

PLN 14/2019

A presente nota informativa foi produzida em atendimento a solicitação de trabalho de iniciativa da própria Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) do Senado Federal.¹ O pedido consiste em uma análise do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 14, de 2019 (PLN 14/2019), que “Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito especial no valor de R\$ 31.528.136,00, para os fins que especifica.”.²

O exame do PLN 14/2019 deve ser feito com base em regras aplicáveis ao tema. De particular interesse são aquelas constantes da Constituição, da Lei nº 4.320, de 1964, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (LDO 2019).³

O crédito especial é uma espécie de crédito adicional. De acordo com o art. 40 da Lei nº 4.320, de 1964, “São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.”. Eles podem ser destinados a: (a) “despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica”; ou (b) “reforço de dotação orçamentária”.⁴ Neste

¹ STO nº 2019-00842.

² Ementa do PLN 14/2019.

³ LDO 2019: Lei nº 13.707, de 2018.

⁴ Lei nº 4.320, de 1964, art. 41, I e II.

caso, diz-se que o crédito é suplementar. Naquele, que o crédito é especial, como no PLN 14/2019.⁵

Tanto os créditos suplementares quanto os especiais dependem de prévia autorização legislativa.⁶ Tal autorização, ademais, tem de ser objeto de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo encaminhado ao Legislativo até 15 de outubro de 2019.⁷ O projeto, nesse caso, deve ser examinado pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, sendo parte desse exame a emissão de parecer sobre o tema pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.⁸ De acordo com a LDO 2019, cada proposta legislativa de crédito adicional (e a lei dela decorrente) deve restringir-se ao tipo suplementar ou ao tipo especial, não podendo tratar das duas modalidades ao mesmo tempo.⁹

Além dos requisitos atinentes ao processo legislativo, os créditos suplementares e especiais devem atender a normas que dizem respeito ao conteúdo. Em primeiro lugar, como regra, os projetos de lei sobre o assunto não podem contemplar, ao mesmo tempo, órgãos do Poder Executivo e órgãos dos demais Poderes, exceto em algumas situações.¹⁰ No caso do PLN 14/2019, apenas órgãos do Executivo constam como beneficiários do crédito.

⁵ Há, ainda, uma terceira espécie, o crédito extraordinário, o qual serve tanto para reforçar dotação quanto para destinar recursos a despesas para as quais não haja dotação específica. A diferença do crédito extraordinário para os outros dois reside em dois pontos. Primeiro, quanto à forma: o crédito extraordinário é aberto por medida provisória. Segundo, quanto à situação: ele serve apenas “para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.” (Constituição, arts. 62 e 167, § 3º).

⁶ Constituição, art. 167, V.

⁷ Constituição, art. 165, III; LDO 2019, art. 46, *caput* e § 2º.

⁸ Constituição, art. 166, *caput* e § 1º, I, c/c Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, art. 1º.

⁹ LDO 2019, art. 46, § 1º.

¹⁰ LDO 2019, art. 46, *caput* e §§ 11 e 12.

A destinação do crédito também define se ele deve ser objeto de um projeto de lei específico. Ou seja, quando tratar de certas despesas, um projeto de lei não pode contemplar dotações para outras finalidades. Os créditos assim limitados são os “destinados ao atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios aos servidores civis, empregados e militares, e a seus dependentes constantes do Anexo III [da LDO 2019], indenizações, benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial; e sentenças judiciais, inclusive as relativas a precatórios ou consideradas de pequeno valor.”¹¹ No exame do PLN 14/2019, no âmbito da unidade orçamentária 22101 (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta), há destinação de recursos, no valor de R\$ 250.000, para “Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes” (ação 2004), o que, numa primeira abordagem, deveria ser tratado em projeto de lei específico.

Talvez algo que possa justificar a permanência da citada ação 2004 no PLN 14/2019 seja a natureza da despesa em que é proposta a autorização do gasto. Pode ser que a limitação imposta pela LDO 2019 tenha por escopo desembolsos com ânimo de permanência, caso de benefícios pagos a pessoas. Ao que parece, tal não seria a hipótese da programação em comento, classificada como investimento (GND 4).¹² Em outras palavras, parece tratar-se a despesa prevista de algo pontual, relativa, por exemplo, à aquisição de um equipamento ou algo do gênero. Dessa forma, por um exercício de interpretação, poder-se-ia afastar a exigência de projeto de lei específico para a despesa associada à ação 2004 no Ministério da Agricultura. Ressalte-se, entretanto, que não foi encontrado

¹¹ LDO 2019, art. 46, § 13.

¹² GND: grupo de natureza de despesa.

qualquer dispositivo que, inequivocamente, aponte para essa solução, a qual, se adotada, decorrerá de uma interpretação construída pelo legislador.

A abertura de créditos especiais e suplementares só pode ocorrer com a indicação apropriada de recursos, os quais podem ser: a) “o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior”; b) “os provenientes do excesso de arrecadação”; c) “os resultantes da anulação parcial ou total de dotações”; ou d) “o produto de operações de crédito autorizadas”.¹³ No caso do PLN 14/2019, os recursos indicados são apenas os oriundos de cancelamento de dotações.¹⁴

Finalmente, os projetos de leis relativos a esses créditos devem ser acompanhados de “exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem”.¹⁵ Essas exposições devem também indicar “as consequências dos cancelamentos de dotações propostos”.¹⁶ No mais, têm de “conter justificativa de que a realização das despesas objeto desses créditos não afeta a obtenção da meta de resultado primário prevista” na LDO 2019.¹⁷ Sobre esses pontos, assim dispõe a exposição de motivos que acompanha o PLN 14/2019:

2. O crédito proposto objetiva o **remanejamento de dotações orçamentárias incluídas ou acrescidas em decorrência de emendas individuais**, com vistas à criação de novas programações, em atendimento à indicação do Poder

¹³ Lei nº 4.320, de 1964, art. 43, § 1º.

¹⁴ Ver o art. 2º do projeto de lei e seu anexo II.

¹⁵ LDO 2019, art. 46, § 3º.

¹⁶ Idem.

¹⁷ LDO 2019, art. 46, § 4º.

Legislativo ao Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 31 (CN), de 11 de junho de 2019.

3. Cabe ressaltar que o pleito em referência será viabilizado mediante Projeto de Lei, à conta de anulação de dotações orçamentárias, relativas a emendas individuais, em conformidade com o art. 43, § 1º, inciso III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, obedecidas as prescrições do art. 167, inciso V, da Constituição.

4. Esclarece-se, a propósito do que dispõe o art. 46, § 4º, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 – LDO-2019, que as alterações decorrentes da abertura deste crédito **não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o exercício corrente**, uma vez que se referem a remanejamento entre despesas primárias discricionárias, para priorização das novas programações, não alterando o seu montante neste exercício, as quais serão executadas de acordo com os limites de movimentação e empenho específicos de emendas individuais constantes do Anexo I do Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, conforme estabelece o § 2º do art. 1º desse Decreto.

5. Vale frisar que a presente alteração orçamentária está de acordo com o § 5º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, tendo em vista que não amplia as dotações orçamentárias sujeitas aos limites das despesas primárias estabelecidos para o corrente exercício.

6. Ressalte-se, por oportuno, que o crédito em questão decorre de solicitações formalizadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, e as programações objeto de cancelamento, [sic] não sofrerão prejuízo na sua execução, já que os remanejamentos foram solicitados pelos autores das respectivas emendas individuais.

7. Destaque-se que os ajustes do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019, de que trata a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, porventura necessários em decorrência das alterações promovidas pelo presente crédito, deverão ser realizados de acordo com o art. 15, caput, inciso I, da citada Lei. (Grifos nossos.).

As aplicações de recursos e os cancelamentos de dotações no PLN 14/2019, decorrentes dos remanejamentos a que se refere o item 2 da exposição de motivos, envolvem vários ministérios. O quadro a seguir mostra um resumo da movimentação proposta.

Órgãos envolvidos no PLN 14/2019 (valores em reais)

| Órgãos | Aplicações | Cancelamentos |
|---|-------------------|----------------------|
| MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO | 950.000 | 200.000 |
| MINISTÉRIO DA CIDADANIA | 4.281.040 | 4.281.040 |
| MINISTÉRIO DA DEFESA | 200.000 | 200.000 |
| MINISTÉRIO DA ECONOMIA | - | 600.000 |
| MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO | 3.710.387 | 3.710.387 |
| MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA | 500.000 | 500.000 |
| MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS | 400.000 | 200.000 |
| MINISTÉRIO DA SAÚDE | 19.565.935 | 19.815.935 |
| MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL | 700.000 | 700.000 |
| MINISTÉRIO DO TURISMO | 1.220.774 | 1.320.774 |
| Total Geral | 31.528.136 | 31.528.136 |

Fonte: quadro anexo à exposição de motivos do Ministério da Economia nº 207, de 15/07/2019.

Concluindo, o PLN 14/2019, que propõe a abertura de crédito especial em favor de vários órgãos do Poder Executivo, deve ser analisado à luz de dispositivos constitucionais e legais, notadamente os constantes da Lei nº 4.320, de 1964, e da LDO 2019. Subsídios para o exame são dados na presente nota informativa.