

Nota Informativa

PLN 2/2021

Data do encaminhamento: 7 de abril 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 -LDO 2021.

Prazo para emendas: ainda aguardando despacho

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 Mensagem nº 124/2021, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 2021 (PLN 2/2021), 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”.

O projeto de lei visa a alterar o art. 126 da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor. O aperfeiçoamento proposto retira a obrigatoriedade de compensação, por meio de aumento de receita ou redução de despesa no valor correspondente, em caso de criação, aperfeiçoamento ou aumento de despesa discricionária ou que, em sendo obrigatória, o ato que a crie, aumente ou aperfeiçoe não fixe tal obrigação por período superior a dois exercícios financeiros, na forma como dispõe o art. 17 da

Lei de Responsabilidade Fiscal¹. Ao revés, em sendo discricionária, ou cuja a obrigação não se prolongue para além de dois exercícios, o PLN 2/2021 exige tão somente a apuração do impacto orçamentário e financeiro e a adequação às leis do sistema constitucional orçamentário (particularmente PPA, LDO e LOA), nos termos do art. 16 do mesmo diploma.

A propósito, conforme a Exposição de Motivos EM nº 00084/2021 ME, que acompanha a Mensagem, independentemente do que ora dispõe o art. 126 da LDO 2021, a medida que acarrete aumento de despesa deve ser compatível com as regras fiscais que limitam a programação orçamentária. Nesse sentir, submete-se à meta fiscal de que tratam o art. 4º, § 1º², e art. 5º, inciso I³, da LRF e o art. 2º (*caput*) da LDO 2021⁴. Igualmente devem obedecer aos limites individualizados referidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT⁵.

¹ **Art. 17.** Considera-se obrigatória de caráter continuado 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**.

² **Art. 4º** A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
(...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias **Anexo de Metas Fiscais**, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a **receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública**, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

³ **Art. 5º** O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da **compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas** constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

⁴ **Art. 2º** A elaboração e a aprovação do Projeto de **Lei Orçamentária de 2021** e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da **meta de déficit primário de R\$ 247.118.225.000,00** (duzentos e quarenta e sete bilhões, cento e dezoito milhões e duzentos e vinte e cinco mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

⁵ **Limite para despesas discricionárias**, por órgão e Poder discriminado no bojo do art. 107 do ADCT, **corrigido anualmente pelo IPCA** acumulado em 12 meses até junho do exercício financeiro anterior àquele a que se refere a LOA.

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 proposta veiculada no PLN sob análise é compatível com as normas vigentes para fins de promoção da responsabilidade fiscal. A LDO 2021, em verdade, foi mais severa fiscalmente do que a própria LRF, sem razão aparente para a inovação legislativa adotada.

Se uma despesa é discricionária, naturalmente não vincula a Administração, que poderá comprimi-la em caso de necessidade de condução do endividamento ou dos resultados fiscais aos limites legais. Neste caso, é despicienda qualquer medida compensatória que sobrepuje as necessidades próprias de se ofertar fontes para os créditos orçamentários ou adicionais correspondentes, quando for o caso, inclusive cancelamento compensatórios ou excesso de arrecadação, conforme largamente regulamentado nos certificados normativos de Direito Financeiro⁶.

⁶ Lei nº 4.320/1964:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os **provenientes de excesso de arrecadação;**

III - os **resultantes de anulação parcial ou total de dotações** orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

No caso de crédito extraordinário, a sua própria natureza recomenda a dispensa da indicação quando da abertura, dada a relevância e urgência da despesa imprevisível a acudir. Trata-se do silêncio eloquente reverberado no art. 167, inciso V, da CRFB. O dispositivo exige a indicação de fonte apenas e tão somente no caso de abertura de créditos suplementares ou especiais⁷. Exigência diversa na LDO seria exceder no zelo que não orientou o constituinte original, mais cauteloso com o financiamento das despesas necessárias ao enfrentamento de situações como guerra externa, calamidade pública ou comoção intestina⁸.

Se, entretanto, a despesa decorre de um ato normativo que cria para a Administração obrigação por sua execução em período inferior a dois exercícios

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Decreto-Lei nº 200/1967:

Art. 91. Sob a denominação de **Reserva de Contingência**, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos **recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais**.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988):

Art. 166, § 8º Os **recursos que**, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, **ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados**, conforme o caso, mediante **créditos especiais ou suplementares**, com prévia e específica autorização legislativa.

⁷ **Art. 167.** São vedados:

V - a abertura de crédito **suplementar ou especial** sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes**;

⁸ CRFB, art. 167, § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas **imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de **guerra, comoção interna** ou **calamidade pública**, observado o disposto no art. 62.

financeiros, tem-se que à lei material deva suceder o crédito adicional correspondente, para inaugurar ou ampliar a política pública, nos termos do art. 167, incisos I e II, da CRFB⁹. Este, por conseguinte, vigorará por todo o exercício financeiro e, em caso de situação urgente, relevante e imprevisível, ou mesmo de financiamento de despesa sem dotação na LOA, os créditos extraordinários ou especiais abertos no último quadrimestre do exercício são reabertos no limite do seu saldo¹⁰, aproximando o período de vigência do limite temporal para que as despesas obrigatórias não se caracterizem como de caráter continuado.

Portanto, considera-se que a matéria esteja suficientemente regulamentada pelos certificados normativos perenes, e o maior rigor na lei temporária não traz sensível benefício fiscal. Ao invés disso, promove desnecessário engessamento gerencial quando da necessidade de assunção de novos compromissos para enfrentamento do quadro atual de calamidade pública.

Brasília, 12 de abril de 2021.

OTÁVIO GONDIM PEREIRA DA COSTA

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁹ **Art. 167.** São vedados:

- I - o **início de programas ou projetos** não incluídos na lei orçamentária anual;
- II - a **realização de despesas ou a assunção de obrigações** diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

¹⁰ **CRFB, art. 167, § 2º** Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o **ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses** daquele exercício, caso em que, **reabertos nos limites de seus saldos**, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.