

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

25 DE NOVEMBRO DE 2022

Nota Técnica 0185/2022

Análise dos termos do Substitutivo ao PLN
39/2022 aprovado em 23/11/2022 pela Comissão
Mista de Planos, Orçamentos Públicos e
Fiscalização (CMO).



As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal - Conorf.

O trabalho produzido no âmbito da Conorf, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão do exercício do mandato, mantendo-se sob a salvaguarda do § 6º do art. 53 da Constituição Federal. A permissão de sua reprodução deve ser requisitada ao solicitante do trabalho.

1. INTRODUÇÃO

O Consultor-Geral de Orçamentos, por meio da STO 2022-01556, solicita elaboração de Nota Técnica com o objetivo de analisar o Substitutivo aprovado em 23/11/2022 pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) referente ao PLN 39/2022, que “Altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022”.

2. ANÁLISE

2.1. Do PLN 39/2022

O Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 39, de 2022 – CN com o objetivo de alterar o § 2º do art. 44 da Lei 14.194, de 2021 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 - LDO 2022, para ampliar o prazo para encaminhamento de projetos de lei de abertura de créditos suplementares e especiais ao Congresso Nacional, de 15 de outubro de 2022 para 30 de novembro de 2022.

Segundo a EM nº 00372/2022 ME, que acompanha o projeto, essa alteração seria necessária em razão da necessidade de se aguardar a elaboração do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, a que se refere o § 4º do art. 62 da LDO 2022, relativo ao quinto bimestre deste exercício, documento que foi publicado recentemente, em 22/11/2022.

De posse da avaliação contida no referido relatório, o Poder Executivo teria maior precisão para indicar a necessidade de suplementação de dotações destinadas a despesas primárias obrigatórias que, eventualmente, não possa ser efetuada por ato próprio, nos termos do disposto no inciso II do *caput* do art. 4º da Lei 14.303, de 21 de janeiro de 2022, Lei Orçamentária de 2022 – LOA 2022, além de segurança quanto a necessidades supervenientes de se constituir dotações para fazer face a novas despesas obrigatórias.

O PLN 39/2022 foi apreciado na CMO em 23/11/2022 e aprovado na forma do Substitutivo apresentado pelo relator, deputado AJ Albuquerque. A alteração proposta pelo

Executivo no projeto de lei foi mantida no texto do Substitutivo. O projeto aguarda agora apreciação do Plenário do Congresso Nacional. Vale ressaltar, no entanto, que se não houver sanção presidencial do projeto em tela até o dia 30 de novembro do corrente, haverá perda do objeto quanto a essa alteração, pois o novo prazo para o encaminhamento de créditos adicionais ao Congresso Nacional estará superado.

O Substitutivo ao PLN 39/2022 aprovado na CMO modifica, além do § 2º do art. 44, outros dispositivos da LDO 2022, que serão analisados a seguir.

2.2. ALTERAÇÃO DO ART. 41

*“Art.41
.....
§10.....
.....
II - envolver empresas financeiras para enquadramento nas regras do Acordo de Basileia e as Empresas Públicas, vinculadas ao Setor Estratégico de Defesa.” (NR)*

O art. 41 da LDO 2022 disciplina a abrangência do Orçamento de Investimento. A alteração proposta no inciso II visa possibilitar o recebimento, por parte de empresas públicas vinculadas ao Setor Estratégico de Defesa, de aportes da União para futuro aumento de capital. Pelas regras atuais, além das empresas estatais incluídas no Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 9.491, de 1997, esse tipo de aporte de recursos somente pode ser efetuado em favor de empresas recém-criadas ou de empresas financeiras, quando necessário para se enquadrarem nas regras do Acordo de Basileia.

Essa alteração decorreu da aprovação da emenda apresentada pelo Deputado Cleber Verde. Segundo a justificativa apresentada pelo autor da emenda,

“... a proposta tem por objetivo possibilitar às empresas públicas, vinculadas ao Setor Estratégico de Defesa, receberem eventuais aportes para investimento na consecução de Projetos, como os NPA 500-BR, sem a obrigação de estarem incluídas no Programa Nacional de Desestatização. Particularmente quanto às empresas estatais não dependentes, vinculadas ao Ministério da Defesa, torna-se de fundamental importância que tais empresas possam exercer suas

finalidades potencializadas por iniciativas como a possibilidade de aumento de capital, dado que agem em um ambiente atípico, configurado por falhas de mercado, claramente um monopólio, onde só existe o Estado brasileiro como cliente de seus produtos e serviços”.

Vale destacar que, em conformidade com o inciso IV do § 6º do art. 107 do ADCT, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes não são submetidas aos limites individualizados para despesas primárias de que tratam os incisos I a V do art. 107 do ADCT, cujo somatório constitui o teto de gastos da União.

2.3. ALTERAÇÃO DE REGRAS PARA A APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO TETO DE GASTOS

O Substitutivo ao PLN 39/2022 aprovado pela CMO traz alterações nas regras atuais constantes da LDO 2022 que tratam da apuração dos limites individualizados de que tratam os incisos I a V do art. 107 do ADCT, bem como dos instrumentos utilizados durante o exercício financeiro para assegurar que as projeções referentes às despesas primárias permaneçam compatíveis com esses limites.

Para o exercício de 2022, de acordo com o item 99 do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, previsto no art. 62 da LDO 2022, relativo ao 5º bimestre,

“...o valor da dotação autorizada compatível com o Teto de Gastos, em observância ao § 5º do art. 107 do ADCT, e em referência ao disposto na alínea “b” do inciso II do § 1º do art. 4º da LOA 2022, equivale a R\$ 1.676.691,9 milhões, sendo R\$ 1.603.976,3 milhões no âmbito do Poder Executivo.” (grifei).

O importante quanto às alterações propostas pelo Substitutivo ao PLN 39/2022 é verificar se o Executivo, a partir das novas regras, será capaz de demonstrar que a abertura de créditos adicionais destinados a despesas primárias sujeitas ao teto de gastos não leva a que seja superado o montante de dotação acima indicado, **sem que se altere os critérios historicamente utilizados para definir as despesas que serão computadas e os ajustes possíveis já praticados em concordância com o que permite a Constituição.**

A regra geral é de que, havendo a necessidade de se ampliar dotações destinadas a despesas primárias, outras dotações primárias devem ser canceladas, de modo a manter a compatibilidade entre a despesa autorizada e o teto de gastos, regra observada desde a elaboração e a aprovação dos orçamentos da União. Esse princípio está materializado no *caput* do atual art. 43 da LDO 2022, que assim versa:

Art. 43. Na hipótese em que a abertura de créditos suplementares e especiais, a reabertura de créditos especiais e a alteração de que trata o § 5º do art. 167 da Constituição se mostrarem incompatíveis com a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei ou com os limites individualizados para despesas primárias definidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverão ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico. (grifei)

Em relação aos limites individualizados para despesas primárias definidos no art. 107 do ADCT (teto de gastos da União), o art. 43 da LDO 2022 busca assegurar que qualquer alteração na lei orçamentaria anual (LOA) decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais, da reabertura de créditos especiais ou de alterações processadas com fulcro no § 5º do art. 167 da Constituição¹, seja compatível com os limites aplicáveis às despesas primárias do exercício financeiro. Para tanto, exige que sejam realizados cancelamentos compensatórios em anexo específico quando essas alterações aumentarem as dotações autorizadas na lei orçamentária destinadas às despesas primárias sujeitas ao teto de gastos.

Vale destacar que o **cumprimento do teto de gastos é verificado com base no total de pagamentos efetuados em despesas primárias no exercício². No entanto, a Constituição definiu também limites máximos de programação, a serem observados desde a elaboração e a aprovação dos orçamentos anuais, compatíveis com esse teto de gastos. Assim, tanto o**

¹ Art. 167, § 5º, da Constituição: “A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.”

² § 10 do art. 107 do ADCT: “Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício.”

limite de pagamento (teto de gastos) quanto o valor máximo de programação são demonstrados na mensagem que encaminha o projeto de lei orçamentária, bem como são observados na lei nos orçamentos aprovados pelo Congresso Nacional³ 4. **Em adendo a essas determinações e como forma de afastar riscos de descumprimento do teto de gastos, a Constituição veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado pela lei orçamentária para despesa primária sujeita a esse teto**⁵. O art. 43 da LDO 2022, por sua vez, reforça essa vedação ao determinar que sejam **efetuados cancelamentos compensatórios**.

De acordo com o Substitutivo ao PLN 39/2022 aprovado na CMO, o art. 43 da LDO 2022 passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 43.

§ 1º As alterações orçamentárias que ampliem o montante de dotações sujeitas aos limites individualizados para despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão compatíveis com os referidos limites, quando forem iguais ou inferiores aos limites de que tratam os incisos I a V do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, desde que:

I – sejam consideradas as dotações resultantes da alteração, inclusive os créditos em tramitação, e:

a) descontados os ajustes de caixa ou competência das despesas primárias e os do § 5º deste artigo; e

b) considerados outros ajustes não orçamentários de que trata o § 10 do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - a dotação resultante não ultrapasse o limite máximo de que tratam os incisos I a V do caput do art. 107 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias, em observância ao § 5º do mesmo artigo.

§ 2º A ampliação de que trata o § 1º será destinada ao atendimento de despesas obrigatórias, em conformidade com o relatório de avaliação bimestral de que trata o art. 62 desta Lei.

³ § 3º do art. 107 do ADCT: “A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.”

⁴ § 4º do art. 167 do ADCT: “As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.”

⁵ § 5º do art. 107 do ADCT: “É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.”

3º Em caso de saldo remanescente, após atendimento das despesas de que trata o § 1º, o mesmo poderá ser utilizado para o atendimento das demais despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 4º Considera-se compatível com os limites individualizados para despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a alteração orçamentária que não aumentar o montante das dotações de despesas primárias sujeitas aos referidos limites.

§ 5º Para fins da projeção da despesa referente à Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, no relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62 desta Lei, deverá ser evidenciada a necessidade orçamentária e deduzidos os valores que não serão efetivamente pagos até o encerramento do exercício. (NR)

Os novos parágrafos do art. 43 da LDO 2023 definem uma série de procedimentos para que se verifique a compatibilidade das alterações orçamentárias que ampliem as dotações das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos com os montantes estabelecidos e apurados nos relatórios de que trata o art. 62 da LDO 2022. De certa maneira, mesmo na ausência de regulação, os procedimentos hoje utilizados nesses relatórios cumprem a função de demonstrar o cumprimento de limites individualizados e os ajustes relativos às projeções de despesa (autorizadas ou a serem autorizadas) de acordo com os mandamentos constitucionais.

Em relação ao texto apresentado pelo Substitutivo, que propõe regras para a elaboração do demonstrativo de compatibilidade conforme apresentado acima, **há alteração na forma como as despesas são consideradas na demonstração do atendimento aos preceitos do ADCT.**

O texto do novo § 5º do art. 43 pretende **excluir das projeções do relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62 parcela da despesa primária correspondente à Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022 – Lei Paulo Gustavo, que não deverá ser paga no exercício.** Cabe destacar que **as possibilidades de exclusão de despesas primárias do teto de gastos são somente as definidas nos incisos I a V do § 6º do art. 107, do ADCT.**

Essa proposta, **aparentemente, teria o objetivo de ajustar apenas os limites de pagamento das despesas primárias**, uma vez que a verificação do cumprimento do teto de gastos no encerramento do exercício financeiro se dá em relação ao total efetivamente pago das despesas programadas, conforme § 10 do art. 107 do ADCT. **No entanto, a proposta vai mais longe, ao excluir essa parcela também do cálculo** previsto no inciso I do § 1º do art. 43, que trata da verificação do cumprimento do teto de gastos **quando da alteração dos orçamentos da União, a partir da abertura de créditos suplementares e especiais para despesas primárias**.

O montante das previsões de execução de despesas apresentado nos relatórios de avaliação da receita e da despesa bimestrais, previstos no art. 62 da LDO 2022, baliza as decisões de contingenciamento para fins de cumprimento das metas de resultado primário, bem como as relativas aos bloqueios em relação ao cumprimento do teto de gastos. Assim, tem correlação com os demais instrumentos legais que justificam reduções (contingenciamentos e bloqueios) da execução das despesas discricionárias de todos os órgãos que compõem os orçamentos da União. São apenas projeções feitas a cada bimestre, mas que devem se materializar em dotações autorizadas e em pagamentos futuros. Por essa razão, as projeções devem ser as mais fiéis possíveis, para que não venham a prejudicar a execução orçamentária dos diversos órgãos, em decorrência de contingenciamentos e bloqueios nelas fundamentados.

A Lei Complementar nº 195, de 2022 (Lei Paulo Gustavo), ao definir inicialmente que a União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios R\$ 3.862,0 milhões para aplicação em ações emergenciais que visem a combater e mitigar os efeitos da pandemia da Covid 19 sobre o setor cultural, criou despesa obrigatória a ser incluída na lei orçamentaria anual de 2022. Esse dispositivo foi alterado pela Medida Provisória nº 1.135, de 2022, que está em tramitação na Câmara dos Deputados e tem prazo de vigência até 05 de fevereiro de 2023, para que esses recursos sejam aplicados somente a partir do exercício de 2023.

A alteração proposta no Substitutivo ao PLN 39/2022, supostamente, visa abrir espaço na lei orçamentária para novas despesas primárias **sem o correspondente cancelamento de outras despesas já autorizadas** e com isso viabilizar a transferência desses recursos ainda em 2022. Isso seria possível, **de acordo com o relatório em que se fundamenta o Substitutivo, com alteração na forma de demonstrar o montante das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos, quando algumas despesas, embora autorizadas e compondo a base de cálculo do limite conforme a Constituição, seriam “descontadas” do cálculo a partir de autorização dada pela LDO. Não há, contudo, previsão constitucional para que a LDO possa definir que determinadas despesas primárias sujeitas ao teto de gastos deixarão de compor a base de cálculo dos limites previstos no § 1º do art. 107 do ADCT. As deduções são apenas as previstas expressamente na Constituição.**

As projeções de despesa constantes dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias impactam a compatibilidade entre limites orçamentários e financeiros, mas não definem exatamente quais despesas serão pagas no exercício nem quais serão empenhadas. O limite de pagamento incide inclusive sobre o montante de restos a pagar pagos e não apenas sobre as despesas pagas à conta dos orçamentos do exercício financeiro em curso. Assim, o Executivo poderia ajustar apenas os limites de pagamento constantes do decreto de programação financeira e orçamentária para conseguir o objetivo de evidenciar apenas as despesas que serão pagas relativas à Lei Paulo Gustavo.

Essa é justamente a **autorização que já consta da LDO 2022** no § 11 do art. 61:

“Art. 61.

§ 11. Se houver indicação formal, justificada técnica ou judicialmente, do órgão setorial de que o cronograma de execução mensal de desembolso das despesas de que trata o § 4º não será executado, os valores indicados poderão ser remanejados para outras despesas, a critério do Poder Executivo federal.”

Ao fazer referência ao cronograma de execução mensal de desembolso, a LDO se refere apenas ao momento do pagamento, sem tratar do montante de despesas autorizadas na lei orçamentária anual.

O novo parágrafo § 11-A proposto pelo Substitutivo ao PLN 39/2022 é no mesmo sentido de tratar apenas dos limites financeiros. A autorização adicional se refere ao momento em que **serão demonstradas as “sobras” de recursos frente as projeções da necessidade de pagamento, agora não mais restrita aos valores apresentados no relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62, relativo ao 5º bimestre, mas em outro superveniente.**

“Art. 61.

.....
§ 11-A. O Poder Executivo federal, amparado em critérios técnicos apresentados pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, poderá, se identificado que há ou haverá sobra de valores na execução financeira frente aos cronogramas ou limites de pagamento estabelecidos, **alterar os cronogramas de execução mensal de desembolso das despesas de que trata o § 4º, após o relatório de avaliação de receitas e despesas de que trata o art. 62, relativo ao 5º bimestre.**” (NR)

Os relatórios de avaliação previstos no art. 62 da LDO 2022 são os instrumentos técnicos legais para se demonstrar a capacidade de pagamento da União para fins de cumprimento das metas de resultado primário e do teto de gastos. Devem ser divulgados até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre. Tendo em vista que no último bimestre do exercício não haveria mais tempo hábil para se tomar decisões com base nesses relatórios, o do 5º bimestre seria o último.

O § 5º do art. 62 da LDO 2022 autoriza o Executivo a apresentar relatórios extemporâneos, cujos reflexos, em caso de aumento da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, ficariam restritos às programações do Poder Executivo. Caso o efeito seja o contrário, reversão de limitação anteriormente efetuada, não há restrição aos seus efeitos.

“Art. 62.

§ 5º *Aplica-se somente ao Poder Executivo federal a limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade tenha sido identificada fora da avaliação bimestral, hipótese em que o respectivo ato deverá ser editado no prazo de até sete dias úteis, contado da data de encaminhamento do relatório a que se refere o § 4º ao Congresso Nacional.*

Enquanto as alterações aprovadas no Substitutivo do PLN 39/2022 tratavam apenas de ajustes em limites de pagamento de forma a expressar o valor mais fiel possível da capacidade de pagamento da União, de que trata o novo § 11-A do art. 61, não haveria alteração de procedimentos que já estão pacificados na administração orçamentária e financeira desses limites. Porém, as alterações constantes dos novos parágrafos 22 e 23 do art. 62 tratam agora de “ajustes” no cálculo de dotações de despesas primárias aprovadas e constantes da lei orçamentária anual.

“Art. 62.

§ 22. *No âmbito do Poder Executivo, **poderão ser deduzidas da necessidade de dotações para despesas primárias obrigatórias, decorrente das projeções de despesas primárias obrigatórias demonstradas no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de que trata este artigo, o saldo não empenhado das dotações, conforme prazos e procedimentos estabelecidos em ato próprio.***

§ 23. *Os valores deduzidos conforme § 22 poderão ser considerados para fins de abertura de créditos adicionais em benefício das demais despesas primárias desde que não sejam superados os limites totais de que tratam o art. 107 do ADCT, na forma do art. 43 desta Lei. (NR)*

Esses ajustes hoje são realizados por meio da abertura de créditos adicionais com cancelamentos compensatórios. O demonstrativo poderá indicar que há espaço para o cancelamento de despesas obrigatórias em virtude de projeções de que haveria dotações em excesso, ou seja, que não seriam empenhadas. Porém, de maneira alguma poderia possibilitar a abertura de créditos adicionais sem o cancelamento compensatório como exige a Constituição.

É certo que o § 23 faz a ressalva “...desde que não sejam superados os limites totais de que tratam o art. 107 do ADCT...”. Isso, porém, não é suficiente. **Não é o demonstrativo que define o total das dotações. Ele deve ser apenas o espelho do que está efetivamente programado com as exclusões possíveis determinadas pela Constituição.** E não o contrário. O demonstrativo pode e deve evidenciar que despesas deixarão de ser empenhadas. No entanto, não poderá deixar de considerar, para fins de verificação do total das programações constantes da lei orçamentária anual, todas as despesas primárias nela autorizadas. Em decorrência disso, as demais despesas somente poderão ser autorizadas, por meio da abertura de crédito suplementar ou especial, após o cancelamento efetivo das dotações correspondentes aos saldos não empenhados.

Além disso, não se pode confundir a ausência da fase de pagamento durante o exercício com os ajustes de caixa e competência (*float*) aplicáveis somente a determinadas despesas obrigatórias, como pessoal, previdência e subsídios. Nesses casos, parcelas imputáveis ao exercício financeiro, devendo nele ser empenhadas, são pagas necessariamente no exercício financeiro seguinte, em virtude de previsão legal.

No caso da Lei Complementar 195, de 2022, não há essa previsão. Pelo contrário, de acordo com o texto original, que aparentemente se quer manter, a União deverá entregar a integralidade dos recursos ainda em 2022.

Conforme art. 107, § 3º, do ADCT, a mensagem que encaminhar o PLOA “demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados”. Isso é necessário justamente porque há parcelas de despesas imputáveis ao exercício financeiro (que devem, portanto, nele ser empenhadas), mas que necessariamente devem ser pagas no exercício seguinte. Esse *float* impõe que se efetuem os ajustes caixa/competência.

Já o § 4º do mesmo artigo determina que as despesas primárias autorizadas na LOA sujeitas ao teto de gastos “não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º”.

Diante disso, tanto o Poder Executivo como o Congresso Nacional estão obrigados a observar a compatibilização entre os orçamentos fiscal e da seguridade social e os limites individualizados, cujo somatório constitui o teto de gastos da União.

Como se observa, tanto o PLOA como a LOA adotam os ajustes caixa/competência, de modo que o montante das dotações muitas vezes supera o teto de gastos, sem obviamente descumpri-lo. Isso decorre do fato de que o valor excedente se refere justamente às parcelas da despesa obrigatória que necessariamente devem ser pagas no exercício seguinte. **Assim, os ajustes de caixa de competência também devem ser “considerados” para fins de verificação do cumprimento do teto de gastos no que se refere às despesas autorizadas, e não podem ser “descontados” como propõe a alínea “a” do inciso I do §1º do art. 43 do Substitutivo aprovado.**

Com exceção do § 11-A do art. 61, as demais alterações propostas nos arts. 43 e 62 da LDO 2022 parecem complexas e desnecessárias, além de trazer insegurança sobre o papel da LDO na definição de quais despesas primárias serão contabilizadas no teto de gastos, papel hoje desempenhado pela Constituição.

Certamente, a dotação resultante da abertura de créditos suplementares e especiais não pode ultrapassar o limite máximo de programação, o qual deve se manter compatibilizado com o teto de gastos definido nos incisos I a V do caput do art. 107 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias, em observância ao § 5º do mesmo artigo. Essa é a regra principal, sem qualquer outra parcela de ajuste além das que já estão hoje demonstradas.

Prevalecendo a redação proposta no Substitutivo do PLN 39/2022, de qualquer forma, o Poder Executivo não poderá retirar do cálculo o ajuste de caixa e competência, ou qualquer outro ajuste além do hoje considerado, para abrir espaço para novas despesas sujeitas ao teto de gastos com base em autorização da LDO, sob pena de se estar modificando o modelo Constitucional original que definiu esse limite desde o exercício de 2017.

Em resumo, a possibilidade aventada de se “descontar” ajustes em programações constantes da lei orçamentária dos demonstrativos, como a constante da alínea “a” do inciso I do § 1º do art. 43 do Substitutivo aprovado, com base na estimativa de pagamento, somente poderá ser utilizada para demonstrar que despesas primárias constantes da lei orçamentária serão efetivamente canceladas para dar espaço a outras. Qualquer outra interpretação de que o próprio relatório poderá indicar esses ajustes, ou “descontar” programações, estará em desacordo com os §§ 3º, 4º e 5º do art. 107 do ADCT.

Esses ajustes podem dar a falsa impressão de que se abriu espaço no teto de gastos para que créditos adicionais sejam abertos sem o correspondente cancelamento compensatório. Isso fere todo o modelo constitucional que exige “compatibilidade” entre os limites orçamentários e financeiros segundo os parágrafos mencionados⁶. E essa compatibilidade exige que sejam consideradas todas as programações constantes da lei orçamentária anual, e não apenas as que irão ser empenhadas.

Havendo saldos de programações que não serão empenhadas no exercício financeiro, esses deverão ser cancelados para dar espaço a outras despesas. Somente essa regra estará de acordo com a Constituição. **A Constituição não delegou competência para a LDO definir que parcelas das despesas primárias aprovadas na lei orçamentária anual, ou autorizadas por créditos adicionais, possam ser “descontadas” do cálculo, seja dos limites de empenho, seja dos de pagamento.**

Por isso a regra do teto de gastos é bem rígida e qualquer tentativa de se excluir despesas tem que partir de alteração da Constituição. O entendimento de que o conceito atual de “compatibilidade” entre os limites de programações para despesas primárias e os de pagamento pode ser modificado e abarcar projeções constantes nos relatórios bimestrais que “descontam”, ou melhor, excluem despesas primárias autorizadas na lei orçamentária do

⁶ Vide nota 4.

cálculo do teto de gastos, além de comprometer todo o arcabouço legal vigente pode ser considerada em desacordo com a Constituição.

Assim, para se incluir novas dotações para atender às despesas com a Lei Paulo Gustavo, será necessário cancelar despesas primárias em igual montante, segundo as normas constitucionais vigentes, caso os orçamentos da União já ocupem todo o espaço fiscal relativo ao teto de gastos. Não sendo efetuada a totalidade dos pagamentos dos empenhos realizados, o saldo poderá ser inscrito em restos a pagar, sem comprometer o limite de pagamento do exercício financeiro. Quanto ao saldo das dotações não empenhadas relativas a créditos especiais, poderão ser objeto de reabertura de crédito, no exercício seguinte. Qualquer expediente diferente do agora descrito poderá ensejar arguição de inconstitucionalidade em relação ao cumprimento do teto de gastos definidos nos incisos I a V do art. 107 do ADCT.

2.4. ALTERAÇÃO DO ART. 83

“Art. 83.

.....
*§7º Os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, enquadrados conforme o art. 1º do Decreto nº 10.579 de 18 de dezembro de 2020, **somente poderão ter seus saldos não liquidados cancelados após decorridos 36 meses do encerramento do exercício de inscrição.***

§8º Aos contratos, convênios, acordos ou ajustes provenientes de programações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas com identificadores de resultado primário constantes da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º não se aplica o Decreto nº 10.579, de 18 de dezembro de 2020.

§9º Excepcionalmente, na hipótese de inviabilidade legal da execução de restos a pagar não processados, em virtude exclusivamente de inadequação de fontes, decorridos de créditos adicionais aprovados no último quadrimestre do exercício, inclusive para os aprovados em 2021, o órgão central de administração financeira deverá disponibilizar o financeiro em fonte diversa, desde que a nova fonte indicada disponha de saldo suficiente, sem implicar em prejuízo aos demais compromissos já firmados pelo órgão, observadas as disposições legais aplicáveis.” (NR)

Os novos parágrafos 7º, 8º e 9º do art. 83 da LDO 2022, propostos pelo Substitutivo ao PLN 39/2022, tem por objetivo alterar as determinações constantes do Decreto nº 10.579, de 2020, que “Estabelece regras para a inscrição de restos a pagar das despesas de que trata o art. 5º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, e dá outras providências”. A Emenda Constitucional nº 106, de 2020, por sua vez, “Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.”

O Decreto supracitado define a data de 31 de dezembro de 2021 para a liquidação dos restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício de 2020. Não havendo a liquidação, deverão ser cancelados. A Lei nº 14.212, de 5 de outubro de 2021, alterou a LDO 2021⁷ para ampliar em 12 meses o prazo para que esses restos a pagar possam ser liquidados. Agora, propõem-se ampliar novamente esse prazo em mais 12 meses, ou seja, para 31 de dezembro de 2023. Caso não seja aprovado esse dispositivo, os saldos correspondentes serão cancelados em 31 de dezembro do corrente.

Pelo § 8º do art. 83 proposto, as disposições do Decreto 10.579, de 2020, não se aplicariam às programações oriundas de emendas individuais (RP 6), emendas de bancada estadual (RP 7), emenda de comissão (RP 8) e emenda de relator (RP 9). Assim, as despesas inscritas em restos a pagar relativas a essas emendas deveriam seguir o ordenamento orçamentário ordinário. Avalia-se que o objetivo da alteração seja evitar o prazo definido para o cancelamento desses restos a pagar. No entanto, será necessário verificar as demais regras para se ter a exata dimensão dessa exclusão.

O TCU tem feito diligências a fim e evitar que restos a pagar não processados sejam utilizados com a finalidade de se garantir dotações orçamentárias plurianuais. As despesas elencadas no Decreto 10.579, de 2020, são consideradas exceções, como se pode verificar pelas decisões constantes do Acórdão nº 1852/2022 - TCU - Plenário.

⁷ Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

Quanto à possibilidade de alteração das fontes das despesas inscritas em restos a pagar, para uma avaliação mais precisa dos efeitos na contabilidade pública, será necessário contato com os órgãos técnicos do Tesouro Nacional.

A excepcionalidade levantada, qual seja, a hipótese de inviabilidade legal da execução de restos a pagar não processados, **em virtude exclusivamente de inadequação de fontes**, parece querer resolver casos específicos de irregularidade na inscrição dos restos a pagar, não sendo possível a fonte indicada financiar a despesa correspondente, ou simplesmente casos de insuficiência de recursos em determinadas fontes.

2.5. ALTERAÇÃO DO ART. 85-A

"Art. 85-A Ficam autorizados, mantidas as características da obra pactuada, ajustes no objeto dos contratos firmados em 2019 e 2020 com recursos de transferências voluntárias para permitir alteração na localidade de execução do objeto inicialmente pactuado, desde que autorizados pelo gestor máximo do órgão concedente." (NR)

A Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2020, alterou a LDO 2022 e incluiu o art. 85-A para dispor sobre contratos firmados em 2020. A alteração agora proposta inclui os contratos firmados em 2019. Assim, será possível alterar a localidade de execução do objeto inicialmente pactuado, desde que autorizados pelo gestor máximo do órgão concedente, para os contratos firmados em 2019 e 2020.

2.6. ALTERAÇÃO DO ART. 164

*"Art. 164.
....."*

§ 7º Não havendo mais classificados no procedimento licitatório ou se esses se recusarem a assumir a obra ou serviço ou fornecimento de que trata o § 6º, ou na hipótese de vencimento da Ata de Registro de Preços, a administração pública poderá utilizar os restos a pagar não processados para a realização de nova licitação, desde que mantido o objeto original." (NR)

Segundo o *caput* do art. 164 da LDO 2022,

Art. 164. A despesa não poderá ser realizada se não houver comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária para atendê-la, vedada a adoção de qualquer procedimento que viabilize a sua realização sem observar a referida disponibilidade.

O objetivo do novo § 7º é utilizar as despesas inscritas em restos a pagar como disponibilidade de dotação orçamentária para a realização de despesas. Esse expediente é totalmente contraditório com o ordenamento legal sobre despesas inscritas em restos a pagar, contrariando o princípio da integralidade do registro contábil. Essas despesas já tiveram a sua execução orçamentária contabilizada, via registro contábil no SIAFI, para o exercício em que foram empenhadas, exercício financeiro esse fechado contabilmente, o que significa que a autorização legislativa para a realização da despesa já foi utilizada. Não é possível, assim, que restos a pagar inscritos possam ser reutilizados como disponibilidade orçamentária em exercícios posteriores ao da lei orçamentária.

A autorização agora solicitada parece tentar resolver problema específico, em que não há interessados ou forma de executar os restos a pagar inscritos e será necessário fazer novo processo licitatório, não havendo, entretanto, dotação orçamentária disponível para tanto.

3. CONCLUSÃO

Nesta nota técnica, foram apresentadas considerações julgadas relevantes sobre a matéria.

Nesses termos, permanecemos à disposição para eventuais questionamentos porventura existentes.

ANA CLAUDIA C. S. BORGES

Consultora Legislativa – Assessoramento em Orçamentos