas fiscais durante a execução do orçamento (LRF – art. 9º - limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias para fins de cumprimento das metas fiscais).

Diante disso, mantido na Câmara dos Deputados o texto aprovado, sem novo parágrafo explicativo, faz-se necessária interpretação sistemática com base nas disposições aplicáveis ao regime impositivo das emendas (CF, art. 166), em especial quanto à possibilidade de contingenciamento destas “em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das **demais despesas discricionárias**” (art. 166, § 17). Do que decorreria que as “demais despesas discricionárias” - o que possibilita afirmar que nesse rol inclui as despesas impositivas em geral (dever de execução disposto no § 10 do art. 165), e que se submetem ao contingenciamento.

Interpretar de forma diversa levaria a uma contradição e deixa de ter sentido o § 17 do art. 165, vez que apenas as programações impositivas decorrentes de emendas seriam passíveis de contingenciamento, e não as demais, ainda que submetidas ao mesmo regime jurídico.

Como dito, a PEC nº 34/2019 reproduz, no dimensionamento da limitação que pode incidir sobre as emendas de bancada, a mesma condição expressa para as emendas individuais:

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

¹⁴ Foi suprimido o parágrafo seguinte, que permitia a justificacão de impedimentos.



VI. EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL – LIMITES, CONTINUIDADE DOS INVESTIMENTOS E ISONOMIA ENTRE AUTORES.

“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.

O art. 166 trata das disposições relativas ao processo de emendamento, com destaque para as emendas impositivas.

A PEC estendeu às emendas de bancada estadual, até o limite de 1% da receita corrente líquida do ano anterior, as mesmas determinações existentes quanto às emendas individuais, fixando-se limites quantitativos ao conjunto de programações incluídas por emendas.

A obrigatoriedade de execução constante do § 11 do art. 166, aplicável às emendas individuais, é traduzida no § 12 (emendas de bancada estadual), como uma “garantia”, ou seja, asseguram-se determinados montantes de execução orçamentária (empenho) e financeira (pagamento). De forma similar às emendas individuais, a garantia não se aplica distintamente para cada programação, mas ao conjunto de todas as emendas. Ou ao conjunto de programações incluídas por cada autor, o que decorre da aplicação do trato isonômico na distribuição dos valores por autor.

Do ponto de vista político, quanto ao conflito que se desenvolve no processo orçamentário dentro do Legislativo, e durante a execução, a PEC fixa as seguintes arbitragens quanto às emendas: a) dever de execução na parcela delimitada para as emendas individuais e de bancada estadual¹⁵; b) necessidade de tratamento isonômico entre os autores das emendas (parlamentares e bancadas); c) contingenciamento das emendas não superior aquele aplicado às demais despesas discricionárias; d) afastamento da obrigatoriedade de execução diante de impedimentos técnicos insuperáveis.

O parágrafo faz referência a “todas” as emendas de iniciativa de bancada estadual, não se vislumbrando, da leitura conjunta das disposições, a possibilidade de emendas de bancada estadual que não sejam impositivas, limitadas ao montante de execução obrigatória (1% da RCL).

¹⁵ Deve-se observar, nos termos da Resolução nº 1, de 2006-CN, que disciplina a apresentação de emendas, que, além das emendas individuais e de bancada estadual, podem os congressistas apresentar emendas de comissão temática. Ademais, o Relator Geral também pode apresentar emendas, sem limite de valor, desde que destinação nacional e observado o teto das despesas primárias.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

Como todas as emendas de bancada estadual são impositivas, não faz sentido admitir-se aprovação de montante superior ao de execução obrigatória, o que levaria à perda do caráter obrigatório para parcela das emendas. Ademais, a analogia com as emendas individuais (art. 166, § 9º) reforça a interpretação no sentido de que as emendas de bancada devem ser apresentadas e aprovadas no mesmo montante de execução obrigatória.

Incluiu-se ainda determinação transitória no art. 2º da PEC, de modo que a garantia de execução para o primeiro ano de vigência seja de 0,8% da RCL.

Foi suprimida, no Senado, a necessidade de que as emendas de bancada estadual tivessem caráter estruturante. Os requisitos de admissibilidade na apresentação de bancada estadual constam de norma interna do Congresso Nacional - Resolução nº 1/2006-CN.

O texto atual da referida Resolução reflete antiga preocupação com o uso distorcido das emendas de bancada estadual, que passaram a incluir, em detrimento dos projetos estruturantes, programações genéricas aptas a receber indicação de múltiplos municípios beneficiários durante a execução. Essa indicação, quando efetuado pelos membros da respectiva bancada, isolada ou conjuntamente, altera, na prática, o limite das emendas individuais, afetando o princípio da isonomia entre parlamentares de diferentes estados/DF.

Neste sentido, a atual norma regimental exige, quanto às emendas de bancada estadual, que sejam destinadas para obras estruturantes, com identificação precisa do objeto, além de obrigar sua e conclusão.

Em relação a esse último aspecto, o Senado Federal inclui na PEC disposição que determina a reapresentação da emenda e continuidade de investimentos plurianuais das programações incluídas por emendas de bancada até sua conclusão, nos seguintes termos:

§ 20. As programações de que trata o § 12, quando versarem sobre o início de investimentos com a 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 empreendimento.

A Resolução nº 1/2006-CN já previa a reapresentação das emendas de bancada enquanto não concluído o projeto favorecido, com a possibilidade de afastamento dessa reapresentação por decisão unânime da bancada ou em virtude de impedimento. O novo dispositivo constitucional é categórico sobre a necessidade de a bancada reapresentar a emenda cuja execução já tenha sido iniciada, até a sua conclusão, o que reforça o propósito de caracterizar o orçamento público como um instrumento de entrega de bens e serviços à sociedade.

Quanto à necessidade de isonomia entre os autores, a PEC traz a seguinte redação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 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.

Trata-se de norma que exige melhor regulamentação, tanto que o inciso III do § 9º do art. 165 remete à lei complementar dispor sobre critérios para a execução equitativa.

VII. VERIFICAÇÃO DE IMPEDIMENTOS E CRONOGRAMA DE SANEAMENTO

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

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 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.

Quanto aos “**impedimentos**” identificados durante a execução deve-se destacar que, no atual regime do orçamento impositivo das emendas individuais, sua ocorrência, devidamente registrada no módulo Orçamento Impositivo do Sistema Informatizado de Planejamento e Orçamento – SIOP, permite afastar a obrigatoriedade de execução situações tais como¹⁶:

- a) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária, com o programa do órgão ou com a entidade executora;
- b) falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- c) ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;
- d) falta de apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos; não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;
- e) reprovação da proposta ou plano de trabalho; valor insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;
- f) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

¹⁶ Portaria Interministerial 78, de 2019: Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/noticias/portaria-interministerial-n-78-de-26-de-fevereiro-de-2019>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

O § 14 do art. 166 da Constituição remete o cronograma e a definição do processo análise, verificação de impedimentos e remanejamento de programações impositivas à LDO, o que permite maior flexibilidade e incorporação de aperfeiçoamentos ao longo do tempo, providência estendida também para a execução das emendas de bancada estadual.

VIII. UTILIZAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR PARA FINS DE CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE EXECUÇÃO FINANCEIRA

§ 16. 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.

A execução financeira é consequência do cumprimento das diversas etapas do cronograma, desde a apresentação e aprovação da proposta até a medição final das obras, o que pode se estender por vários anos. No final do exercício, as despesas empenhadas/liquidadas e não pagas são inscritas em restos a pagar, para pagamento nos exercícios subsequentes. Portanto, os pagamentos podem ser feitos no próprio exercício, ou nos exercícios seguintes.

Em assim sendo, a limitação em até 0,6 % da RCL, para fins de cumprimento dos montantes financeiros obrigatórios, do uso de restos a pagar, traz a intenção de impelir a administração para a execução e pagamento de despesas no mesmo exercício. É verdade, por outro lado, que os impedimentos na execução financeira afastam a obrigatoriedade. A execução dos últimos anos demonstra maior pagamento de restos a pagar de anos anteriores do que pagamento das despesas orçadas para o exercício corrente, em montante superior ao limite atualmente disposto na Constituição, embora com a parcela excedente não sendo considerada.

Independentemente da regra que limita restos a pagar, percebe-se, quantos aos parlamentares, tendência no sentido de buscar programações de rápida execução, a exemplo das transferências fundo a fundo.



IX. SUBMISSÃO AO TETO FISCAL E VIGÊNCIA DA PEC Nº 34/2019

Art. 3º A partir do terceiro ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a execução prevista no § 12 do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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

Deve-se destacar que as despesas primárias decorrentes de emendas de bancada sujeitam-se ao teto de gastos aprovado pela Emenda Constitucional 95/2016.

O art. 3º da PEC 2/2015 prevê, para as emendas de bancada estadual, o mesmo método de atualização monetária aplicável ao montante das emendas individuais, constante do art. 107, § 1º, inc. II, do ADCT.

Caso a PEC 2/2015 seja promulgada em 2019, o orçamento de 2020 deverá contemplar montante correspondente a até 0,8% da RCL de 2019, a ser definido por emendas de bancada. Para o exercício de 2021, o limite corresponderá a 1% da RCL de 2020. A atualização desse montante para o orçamento de 2022 ocorrerá de acordo com o IPCA de junho de 2020 a julho de 2021.

Brasília, 15 de abril de 2019.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

ANEXO - QUADRO COMPARATIVO – TEXTO ATUAL DA CONSTITUIÇÃO E SUBSTITUTIVO

CD – Substitutivo Comissão Especial	CD – Aprovado no Plenário	Aprovado no Senado Federal
Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 165, (...) § 9º Cabe à lei complementar: (...) III - dispor sobre critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos.	Art. 165. (...) § 9º Cabe à lei complementar: (...) III - dispor sobre critérios gerais relativos à execução e acompanhamento dos planos e orçamentos.	Art. 165, (...) § 9º Cabe à lei complementar: (...) 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 nos §§ 11 e 12 do art. 166.
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.	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.	Art. 165. (...) Suprimido
§ 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 disposto no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias.		
§ 12. O dever de execução das programações abrangidas pelo parágrafo anterior tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, devendo a administração adotar os meios e medidas necessários à implementação do programa de trabalho.	§ 11. O dever de execução das programações orçamentárias tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, devendo a administração adotar os meios e medidas necessários à implementação do programa de trabalho.	§ 10. A administração tem o dever de execução das programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

<p>§ 13. Os órgãos de execução deverão publicar, nos termos de lei complementar, relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 12, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento.</p>	<p>§ 12. Os órgãos de execução deverão publicar, nos termos de lei complementar, relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 11, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento.</p>	
<p>Art. 166 (...)</p>	<p>Art. 166 (...)</p>	<p>Art. 166 (...)</p>
<p>§ 11-A. A garantia de execução de que trata o parágrafo anterior aplica-se também às programações de caráter estruturante incluídas por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, observado o disposto no § 11 do art. 165, até o montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.</p>	<p>§ 11-A. A garantia de execução de que trata o parágrafo anterior 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.</p>	<p>§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.</p>
<p>§ 12. As programações orçamentárias referidas nos §§ 9º e 11-A deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.</p>	<p>§ 12. As programações orçamentárias referidas nos §§ 11º e 11-A deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.</p>	<p>§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.</p>
<p>§ 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.</p>	<p>§ 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.</p>	<p>§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 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.</p>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

<p>§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista nos § 11 e 11-A deste artigo.</p>	<p>§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista nos § 11 e 11-A deste artigo.</p>	<p>§ 16. 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.</p>
<p>§ 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 poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.</p>	<p>§ 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 poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.</p>	<p>§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias..</p>
<p>§ 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.</p>	<p>§ 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.</p>	<p>§ 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.</p>
		<p>§ 20. As programações de que trata o § 12, quando versarem sobre o início de investimentos com a 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 empreendimento.</p>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica – Comentários às disposições da PEC nº 34/2019

		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.
	Art. 2º A partir do segundo ano posterior à promulgação desta Emenda Complementar até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 2016, a execução prevista no § 11-A do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigidos na forma estabelecida no inciso II do §1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Art. 3º A partir do terceiro ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a execução prevista no § 12 do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício subsequente.	Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.