

PLN 7/2019

A presente nota informativa foi produzida em atendimento a solicitação de trabalho de iniciativa da própria Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) do Senado Federal.¹ O pedido consiste em uma análise do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 7, de 2019 (PLN 7/2019), que “Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor da Justiça Federal e do Ministério da Educação, crédito especial no valor de R\$ 300.726,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.”²

O exame do PLN 7/2019 deve ser feito com base em regras aplicáveis ao tema. De particular interesse são aquelas constantes da Constituição, da Lei nº 4.320, de 1964, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (LDO 2019).³

O crédito especial é uma espécie de crédito adicional. De acordo com o art. 40 da Lei nº 4.320, de 1964, “São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.”. Eles podem ser destinados a: (a) “despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica”; ou (b) “reforço de dotação orçamentária”.⁴ Neste

¹ STO nº 2019-00411.

² Ementa do PLN 7/2019.

³ LDO 2019: Lei nº 13.707, de 2018.

⁴ Lei nº 4.320, de 1964, art. 41, I e II.

caso, diz-se que o crédito é suplementar. Naquele, que o crédito é especial, como no PLN 7/2019.⁵ Dessa rotulagem segue a recomendação de que seja alterada a parte final da ementa do projeto de lei (“para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”, finalidade típica de crédito suplementar) de sorte a constar algo como “para os fins que especifica”.

Tanto os créditos suplementares quanto os especiais dependem de prévia autorização legislativa.⁶ Tal autorização, ademais, tem de ser objeto de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo encaminhado ao Legislativo até 15 de outubro de 2019.⁷ O projeto, nesse caso, deve ser examinado pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, sendo parte desse exame a emissão de parecer sobre o tema pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.⁸ De acordo com a LDO 2019, cada proposta legislativa de crédito adicional (e a lei dela decorrente) deve restringir-se ao tipo suplementar ou ao tipo especial, não podendo tratar das duas modalidades ao mesmo tempo.⁹

Além dos requisitos atinentes ao processo legislativo, os créditos suplementares e especiais devem atender a normas que dizem respeito ao conteúdo. Em primeiro lugar, como regra, os projetos de lei sobre o assunto não podem contemplar, ao mesmo tempo, órgãos do Poder Executivo e órgãos dos

⁵ Há, ainda, uma terceira espécie, o crédito extraordinário, o qual serve tanto para reforçar dotação quanto para destinar recursos a despesas para as quais não haja dotação específica. A diferença do crédito extraordinário para os outros dois reside em dois pontos. Primeiro, quanto à forma: o crédito extraordinário é aberto por medida provisória. Segundo, quanto à situação: ele serve apenas “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.” (Constituição, arts. 62 e 167, § 3º).

⁶ Constituição, art. 167, V.

⁷ Constituição, art. 165, III; LDO 2019, art. 46, *caput* e § 2º.

⁸ Constituição, art. 166, *caput* e § 1º, I, c/c Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, art. 1º.

⁹ LDO 2019, art. 46, § 1º.

demais Poderes, exceto em algumas situações.¹⁰ Uma delas refere-se ao caso em que o crédito seja destinado a “benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial”,¹¹ hipótese que contempla a finalidade do PLN 7/2019.¹²

A destinação do crédito também define se ele deve ser objeto de um projeto de lei específico.¹³ Ou seja, quando tratar de certas despesas, um projeto de lei não pode contemplar dotações para outras finalidades. Entre as despesas que ensejam projetos de lei específicos, incluem-se as destinadas a “benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial”,¹⁴ as quais constituem o único objeto do PLN 7/2019.

Ainda, a abertura desses créditos só pode ocorrer com a indicação apropriada de recursos, os quais podem ser: a) “o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior”; b) “os provenientes do excesso de arrecadação”; c) “os resultantes da anulação parcial ou total de dotações”; ou d) “o produto de operações de crédito autorizadas”.¹⁵ No caso do PLN 7/2019, os recursos indicados são apenas os oriundos de cancelamento de dotações.¹⁶

Finalmente, os projetos de lei de créditos suplementares e especiais devem ser acompanhados de “exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem”.¹⁷ Essas exposições devem também indicar “as consequências dos cancelamentos de dotações propostos”.¹⁸ No mais, têm de “conter justificativa

¹⁰ LDO 2019, art. 46, §§ 11 e 12.

¹¹ LDO 2019, art. 46, § 12, I.

¹² Ver o anexo I do projeto de lei.

¹³ LDO 2019, art. 46, § 13.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Lei nº 4.320, de 1964, art. 43, § 1º.

¹⁶ Ver o art. 2º do projeto de lei e seu anexo II.

¹⁷ LDO 2019, art. 46, § 3º.

¹⁸ Idem.

de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção da meta de resultado primário prevista” na LDO 2019.¹⁹ Sobre esses pontos, assim dispõe a exposição de motivos que acompanha o PLN 7/2019:

2. O referido crédito tem por objetivo a inclusão de novas categorias de programação no orçamento vigente daqueles órgãos, a fim de viabilizar o atendimento de despesas com benefícios e pensões indenizatórias decorrentes de legislação especial e/ou decisão judicial, tendo em vista que:

a) R\$ 20.004,00 (vinte mil e quatro reais), no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região da Justiça Federal: o Projeto de Lei Orçamentária de 2019 - PLOA-2019 foi encaminhado com a ação de benefícios e pensões indenizatórias nessa Unidade Orçamentária com localizador da 1ª Região, quando deveria constar 3ª Região, justificando a necessidade de ajuste; e

b) R\$ 280.722,00 (duzentos e oitenta mil, setecentos e vinte e dois reais), no âmbito do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás, do Ministério da Educação: à época da elaboração do PLOA-2019, não havia sido proferida sentença para o citado Hospital para o pagamento de pensão indenizatória. Tal fato só foi concretizado quando o referido PLOA já estava sendo encaminhado ao Congresso Nacional, não possibilitando, em tempo hábil, a inclusão de programação orçamentária que permitisse o cumprimento da decisão judicial.²⁰

.....

4. Esclarece-se, a propósito do que dispõe o art. 46, § 4º, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 - LDO-2019, que a alteração decorrente da abertura deste crédito **não afeta a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício corrente**, uma vez que se

¹⁹ LDO 2019, art. 46, § 4º.

²⁰ Exposição de Motivos (EM) nº 00107/2019 ME.

refere a remanejamento entre despesas primárias obrigatórias, não alterando o montante destas neste exercício.²¹

5. Vale frisar que a presente alteração orçamentária está de acordo com o § 5o do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional no 95, de 15 de dezembro de 2016, tendo em vista que **não amplia as dotações orçamentárias sujeitas aos limites das despesas primárias estabelecidos para o corrente exercício.**

.....

7. Ressalte-se, por oportuno, que o crédito em questão decorre de solicitação formalizada pelos Órgãos envolvidos, segundo os quais as programações objeto de cancelamento não sofrerão prejuízo na sua execução, uma vez que os remanejamentos foram decididos com base em projeções de suas possibilidades de dispêndio até o final do presente exercício. (Grifos nossos.)

Concluindo, o PLN 7/2019, que propõe a abertura de crédito especial em favor da Justiça Federal e do Ministério da Educação, deve ser analisado à luz de dispositivos constitucionais e legais, notadamente os constantes da Lei nº 4.320, de 1964, e da LDO 2019. Subsídios para o exame são dados na presente nota informativa. Apesar de qualquer avaliação sobre o mérito do projeto de lei ou sobre a sua obediência aos comandos pertinentes, recomenda-se, no caso de se decidir pela sua aprovação, alterar a parte final da ementa (“para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente”), de forma a afastar qualquer confusão em relação à categoria dos créditos suplementares.

²¹ Idem.