

NOTA INFORMATIVA

PLN 4/2024



Altera a Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024.

Data do encaminhamento: 24 de abril de 2024.

Página na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/163205>

Prazo para emendas: Aguardando despacho para a CMO.

1. RESUMO DAS DISPOSIÇÕES

Conforme a Exposição de Motivos (EM) nº 00020/2024 MPO, o projeto altera quatro dispositivos da lei de diretrizes orçamentárias em vigor. O primeiro deles é o art. 16, que recebeu um novo parágrafo, numerado como § 5º, para estabelecer que o Poder Executivo federal ampare o fortalecimento das ações de saúde mental voltadas a pessoas com transtorno do espectro autista, incluindo a estruturação e custeio de equipamentos de saúde pública que atendam a essa finalidade, desde que amparados por decisão da Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Saúde (SUS).

O segundo dispositivo reformado é o art. 52, § 1º, inciso III, alínea 'c', voltado a permitir ao Secretário de Orçamento Federal, por ato próprio, alterar a classificador de resultado primário (RP) de subtítulos constantes da Lei Orçamentária Anual de 2024 (LOA 2024) e créditos adicionais, com o fito de adequar a programação às necessidades de execução, preservados os subtítulos criados ou os valores acrescidos por emendas parlamentares em RP 6 (individuais), 7 (de Bancada impositivas) e 8 (de comissão).

O terceiro, o § 2º do art. 69. Nos termos da EM nº 20/2024-MPO, a nova redação visa a adequar o texto à criação, por iniciativa parlamentar, de classificador de RP para contemplar o Novo PAC (RP 3). Com o aperfeiçoamento proposto, também as programações assim classificadas se submeteriam ao bloqueio de despesas primárias quando o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) assim o recomendar, para observância dos limites individualizados de gastos primários, por Poder e órgão constitucionalmente referido.

O quarto, revisão das alíneas ‘r’ e ‘s’ do art. 157, § 1º, inciso I da lei em vigor. O objetivo teria sido o de explicitar que a divulgação das informações orçamentárias relativas às Agendas Transversais e Multissetoriais, até 30 de abril do exercício financeiro subsequente, deve contemplar, necessariamente, a participação de políticas para as mulheres, de promoção da igualdade racial e de apoio às crianças e adolescentes, nestas incluídas a prevenção à violência e o amparo à primeira infância.

Recebido em 24 de abril último, o projeto não foi despachado para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Por essa razão, tampouco foi aberto prazo regimental para proposição de emendas no colegiado, em harmonia com o que estabelece o art. 166, § 2º, da Constituição Federal.

2. ANÁLISE

A alteração no art. 16, com a inclusão do novel § 5º, visa a compensar o veto oposto ao § 4º do mesmo dispositivo. O dispositivo vetado, diferentemente deste, estabelecia obrigação para que a União garantisse a manutenção e o funcionamento de centros de referência¹, criando despesa obrigatória sem avaliação e compensação

¹ §4º O Poder Executivo Federal, no exercício financeiro de 2024, garantirá a manutenção e o funcionamento de centros de referência para pessoas com transtorno do espectro autista.

de impacto, por um lado, e sem autorização legislativa específica para cobrir direta ou indiretamente déficit de entidade privada, por outro². A redação do § 5º resgata o espírito da norma, de prestigiar a atenção em área fundamental das políticas públicas, mas com comando adstrito à competência constitucional da LDO para estatuir prioridades para o orçamento vigente.

A alteração proposta para o art.52, § 1º, inciso III, alínea ‘c’, resgata o tratamento à matéria proposto pelo Executivo no Projeto de Lei nº 4/2023 (PLDO 2024). A redação vigente autoriza o Secretário de Orçamento Federal (SOF) a promover correções de erros na classificação de RP em caso de constrangimento à execução; a redação proposta retira esta condicionante, mas ambas preservam as programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6), impositivas de bancada estadual (RP 7) e de comissão (RP 8).

Para compreender o alcance da modificação proposta, preliminarmente é preciso assentar que o RP foi criado como classificador do impacto primário das despesas, para fins de aferição do resultado fiscal (e persecução da meta). Adiante, as despesas primárias passaram a ser divisadas por sua origem (se fruto de emendas) e caráter estratégico (se integrantes do Novo PAC), resultando na tipificação disposta no art. 7º, § 4º, da lei vigente, nos seguintes termos:

§ 4º O identificador de RP visa a auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e da respectiva Lei em todos os GNDs e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2024, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);

² Conforme destacam as Consultorias de Orçamentos das duas Casas Legislativas, na Nota Técnica Conjunta nº 1/2024, sobre o Veto nº 1/2024, ao PLDO 2024. Disponível em: <<https://t.ly/ZUik5>>.

- b) discricionária não abrangida pelo disposto nas alíneas “c” e “d” (RP 2);*
 - c) discricionária e abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC (RP 3); ou*
 - d) discricionária decorrente de dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas:
 - 1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição (RP 6);*
 - 2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição (RP 7);*
 - 3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); ou**
- III - primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:*
- a) discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 4); ou*
 - b) discricionária e abrangida pelo PAC (RP 5).*

Uma primeira questão, pois, de natureza classificatória, é identificar se a despesa é financeira (RP 0, como pagamento de juros, amortização de dívidas, concessão de empréstimos) ou primária. Nesse caso, presumivelmente, uma despesa não transita de uma classificação para outra, a menos que decorra de correção de erro, hipótese albergada pela redação vigente do dispositivo sob apreciação.

Outra questão que não se altera é a classificação do recurso como sendo de empresa estatal (maioria do capital social com direito a voto³) independente (não recebe recursos do Tesouro, exceto para fins de aumento de capital⁴). Nesse caso, também não cabe reclassificação das despesas primárias das empresas estatais

³ CF, art. 165, § 5º, inciso II:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

...

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

⁴ LRF, *a contrario sensu* da definição de empresa estatal dependente do Tesouro:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

...

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

desconsideradas das metas fiscais (Petrobras, ENBPar⁵), sendo elas destinadas ou não a financiar empreendimentos do PAC e classificadas como RP 5 ou 4, respectivamente, segundo o art. 7º, § 4º, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘a’, da LDO 2024.

Dentre as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OF e OSS), por outro lado, só um erro caracterizaria como obrigatória (RP 1) despesa que não defluísse de uma imposição legal para o Estado, em certificado normativo material específico que impusesse a obrigação⁶. Descabem, no caso, questões conjunturais de conveniência classificatória no orçamento anual. Em outras palavras, não é grafar como RP 1 o que atribui natureza cogente a uma despesa; a sua imposição em lei específica é que, ao revés, determina a classificação como RP 1, numa correta relação causal.

Por outro lado, por expressa previsão no texto proposto, que não supera a redação vigente neste ponto, são defesas reclassificações por ato próprio do secretário da SOF nos subtítulos de despesas primárias oriundos de emendas (art. 7º, § 4º, inciso II, alínea ‘d’). Estão, nesse sentido, preservados os subtítulos identificados com RP 6, 7 e 8. Portanto, a prerrogativa requerida só faria sentido para definir entre RP 4 e RP 5, no orçamento de investimentos, fora da seara competencial da SOF, ou entre RP 2 e RP 3, que marcam despesas primárias discricionárias do OF e do OSS como constando ou não do Novo PAC.

⁵ LDO 2024, art. 3º:

§ 1º Não serão consideradas na meta de deficit primário, de que trata o caput, relativa ao Programa de Dispêndios Globais:

I - as empresas do Grupo Petrobras;

II - as empresas do Grupo Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional - ENBPar; e

III - as despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento, limitado a R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais).

⁶ LRF, Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

A medida tem relevo em virtude de que o Novo PAC padece de definição legal sobre os empreendimentos que congrega. Em verdade, esse papel é exercido pela classificação de RP nos orçamentos anuais, com RP 3 identificando os projetos financiados com recursos fiscais e da seguridade social. A decisão de mérito político, nesse sentir, está em autorizar o Secretário da SOF a rever a carteira de investimentos do PAC ao longo do ano ou, alternativamente, impor autorização legislativa específica para cada caso.

Em termos práticos, a definição do subtítulo como RP 3 confere maior flexibilidade ao Poder Executivo para manejar as dotações consignadas. Nos termos do art. 4º, § 3º, inciso III, da Lei nº 14.822, de 23 de janeiro de 2024 (LOA 2024)⁷, o Poder Executivo poderá abrir créditos suplementares com o remanejamento de até 25% do montante das despesas do OF e do OSS inscritas em RP 3, para além das demais autorizações açambarcadas no aludido art. 4º. E não há limitação individual (por subtítulo) ao cancelamento ou à suplementação.

A alteração proposta para o art. 69, § 2º, tem duas questões fundamentais a considerar. A primeira delas é que amplia a necessidade de bloqueio de despesas primárias em caso de risco detectado de descumprimento dos limites individuais para despesas desta natureza (teto de gastos primários por Poder ou órgão constitucionalmente referido).

A redação em vigor repisa a proposta do Executivo no PLDO 2024 e estabelece que as despesas em RP 2 poderão ser bloqueadas. Nada obstante, durante a tramitação legislativa foi criado classificador de RP 3 para identificar as despesas

⁷ **§ 3º** Fica autorizado o remanejamento das dotações no âmbito das programações abrangidas por um mesmo inciso deste parágrafo, relativas às seguintes despesas:

...

III - classificadas com “RP 3”, limitada a anulação a 25% (vinte e cinco por cento) das despesas classificadas com este indicador de resultado primário;

primárias discricionárias do Novo PAC consideradas na apuração do resultado primário para fins de cumprimento da meta. Logo, são igualmente primárias e discricionárias e, nessa toada, também devem ser ajustadas para que os limites individuais não sejam superados, tendo em vista que as despesas obrigatórias são virtualmente incomprimíveis.

A segunda questão diz respeito a tornar uma obrigação faculdade pelo bloqueio, conforme redação em vigor, caso assim o recomende o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP). Ocorre que o artigo objeto do ajuste pretendido se impõe aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União. Entretanto, o RARDP não projeta revisão de despesas obrigatórias para os demais poderes, da forma como o faz para o Executivo. Assim, mesmo se tratando de medida fiscalmente responsável, ela carece de maturação, porquanto o instrumento eleito para o disciplinamento não sirva a esse propósito para o universo das entidades afetadas.

A última proposição diz respeito a mera reorganização redacional das exigências de divulgação das realizações das Agendas Transversais e Multissetoriais até 30 de abril de 2025. No projeto original (PLDO 2024), o Executivo destacou, de forma não exaustiva, o financiamento de políticas públicas voltadas para as mulheres e para a primeira infância no art. 157, § 1º, inciso I, alínea ‘r’. O Congresso aditou o dispositivo, abrigando a igualdade racial, e incluiu a alínea ‘s’ para apurar os impactos de políticas públicas voltadas à prevenção da violência contra crianças e adolescentes.

Na proposta de revisão da redação em vigor, o Executivo propôs rearranjar as alíneas, mantendo uma delas dedicada às políticas de gênero e de igualdade racial, e outra ligada à infância e à adolescência. Transpôs assim, a primeira infância da alínea ‘r’ para a ‘s’ e manteve nesta o foco em questão primacial levantada pelo Congresso,

qual seja o acautelamento dos menores contra a violência, especialmente doméstica e familiar.

É o que por ora se oferta para compreensão e apreciação da matéria.

OTÁVIO GONDIM P. DA COSTA
Consultor Legislativo –
Assessoramento em Orçamentos
Conorf / Senado Federal

RAFAEL ALVES DE ARAUJO
Consultor de Orçamento e
Fiscalização Financeira
Conof / Câmara dos Deputados