



## CONGRESSO NACIONAL

CD/21190.49126-00

### PARECER Nº 3, DE 2021 - PLEN/CN

De Plenário, em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 2021 (PLN 2/2021), que *“Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021”*.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Federal Efraim Filho (DEM/PB)

#### I – RELATÓRIO

Em consonância com o art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘b’, da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 124/2021, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 2021 (PLN 2/2021), que altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.

Conforme a Exposição de Motivos EM nº 00084/2021 ME, que acompanha a Mensagem, o projeto de lei visa adequar os requisitos para aumento de despesas que não sejam obrigatórias de caráter continuado, referidas no art. 126 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO 2021. Nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, considera-se obrigatória de caráter continuado (OCC) 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.

Para tanto, o projeto propõe alterar a redação do art. 126 da LDO 2021 para desobrigar a compensação, por meio de aumento de receita ou redução de despesa, de medida legislativa que acarrete aumento de despesa não OCC. Ficaria, portanto,

dispensada da exigência de apresentação de medidas compensatórias, a proposição que acarrete aumento de despesa discricionária ou aquela que acarrete aumento de despesa obrigatória por prazo não superior a dois anos.

A nova redação do art. 126 da LDO 2021 (*caput* e alínea “b” do inciso II) proposta pelo PLN 2, de 2021, exige tão somente que a medida que acarrete aumento de despesa discricionária, ou cuja obrigação não exceda dois exercícios, cumpra os requisitos previstos no art. 16 da LRF, ou seja, traga consigo a estimativa de impacto orçamentário e financeiro e seja adequada à lei orçamentária anual e compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

CD/21190.49126-00

Por fim, ainda de acordo com a Exposição de Motivos que acompanha o projeto de lei, independentemente do disposto no art. 126 da LDO 2021, a medida que acarrete aumento de despesa deve ser compatível com as regras fiscais que limitam a programação orçamentária, nomeadamente, a meta fiscal, de que trata o § 1º do art. 4º e o inciso I do *caput* do art. 5º da LRF e o art. 2º da LDO 2021, e os limites individualizados, referidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (Novo Regime Fiscal).

Ao projeto foram apresentadas 6 (seis) emendas.

É o Relatório.

## II - ANÁLISE

Inicialmente, observe-se que este PLN está sendo apreciado sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 2, de 2020, que regulamentou a apreciação pelo Congresso Nacional dos projetos de lei de matéria orçamentária durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus.

Do exame da proposição, verifica-se que a iniciativa do Poder Executivo está articulada com as normas constitucionais, legais e regimentais vigentes.

As **emendas nº 1 e 6**, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE) e do Deputado Federal Lucas Vergilio (SOLIDARIEDADE/GO), respectivamente, propõem modificar a redação do § 2º do art. 84 da Lei nº 14.116, de 2020, para acrescentar a doação de bens, materiais e insumos à autorização de emissão de empenho, transferência de recursos e assinatura dos instrumentos de transferências voluntárias a municípios com até 50 mil habitantes em situação de

inadimplência nos cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais. Recorda-se que a redação atual foi objeto de voto rejeitado por esse parlamento. Entretanto, a incorporação de doações de bens, materiais e insumos é meritória por trazer maior segurança jurídica ao gestor, principalmente no momento de crise sanitária em que passa o país. Dessa forma, somos pela aprovação das **emendas nº 1 e 6**.

A **emenda nº 2**, de autoria do Senador Rogério Carvalho (PT/SE), propõe incluir o § 2º ao art. 2º da Lei nº 14.116, de 2020 (transformando o Parágrafo único em § 1º), para que não sejam contabilizados na meta de resultado primário os créditos extraordinários voltados às despesas com (i) as ações e serviços públicos de saúde, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia; (ii) o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e (iii) o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Entendemos que a emenda deve ser acatada, pois cria melhores condições para o enfrentamento da disseminação da covid-19, bem como mitiga os efeitos econômicos decorrentes da pandemia.

A **emenda nº 3**, de autoria do Deputado Federal Vinicius Poit (NOVO/SP), propõe suprimir o § 1º do art. 76 da Lei nº 14.116, de 2020, que estende às emendas de bancada impositivas o mesmo regramento de transferência de recursos dado às emendas individuais impositivas: **transferências especiais** (não necessitam de convênios) e **transferências com finalidade definida** (necessitam de convênios). O texto que se pretende suprimir foi objeto de voto rejeitado por este parlamento, tendo o Congresso Nacional já se manifestado favorável ao texto, motivo pelo qual somos também pela rejeição da **emenda nº 3**.

A **emenda nº 4**, de autoria do Deputado Federal João Maia (PL/RN), propõe a inclusão do inciso III ao § 10 do art. 43 da Lei nº 14.116, de 2020, para permitir o aporte financeiro da União para futuro aumento de capital às companhias docas federais, relativo aos recursos empenhados e inscritos em Restos a Pagar de exercícios anteriores das ações orçamentárias de Participação da União no Capital – PUC. Como se tratam de recursos já empenhados e inscritos em Restos a Pagar, acatamos a emenda.

Por fim, a **emenda nº 5**, de autoria do Deputado Federal Pedro Lucas Fernandes (PTB/MA), propõe incluir a alínea “g” ao inciso IV do § 1º do art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020, para permitir a destinação de recursos federais para obras de reforma de edifícios de câmaras municipais. Como pretende direcionar recursos para áreas que destoam do combate à pandemia do Covid-19 e seus efeitos econômicos e sociais, somos por sua rejeição.



CD/21190.49126-00

Sobre o mérito, verifica-se que a proposição merece prosperar.

O arcabouço legal permanente que trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental encontra-se positivado na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). É por delegação da LRF (art. 4º, inciso I, alínea “a”) que as Leis de Diretrizes Orçamentárias fixam regras adicionais para vigorarem por um único exercício financeiro. Por certo, quando o texto do art. 126 da Lei nº 14.116, de 2020, foi aprovado, vislumbrava-se que o exercício de 2021 seria de volta à normalidade, com a retomada plena da atividade econômica. Entretanto, os primeiros meses do ano mostraram que essa expectativa estava equivocada e, portanto, faz-se necessário adequar as regras fixadas para o exercício de 2021 à realidade encontrada. O que se propõe, portanto, não é alterar a legislação permanente. A meta de resultado primário, o teto de gastos e demais normas para criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental continuarão em vigor e orientarão a responsabilidade fiscal das medidas a serem tomadas.

CD/21190.49126-00

Despesa discricionária, por definição, é aquela que não impõe à Administração o dever de executá-la. São despesas em relação às quais o gestor público possui maior margem de manobra no processo alocativo. Caso a Administração verifique que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas resultado primário ou nominal estabelecidas na LDO, deverá comprimir o conjunto das despesas discricionárias, nos termos do art. 9º da LRF. Diante desse mecanismo de ajuste, torna-se desnecessária a exigência de medidas compensatórias, além daquelas consubstanciadas na oferta de fontes de recursos para financiar os créditos orçamentários, inclusive os adicionais, conforme já regulamentado na legislação orçamentária vigente.

Por sua vez, despesa obrigatória é aquela que cria para a Administração o dever de executá-la. Decorre de dispositivo legal ou constitucional. Entretanto, se o dever de executar não superar dois exercícios consecutivos, a Administração pode lançar mão de créditos adicionais para financiá-la, em conformidade com o art. 167, incisos I e II da Constituição Federal. A vigência de tais créditos se dá no exercício financeiro em que foram autorizados, salvo no caso dos créditos especiais (despesa sem dotação no orçamento) e extraordinários (situação urgente, relevante e imprevisível), que podem ser reabertos no exercício seguinte, no limite de seus saldos, caso a autorização de abertura ocorra nos quatro últimos meses do exercício. Nesses casos, não há extração do limite temporal de dois anos para a execução da despesa, ou seja, há preservação de sua natureza não continuada.

Diante do exposto até aqui, verifica-se que a legislação orçamentária vigente fornece os mecanismos necessários para que a Administração possa lidar, no aspecto fiscal, com o aumento de despesas discricionárias ou de obrigações que não excedam dois exercícios, decorrentes de proposições legislativas, sem que para isso seja necessário a apresentação de medidas compensatórias.

O PLN 2, de 2021, portanto, aperfeiçoa a LDO 2021 ao propor o fim de um engessamento desnecessário na implementação de políticas públicas, ainda mais quando se está diante de um grave quadro de crise sanitária, com consequências sociais e econômicas sem precedentes em nossa história recente.

Justamente em razão dos impactos negativos que a crise sanitária vem impondo ao cenário econômico, entendemos ser pertinente promover algumas mudanças pontuais na Lei nº 14.116, de 2020, que figuram no Substitutivo que ora apresentamos.

Em relação ao art. 4º, que trata das metas e prioridades da administração pública federal, sugerimos ajuste de redação no tocante ao atendimento às despesas obrigatórias, além de priorizar a retomada de programas emergenciais editadas em 2020. São eles o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – PRONAMPE (Lei nº 13.999, de 2020), o Programa Emergencial de Acesso ao Crédito – PEAC (Lei nº 14.042, de 2020), o Programa Emergencial de Suporte a Empregos – PESE (Lei nº 14.043, de 2020) e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – BEm (Lei nº 14.020, de 2020).

A retomada dos programas emergenciais acima mencionados é muito importante, pois auxiliará na preservação das microempresas, empresas de pequeno e médio porte enquanto perdurarem as medidas sanitárias de combate ao Covid-19; preservará empregos, reduzindo o quantitativo de trabalhadores a necessitarem do socorro do seguro-desemprego; e permitirá que as empresas sobreviventes em razão do Programa contribuam para uma maior velocidade na retomada econômica pós-Covid.

Outra modificação proposta ocorre no § 3º do art. 46, em relação ao qual sugerimos flexibilizar as informações constantes da exposição de motivos circunstanciadas que acompanham os créditos adicionais que menciona.

CD/21190.49126-00

Por fim, acrescenta-se os §§ 2º e 3º ao art. 62 para autorizar o Poder Executivo a ter maior controle sobre a execução das dotações orçamentárias classificadas com “RP 2” com o objetivo de garantir recursos para atender as despesas obrigatórias, com observância ao teto de gastos.

### **III – VOTO**

Diante das razões expostas, entendemos que o PLN 2, de 2021, e as emendas apresentadas atendem aos preceitos constitucionais e legais que devem orientar sua adoção e, no mérito, somos pela rejeição das emendas nº 3 e 5, pela aprovação do PLN 2, de 2021, e das emendas nº 1, 2, 4 e 6, nos termos do substitutivo que ora apresentamos.

Plenário do Congresso Nacional, em 19 de abril de 2021.

Deputado Federal EFRAIM FILHO (DEM/PB)  
Relator



CD/21190.49126-00

## **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2, DE 2021 – CN**

De Plenário, em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 2021 (PLN 2/2021), que *“Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021”*.

CD/21190.49126-00

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art 2º .....

**§ 1º** Para fins dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, a projeção de resultado primário dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será aquela indicada no anexo de metas fiscais constante desta Lei.

**§ 2º** No exercício de 2021, não serão contabilizados na meta de resultado primário de que trata este artigo os créditos extraordinários, voltados às seguintes despesas:

I – ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia;

II - Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e

III - Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.”

Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2021, após o atendimento dos montantes necessários para as despesas obrigatórias, consistem:

I - na agenda para a primeira infância;

II - em despesas do programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 habitantes;

III - nos investimentos em andamento, previstos no parágrafo único do art. 10 e no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas, neste último caso, as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição.

IV – nos programas emergenciais de que tratam as Leis nº 13.999, de 18 de maio de 2020, nº 14.020, de 6 de julho de 2020, nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, e nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.

.....

Art. 43.....

.....  
§ 10. ....

.....  
III - tratar de aporte de recursos empenhados e inscritos em Restos a Pagar de exercícios anteriores destinados às companhias docas federais.

.....

Art. 46.....

.....  
§ 3º Acompanharão os projetos de lei concernentes a créditos suplementares e especiais exposições de motivos circunstanciadas que os justifiquem e indiquem as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos, salvo se os cancelamentos forem para atendimento de despesas primárias obrigatórias.

.....

Art. 62.....

.....  
§ 1º O dever de execução de que trata o §10 do art. 165 da Constituição não obsta a escolha das programações que serão objeto de cancelamento e

CD/21190.49126-00

aplicação, por meio das alterações de que trata o caput, desde que cumpridos os demais requisitos referidos nesta Lei.

§ 2º As alterações orçamentárias previstas no caput, devem atender igualmente o § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§3º Para fins de cumprimento nos §§ 1º e 2º, fica autorizado o Poder Executivo a realizar o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias, classificadas na forma do art. 7º, § 4º, inciso II, alínea “b”, em montante correspondente à necessidade de recursos para atendimento das despesas obrigatórias, assim classificadas na forma do art. 7º, § 4º, inciso II, alínea “a”.

CD/21190.49126-00

.....  
Art. 84.....

.....  
§ 2º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o ‘caput’, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.

.....  
Art. 126. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 125 apresente redução de receita ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:

.....  
II - .....

.....  
b) se não for obrigatória de caráter continuado, cumprir os requisitos previstos no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, dispensada a apresentação de medida compensatória.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,



CD/21190.49126-00