

Nota Informativa

PLN 1/2021

Data do encaminhamento: 15 de março de 2021

Ementa: "Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021."

Prazo para emendas: não houve prazo para apresentação de emendas

1. RESUMO DAS DISPOSIÇÕES

Em consonância com o art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'b', da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 71/2021, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 1, de 2021 (PLN 1/2021), que altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.

Conforme a Exposição de Motivos EM nº 00055/2021 ME, que acompanha a Mensagem, o projeto de lei visa a permitir a execução parcial das programações constantes do órgão orçamentário 93000, constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021 (PLOA 2021). O órgão orçamentário específico congrega programações condicionadas à aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta dos parlamentares, em exceção à regra de ouro estatuída no art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

Ao todo, o PLOA 2021 concentra R\$ 453.715.357.701,00 (quatrocentos e cinquenta e três bilhões, setecentos e quinze milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, setecentos e um reais) de despesas correntes condicionadas à aprovação de operações de crédito na forma prescrita constitucionalmente, que inclui o aludido quórum especial

para anuência pelo Congresso Nacional. Nada obstante, foi reduzida a necessidade de recursos onerosos para financiar parte das despesas condicionadas, tendo em vista o comportamento de outras fontes, mormente o superávit financeiro calculado no Balanço Patrimonial de 2020.

Com a medida legislativa, o Poder Executivo propõe que sejam precariamente autorizadas as despesas, na antevigência da Lei Orçamentária, tendo em vista que o PLOA 2021 ainda se encontra em trâmite. Alega o Ministério da Economia que a medida urge, tendo em vista que estariam esgotados em março os recursos não condicionados para acudir às despesas correspondentes, dentre as quais o pagamento de pessoal de certos órgãos e entidades do Poder Executivo, precatórios, aposentarias e pensões do Regime Geral de Previdência Social, além do provimento de serviços públicos essenciais.

Em virtude disso, o PLN promove a inclusão de dois parágrafos no art. 65 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (LDO 2021), o primeiro dos quais autorizando a substituição da fonte de recursos por portaria da Secretaria de Orçamento Federal. O segundo deles aclara que as programações objeto de substituição de fontes se subsumem às demais limitações para execução provisória durante a tramitação do PLOA 2021 e adita que, em até 30 dias, a despesa seja reclassificada no órgão orçamentário competente, diverso daquele contabilmente destinado às despesas condicionadas (93000).

2. PONDERAÇÕES

Preliminarmente, observe-se que este PLN está tramitando sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 2, de 2020. Tal ato regulamentou a apreciação pelo Congresso Nacional dos projetos de lei de matéria orçamentária durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus.

A propósito, a vigência do estado de calamidade pública em tudo interessa ao entendimento das recentes institucionalidades que situam o interesse público acima da

estrita observância do arcabouço normativo adjetivo. A primeira questão, contudo, que serve de artifice para as soluções extraordinárias engendradas, remonta à promulgação da Carta Cidadã.

O constituinte originário previu ao art. 165, § 9º, inciso I, que lei complementar disciplinasse o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis do sistema constitucional orçamentário. Entretanto, passadas mais de três décadas, não se logrou promover convergência suficiente entre as diversas iniciativas legislativas em trâmite.

Nesse sentir, o exercício financeiro, para vigência das leis orçamentárias, segue coincidente com o ano civil, por força do art. 34 da Lei nº 4.320/1964 (recepcionada como lei complementar), e a elaboração da proposta obedece à disposição constitucional transitória ao art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT. Em suma, o projeto de lei do orçamento a vigorar a partir de 1º de janeiro deve ser remetido pelo Congresso, para sanção presidencial, até o encerramento da sessão legislativa anterior, que ocorre em 22 de dezembro, consoante art. 57, *caput*, da CRFB.

Nada obstante, aprovado o PLOA com rigoroso cumprimento dos prazos constitucionais, o Presidente da República tem 15 dias úteis para sancioná-lo e/ou opor veto, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, da Constituição. Logo, mesmo em períodos de maior normalidade, sem o enfrentamento aos desafios que se descortinaram com a eclosão da pandemia em curso, é razoável que a União inicie o exercício financeiro sem PLOA promulgado.

A propósito, não rara é a aprovação do projeto de lei fora dos prazos constitucionais, mesmo em tempos de normalidade, em parte devido à sensibilidade da matéria, em parte, a alterações conjunturais que recomendam a revisão da estimativa de receitas ou mesmo alteração nas prioridades de gastos, e, também, em virtude das peculiaridades da tramitação legislativa no lócus de pluralidade que é Parlamento. Até então, não estaria autorizada a realização de despesas ou a assunção de compromissos, a teor do art. 167, inciso II, da Constituição Federal.

Naturalmente, a literalidade normativa provocaria danos irreparáveis ao interesse público primário e secundário. As instituições seriam sucateadas, os agentes públicos se defrontariam com enorme insegurança para garantir sua sobrevivência, e as políticas públicas sofreriam condição de continuidade. Nessa vereda, adotou-se olhadura menos positivista, que confrontou a literalidade do texto constitucional com a persecução do interesse coletivo.

A primeira institucionalidade defluente foi a autorização para a execução precária de despesas antes da entrada em vigor do orçamento para o exercício financeiro de referência. Isso vem ocorrendo crescentemente por meio de dispositivos próprios nas leis de diretrizes orçamentárias. Na LDO 2021, os limites para execução precária estão dispostos precisamente no art. 65, objeto de aperfeiçoamento com o PLN 1/2021, em comento.

A partir de 2019, outra variável passou a exigir engenhosidade no trato dos recursos públicos. Na ocasião, a perspectiva de descumprimento da regra de ouro em cerca de R\$ 250 bilhões levou a nova saída pouco ortodoxa: a inclusão de despesas condicionadas ao cumprimento do mandamento constitucional por que o crédito adicional correspondente, com finalidade precisa, fosse aprovado pelo Congresso Nacional, por maioria absoluta, porquanto o volume de recursos previstos com operações de crédito excedia aquele fixado para as despesas de capital (déficit do orçamento corrente).

Segundo o art. 12, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a regra de ouro deve ser observada no projeto de lei, obstando, pois, a previsão ainda no PLOA de que receitas de operações de crédito estivessem financiando despesas correntes. Isso importaria na elaboração de um orçamento desequilibrado, pois parte das despesas condicionadas é de natureza obrigatória, de execução cogente; são virtualmente incomprimíveis. Assim, ter-se-ia despesas fixadas acima das receitas previstas.

A opção tomada desde a LDO 2019 foi a de condicionar as despesas às operações de crédito que deveriam ser aprovadas seguindo o rito constitucional próprio, para aclarar qual seria a fonte de financiamento de tais despesas. Prestigiou-se, assim, a

especificação e a publicidade, e a oposição do desequilíbrio fiscal em órgão orçamentário próprio teve o condão de evidenciar o descompasso. Do ponto de vista jurídico, entretanto, tais programações não suplantam mera indicação.

Se a peça orçamentária tem se revestido de maior imperiosidade, rumando firme para configurar uma lei em sentido material (apesar de a obrigatoriedade das despesas decorrer da lei especial que as cria, e não da LOA), é vigoroso apontar, por outro lado, que parte do seu conteúdo ainda é bastante discricionária, autorizativa, não trespassando um ato-condição. As despesas que constam do orçamento como dependentes da aprovação de crédito por maioria absoluta, em razão da discorrida regra de ouro, são, nesse sentir, um nada jurídico, pois sequer autorizadas estão.

No entanto, a rigor do pré-falado art. 167, inciso II, da Constituição Federal, nem ao menos a execução na antevigência da LOA encontra guarida normativa estrita, mas o interesse público a consagrou na LDO. Avaliando de forma sistêmica, a paralisação do serviço público obstará a fruição de múltiplos direitos fundamentais declarados entre as cláusulas graníticas do Altiplano Constitucional. E, uma vez mais, e de forma ainda mais contundente, o Congresso Nacional foi provocado a anuir com uma saída singular para um problema de todo estravagante.

Alterar a fonte prevista para despesa corresponderia a um crédito suplementar, que pode ser autorizado na própria lei orçamentária, em exceção ao princípio da exclusividade, conforme referenda o art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Outras alterações sequentes igualmente caracterizam um crédito adicional, como a alteração do órgão orçamentário sem estar configurada extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento do órgão de origem (LDO 2021, art. 55). Portanto, a alteração proposta na LDO autoriza a abertura de um crédito que haveria de constar da LOA, por força do art. 165, § 8º, entretanto para suplementar dotações que nem ao menos existem, pois o PLOA segue em discussão.

Em síntese, pois, o que o art. 65 da LDO está autorizando de plano é um crédito especial para execução na antevigência, visto que nenhuma execução poderia

exceder os créditos orçamentários ou adicionais, conforme já discorrido (CF, art. 167, inciso II). É o que referenda o art. 166, § 8º, da Constituição Federal, para os recursos sem despesas correspondentes, no caso de veto a programação, emenda de cancelamento (nos termos do art. 40 da Resolução nº 1/2006-CN) ou rejeição do PLOA, para utilização em despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica (art. 41, inciso II, da Lei nº 4.320, de 1964), pela tão só razão de que a não aprovação do PLOA também importa em dotações não autorizadas para as despesas a contemplar.

Ocorre, contudo, que os créditos especiais também dependeriam de prévia e específica autorização legislativa, por endereçamento do mesmo do disposto no mesmo art. 166, § 8º, da Carta Magna. Isso vale para o que o projeto de lei apontou como despesa condicionada ou não, porquanto nenhuma delas esteja autorizada até a conclusão da tramitação legislativa.

O ineditismo em espécie do PLN 1/20201, pois, não diverge da autorização em gênero, constante do art. 65 da LDO em vigor, para execução na antevigência. A disposição em tese na LDO não constitui prévia e específica autorização legislativa sobre as despesas a financiar, posto que o constituinte originário não atribuiu a este diploma legal o condão de autorizar a abertura de crédito adicional. Sob essas condições, o que se tem é mais um contorno à complexa legislação de finanças públicas, agregando às autorizações precárias as despesas condicionadas, que adiante dependeriam de aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Ao se acolher a possibilidade de execução provisória autorizada pela LDO, chega-se, aí sim, ao caso específico. O instrumento técnico-jurídico adequado para alterar as fontes de financiamento de despesas ainda em discussão no PLOA seria a mensagem presidencial preconizada no art. 166, § 5º da Constituição. Entretanto, o art. 28 da Resolução nº 1/2006-CN veda a apreciação de mensagem modificativa após o início da votação do Relatório Preliminar ao PLOA na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Nesse contexto, muitas despesas essenciais e inadiáveis ficariam descobertas em horizonte próximo. O que o Governo ora patrocina é que a situação excepcional recomenda a ampliação das autorizações para execução precária, que per si não ressoa expressamente na Lei Maior. A digressão denota, assim, uma mutação constitucional ao, mantendo-se a letra crua da norma, trazer a lume novas conformações semânticas para acomodar necessidades coletivas inadiáveis.

À guisa de conclusão, resgate-se o argumento inicial de que o caso concreto regeu-se durante a calamidade pública decretada pelo Congresso Nacional (DL 6/2020), quando vigia o regime extraordinário fiscal estatuído pela Emenda Constitucional nº 106/2020. Nos termos do art. 4º da EC 106, estaria dispensada a observância da regra de ouro prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal. Ainda assim, por incerta prorrogação do quadro normativo inaugurado com o DL 6/2020, o Executivo adotou prudência ao apontar a necessidade de financiamento oneroso acima da capacidade de capitalização da União.

São os apontamentos para a apreciação do projeto em discussão.

Brasília, 30 de março de 2021.

OTÁVIO GONDIM PEREIRA DA COSTA

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos