



## ORÇAMENTO IMPOSITIVO: UMA BREVE ANÁLISE À PEC 34 DE 2019

### TAX BUDGET: A BRIEF ANALYSIS TO PEC 34 OF 2019

|                     |            |
|---------------------|------------|
| <i>Recebido em:</i> | 03/01/2019 |
| <i>Aprovado em:</i> | 02/04/2019 |

**Fernando de Brito Alves<sup>1</sup>**

**Luiz Henrique Néia Giavina Bianchi<sup>2</sup>**

#### RESUMO

A implementação de políticas públicas visando a satisfação dos direitos e garantias fundamentais aludidas na Constituição Federal necessariamente é materializada por meio do orçamento público. Este consiste em uma lei ordinária que disciplina a arrecadação e as despesas do Estado. A partir dele, o Ordenador da despesa pública aloca os recursos e o utiliza de maneira sistematizada. Discute-se na doutrina a natureza jurídica do orçamento público no Brasil, prevalecendo a tese que indica que versa sobre instrumento que autoriza

<sup>1</sup> Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná, onde coordena o Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica. É Doutor em Direito e realizou estágio de pós-doutorado na Universidade de Coimbra. E-mail: alvesfb@uol.com.br

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná, UENP (2018). Advogado, possui graduação em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2007), pós graduação em Direito Civil Contemporâneo e Direito Processual Civil pela Faculdade Estácio de Sá de Ourinhos. Servidor Público Municipal da Câmara Municipal de Jacarezinho, ocupante do cargo de Procurador do Legislativo. E-mail: rickscmj@hotmail.com



(e não impõe) a realização da despesa. A partir daí começou-se a debater sobre essa discricionariedade do Chefe do Poder Executivo em se ordenar a despesa, o que culminou com a aprovação da EC 86/2015 que tornou obrigatória a implementação das políticas públicas incluídas por meio de emendas parlamentares. Tal medida por si só, aparentemente, não satisfaz aos anseios da sociedade e atualmente tramita no Congresso Nacional, mais especificamente, na Câmara dos Deputados, a PEC 2/2015, visando tornar obrigatória a execução das chamadas emendas de bancada, dando tratamento semelhante ao disposto na PEC 86/2015 já vigente, mas com algumas peculiaridades.

**Palavras-chave:** orçamento público; emenda constitucional 86/2015; PEC 34/2019.

#### ABSTRACT

The implementation of public policies aimed at satisfying the fundamental rights and guarantees referred to in the Federal Constitution necessarily materializes through the public budget. This consists of an ordinary law that governs the collection and the expenses of the State. From this, the Authorizing Officer of public expenditure allocates resources and uses them in a systematized manner. The doctrine discusses the legal nature of the public budget in Brazil, prevailing the thesis that indicates that it is about an instrument that authorizes (and does not impose) the realization of the expense. From that point on, it began to debate the discretion of the Head of the Executive Branch in ordering the expenditure, which culminated in the approval of EC 86/2015, which made it mandatory to implement the public policies included through parliamentary amendments. This measure by itself apparently did not meet the wishes of society and is currently being processed in the National Congress, specifically in the House of Representatives PEC 2/2015, with a view to making the execution of so-called bench amendments mandatory, giving similar treatment to the in PEC 86/2015 already in force, but with some peculiarities.

**Key-words:** public budget; constitutional amendment 86/2015; PCA 34/2019.



## INTRODUÇÃO

Este estudo pretende realizar análise criteriosa e se baseia numa abordagem pelo método interpretativo, partindo da análise e exegese de textos em revisão bibliográfica de livros, artigos e julgados disponíveis em meio físico e digital.

A partir desta metodologia, visa refletir sobre o disposto na Proposta à Emenda Constitucional 2/2015, tentando entender os reflexos que ela poderá surtir na administração pública, bem como na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A despesa pública no Brasil se dá por meio do orçamento público. De acordo com a sistemática adotada pela Constituição, este se materializa por meio de três leis, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Tratam-se de leis onde se definem onde serão alocados os recursos públicos para posterior despesa, bem como estima a receita que será arrecadada. Ocorre que algumas despesas são realizadas de maneira discricionária por parte do Poder Executivo, gerando conflitos e permitindo que questões eminentemente políticas atrapalhem o Estado brasileiro em garantir direitos fundamentais. Tal discricionariedade tem sido vista como “moeda de troca” utilizada para a aquisição de apoio político.

Tal relação de manipulação do Poder Executivo sobre o Legislativo tende a enfraquecer a isonomia que deve haver entre os Poderes, de tal sorte que, em 2015 foi promulgada a Emenda Constitucional 86/2015 tornando obrigatória a execução das despesas fruto das emendas parlamentares, dando mais independência para que o Poder Legislativo possa cumprir suas funções estabelecidas pela Constituição, tais como a função de legislar, fiscalizar e julgar o Poder Executivo.



Verificou-se posteriormente que tal medida foi salutar, o que deu azo ao seguimento da tramitação de outra PEC sobre o tema: a PEC 2/2015 (ou 34/2019), que foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, só não foi promulgada ainda porque foi emendada por esta última Casa, devendo ser analisada novamente pela Câmara dos Deputados.

Esta Emenda, cuja aprovação tudo indica ser iminente, visa tornar obrigatória as despesas incluídas por meio das emendas de bancada, tal qual ocorre com as emendas parlamentares individuais, mas com alguns detalhes diferentes que deverão ser abordados no transcorrer deste trabalho.

## **1 ORÇAMENTO PÚBLICO**

Para abordar a temática da PEC 34 de 2019, que tornam impositivas as emendas de bancada ao projeto de Lei que dá origem à Lei Orçamentária Anual – LOA, mister se faz determinar alguns pontos relevantes sobre o orçamento, propriamente dito, o que passa-se a fazer a seguir.

James Giacomoni lembra que a gênese do orçamento público remete ao Artigo 12 da Magna Carta de 1215, assinada pelo Rei da Inglaterra, João Sem Terra. Nesse sentido:

Mesmo não envolvendo o lado da “despesa pública”, o artigo 12 da Magna Carta é geralmente considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público (GIACOMONI, 2010, p. 32)

Já no Brasil, a criação do orçamento está ligada à vinda da Família Real em 1808, ocasião em que o Rei de Portugal, D. João VI criou o Erário Público e o regime de contabilidade.



Allaymer Ronaldo R. B. Bonesso, em sua dissertação de mestrado, destaca o papel do orçamento público no ordenamento jurídico pátrio:

O orçamento público representa, no mundo jurídico, a efetiva aplicação das receitas públicas e a organização das despesas realizadas pelo Estado ou seus órgãos, com fundamento na ordem constitucional, e legislação ordinária. (BONESSO, 2006, p. 90)

Trata-se de um instrumento que tem o intuito de disciplinar a arrecadação e as despesas do Estado. Tem como característica ainda a possibilidade de viabilizar o chamado *accountability*, que consiste no ato controlar os gastos do ordenador da despesa.

Vale dizer, versa sobre instrumento que auxilia aos órgãos de controle, tais como Poder Legislativo e Tribunais de Contas. Auxilia ainda no controle feito pela população, uma vez que esta terá meios de aferir se as despesas públicas estão de acordo com o que está previsto nas peças orçamentárias.

Nesse sentido, James Giacomoni assegura que:

[...] o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. (GIACOMONI, 2010, p. 55).

O Orçamento público igualmente é instrumento de publicidade e transparência, tendo em vista que, a partir dele qualquer cidadão tem condições de saber como serão empregados os recursos públicos no decorrer do exercício.

Além disso, nota-se que o orçamento público é importante ainda no que diz respeito à segurança jurídica, pois gera ao menos uma expectativa de que determinada política pública será implementada.



## 1.1 Das leis orçamentárias previstas na CF/88

Orçamento Público, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 é consubstanciado por três leis: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Tais leis serão objeto de análise logo a frente.

Leonardo Augusto Gonçalves, repassando os ensinamentos de Sandoval Alves da Silva, ressalta a importância do PPA, da LDO e da LOA no planejamento das políticas públicas, nesse sentido:

De acordo com o art. 174 da Constituição Federal de 1988, o planejamento é obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado. Em que se pese estar inserido entre os dispositivos que tratam da ordem econômica e financeira, referido artigo aplica-se às normas constitucionais orçamentárias, dando ensejo à formação do que se pode denominar “planejamento orçamentário tridimensional”, tendo por instrumentos o PPA, a LDO e a LOA. (GONÇALVES, 2013, p. 208).

Vale dizer, são instrumentos de suma importância no planejamento de políticas públicas, cuja observância se faz obrigatória no âmbito da administração pública brasileira.

### 1.1.1 PPA

Como dito alhures, o plano plurianual, ou simplesmente PPA, está previsto no artigo 165, I, § 1º da CRFB. Onde prevê que lei de iniciativa do Poder Executivo irá instituir o plano plurianual, devendo “estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e



metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

De acordo com a sistemática acima, pode-se concluir que o PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas para programas de duração continuada.

O Artigo 35, § 2º, Inc. I do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal lembra que a vigência do PPA é de 4 (quatro) anos, tendo início a partir do segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo. Tal lógica decorre da ideia de continuidade das obras públicas, devendo o Chefe do Poder Executivo dar continuidade às obras do seu antecessor.

### **1.1.2 LDO**

A segunda lei a ser abordada é a lei de diretrizes orçamentárias. Tal qual o PPA, também tem previsão no Artigo 165 da Constituição Federal, que atribui ao Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para criá-lo.

Nos termos do § 2º daquele dispositivo constitucional, “ela compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Com uma rápida análise ao fragmento supracitado pode-se verificar que a lei de diretrizes orçamentárias deve prever as metas e prioridades da administração. Entretanto, diferentemente do PPA, a LDO não tem vigência de 4 (quatro) anos, e sim de 1 (ano).

Cabe à LDO ainda estabelecer orientações a serem seguidas pelo legislador quando da elaboração da lei orçamentária anual – LOA. Além disso, a LDO deve prever as



alterações que se fizerem necessárias às leis de natureza tributária, ou seja, deve autorizar, por exemplo, a criação de uma lei de isenção.

Por fim, esclarece-se que a LDO deve sempre ser compatível com o Plano Plurianual, nos termos do Artigo 165, §7º da Constituição Federal de 1988.

### **1.1.3 LOA**

Para finalizar a análise da tríade das leis orçamentárias, é o momento da análise da lei orçamentária anual – LOA. Lei esta que tem respaldo no Artigo 165, III, § 5º da Constituição Federal de 1988.

Tal qual a LDO, a lei orçamentária anual tem vigência de somente 1 (um) ano, devendo ainda respeitar tanto o PPA quanto a LDO, de acordo com o § 7º do Artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

Nota-se que em se tratando de LOA, não há falar em diretrizes da maneira como o PPA e a LDO versam. Trata-se do orçamento propriamente dito onde constam os valores de cada ação ou política pública que deverá ser executada pelo gestor da coisa pública.

## **1.2 Natureza Jurídica do orçamento: Autorizativo ou Impositivo?**

Feitas estas considerações iniciais, é oportuno verificar a natureza jurídica do orçamento público de acordo com a sistemática adotada pelo ordenamento jurídico pátrio.

É dizer, deve-se perquirir se o orçamento público tem natureza meramente autorizativa ou acaso ele seria impositivo. A primeira decorre da desnecessidade de o ordenador da despesa cumprir todas as ações estabelecidas na lei orçamentária anual, sendo o orçamento uma lei que apenas autoriza o Executivo a adotar tais ações.





Já a natureza impositiva seria o inverso, ou seja, estaria o Chefe do Poder Executivo obrigado a cumprir fielmente todas as ações previstas na peça orçamentária.

Destaca-se que grande parte do orçamento é de execução obrigatória, como o repasse aos estados e municípios, os benefícios previdenciários, as despesas com pessoal, os juros da dívida pública, dentre outros. Edilberto Carlos Pontes Lima estima que em torno de 90% do orçamento tem a sua destinação vinculada a determinada despesa. (LIMA, 2003, p. 7)

Entretanto, é bom lembrar que é pacífico que no Brasil o orçamento público tem natureza meramente autorizativa, atribuindo ao ordenador da despesa a definição dos rumos da execução orçamentária. Nesse sentido, Vidal Serrano Nunes lembra que:

Todavia, no âmago do próprio princípio da legalidade, surge o chamado princípio de legalidade orçamentária [...] um dado essencial que, antes de mais, deve ser registrado é o fato de que a lei orçamentária autoriza, mas não vincula. É dizer, sem a previsão orçamentária, a despesa, em princípio, não pode ser realizada, mas com ela o Executivo não se vê obrigado à sua realização. (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 171)

No mesmo sentido, Rodrigo Luís Kanayama, em seu artigo intitulado “A ineficiência do orçamento público impositivo”, enaltece que:

A lei orçamentária fixa e autoriza a despesa. "Autorizar" tem conotação completamente diversa dos verbos "obrigar" ou "impor", ou seja, abre-se uma faculdade àquele que tem a competência para ordenar a despesa. (KANAYAMA, 2009, p. 132)



Entretanto, devemos lembrar que a própria Constituição Federal excepciona essa desvinculação desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional 86/2015, tema a ser abordado adiante.

## 2 ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Como exposto acima, o orçamento impositivo visa tornar obrigatória a execução do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, retirando a discricionariedade do ordenador da despesa em implementar a despesa pública prevista na lei orçamentária.

O orçamento impositivo limita as escusas utilizadas pelos Chefes de Poderes Executivos Brasil afora em caso de não implementação de políticas públicas tendentes a satisfazer direitos fundamentais previstas no orçamento público.

Evidentemente que casos de impossibilidades técnicas podem ser apresentadas ao Legislativo, nos prazos previstos na própria EC 86/2015, de tal sorte que justifique eventual não execução orçamentária obrigatória.

Existem gradações dentro da impositividade do orçamento. Edilberto Carlos Pontes Lima cita três modalidades, a saber:

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não. (LIMA, 2003, p. 6)



A versão intermediária seria o modelo mais razoável e segundo o mesmo autor, é o adotado nos Estados Unidos desde a década de 70 onde existe a figura do “*rescission*” que exige que o Poder Legislativo autorize o cancelamento de dotações orçamentárias possibilitando ao Executivo que deixe de implementar a ação cancelada.

Obviamente o orçamento impositivo não é imune de críticas. Fala-se no péssimo hábito do brasileiro não planejar, o que resulta em orçamentos ruins e, uma vez aprovados, não haveria como mudá-los.

Verifica-se que esta crítica não se sustenta, tendo em vista que, com a impositividade, essa cultura (se é que realmente existe) tende a mudar, forçando o Proponente da matéria elaborar projetos melhores.

Fala-se ainda em engessamento do orçamento, o que não se coaduna com a realidade, tendo em vista que nos termos da Emenda Constitucional 86/2015 e da PEC 2/2015, no caso de impossibilidade de implementação de determinada ação prevista, poderá ser apresentada justificativa e alterar o orçamento mediante processo legislativo. Nesse sentido, Roberto Bocaccio Piscitelli lembra que:

Orçamento impositivo não é o que se tem de executar a qualquer pretexto, sem qualquer flexibilidade; não é imutável; não é inexorável; não é uma camisa-de-força. Impositivo quer dizer que é, que deve ser aquele, e não outro, e aquele, na concepção programática, é o necessário e suficiente para o que foi definido como tendo de ser feito. (PISCITELLI, 2007, p. 5)

Além disso, não se pode olvidar que o orçamento é materializado por meio de lei ordinária, podendo ser alterada por outra lei ordinária posterior. Assim, uma vez aprovado um orçamento que não atenda às necessidades da sociedade, uma proposta de alteração não está descartada para corrigir eventuais incorreções.



## 2.1 Emenda Constitucional 86/2015

Publicada em 18 de março de 2015, a Emenda Constitucional 86/2015 é fruto do Projeto de Emenda à Constituição nº 22/2000, de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães e tem como principal objetivo tornar obrigatória a execução das despesas incluídas no orçamento público por meio de emendas parlamentares.

Além disso, criou a obrigatoriedade de a União gastar percentuais mínimos na área da saúde. O tema não é objeto do presente trabalho, mas é salutar lembrar que esta obrigatoriedade foi revogada posteriormente, a partir da vigência da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016.

A EC 86/2015 reforçou o orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro (reforçou no sentido de que existem despesas de caráter obrigatório no ordenamento jurídico pátrio, como exposto anteriormente).

Segundo sua redação, o ordenador da despesa se vê obrigado a realizar 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior oriundas das chamadas Emendas Parlamentares Impositivas.

Destaca-se o caráter democrático da adoção do orçamento impositivo sobre as emendas parlamentares, tendo em vista que cada Legislador representa parcela da sociedade, não raras vezes excluídas pelo Poder Executivo.

O Legislativo representa todos os extratos da sociedade, sem exceção, de modo que as minorias tendem a ser respeitadas quando o Chefe do Poder Executivo realiza uma despesa pública para satisfazer seus anseios, há muito renegados pelos detentores do Poder.

## 3 PEC 2/2015



Feitas estas considerações sobre o orçamento público, sua natureza jurídica, bem como sobre a Emenda Constitucional 86/2015, é salutar que seja analisada nesse momento a proposta de emenda à Constituição nº 2/2015 (ou 34/2019, conforme número atribuído no Senado Federal), aferindo os reflexos que sua aprovação impingirá na administração pública.

### 3.1 Trâmite legislativo

Trata-se de proposta de autoria do Deputado Hélio Leite (DEM-PA) apresentada em 10 de fevereiro de 2015 na Câmara dos Deputados. Foi aprovada em segundo turno em 26 de março de 2019 por 453 votos favoráveis, 6 contrários e 1 abstenção.

A seguir, encaminhada ao Senado Federal onde recebeu o número 34/2019. A matéria foi aprovada em segundo turno em data de 3 de abril de 2019 pelo placar de 59 votos favoráveis, 5 contrários e 1 abstenção.

Como a proposta foi aprovada com emenda, na realidade na forma de um substitutivo, a matéria retornou à Câmara dos Deputados, nos termos do Artigo 65, Parágrafo Único da Constituição Federal, onde aguarda deliberação da Comissão de Constituição e Justiça para ir a Plenário.

### 3.2 Do conteúdo original da proposta

A proposta original visa alterar dispositivos contidos nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal de tal sorte que passa a tornar obrigatória a execução da orçamentária 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 (lembrem-se que está-se abordando a proposta original).



Seu texto altera diversos dispositivos contidos nos Artigos 165 e 166 para adaptar a impositividade da execução orçamentária que alude a Emenda Constitucional 86/2015.

Vale dizer, esta emenda vigente, conforme exposto alhures, tornou obrigatória a execução orçamentária de emendas parlamentares no percentual de 1,2% sobre a corrente líquida. Aproveitando-se dos dispositivos alterados naquela oportunidade, a PEC em tramitação os modifica para tornar as emendas de bancada igualmente obrigatórias.

De acordo com Carlos Penna Brescianini, em notícia veiculada pela Agência Senado, do site do Senado Federal:

Essa PEC permitirá que as emendas impositivas das bancadas não possam mais ser contingenciadas pelo Governo. Não haverá mais a barganha política de o governo forçar um voto do parlamentar em troca da liberação de sua emenda. Serão aproximadamente R\$ 27 bilhões em três anos para serem divididos entre as 27 unidades da federação. São aproximadamente R\$ 333 milhões por ano para cada estado através das emendas impositivas. (BRESCIANINI, 2019)

Ou seja, o intuito é se evitar que as emendas de bancada sejam implementadas de acordo com a discricionariedade do chefe do Poder Executivo, evitando-se a utilização de liberação de emendas de bancada como moeda de troca em troca de favores políticos.

Muitos Senadores discursaram na mesma linha de raciocínio durante a Sessão Plenária que aprovou a PEC 2/2015 no Senado Federal, como por exemplo a Senadora Simone Tebet (MDB-MS) que asseverou que:



Um Orçamento impositivo, que atende de forma igualitária todos os estados da Federação brasileira, dos mais ricos aos mais pobres. Evitando o fisiologismo, evitando a compra de voto, porque agora o governo federal vai ter que cumprir a determinação constitucional, porque nós caminhamos unidos. (BRASIL..., 2019)

Nota-se ainda o caráter isonômico da proposta, tendo em vista que todos os Estados da Federação serão contemplados, sem quaisquer discriminação ou favorecimento escuso.

Outro ponto relevante que altera dentro da Constituição é a revogação dos incisos I ao IV do § 14 do Artigo 166. Tais dispositivos estabelecem prazos para o Poder Executivo adotar medidas em caso de impossibilidade técnica de executar o orçamento impositivo.

De acordo com a proposta, caberá à Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

Destaca-se que atualmente existem duas modalidades de emendas coletivas, a saber: as emendas de bancadas e as emendas de comissões. Com a aprovação da PEC em tela, somente as primeiras passarão a ter natureza impositiva, mantendo a característica autorizativa das emendas de comissões.

Em apertada síntese, o projeto tende a dar às emendas de bancada o mesmo caráter impositivo que é dado às emendas parlamentares individuais. Entretanto, um pequeno detalhe as diferencia; no caso das parlamentares, 50% (cinquenta por cento) deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde, limitação esta que não se aplica às emendas de bancadas impositivas.



Verifica-se que o ideário do Proponente é reforçar a independência dos Poderes, retirando do Poder Executivo ferramenta de manipulação sobre membros do Poder Legislativo, (no caso, blocos do Poder Legislativo).

### 3.3 Do substituto aprovado

Oportuno destacar que a PEC em pauta foi aprovada por meio de um substitutivo, ou seja, foi aprovada uma emenda à PEC em tramitação, alterando seu texto original de maneira considerável.

O substitutivo foi apresentado pelo Senador Espiridião Amin e entrou em tramitação no Senado sob o número Emenda nº 10-CCJ (substitutivo) à PEC 34, de 2019. Tem como principal modificação a alteração do percentual a se tornar impositivo, passando de 1% para 0,8% sobre a receita corrente líquida, a partir do primeiro ano subsequente à aprovação da proposta, retornando ao percentual de 1% nos anos seguintes.

Senão vejamos o seu disposto: “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.”

Versa sobre uma regra de transição para que o Poder Executivo se adapte à nova norma, de tal sorte que lhe dê um tempo maior para se familiarizar com a nova sistemática, em caso de aprovação.

Além disso, o substitutivo prevê mecanismo para evitar a ocorrência de obras inacabadas, gerando desperdícios de recursos públicos. Foi incluída na proposta exigência no sentido que as bancadas devem repetir a cada exercício as emendas até que a obra tenha terminado definitivamente, de acordo com § 20 do Artigo 166 da proposta substitutiva onde consta textualmente que:





§ 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.** (Grifo nosso)

Trata-se de ferramenta que fortalece a luta contra o desperdício de recursos públicos, tão escassos atualmente, em face da gama de serviços públicos que o Estado brasileiro se obrigou a prestar com a promulgação da Constituição Federal.

Em suma, além de visar corrigir alguns pontos, o substitutivo aprovado, de acordo com o Senador Espiridião Amin, foi fruto de um diálogo entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, atribuindo maior maleabilidade durante o primeiro ano da implementação da PEC a ser aprovada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto na pesquisa acima, pôde-se abordar o papel do orçamento público no Estado Democrático de Direito, inferindo como a Constituição Federal trata do tema, oportunidade na qual verificou-se que de fato versa sobre um instrumento de efetivação das políticas públicas onde se planeja tanto a arrecadação da receita quanto a alocação desses recursos de maneira sistematizada.

Pôde-se ainda aferir o papel da tríade de leis orçamentárias a que alude a Constituição Federal, a saber: PPA, LDO e LOA, ferramentas que materializam o orçamento público no Brasil.



Em seguida a problemática da natureza jurídica do orçamento público, de acordo com a sistemática adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, foi objeto de análise. Ocasão em que diversos aspectos foram abordados, tais como os fragmentos contidos na LOA que são de execução obrigatória, tais como o repasse aos estados e municípios, os benefícios previdenciários, as despesas com pessoal e os juros da dívida pública.

A partir daí verificou-se que o orçamento público no Brasil tem natureza meramente autorizativa, cabendo ao Chefe do Poder Executivo certa discricionariedade na execução de determinadas ações, o que tem gerado conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que possibilita que questões eminentemente políticas atrapalhem o Estado brasileiro em garantir direitos fundamentais.

Tais conflitos culminaram com a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015 que tornou obrigatória a execução do orçamento no tocante às emendas parlamentares individuais.

Esta medida aparentemente foi salutar a ponto de o Congresso estar em vias de aprovar outra PEC sobre o tema, visando tornar impositiva a execução orçamentária das emendas de bancada.

Trata-se da proposta de emenda à constituição nº 2/2015 ou 34/2019 (nº atribuído pelo Senado Federal). Sua tramitação se iniciou em 2015 e tem como autor do Deputado Hélio Leite (DEM-PA). Foi aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados em 2019. No Senado recebeu diversas emendas, e foi convertida em um substitutivo, sendo aprovado em dois turnos. Atualmente o projeto se encontra na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, devendo este substitutivo ser aprovado por esta Casa de Leis.

A PEC em tramitação visa dar às emendas de bancada o mesmo tratamento destinado às emendas parlamentares, com alguns pontos diferenciados, como por exemplo, no caso das emendas parlamentares, o percentual destinado a fazer frente a elas é de 1,2%



sobre a receita corrente líquida, ao passo que a proposta contida no substitutivo aprovado é de 0,8% para o ano subsequente à aprovação da emenda, passando a 1% nos posteriores.

Outro fator que difere a EC 86/2015 da PEC 2/2019 é que não se exige nesta que a metade do valor das emendas sejam destinados a ações e serviços públicos de saúde. Já as emendas parlamentares impositivas dispõe dessa exigência.

Por fim, outro aspecto relevante que cabe mencionar acerca da PEC em pauta é a revogação dos incisos I ao IV do § 14 do Artigo 166, determinando que caberá à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

Diante de toda pesquisa realizada, pôde-se constatar que a aprovação da PEC 2/2019 possibilitará a criação de um instrumento de fortalecimento democrático, tendo em vista que tanto os Legisladores quanto suas respectivas bancadas, que representam cada extrato da sociedade, vão poder ter condições de alterar o orçamento com a certeza ou ao menos com um maior grau de probabilidade de que suas demandas serão atendidas, em benefício das mais diversas camadas da sociedade brasileira.

É oportuno destacar ainda que a proposta é salutar ainda no sentido de reforçar a independência dos Poderes, retirando do Poder Executivo ferramenta de manipulação sobre membros do Poder Legislativo, podendo este atuar com mais liberdade nas suas funções de legislar, julgar e fiscalizar os atos do Poder Executivo.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e Participação Popular*. Curitiba, Juruá: 2013.



BONESSO, Allaymer Ronaldo Régis dos Bernardos, *O Orçamento Participativo, cidadania e Direitos Humanos: Uma Visão Jurídico-Política*. 2006. Dissertação de Mestrado - Faculdade Estadual do Norte Pioneiro - FUNDINOPI. Disponível em <<https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/1966-allaymer-ronaldo-r-d-bonesso/file>>. Acesso em 8 de abril de 2019.

BRASIL. Senadora (2015-2023: Simone Tebet). *Discurso por ocasião da votação da PEC 34/2019*. Brasília, 3 de abril de 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/03/orcamento-impositivo-para-emendas-de-bancada-e-aprovado-no-senado-e-volta-para-a-camara>>. Acesso em 8 de abril de 2019.

BRESCIANINI, Carlos Penna. *Senado vota PEC do Orçamento Impositivo de Emendas nesta quarta-feira*. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/02/senado-vota-pec-do-orcamento-impositivo-de-emendas-nesta-quarta-feira>>. Acesso 8 de abril de 2019.

FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas; SILVA, Fernando Henrique Rugno da. A tutela interdita: um instrumento para a efetivação dos direitos fundamentais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas – Unifafibe**. V. 2, N. 2, 2014.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15 ed. ampl. revi. e atual. – São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. *Direitos Sociais: Cidadania, Política e Justiça. Controle Jurisdicional das Políticas Públicas: Possibilidades e Limites*. Rio de Janeiro: Sinergia, 2013.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia-RDPE*, ano, v. 7, p. 127-144. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098472/mod\\_resource/content/1/Sem3\\_Texto2\\_KANAYAMA.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098472/mod_resource/content/1/Sem3_Texto2_KANAYAMA.pdf)>. Acesso 9 de abril de 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil*. Planejamento e políticas públicas, n. 26, 2009. Disponível em:



<<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso: 08 de abril de 2019

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de positividade e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais*. São Paulo: Verbatim, 2009.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento Impositivo: Viabilidade, Conveniência e Oportunidade*. Disponível em:

<[http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento\\_impositivo\\_piscitelli.pdf?sequence=1](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1)>. Acesso: 08 de abril de 2019

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; FERRARI, Caroline Clariano. O direito à informação como direito fundamental ao estado democrático. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas - Unifafibe**. V. 4, N. 2, 2016.