

# CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

21 DE MAIO DE 2019

Nota Técnica 125/2019  
(atualização da NT 32/2019)

Assunto: 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.

## Sumário

1.	Introdução .....	2
2.	Análise .....	3
2.1.	Efetiva necessidade de realização de operação de crédito acima do limite constitucional.....	7
2.2.	Possibilidade de troca de fontes .....	12
2.3.	A fonte de recursos indicada no projeto.....	13
2.4.	Possibilidade de composição de diferentes fontes de recursos para aprovação integral do projeto .....	14
2.5.	Possibilidade de aprovação parcial do projeto .....	15
2.6.	Insuficiência das dotações aprovadas na lei orçamentária anual .....	17
3.	Conclusão.....	19

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é uma atualização da Nota Técnica nº 32, de 17/04/2019.

O Poder Executivo encaminhou, por meio da Mensagem nº 80, de 13/03/2019<sup>1</sup>, 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”.

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
<b>Fundo do Regime Geral de Previdência Social</b>	201.705,3
Benefícios Previdenciários Urbanos	201.705,3
<b>Ministério da Cidadania - Administração Direta</b>	6.551,1
Transf. de Renda Diret. às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza	6.551,1
<b>Fundo Nacional de Assistência Social</b>	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

<sup>1</sup> O PL nº 4/2019-CN foi recebido pelo Congresso Nacional em 14/03/2019.

Unidade Orçamentária / Ação	R\$ milhões Suplementação
<b>Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia</b>	<b>3.531,3</b>
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
<b>Recursos sob Supervisão da STN - Ministério da Economia</b>	<b>7.127,9</b>
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
<b>TOTAL</b>	<b>248.915,6</b>

Fonte: PL nº 4/2019-CN.

## 2. ANÁLISE

O art. 167, inciso III, da Constituição 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, esse 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;

Quando do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2019 (PLDO 2019) ao Congresso Nacional, o Poder Executivo considerava publicamente, conforme o fez em coletiva de imprensa datada de 12/04/2019<sup>2</sup>, dificuldades para o cumprimento da regra de ouro no exercício de 2019.

Contudo, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda tinham percepções distintas quanto ao valor necessário de operações de crédito excedentes ao limite constitucional durante o exercício de 2019. O Ministério do Planejamento sempre projetou necessidades maiores de realização de operação de crédito por duas razões.

Uma delas, muito compreensível, diz respeito ao conservadorismo nas projeções de receita, que levou a que a proposta orçamentária para 2019 não contivesse estimativas relativas ao leilão de óleo excedente da área da cessão onerosa, por depender de acordo entre a União e a Petrobras sobre a revisão do contrato que celebraram em 2010. De acordo com matérias veiculadas na imprensa, a arrecadação com o leilão, previsto para 28/10/2019, deve alcançar cerca de R\$ 100 bilhões.

A outra razão se ampara no entendimento prevalecente, mas não unânime, de que a lei orçamentária não pode considerar estimativas de receitas a título de saldos de exercícios anteriores, uma vez que comporiam o superávit financeiro, cuja apuração definitiva ocorre ao final do exercício financeiro, sendo que a permissão expressa para a utilização desses recursos é para fins de abertura de créditos adicionais, em conformidade com o art. 43, §§ 1º e 3º da

---

<sup>2</sup> Apresentação disponível em <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2018/pldo2019.pdf> (p.8). Vide também a apresentação realizada pelo Ministro em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO em 06/06/2018, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2018/apresentacao-plo-2019-cmo-final.pdf> (pp.17-19). Acesso em 08/04/2019.

Lei nº 4.320/1964. Esse entendimento não autorizaria, por exemplo, que a lei orçamentária de 2019 incluísse nas estimativas de receita parte dos R\$ 169,3 bilhões que o Banco Central transferiu para a União em setembro de 2018<sup>3</sup>, mesmo com a certeza de que seria utilizada para reduzir o desequilíbrio da regra de ouro.

As dificuldades percebidas para a elaboração da proposta orçamentária para 2019 podem assim ser resumidas:

a) havia insuficiência de recursos da ordem de R\$ 254,3<sup>4</sup> bilhões para cobrir as despesas programadas para 2019;

b) a alternativa de obtenção de recursos por meio de operação de crédito estava esgotada em virtude de o montante necessário exceder o limite constitucional, sendo que a exceção de aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional, prevista no art. 167, inciso III, da Constituição, não se aplica à lei orçamentária, mas apenas a crédito suplementar ou especial apresentado já na vigência dos orçamentos;

c) cortes de despesas primárias correntes em montante suficiente para estabelecer o equilíbrio entre origens e aplicações de recursos não poderiam ser efetuados (umas por serem obrigatórias, outras por serem, apesar de caracterizadas como discricionárias<sup>5</sup>, necessárias ao funcionamento da administração pública federal e ao provimento mínimo dos serviços públicos por parte da União, inclusive por meio da colaboração com os setores público e privado);

---

<sup>3</sup> O Conselho Monetário Nacional aprovou, em 29/08/2018, as demonstrações contábeis do Banco Central relativas ao 1º semestre de 2018. O resultado positivo de R\$ 165,9 bilhões refere-se à soma do resultado operacional e do resultado com as reservas e *swaps* cambiais. O valor atualizado transferido pelo Banco Central em setembro de 2018 foi de R\$ 169,3 bilhões.

<sup>4</sup> Essa era a projeção da necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional, quando da apresentação do projeto de lei de diretrizes orçamentária para 2019 (PLDO 2019).

<sup>5</sup> É necessário observar que o montante das despesas discricionárias classificadas como outras despesas correntes (GND 3) autorizadas na lei orçamentária de 2019 alcança R\$ 89,4 bilhões, o que mostra que pouca contribuição poderia oferecer para suprir os recursos necessários para equilibrar origens e aplicações e, ao mesmo tempo, dar cumprimento ao limite constitucional estabelecido para a realização de operações de crédito.

d) todas as despesas que a administração pública planeja executar no exercício financeiro devem constar da lei orçamentária anual, não havendo fundamento para omitir parte delas, preocupação que encontra base nos arts. 4º e 6º da Lei nº 4.320/1964;

e) o equilíbrio orçamentário, que consiste na igualdade entre origens e aplicações de recursos, deve ser inevitavelmente observado (o que pode ser discutido, uma vez que o art. 7º, §1º, da Lei nº 4.320, de 1964, admite a ocorrência de déficit orçamentário, enquanto o § 2º do mesmo artigo não permite estimativas de receita de operação de crédito para a qual haja óbice jurídico para sua realização no exercício financeiro).

Por esses motivos, o Poder Executivo propôs e o Congresso Nacional aprovou diretriz orçamentária para permitir que o projeto e a lei orçamentária de 2019 pudessem considerar receitas e despesas condicionadas à aprovação de crédito adicional por maioria absoluta, por meio de crédito adicional a ser apresentado após a entrada em vigência dos orçamentos.

Dito de outro modo, a diretriz permitiu apenas que a lei orçamentária pudesse considerar projeções de receitas (não estimativas de receita)<sup>6</sup> de operações de crédito excedentes ao limite constitucional e projeções de despesas (não autorizações para despesa)<sup>7</sup> correspondentes às ações listadas na tabela 1, a serem “suportadas” por tais “recursos”.

Referida diretriz orçamentária consta do art. 21<sup>8</sup> da Lei nº 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

---

<sup>6</sup> Essas projeções não poderiam ser consideradas estimativas de receita, uma vez que impossível sua arrecadação no exercício financeiro.

<sup>7</sup> Essas projeções de despesa não podem ser consideradas autorizações visto que não podem ser objeto de empenho no exercício financeiro.

<sup>8</sup> Esse dispositivo correspondente ao proposto no PLDO 2019, salvo quanto à exigência de tais receitas e despesas condicionadas constarem da lei orçamentária em órgão orçamentário específico.

suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

Como se observa, a solução dada pela LDO 2019 permitiu a elaboração da lei orçamentária com o equilíbrio apenas aparente entre as origens e aplicações de recursos. De fato, considerando-se que as receitas de operação de crédito meramente projetadas na lei orçamentária não podem ser realizadas, é inegável a insuficiência de recursos para cobrir todas as despesas imputáveis ao exercício de 2019 que União inevitavelmente deve realizar.

## 2.1. EFETIVA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL

O fato de a LDO 2019 permitir e a LOA 2019 considerar projeções de receita de operações de crédito acima do limite constitucional da ordem de R\$ 248,9 bilhões não significa que seja essa a atual necessidade de recursos.

Nesse sentido, é indispensável destacar que na apresentação do Relatório do Tesouro Nacional de fevereiro de 2019<sup>9</sup>, página 20, projeta-se para 2019, após o cômputo de recursos oriundos de transferências do Banco Central<sup>10</sup> (R\$ 166,7 bilhões<sup>11</sup>) e de outras fontes<sup>12</sup> (R\$ 13,1 bilhões), descumprimento da regra de ouro no montante de R\$ 95,7 bilhões (R\$ 110,4 bilhões na projeção de março/2019).

A figura a seguir apresentada é o espelho daquela que consta da referida apresentação.

---

<sup>9</sup> Divulgado em 28/03/2019, o documento encontra-se disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>.

<sup>10</sup> Fonte de recursos 52 - Resultado do Banco Central.

<sup>11</sup> O saldo dos recursos transferido em setembro de 2018 é de R\$ 141,2 bilhões. Em março de 2019 ocorreu transferência de R\$ 26,0 bilhões referentes ao resultado do Banco Central no segundo semestre, após atualizações (o CMN aprovou o resultado do Banco Central de R\$ 25,6 bilhões referente a esse período).

<sup>12</sup> Fontes de recursos 59 - Retorno de Operações de Crédito, 73 - Retorno de Operações de Crédito - Estados e Municípios e 97 - Dividendos.



## Regra de Ouro Art. 167 da Constituição Federal

Suficiência da Regra de Ouro: (Despesa de Capital – Receita com Op. de Crédito)  
2019 – R\$ Bilhões – A preços correntes

Discriminação	2019		
	Cenário Anterior	Cenário Atual	Diferença
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a - b)	1.039,4	1.086,6	47,2
Receitas de Operações de Crédito do Exercício (a)	850,3	910,4	60,2
Varição de Saldo da sub-conta da Dívida (b)	-189,2	-176,2	13,0
Despesas de Capital (II)	791,7	811,1	19,4
Investimentos	36,2	33,2	-3,0
Inversões Financeiras	81,8	73,8	-8,0
Amortizações	673,7	704,1	30,4
Margem da Regra de Ouro (III = II - I)	-247,8	-275,5	-27,8
Resultado do Banco Central - Fonte 152 (IV)	141,2	166,7	25,5
Outras fontes*	12,7	13,1	0,4
Margem da Regra de Ouro considerando Resultado do BC e Outras Fontes	-93,9	-95,7	-1,8

\* Fontes: 59 - Retorno de Op. Crédito; 73 - Retorno de Op. Crédito Estados e Municipais; 97 - Dividendos

Fonte: Tesouro Nacional



A projeção atual mostra uma insuficiência de R\$ 95,7 bi para o cumprimento da Regra de Ouro em 2019.

O governo considera a utilização em 2019 de recursos do resultado do balanço BC do 1º semestre de 2018. Além disso, outras medidas de equacionamento para assegurar o cumprimento da regra de ouro em 2019 incluem:

- Concessões ainda não consideradas nas projeções fiscais, em particular as relacionadas ao setor de petróleo e gás;
- Cancelamento de RAPs (Dec. 9.428 de 2018);
- Antecipação do cronograma de pagamento da dívida remanescente do BNDES; e
- Otimização de fontes e desvinculação de recursos.

Resumo do RTN | 20

Observe-se que as notas relativas à tabela constante da figura apresentada dão conta de que diversas outras medidas estão sendo consideradas para o cumprimento da regra de ouro no exercício de 2019:

Além disso, outras medidas de equacionamento para assegurar o cumprimento da regra de ouro em 2019 incluem:

- Concessões ainda não consideradas nas projeções fiscais, em particular as relacionadas ao setor de petróleo e gás;
- Cancelamento de RAPs (Dec. 9.428 de 2018);
- Antecipação do cronograma de pagamento da dívida remanescente do BNDES; e
- Otimização de fontes e desvinculação de recursos.

Então, não se justifica o envio do PL nº 4/2019-CN no valor de R\$ 248,9 bilhões, pelo menos no que se refere ao montante das operações de crédito, uma vez que a necessidade atual, na pior das hipóteses, é de apenas R\$ 95,7 bilhões (R\$ 110,4 bilhões na projeção de

março/2019). Quanto a esse fato, a Exposição de Motivos, datada de 11/03/2019, nada menciona<sup>13</sup>.

Conforme notícias veiculadas pela imprensa, o Ministério da Economia tem se mostrado otimista com a possibilidade de realizar leilão do excedente de petróleo da área da cessão onerosa, o que pode gerar arrecadação de cerca de R\$ 100,0 bilhões, bem como de acelerar a devolução de recursos à União pelo BNDES, o que pode alcançar outros R\$ 100,0 bilhões, além dos R\$ 26,6 bilhões<sup>14</sup> previstos para o ano em curso. O Ministro também anunciou que os bancos públicos deverão devolver cerca de R\$ 80 bilhões referente a instrumentos híbridos de capital e dívida celebrados com a União, e que estima que outros R\$ 80 bilhões sejam obtidos com privatizações<sup>15</sup>.

Além desses recursos, a União poderá contar com outros valores que podem ser utilizados no equacionamento do problema, como os disponibilizados a partir do cancelamento de restos a pagar e, conforme mencionado na apresentação do Resultado do Tesouro Nacional, da otimização de fontes e desvinculação de recursos<sup>16</sup>. Como se pode observar, a atual necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional, de cerca de R\$ 95,7 bilhões (R\$ 110,4 bilhões na projeção de março/2019), poderá sofrer fortes reduções, ou mesmo ser eliminada.

---

<sup>13</sup> Quando da elaboração da Exposição de Motivos, a projeção da necessidade de operações acima do limite constitucional em 2019 era de R\$ 93,9 bilhões, conforme apresentação do Resultado do Tesouro Nacional de janeiro de 2019, divulgado em 27/02/2019.

<sup>14</sup> Conforme noticiado na imprensa, esse seria o valor previsto em cronograma definido durante o governo anterior. O valor não está especificado na LOA 2019, mas esta apresenta estimativa de receita, na unidade orçamentária “75101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, de R\$ 40,8 bilhões referentes ao recebimento de empréstimos de médio e longo prazos, sendo R\$ 23,4 bilhões de amortização e R\$ 17,5 bilhões de juros e outros encargos. A Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2019 informa que o montante de R\$ 40,8 bilhões abrange as devoluções do BNDES.

<sup>15</sup> Conforme noticiado em <https://www.valor.com.br/brasil/6202839/guedes-bancos-terao-que-despedalar-e-devolver-recursos-uniao>. Acesso em 09/04/2019.

<sup>16</sup> Salvo quanto a vinculações constitucionais, a desvinculação tem sido efetuada por disposição legal.

É relevante apontar que a realização das operações de crédito previstas no PL nº 4/2019-CN, claramente acima dos montantes necessários, implica elevados custos para as já combalidas finanças da União. Caso ocorra a emissão de títulos da dívida pública no montante solicitado de R\$ 248,9 bilhões, haverá custo adicional em torno de R\$ 23,2 bilhões anuais para o Erário com os juros incidentes<sup>17</sup>. Além disso, o estoque da dívida pública federal aumentará, apenas com essas emissões, cerca de 6,6%, ultrapassando o patamar de R\$ 4 trilhões.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias<sup>18</sup> do 1º bimestre de 2019, documento divulgado pelas Secretarias de Orçamento Federal (SOF) e do Tesouro Nacional (STN), contém informações semelhantes às constantes da mencionada apresentação do Resultado do Tesouro Nacional, inclusive tabela como a da figura apresentada.

Os trechos desse Relatório abaixo transcritos corroboram as informações constantes da apresentação do Resultado do Tesouro Nacional.

85. Para o ano de 2019, o cenário do Tesouro Nacional para a execução orçamentária resulta em uma estimativa de insuficiência da margem da regra de ouro em R\$ 275,5 bilhões. Este número tende a se reduzir para R\$ 95,7 bilhões em função da utilização dos recursos advindos do resultado positivo do Banco Central e de outras fontes superavitárias de 2018, conforme se processe, nos próximos meses, a apuração e alocação do superávit financeiro do exercício anterior.

(...)

88. Algumas medidas ainda podem ajudar a equacionar a estimativa de insuficiência da margem da regra de ouro para este exercício de 2019, a exemplo das seguintes: (i) concessões ainda não consideradas nas projeções fiscais, em particular as relacionadas ao setor de petróleo e gás; (ii) liberação de fontes vinculadas a restos a pagar (RAP) em decorrência da nova metodologia para os RAPs (Decreto 9.428, de

---

<sup>17</sup> Considerando o custo médio acumulado em 12 meses da dívida pública mobiliária federal interna apurado em janeiro de 2019, de 9,32% ao ano. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/a-divida-em-grandes-numeros>. Acesso em 09/04/2019.

<sup>18</sup> De divulgação bimestral, o Relatório de Avaliação é o documento com base no qual se atualiza a programação financeira, ocasião em que se pode determinar limitação de empenho e movimentação financeira com fundamento no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000.

28 de junho de 2018; (iii) antecipação do cronograma de pagamento da dívida remanescente do BNDES; e (vi) otimização da alocação de fontes orçamentárias e desvinculação de recursos para reduzir a necessidade da utilização das fontes da dívida pública para pagamento de outras despesas que não sejam inerentes à administração da dívida, a exemplo dos esforços realizados em 2018 para equacionamento da regra de ouro.

89. Vale destacar que a adoção de medidas para liberar fontes existentes que estão indisponíveis no caixa, principalmente devido a vinculações, pode criar meios para a execução de despesas orçamentárias que, de outra forma, teriam que ser financiadas por meio da emissão de dívida, com impacto negativo na regra de ouro.

Contudo, há no Relatório um trecho com o qual não se pode concordar em virtude de contrariar as evidências trazidas pelo próprio documento.

86. Ressalte-se, no entanto, que para equilibrar a regra de ouro na LOA 2019 será necessária a aprovação pelo Congresso Nacional de um crédito suplementar no valor de R\$ 248,9 bilhões, que é o valor de despesas condicionadas que seriam pagas por meio de receitas de operações de crédito. A necessidade desse crédito suplementar existe independentemente de mudanças de cenários ocorridas durante a execução do orçamento. Assim, apesar de, na prática, as fontes superavitárias de 2018 disponíveis para a dívida reduzirem a margem de insuficiência da regra de ouro em 2019, o governo ainda precisará, por força da LDO e da LOA, aprovar R\$ 248,9 bilhões de crédito suplementar.

De fato, estando demonstrada que a atual necessidade de realização de operação de crédito acima do limite constitucional já caiu para R\$ 95,7 bilhões no exercício de 2019 (R\$ 110,4 bilhões na projeção de março/2019), podendo sofrer novas reduções e até mesmo chegar a ser afastada por completo, não faz sentido algum o Congresso Nacional aprovar montante igual a R\$ 248,9 bilhões.

Não é verdade que R\$ 248,9 bilhões de operações de crédito acima do limite constitucional deve ser aprovada por força da LDO e da LOA<sup>19</sup>. Houvesse necessidade de realizá-las, poderia sim o Congresso Nacional autorizá-las com fundamento, acima de tudo, no art. 167, inciso III, da Constituição. As disposições da LDO e da LOA constituíram até aqui tão somente instrumento para permitir que projeções de receita (não estimativas de receita) e projeções de despesa (não autorizações de despesa) fossem incluídas na lei orçamentária anual, de modo que os orçamentos fiscal e da seguridade social pudesse ter a aparência de equilíbrio (com origens iguais às aplicações) e completude (todas as receitas e, principalmente, todas as despesas).

## 2.2. POSSIBILIDADE DE TROCA DE FONTES

O Ministro da Economia, em diversos de seus pronunciamentos sobre privatizações, gestão fiscal e reformas necessárias, tem enfatizado a necessidade de redução da dívida pública. Então, não há razão para solicitar ao Congresso Nacional autorização para realizar operações de crédito em montante que sabidamente não será necessário.

Ponderações têm sido apresentadas no âmbito técnico no sentido de que, a despeito na desnecessidade parcial ou total da realização de operação de crédito acima do limite constitucional, a previsão na LDO e na LOA levam a que o crédito suplementar deve ser apreciado pelo Congresso Nacional com as características constantes do projeto. Após sua

---

<sup>19</sup> Importa observar que o PL nº 5/2019-CN (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). Esse dispositivo tem a importância de mostrar que o Poder Executivo percebeu que isso não pode ser tratado de outra maneira, devendo a realização de operação de crédito ser autorizada no montante necessário. Na verdade, independentemente dessa nova diretriz orçamentária, com fundamento no dispositivo constitucional, a autorização para a realização de operação de crédito em 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.

aprovação, as fontes de recursos seriam trocadas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) com fundamentos em autorizações previstas na LDO 2019.

Cabe questionar, quanto a essas reflexões, sobre se vale a pena negligenciar a transparência. Não corresponde à verdade o pensamento segundo o qual, independentemente de haver condições para o cumprimento da regra de ouro, é necessário que o Congresso Nacional aprove a realização de operações de crédito acima do limite da regra de ouro. Essa afirmação é totalmente descabida.

### 2.3. A FONTE DE RECURSOS INDICADA NO PROJETO

O art. 2º do projeto considera como fonte de recursos o cancelamento de programações incluídas na lei orçamentária de 2019 com fundamento no art. 21 da LDO 2019.

Há equívoco nessa indicação, pois tratando-se de crédito suplementar apresentado com base no art. 167, inciso III, da Constituição, espera-se que a fonte de recursos seja justamente o montante de operações de crédito excedente ao limite constitucional, a qual não pode estar dissociada da finalidade específica.

Os cancelamentos teriam não o propósito de levantar fonte de recursos, mas cumpriria mero efeito compensatório. Na verdade, esses cancelamentos não decorrem do disposto no art. 107, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que não incidem sobre despesas autorizadas na lei orçamentária.

Tais cancelamentos representam muito mais uma baixa incidente sobre projeções de despesas, não dotações orçamentárias, albergadas em unidade orçamentária fictícia denominada “Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”.

Então, seriam necessários ajustes no PL nº 4/2019-CN, no sentido de mencionar no art. 2º as reais fontes de recursos, isto é, as operações de crédito, desde que no montante necessário ao suporte das despesas, e outras fontes que venham a ser admitidas, conforme mencionado no item 2.4 desta nota técnica. O art. 3º, por sua vez, deve fazer referência aos

cancelamentos compensatórios, os quais, se não decorrem de imposição normativa, ao menos atendem à boa técnica orçamentária<sup>20</sup>.

#### 2.4. POSSIBILIDADE DE COMPOSIÇÃO DE DIFERENTES FONTES DE RECURSOS PARA APROVAÇÃO INTEGRAL DO PROJETO

Conforme mencionado na seção 2.1 desta nota técnica, a atual necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional, de R\$ 95,7 bilhões (R\$ 110,4 bilhões na projeção de março/2019), pode sofrer importantes reduções ou mesmo ser afastada por completo.

Todavia, faz-se necessário observar que, no que se refere às despesas, a necessidade de suplementação não muda, permanecendo em R\$ 248,9 bilhões.

Então, não havendo razão para autorizar operações de crédito no montante proposto no projeto, este poderá sofrer ajustes durante sua tramitação na CMO e no Plenário do Congresso Nacional. Com base em informações mais atualizadas, a serem obtidas junto ao Ministério da Economia, quanto à efetiva necessidade de realização de operações de crédito, bem como sobre outras fontes de recursos que possam ser utilizadas, os seguintes ajustes podem ser efetuados no projeto de lei:

- I) composição de fontes de recursos, mantendo-se parcela de operação de crédito acima do limite constitucional, de modo que toda a aprovação do projeto continuará dependendo de quórum especial;
- II) composição de fontes de recursos, sem parcela de operação de crédito, caso afastada por completo sua necessidade, de modo que a aprovação do projeto passa a depender de maioria simples.

---

<sup>20</sup> A boa técnica orçamentária não prevê a inclusão de projeções de despesas que não possam ser objeto de empenho, liquidação e pagamento, salvo no que se refere às reservas de contingência.

Caso se demonstre inviável o ajuste a que se refere o item I, a solução poderá ser o desmembramento do projeto em dois, de modo que um teria suporte das operações de crédito acima do limite constitucional, enquanto o outro seria coberto por outras fontes de recursos. Um dependeria da maioria absoluta para aprovação. O outro, da maioria simples.

Observe-se que a parcela do superávit financeiro da União correspondente à transferência do resultado do Banco Central no exercício de 2018 (fonte 352) é de R\$ 141,2<sup>21</sup> bilhões. Esse valor pode ser considerado na composição de fontes mencionadas no item I. Embora esses recursos sejam vinculados ao pagamento do serviço da dívida, conforme art. 3º da Lei nº 11.803/2008 e art. 2º, § 2º, da Lei nº 13.820/2019, sua indicação como fonte de recursos para suportar as despesas objeto do PL nº 4/2019 é viável em virtude de o art. art. 46, § 15, da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019) permitir troca de fontes quando da abertura de crédito adicional.

Assim, o fato de parte das fontes de recursos ser constituída por transferências do Banco Central (superávit financeiro) não impede que as despesas suplementadas continuem sendo custeadas pela fonte 144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, pois isso deixa implícita a troca de fonte admitida na LDO 2019<sup>22</sup>.

## 2.5. POSSIBILIDADE DE APROVAÇÃO PARCIAL DO PROJETO

Outra solução a ser considerada no âmbito do Congresso Nacional é a aprovação parcial do PL nº 4/2019-CN, em valor correspondente à real necessidade de realização de operação de crédito acima do limite constitucional. Propõe-se manter, todavia, o

---

<sup>21</sup> Conforme Relatório Resumido de Execução Orçamentária de fevereiro/2019 e Tesouro Gerencial (17/05/2019).

<sup>22</sup> Após a aprovação do PL nº 4/2019-CN, para atender à troca de fonte aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo deverá alocar os recursos da fonte 352 em despesas referentes ao serviço da dívida, liberando delas recursos da fonte 144. Há disponível para empenho na fonte 144 (em 19/05/2019) o valor de R\$ 189,8 bilhões nas ações “Serviços da Dívida Pública Federal Externa” (R\$ 24,2 bilhões) e “Serviços da Dívida Pública Federal Interna” (R\$ 165,6 bilhões).



cancelamento integral das programações condicionadas, constantes do Anexo I (R\$ 248,9 bilhões).

A aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta do Poder Legislativo é indispensável somente quando a despesa tiver que ser suportada por operações de crédito que superem o limite constitucional. Na verdade, tratando-se de despesa primária obrigatória, a lei orçamentária de 2019, por meio de seu art. 4º, inciso II, alínea *a*, autoriza ao Poder Executivo a abertura de crédito por ato próprio, desde que possa contar com outras fontes de recursos:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei, desde que (...) observados (...) e as seguintes condições:

(...)

II - suplementação de dotações classificadas com “RP 1”, destinadas:

a) a despesas constantes de item do Quadro 9 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, exceto as que possam ser suplementadas com fundamento nas demais alíneas deste inciso, mediante a utilização de recursos provenientes de:

1. anulação de 20% (vinte por cento) das dotações consignadas em “RP 1”;
2. anulação de dotações classificadas com “RP 2” e “RP 3”;
3. reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no § 2º do art. 12 da LDO-2019; e
4. superavit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2018, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964.

É verdade que o § 13 do art. 4º da LOA 2019 estabelece que a autorização para a abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo não se aplica às dotações com fonte de recursos 944 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações - Condicionados”. No caso, não se admite que a anulação dessas dotações possa ser considerada fonte de recursos para a abertura de crédito suplementar por ato próprio, ou o seu cancelamento ser considerado para fins compensatórios. Trata-se de estabelecer o óbvio uma vez que, não havendo recursos alocados a essas “programações condicionadas” na LOA 2019, o cancelamento das “dotações” jamais poderia gerar fontes que pudessem suportar despesas autorizadas por crédito suplementar, independentemente do instrumento utilizado (decreto ou projeto de lei, a ser aprovado por maioria simples ou absoluta). Também não teria qualquer relevância o cancelamento compensatório das “programações condicionadas” em virtude de a despesa, embora sua projeção conste da lei orçamentária, carecer justamente de autorização orçamentária.

De todo modo, para evitar polêmicas quanto ao significado do § 13 do art. 4º da LOA 2019, propõe-se que as programações condicionadas elencadas no Anexo I sejam integralmente canceladas, mesmo no caso de aprovação parcial do projeto.

Necessário destacar, no entanto, que o Poder Executivo interpreta de modo diverso a autorização contida no art. 4º da LOA 2019 e considera inviável a abertura de crédito suplementar por decreto no que se refere às despesas objeto do PL nº 4/2019-CN, ainda que haja outros recursos que possam suportá-las. Então, a via do ato próprio para a abertura do crédito adicional pode se mostrar prejudicada e inviabilizar a autorização para a realizar de despesas obrigatórias.

## 2.6. INSUFICIÊNCIA DAS DOTAÇÕES APROVADAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

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

*Tabela 2 – Despesas condicionadas à aprovação do PL nº 4/2019-CN 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		Parcela da Despesa Autorizada na LOA 2019		
		Valor (b)	%	Valor (c = a - b)	%	Suficiência em Meses
<i>Benefícios Previdenciários do RGPS</i>	637.851,9	201.705,3	31,6	436.146,7	68,4	8,2
<i>Compensação ao FRGPS (Lei 12.546/2011)</i>	9.973,9	2.474,2	24,8	7.499,6	75,2	9,0
<i>BPC/RMV (LOAS)</i>	60.234,3	30.000,0	49,8	30.234,3	50,2	6,0
<i>Bolsa Família</i>	30.035,7	6.551,1	21,8	23.484,6	78,2	9,4
<i>Subsídios e Subvenções Econômicas</i>	15.773,2	8.185,0	51,9	7.588,2	48,1	5,8
<i>Total</i>	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 abertura do crédito suplementar é indispensável. No entanto, deve-se buscar solução que evite a autorização para a realização 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 de realizá-las não ultrapassa R\$ 95,7 bilhões (R\$ 110,4 bilhões na projeção de março/2019), conforme já mencionado nesta nota técnica.

### 3. CONCLUSÃO

O fato de a LDO 2019 permitir e a LOA 2019 considerar projeções de receita de operações de crédito acima do limite constitucional da ordem de R\$ 248,9 bilhões não significa que seja essa a atual necessidade.

Na apresentação do Relatório do Tesouro Nacional de fevereiro de 2019, bem como no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º bimestre, projeta-se para o exercício financeiro, após o cômputo de recursos oriundos de transferências do Banco Central (R\$ 166,7 bilhões) e de outras fontes (R\$ 13,1 bilhões), descumprimento da regra de ouro no montante de R\$ 95,7 bilhões (R\$ 110,4 bilhões na projeção de março/2019).

Ademais, nesses documentos diversas medidas não consideradas com vistas ao cumprimento pleno da regra de ouro no exercício de 2019: (i) concessões ainda não consideradas nas projeções fiscais, em especial quanto ao setor de petróleo e gás; (ii) cancelamento de restos a pagar; (iii) antecipação do cronograma de pagamento da dívida do BNDES junto à União; e (iv) otimização de fontes e desvinculação de recursos.

No entanto, contra todas as evidências, trecho do Relatório de Avaliação prevê que “apesar de, na prática, as fontes superavitárias de 2018 disponíveis para a dívida reduzirem a margem de insuficiência da regra de ouro em 2019, o governo ainda precisará, por força da LDO e da LOA, aprovar R\$ 248,9 bilhões de crédito suplementar”. Ora, estando demonstrada que a atual necessidade de realização de operação de crédito acima do limite constitucional já caiu para R\$ 95,7 bilhões no exercício de 2019 (R\$ 110,4 bilhões na projeção de março/2019), podendo sofrer novas reduções e mesmo chegar a ser afastada por completo, não faz sentido algum o Congresso Nacional aprovar montante igual a R\$ 248,9 bilhões.

Conforme notícias veiculadas pela imprensa, o Ministério da Economia tem se mostrado otimista com possibilidade de realizar leilão do excedente de petróleo da área da cessão onerosa, o que pode gerar arrecadação de cerca de R\$ 100,0 bilhões, bem como de acelerar a devolução de recursos à União pelo BNDES, o que pode alcançar outros R\$ 100,0

bilhões, além dos R\$ 26,6 bilhões previstos para o ano em curso. O Ministro também anunciou que os bancos públicos deverão devolver cerca de R\$ 80 bilhões referente a instrumentos híbridos de capital e dívida celebrados com a União, e que estima que outros R\$ 80 bilhões sejam obtidos com privatizações.

Assim, com base em informações mais atualizadas, a serem obtidas junto ao Ministério da Fazenda, quanto à real necessidade de realização de operações de crédito, bem como sobre outras fontes de recursos que possam ser utilizadas, os seguintes ajustes poderiam ser efetuados no projeto de lei:

I) composição de fontes de recursos, mantendo-se parcela de operação de crédito acima do limite constitucional, de modo que a aprovação do projeto continuará dependendo de quórum especial;

II) composição de fontes de recursos, sem parcela de operação de crédito, caso afastada por completo sua necessidade, de modo que a aprovação do projeto passa a depender de maioria simples.

Caso se demonstre inviável o ajuste a que se refere o item I, a solução poderá ser o desmembramento do projeto em dois, de modo que um teria suporte das operações de crédito acima do limite constitucional, enquanto o outro seria coberto por outras fontes de recursos. Um dependeria da maioria absoluta para aprovação. O outro, da maioria simples.

Observe-se que a parcela do superávit financeiro da União correspondente à transferência do resultado do Banco Central no exercício de 2018 (fonte 352) é de R\$ 141,2 bilhões. Esse valor pode ser considerado na composição de fontes mencionadas no item I. Embora esses recursos sejam vinculados ao pagamento do serviço da dívida, conforme art. 3º da Lei nº 11.803/2008 e art. 2º, § 2º, da Lei nº 13.820/2019, sua indicação como fonte de recursos para suportar as despesas objeto do PL nº 4/2019-CN é viável em virtude de o art. 16, § 5º, da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019) permitir troca de fontes quando da abertura de crédito adicional.

Assim, o fato de parte das fontes de recursos ser constituída por transferências do Banco Central (superávit financeiro) não impede que as despesas suplementadas continuem sendo custeadas pela fonte 144 – Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, pois isso deixa implícita a troca de fonte admitida na LDO 2019.

É relevante apontar que a realização das operações de crédito previstas no PL nº 4/2019-CN, claramente acima dos montantes necessários, provocará encargos adicionais em torno de R\$ 23,2 bilhões anuais e aumentará, apenas com as emissões de títulos, o estoque da dívida pública federal em torno de 6,6%, ultrapassando o patamar de R\$ 4 trilhões.

Cumprir observar serem necessários ajustes no PL nº 4/2019-CN, no sentido de mencionar no art. 2º as reais fontes de recursos que devem suportar as despesas. O art. 3º, por sua vez, deve fazer referência aos cancelamentos compensatórios.

Por fim, deve-se destacar que, tratando-se de despesas obrigatórias, é imperiosa a aprovação do crédito adicional, no que diz respeito às dotações suplementadas. Deve-se alertar, quanto a esse fato, que as dotações já autorizadas na lei orçamentária para as ações que o PL nº 4/2019-CN pretende suplementar são suficientes, em média, para a cobertura das respectivas despesas por apenas oito meses. 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 apenas 5,8 meses.

**MAURÍCIO FERREIRA DE MACÊDO**  
**Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos**