

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2022

ALTERAÇÃO DA LDO 2022

BLOQUEIO DE PROGRAMAÇÕES DO FNDCT E ALTERAÇÃO DO CREDOR INDICADO NA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR

PLN 17/2022



Acesse o PLN17/2022 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/153935>

Consultorias de Orçamentos na internet: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof> e <http://www12.senado.gov.br/orcamento>

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Lincoln Portela
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Deputada Geovânia de Sá
3ª Secretária

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Senador Irajá
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Senador Rogério Carvalho
3º Secretário

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Lincoln Portela
1º Vice-Presidente

Deputado André de Paula
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputado Odair Cunha
2º Secretário

Deputada Geovânia de Sá
3ª Secretária

Deputada Rosângela Gomes
4ª Secretária

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2022

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos em exercício: Flavio Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/index2.html>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Senado Federal: Maurício Macedo e Eduardo Rodriguez

Câmara dos Deputados: Eugênio Greggianin e Graciano Rocha

INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica Conjunta tem a finalidade de apresentar subsídios acerca do PLN 17/2022, que altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022.

I - ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO ÂMBITO DO FNDCT

2. O PLN promove a inclusão na LDO 2022 do art. 59-A com o seguinte teor:

“ Art. 59-A. O disposto nos § 1º, § 2º e § 3º do art. 11 e nos incisos I e II do caput do art. 12 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007:

I - não obsta a realização de alterações orçamentárias que impliquem a redução das dotações consignadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; e

II - não cria a obrigatoriedade de abertura de créditos adicionais para a incorporação de excesso de arrecadação ou superavit financeiro de suas respectivas fontes, inclusive dos recursos de que trata o § 5º do art. 42 desta Lei.

Parágrafo único. Os limites percentuais para a destinação de recursos do FNDCT às operações de que tratam os incisos I e II do caput do art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007, serão observados no Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e na aprovação da respectiva Lei.” (NR)

3. A Lei nº 11.540/2007 trata do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. Os §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 protegem os créditos orçamentários programados no FNDCT, determinando: a) que não serão objeto de limitação de empenho; b) que as fontes vinculadas não se sujeitam a quaisquer limites à execução, exceto quando houver frustração na arrecadação; e c) que é vedada a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira. Os incisos I e II do caput do art. 12 da mesma lei dispõe sobre as modalidades não reembolsável e reembolsável para a aplicação dos recursos do FNDCT.

4. É relevante destacar que o art. 11, § 3º, da Lei nº 11.540, de 2007, incluído pela Lei Complementar nº 177, de 2021, que veda a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira, não permitem que os recursos vinculados ao FNDCT sejam utilizados para constituir reserva de contingência na lei orçamentária (contingenciamento na origem, que não depende de avaliação bimestral de receitas e despesas primárias), devendo, portanto, ser integralmente alocados em programações do referido fundo (§ 3º do art. 11). Durante a fase da execução orçamentária, também não se admite que os gastos programados possam sofrer contenção por meio da limitação de empenho (contingenciamento dependente da avaliação bimestral de receitas e despesas primárias), exceto no caso de frustração na arrecadação das receitas que lhe são vinculadas (§§ 1º e 2º do art. 11). Por fim, a lei busca afastar qualquer outro procedimento que vise a impedir a execução orçamentária do FNDCT, ressalvada somente a frustração de receita, conforme mencionado (§ 2º do art. 11):

§ 2º É vedada a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT, exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes. (sem grifo no original)

5. Então, é imperioso destacar que a Lei nº 11.540/2007 não admite a adoção de qualquer procedimento que vise impedir a execução integral das despesas autorizadas no âmbito do FNDCT. Além disso, a lei de diretrizes orçamentárias não tem o condão de alterar essa “obrigatoriedade de execução”, uma vez que se encontra determinada na lei específica do referido fundo. De fato, suas despesas, em virtude do exposto sobre as disposições da referida lei, ultrapassam a fronteira de gastos discricionários, não podendo ser constrangidos sequer com vistas ao cumprimento do teto de gastos da União, estabelecido por meio do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

II - PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS RELACIONADOS À EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS. ALTERAÇÃO DO CREDOR DA NOTA DO EMPENHO

6. A segunda alteração da LDO 2022 promovida pelo PLN 17 insere os seguintes parágrafos no art. 164, basicamente para possibilitar a liquidação de restos a pagar não processados em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, observados os dispositivos legais de contratação:

“Art. 164.

(...)

§ 2º A realização de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito do Siafi, após 31 de dezembro de 2022, relativos ao exercício encerrado, não será permitida, exceto quanto aos procedimentos relacionados à inscrição dos restos a pagar e aos ajustes de registros contábeis patrimoniais para fins de elaboração das demonstrações contábeis, na forma estabelecida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

(...)

§ 6º Excepcionalmente, na hipótese de desistência do credor original ou de rescisão contratual, no cumprimento da avença pactuada relativa a resto a pagar não processado, será permitida a sua liquidação, mediante justificativa formal, em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, desde que haja vantajosidade e interesse da administração pública na execução do seu objeto, observadas as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 14.133, de 2021, da Lei nº 13.303, de 2016, e de outras normas legais aplicáveis ao instrumento firmado entre as partes, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis ao credor desistente.” (NR)

7. O empenho da despesa encontra-se disciplinado em diversas disposições da Lei nº 4.320/1964. Apresenta dois efeitos imediatos. O primeiro deles é a criação para administração pública da obrigação de pagar, ainda que pendente do implemento de condição (art. 58). O outro diz respeito à dedução de seu valor da correspondente dotação orçamentária (art. 61), razão pela qual não pode o empenho superar o montante autorizado no orçamento (art. 59).

8. Devendo contar com a devida autorização orçamentária, e sendo o empenho o instrumento por meio do qual ela é utilizada/consumida, não se pode realizar a despesa pública sem a prévia emissão da nota de empenho correspondente (art. 60), da qual deve constar o nome do credor (art. 61).

9. A liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito do credor, tem por base os títulos e documentos comprobatórios, inclusive a nota de empenho (art. 63).

10. Se a liquidação revelar inexistir o direito do credor, deve a nota de empenho correspondente ser cancelada, de modo que o saldo das dotações seja recomposto. Contudo, pode ocorrer de a despesa ter sido inscrita em restos a pagar não processados, para liquidação e pagamento no exercício financeiro seguinte àquele a que se refere o orçamento. Nessa situação, não se pode mais, diante da inexistência do direito do credor, cancelar a nota de empenho. Cumpre apenas cancelar os restos a pagar.

11. Outro credor que eventualmente possa vir a fornecer o bem ou o serviço que a administração pública esperava do credor inadimplente deverá ser pago não à conta do orçamento anterior (restos a pagar), mas do orçamento então vigente, sendo indispensável a emissão de nova nota de empenho.

12. Cumpre observar que, por meio do Acórdão AC 1.793/2019-P, o Tribunal de Contas da União comunicou à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal:

9.2.1. a indicação de nota de empenho de restos a pagar como crédito orçamentário para justificar a realização de nova licitação constitui ofensa ao princípio da anualidade orçamentária, bem como ao art. 61 da Lei 4.320/1964, ao art. 21 do Decreto 93.872/1986 e aos Manuais de Contabilidade e Siafi do Poder Executivo federal;

9.2.2. sendo o caso de realização de nova licitação, as possíveis soluções orçamentárias para a continuidade da obra são as seguintes:

i) abertura de crédito orçamentário suplementar ou especial, a depender do caso, e, conseqüentemente, de processo licitatório, nos termos do disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993;

ii) inclusão prévia no Plano Plurianual (PPA) ou em lei que autorize a sua inclusão, se for o caso de investimento que ultrapasse um exercício financeiro, conforme determina o § 1º do art. 167 da Constituição Federal; e

iii) na fase interna da licitação, incluir a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa e a declaração de compatibilidade do gasto com o PPA e a LDO, conforme art. 16 da Lei Complementar 101/2000;

13. Noutra sentença caminha a proposta de inclusão do § 6º no art. 164 da LDO 2022, por meio do PLN 17, de 2022. A proposta tem um ponto positivo no sentido de conferir maior eficiência ao gasto público e evitar prejuízos ao funcionamento de órgãos e entidades da administração pública federal, bem como à provisão de serviços públicos. Contudo, ela não se conforma com a necessidade de prévia autorização legislativa para a realização da despesa. É de se observar que a nota de empenho cuja despesa foi inscrita em restos a pagar foi emitida em favor de determinado credor, criando a obrigação de a administração pública lhe pagar, caso a condição pendente seja resolvida, em outras palavras, o bem ou o serviço seja entregue, e reduzindo/consumindo o saldo da autorização legislativa, consubstanciada na dotação correspondente consignada na lei orçamentária.

14. Verificando-se posteriormente, já no exercício seguinte, a desistência ou inadimplência do credor original indicado na nota de empenho, com rescisão contratual, não se pode redirecionar o pagamento para outro credor, em virtude de não ter sido reservado do orçamento, no ano anterior, o valor corresponde para atendê-lo, ainda que o montante devido seja igual ou inferior ao que poderia fazer jus o credor que se torna inadimplente.

15. Embora se vislumbre que determinados recursos – inscritos em restos a pagar – não mais poderão ser aplicados, é necessário considerar que o pagamento do novo credor, sem a necessária

emissão de nota de empenho à conta do orçamento vigente, constitui realização de despesa sem autorização orçamentária, pois é nesse documento que se faz o uso da autorização.

16. Se for o caso de não haver dotação suficiente para suportar a nova nota de empenho, deve-se buscar a abertura de créditos adicionais, com a observância das normas aplicáveis, que em diversos casos admite que se faça por decreto presidencial – abertura de crédito suplementar autorizada na lei orçamentária.

17. Necessário recordar que os orçamentos públicos têm vigência dentro do exercício financeiro, ressalvados os saldos de créditos especiais e extraordinários que possam ser reabertos, com fundamento no art. 167, § 2º, no exercício seguinte. Isso diz respeito ao princípio da anualidade dos orçamentos, que abrange também o empenho da despesa. De fato, em conformidade com o art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Vê-se, portanto, que a inclusão do § 6º no art. 164 da LDO 2022 implicaria, de certa forma, uma prorrogação do prazo de vigência dos orçamentos para, então, vincular a nota de empenho – documento que indubitavelmente não pode ser afastado como condição prévia da realização do gasto público – a um credor desconhecido no momento original de sua emissão.

18. Não havendo amparo na Constituição e na Lei nº 4.320/1964 para possibilitar que um credor possa ser pago à conta do orçamento anterior, quando esse não tiver sido originalmente indicado na nota de empenho e na correspondente inscrição dos restos a pagar, não se encontra justificativa para a alteração proposta para o §2º do art. 164 da LDO vigente.

§ 2º A realização de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito do Siafi, após 31 de dezembro de 2022, relativos ao exercício encerrado, não será permitida, exceto quanto aos procedimentos relacionados à inscrição dos restos a pagar e aos ajustes de registros contábeis patrimoniais para fins de elaboração das demonstrações contábeis, na forma estabelecida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

19. Como se observa, o texto proposto não prevê prazo limite para a realização de ajustes que incidam sobre o exercício financeiro de 2021, sendo que a LDO vigente não permite qualquer alteração após o dia 30 de janeiro. De todo modo, dentro desse prazo se podia realizar apenas o cancelamento de saldos de empenho, a inscrição de restos a pagar (dos saldos que não tiverem sido cancelados) e os naturais ajustes finais necessários à elaboração das demonstrações contábeis. A partir da inclusão do § 6º no art. 164, passará a ser possível também a alteração de credores indicados nos restos a pagar inscritos, procedimento que poderá ser adotado em qualquer mês do exercício de 2022.

20. Contudo, independente dos ajustes que possam ser efetuados, é necessário que haja prazo definido, com vista à geração das demonstrações contábeis, que fazem parte da prestação de Contas do Presidente da República, sobre as quais o Tribunal de Contas tem prazo para emitir seu parecer prévio. No que diz respeito às contas presidenciais de 2021, estas já foram inclusive objeto de deliberação do Tribunal de Contas da União. Então, é temerário que o prazo de ajustes possa ser reaberto.

21. Caso o Congresso Nacional decida, nas próximas leis de diretrizes orçamentárias, alterar o prazo de ajustes para o encerramento do exercício financeiro, certamente deverá fazê-lo de modo a não prejudicar a tempestiva geração das demonstrações contábeis.

Flavio Luz

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle em exercício

Wagner Primo

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD

