

PLN 2/2020

O Poder Executivo encaminhou em 03 de março de 2020, o PLN 2/2020, que altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 (LDO 2020). A seguir, são apresentadas as alterações propostas pelo projeto agrupadas por temas.

Meta Fiscal

O PLN 2/2020 altera a redação do art. 2º da LDO 2020 para deixar claro que a meta de déficit primário, de R\$ 124.100.000.000,00, restringe-se ao Orçamento Fiscal e de Seguridade Social. Fica mantida a meta de déficit primário para o Programa de Dispêndios Globais das Empresas Estatais.

Há alteração, no entanto, da projeção de resultado primário de Estados, Distrito Federal e Municípios, passando de um superávit de R\$ 9.000.000.000,00 para R\$ 0,00. De acordo com a Exposição de Motivos nº 00031/2020 ME, que acompanha o projeto, essa modificação se deve a diversos fatores, como, por exemplo, a receita recebida a mais, no final de 2019, dos recursos da Cessão Onerosa, que serão em grande parte aplicados neste ano.

Os novos §§ 4º e 5º do art. 2º tem como objetivo explicitar a nova projeção de déficit primário do setor público não financeiro em R\$ 127.910.000.000,00,

uma vez que Estados, Distrito Federal e Municípios passam a ter a projeção de R\$ 0,00. Além disso, o Governo federal, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e no Programa de Dispêndios Globais, poderá ampliar o seu esforço fiscal (reduzir o déficit), de forma a buscar obter esse resultado para o setor público consolidado não financeiro, a fim de compensar eventual déficit de Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Anexo IV.1 da LDO 2020 – Anexo de Metas Fiscais Anuais foi alterado de forma a refletir essas novas metas e projeções.

Precatórios

A alteração do art. 33 da LDO 2020 tem por objetivo ampliar o prazo, de 60 para 120 dias após a publicação da Lei Orçamentária, para que as unidades orçamentárias do Poder Judiciário discriminem, no Siafi, a relação dos precatórios relativos às dotações a elas descentralizadas, considerando que parte dessas dotações dependem de aprovação de Projeto de Lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição (cumprimento da regra de ouro).

Programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda

A modificação proposta no art. 44 da LDO 2020, que versa sobre as possibilidades de alteração das classificações constantes da lei orçamentária por meio de Portaria da Secretário de Orçamento Federal, visa permitir a alteração dos identificadores de resultado primário (RPs) 8 e 9 das programações orçamentárias, desde que essas alterações estejam acompanhadas de solicitação ou concordância dos respectivos autores. Mantém-se, no entanto, a vedação de alteração por ato do Executivo dos RPs 6 e 7.

A inclusão do art. 63-A na LDO 2020 tem por objetivo esclarecer que a expressão “programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda” constante da LOA 2020 e do texto da LDO 2020 refere-se àquelas classificadas com identificador de resultado primário constante da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 6º da LDO, ou seja, identificadas com RP 6, 7, 8 e 9.

Dever de execução - §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição (ECs 100/2019 e 102/2019)

O PLN 2/2020 traz uma série de normativos no intuito de propiciar segurança jurídica à aplicação do disposto nos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição (o dever de executar as programações orçamentárias relativas às despesas primárias discricionárias, EC 100/2019 e 102/2019).

Nessa linha, a inclusão do art. 58-A na LDO 2020 visa afirmar que são compatíveis com esses dispositivos as alterações na lei orçamentária autorizadas pela LDO 2020, bem como os créditos autorizados na LOA 2020 e nas leis de créditos adicionais, e que o dever de execução não impede a escolha das programações que serão objeto de cancelamento e aplicação, por meio das alterações já mencionadas.

Já no art. 59 da LDO 2020, que trata do cronograma anual de desembolso mensal, o PLN 2/2020 inclui quatro novos parágrafos para determinar que (i) o cronograma de pagamento das despesas obrigatórias e das despesas ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira terá como referência o valor da programação orçamentária do exercício; (ii) o cronograma de pagamento das despesas discricionárias terá como referência o valor da programação orçamentária do exercício e dos restos a pagar inscritos, limitado ao montante global da programação orçamentária do exercício, e poderá haver

distribuição por órgão distinta ao das dotações orçamentárias; (iii) para ambos os casos os cronogramas de pagamento se aplicam tanto ao pagamento de restos a pagar quanto ao pagamento de despesas do exercício; (iv) no caso de não existir programação orçamentária para embasar o cronograma de pagamento, no caso das despesas obrigatórias e das despesas ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, as demandas por restos a pagar pelos órgãos setoriais servirão de base para sua inclusão no referido cronograma; e (v) se houver indicação formal do órgão setorial de que o cronograma de pagamento das despesas obrigatórias e das despesas ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira não será executado, os valores indicados poderão ser remanejados para outras despesas, a critério do Poder Executivo.

Os §§ 17 a 26 incluídos no art. 60 da LDO 2020 acrescentam novas regras para a limitação orçamentária e financeira com o objetivo de orientar a execução do dever de execução, nos termos do art. 165, § 11, da Constituição Federal (EC 102, de 2019).

O § 17 determina que a limitação de empenho do Poder Executivo e o restabelecimento desses limites considerarão as dotações discricionárias passíveis de limitação, nos termos do disposto no § 2º do art. 9º da LRF, e sua distribuição entre os órgãos orçamentários observará a conveniência, a oportunidade e as necessidades de execução e o critério estabelecido no § 11 do art. 60.

De acordo com o § 18, os limites de empenho de cada órgão orçamentário serão distribuídos entre suas unidades e programações no prazo previsto no §

12 ou mediante remanejamento posterior, a qualquer tempo, e observarão o critério estabelecido no mencionado § 17.

Com a inclusão do § 19, as programações classificadas com identificador de resultado primário constante da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 6º (RPs 6, 7, 8 e 9) podem ser limitadas na mesma proporção aplicável ao conjunto das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo.

Pelo § 20, o quadro que demonstra a adequação da programação financeira à meta estabelecida no art. 2º para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social considerará, para as despesas primárias obrigatórias de que trata o § 2º do art. 59, as demandas por incremento nos limites de movimentação financeira que ultrapassem os montantes da programação orçamentária do exercício.

Consoante o § 21, os limites de movimentação financeira estabelecidos no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, em cumprimento ao disposto no art. 9º da LRF, poderão ser distintos dos limites de empenho estabelecidos naquele Decreto, observado o montante global da despesa primária discricionária e daquela sujeita ao controle de fluxo, conforme o disposto no § 2º do art. 59, e caberá ao Poder Executivo defini-los.

O § 22 registra que os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal observarão a oportunidade, a conveniência e a necessidade de execução para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, quando da distribuição dos recursos financeiros às suas unidades subordinadas.

O § 23, por sua vez, estabelece que os limites de movimentação financeira de que trata o § 21 se aplicam tanto ao pagamento de restos a pagar quanto ao pagamento de despesas do exercício e cabe ao órgão setorial definir prioridades.

Conforme o § 24, os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal deverão dar publicidade, bimestralmente, até o décimo dia do mês subsequente ao fim do bimestre, às prioridades e aos pagamentos realizados das despesas primárias discricionárias.

Pelo § 25, o Poder Executivo poderá constituir reserva financeira para fins de gestão de caixa e atendimento de eventuais contingências, que deverá ser totalmente alocada até o encerramento do exercício.

Por fim, o § 26 determina que o disposto no § 21 poderá ser aplicado às despesas de indicador de resultado primário 8 (RP 8) ou 9 (RP 9), desde que devidamente justificado pelo órgão setorial.

Ainda no intuito de positivar interpretações sobre o alcance do disposto no § 10 do art. 165 da Constituição (dever de executar), o PLN 2/2020 acrescenta os §§ 2º a 4º, no art. 62, da LDO 2020, ao mesmo tempo em que revoga o parágrafo único que apenas repetia o disposto no § 11 do art. 165 da Constituição.

O referido § 2º estabelece o conceito de programação orçamentária como o detalhamento da despesa por função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação e subtítulo, ou seja, o menor nível de programação é o subtítulo.

Consoante o § 3º, o dever de execução corresponde à obrigação do gestor de adotar as medidas necessárias para executar as dotações orçamentárias disponíveis, nos termos do disposto no § 2º, referentes a despesas primárias

discricionárias, inclusive as resultantes de alterações orçamentárias, e compreende: I - a realização do empenho até o término do exercício financeiro, exceto na hipótese prevista no § 2º do art. 167 da Constituição, em que deverá ser realizado até o término do exercício financeiro subsequente, observados os princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade; e II - a liquidação e o pagamento, admitida a inscrição em restos a pagar regulamentada em ato do Poder Executivo.

Já de acordo com o § 4º, a inscrição ou manutenção dos restos a pagar subordinam-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, observadas as regras de restos a pagar definidas pelo Poder Executivo.

Em complemento aos novos regramentos do art. 62 da LDO 2020, o PLN 2/2020 inclui o art. 62-A na LDO 2020, para esclarecer que o conceito de “impedimentos de ordem técnica” se aplica à situação ou o evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária, em consonância com as regras e os princípios que regem a administração pública, em especial relacionados à legalidade, à eficiência, à eficácia, à efetividade e à economicidade, e que o dever de execução não impõe a execução de despesa em desconformidade com as regras e os princípios referidos (§ 1º do 62-A). Já o § 2º desse novo artigo 62-A elenca hipóteses de impedimentos de ordem técnica, como as ausências de projetos de engenharia ou de licença ambiental prévia entre outras.

Por sua vez, o novo art. 62-B incluído pelo PLN 2/2020 dispõe sobre as justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias e a alteração proposta no § 4º do art. 63 visa dar ênfase sobre a

hipótese de não execução de programações no caso de impedimentos de ordem técnica.

Despesa com pessoal – transformação de gratificações

O PLN 2/2020 também traz inovações em relação às despesas com pessoal. O atual inciso I do art. 99 da LDO 2020 autoriza “a transformação de cargos e funções que, justificadamente, não implique aumento de despesa”. A nova redação dada a esse dispositivo, inclui também nessa autorização de transformação as gratificações, além de deixar explícito que essas transformações resultarão em novos cargos, funções e gratificações.

Para fins da transformação das gratificações, no entanto, o novo § 1º-A do art. 99 impõe algumas restrições ao determinar que serão consideradas exclusivamente as gratificações cujas concessões, designações ou nomeações requeiram ato discricionário da autoridade competente e que não componham a remuneração do cargo efetivo ou do emprego, para qualquer efeito.

Adequação orçamentária das alterações na legislação

Por fim, o PLN 2/2020 altera disposições sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação. A nova redação do *caput* do art. 114, da LDO 2020, especificou que tipo de receitas estão sujeitas ao seu mandamento, a saber, receita primária não tributária ou de receitas financeiras com impacto primário, excluindo assim, por exemplo, as alterações na legislação tributária das exigências impostas às proposições legislativas e às suas emendas que importem ou autorizem diminuição de receita.

Já as alterações nos § 1º e 2º do art. 114 da LDO 2020 tem por objetivo esclarecer que o proponente é o responsável pela elaboração e pela

apresentação das estimativas relacionadas à adequação orçamentária e financeira da proposição legislativa, bem como de sua compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. Nesse sentido, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União fornecerão, dentro das suas áreas de atuação e competência, no prazo de sessenta dias, apenas “subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração das estimativas”. Inclusive, não haverá mais a previsão de órgão competente da União responsável pela elaboração e homologação das estimativas, bem como a exigência do envio da memória de cálculo das projeções (alteração da redação do § 2º e da revogação do § 3º, ambos do art. 114 da LDO 2020).

O prazo para apresentação de emendas vai de 4 a 6/03/2020.