

PLN 4/2019

O Poder Executivo encaminhou, por meio da Mensagem nº 80, de 13/03/2019, o Projeto de Lei nº 4/2019-CN (PL nº 4/2019-CN), que propõe a abertura de crédito suplementar aos orçamentos fiscal e da seguridade social, no valor de R\$ 248,9 bilhões, cujo detalhamento se encontra no Anexo I do projeto.

De acordo com o art. 2º da proposição, os recursos necessários à abertura do crédito suplementar são oriundos da anulação de dotações orçamentárias, listadas no Anexo II do projeto.

Por sua vez, o art. 3º do projeto autoriza a realização de operação de crédito por emissão de título de responsabilidade do Tesouro Nacional em montante igual ao das dotações suplementadas, “conforme disposto no inciso III do art. 167 da Constituição e no art. 21 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018”.

O dispositivo constitucional mencionado no projeto estabelece como limite para a realização de operações de crédito em cada exercício financeiro o montante das despesas de capital, que compreendem investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

No entanto, o limite constitucional, comumente referenciado como a “regra de ouro das finanças públicas”, admite exceção. De fato, o dispositivo constitucional permite que a parcela das operações de crédito excedente possa

ser autorizada por meio de projetos de lei de crédito suplementar ou especial com finalidade precisa, aprovados por quórum qualificado – maioria absoluta do Congresso Nacional:

Art. 167 – São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Por vislumbrar a necessidade de considerar projeções de operações de crédito acima do limite constitucional já na fase de elaboração da proposta orçamentária para 2019, o Poder Executivo propôs e o Congresso Nacional aprovou a seguinte diretrizes orçamentária, constante da Lei nº 13.707, de 14/08/2018 (13.707, de 14/08/2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO 2019):

Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

A tabela 1 evidencia as unidades orçamentárias e as ações contempladas no projeto, bem como o valor das respectivas suplementações.

TABELA 1 - AÇÕES OBJETO DE SUPLEMENTAÇÃO NO PL Nº 4/2019-CN

Unidade Orçamentária / Ação	R\$ milhões
	Suplementação
Fundo do Regime Geral de Previdência Social	201.705,3
Benefícios Previdenciários Urbanos	201.705,3
Ministério da Cidadania - Administração Direta	6.551,1
Transf. de Renda Diret. às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza	6.551,1

	R\$ milhões
Fundo Nacional de Assistência Social	30.000,0
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade	15.000,0
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez	15.000,0
Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia	3.531,3
Subvenção Econômica em Oper. de Financ. no âmbito do Prog. Sustent. Invest. - PSI e do Prog. Emergencial de Reconstrução de Munic. Afetados por Desastres Naturais (Leis nº 12.096, de 2009 e nº 12.409, de 2011)	830,7
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)	2.474,2
Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO (Lei nº 8.171, de 1991)	226,4
Recursos sob Supervisão da STN - Ministério da Economia	7.127,9
Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	1.828,0
Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)	634,5
Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário (Lei nº 8.427, de 1992)	1.256,8
Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF (Lei nº 8.427, de 1992)	282,0
Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992)	530,0
Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992)	1.306,5
Subvenção Econômica para Operações decorrentes do Alongamento de Dívidas Originárias de Crédito Rural (Leis nº 9.138, de 1995, nº 9.866, de 1999, nº 10.437, de 2002, e nº 11.775, de 2008)	1.290,1
TOTAL	248.915,6

De acordo com a tabela 2, estima-se que as dotações já autorizadas na lei orçamentária para as ações que o PLN nº 4/2019 pretende suplementar são suficientes, em média, para a cobertura das respectivas despesas por oito meses.

TABELA 2 – DESPESAS CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DO PLN Nº 4/2019
COMPARADA COM PARCELAS AUTORIZADAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2019

R\$ milhões

Despesa	Projeção da Despesa para 2019 (a)	Parcela da Despesa Condicionada à Aprovação do PL 4/2019-CN		Parcela da Despesa Autorizada na LOA 2019		
		Valor (b)	%	Valor (c = a - b)	%	Suficiência em Meses
Benefícios Previdenciários do RGPS	637.851,9	201.705,3	31,6	436.146,7	68,4	8,2
Compensação ao FRGPS (Lei 12.546/2011)	9.973,9	2.474,2	24,8	7.499,6	75,2	9,0
BPC/RMV (LOAS)	60.234,3	30.000,0	49,8	30.234,3	50,2	6,0
Bolsa Família	30.035,7	6.551,1	21,8	23.484,6	78,2	9,4
Subsídios e Subvenções Econômicas	15.773,2	8.185,0	51,9	7.588,2	48,1	5,8
Total	753.869,0	248.915,6	33,0	504.953,4	67,0	8,0

Fonte: LOA 2019 e PL nº 4/2019-CN

Contudo, deve-se atentar para o fato de que as dotações para o pagamento de benefícios de prestação continuada e da renda mensal vitalícia (BPC/RMV) são suficientes para cobrir as despesas por apenas seis meses. Já no caso de subsídios e de subvenções econômicas, a cobertura média é de 5,8 meses.

Tratando-se de despesas obrigatórias, a aprovação do crédito suplementar é necessária. No entanto, indispensável observar que se discute no âmbito das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal questões relativas à autorização para a abertura de operações de crédito acima do limite constitucional (art. 167, inciso III) no montante de R\$ 248,9 bilhões, em um cenário em que o próprio Ministério da Economia demonstra que, na pior das hipóteses, a necessidade realizá-las não ultrapassa R\$ 95,7 bilhões – conforme apresentação do Resultado do Tesouro Nacional de

fevereiro/2019 e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2019.

Essa necessidade de realização de operações de crédito excedentes ao limite constitucional poderá ser reduzida ainda mais, se não for afastada por completo, caso o Poder Executivo tenha êxito em:

I) realizar o leilão dos excedentes de barris equivalentes de petróleo existentes na área da cessão onerosa do Pré-Sal (cerca de R\$ 100, segundo matérias veiculadas na imprensa);

II) antecipação do pagamento de empréstimos concedidos ao BNDES (o Ministério da Fazenda tem declarado que espera antecipação de R\$ 100 bilhões, além dos R\$ 26,6 já previstos na lei orçamentária para 2019);

III) antecipação do pagamento de instrumentos híbridos de capital e dívida celebrado com bancos públicos federais (cerca de R\$ 80 bilhões, segundo matérias veiculadas na imprensa);

IV) arrecadação de recursos oriundos de privatizações (cerca de R\$ 80 bilhões, segundo matérias veiculadas na imprensa).

Importa observar que o PLN nº 5/2019 (projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2020 – PLDO 2019) reconhece a possibilidade de o projeto de crédito adicional que venha a ser apresentado no exercício de 2020, nas condições previstas no art. 167, inciso III, da Constituição, propor realização de operações de crédito em montante inferior à projeção prévia contida na lei orçamentária (art. 20, § 3º). Na verdade, o dispositivo tem a importância de mostrar que o Poder Executivo percebeu que isso não pode ser tratado de outra maneira. Na verdade, independentemente dessa nova diretriz orçamentária,

com fundamento no dispositivo constitucional, a autorização para a realização de operação de crédito que 2020 para atender à finalidade específica, poderá indiscutivelmente ser inferior, igual ou superior à uma projeção de despesa (não dotação orçamentária) que, acidentalmente, conste da lei orçamentária de 2020.