



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2024 (PLN 4/2024), que *“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”*.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado AJ ALBUQUERQUE

I. RELATÓRIO

Nos termos do art. 61 e do art. 84, inciso XXIII, da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 152/2024, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2024 (PLN 4/2024), que 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.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

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 foi despachado para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Encerrado o prazo regimental para proposição de emendas no colegiado, foram apresentadas 8 (oito) emendas.

É o relatório.

II. ANÁLISE

Do exame da proposição, verifica-se que a iniciativa do Poder Executivo está articulada na modalidade apropriada, projeto de lei ordinária de iniciativa privativa, versando sobre matéria do sistema constitucional orçamentário, nos termos do art. 84, inciso XXIII, do Pacto Fundamental. A matéria atende ao princípio da pureza insculpido





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

no art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 1998, porquanto refira-se a objeto reservado à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no art. 165, § 2º, da Lei Maior ou a ele relacionado por afinidade.

Com efeito, conquanto tenham sido incluídas na Constituição Federal para orientar a elaboração do orçamento do exercício financeiro de referência, corrente doutrinária majoritária advoga que as diretrizes orçamentárias também vigem para a execução. E disciplinar a elaboração (ou alterações de mérito) e execução orçamentária corresponde ao que endereçam os dispositivos aperfeiçoados.

De outra sorte, não há que se falar em análise de impacto ou em adequação orçamentária e financeira, com medidas compensatórias, nos termos do que estatuem, respectivamente, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os arts. 14, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e o Capítulo IX da própria Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024). A LDO não se presta a promover a ampliação ou o aperfeiçoamento de intervenções públicas e, desta feita, não majora despesas obrigatórias de caráter continuado ou promove incentivos fiscais não gerais.

O princípio da exclusividade, consagrado no art. 165, § 8º, da Carta da República, veda que o orçamento anual trate de matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, com as exceções exaustivamente arroladas, o que afasta a criação ou aperfeiçoamento de políticas públicas ensejadoras de compromissos ou renúncias fiscais também na norma de valor reforçado que estabelece as diretrizes para a sua elaboração. Logo, inexistente impacto a apurar ou compensação a promover.

Proceda-se à apreciação de mérito do quanto proposto. 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 referência, criando despesa obrigatória sem avaliação e compensação de impacto, por um lado, e sem autorização legislativa específica para cobrir direta ou indiretamente déficit de entidade





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

privada, por outro. 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, qual seja estatuir prioridades para o orçamento vigente.

A alteração proposta para o art. 52, § 1º, inciso III, alínea 'c', resgata o tratamento dado à matéria no projeto de lei nº 4/2023 (PLDO 2024). A redação proposta autoriza o Secretário de Orçamento Federal (SOF) a promover alterações na classificação de RP para além da correção de erros que constringem a execução, preservando apenas as programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6), impositivas de bancada estadual (RP 7) e de comissão (RP 8). Na prática, o aperfeiçoamento visa a conferir maior flexibilidade para a definição da carteira de investimentos com recursos fiscais e da seguridade social a compor o Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), sob classificador RP 3.

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 primárias discricionárias, do OF e do OSS, abrangidas pelo Novo PAC. São igualmente primárias e discricionárias e, nessa toada, também deverão ser ajustadas para que os limites individuais não sejam superados, tendo em vista que as despesas obrigatórias são virtualmente incompressíveis. Logo, no mérito, somos pela aprovação.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

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 uma bem-vinda reorganização das Agendas Transversais e Multissetoriais cujas realizações deverão ser objeto de divulgação de divulgação ativa a partir de relatórios a serem publicados 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, abrigoando a igualdade racial, e incluiu a alínea 's' para apurar os impactos de políticas públicas voltadas à prevenção da violência contra crianças e adolescentes.

As chamadas Agendas Transversais e Multissetoriais são forma integrada e pluri-institucional proposta no Plano Plurianual para o quadriênio 2024/2027 (PPA 2024/2027) para a solução de problemas complexos. Para prestigiar o modelo engendrado, o Executivo, assim, propôs rearranjar as alíneas, mantendo em uma delas as Agendas dedicadas às políticas de gênero e de igualdade racial, e, noutra, aquela 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.

Para compatibilizar as disposições da LDO 2024 com o proposto pelo Poder Executivo federal para o exercício de 2025, por meio do PLDO 2025, esta relatoria decidiu propor, na forma do substitutivo, alterações nos §§ 2º e 3º do art. 6º da LDO vigente, para permitir que empresas públicas ou sociedades de economia mista integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em que a União detenha a





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

maioria do capital social com direito a voto possam apresentar plano de sustentabilidade econômica e financeira, com vistas à revisão de sua classificação de dependência, na forma prevista em ato do Poder Executivo federal.

Foram apresentadas 8 emendas ao projeto.

A emenda nº 1 pretende suprimir o § 14 do artigo 130 da LDO 2024, que determina às agências financeiras oficiais de fomento, ao concederem financiamentos com valor superior a R\$ 30 milhões, exigirem que os tomadores tenham políticas de integridade e conformidade estabelecidas e devidamente estabelecidas. Na justificativa, o autor, Dep. Carlos Zarattini, expõe que a exigência tem criado obstáculos burocráticos às operações de crédito necessários a sustentar a atividade econômica do país, com prejuízo à manutenção e geração de empregos.

Diante da situação descrita, esta relatoria se posiciona favoravelmente ao acatamento da emenda nº 1, com a recomendação de que o Congresso Nacional retome esta discussão para os exercícios seguintes, tendo em vista que o estímulo à adoção de políticas de integridade e conformidade certamente contribuirá de forma muito positiva na aplicação dos recursos obtidos por meio das agências financeiras oficiais de fomento.

A emenda nº 2 pretende acrescentar dispositivo para que as emendas individuais na modalidade de transferências especiais destinadas a municípios em situação de calamidade ou emergência de saúde pública possam ser priorizadas na execução orçamentária.

As emendas nº 3 e nº 6 pretendem incluir dispositivos que permitem a indicação, como beneficiárias de emendas impositivas individuais e de bancada, todas as entidades cadastradas no Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIOIG.

A emenda nº 4 pretende suprimir o inciso II, do § 18, do art. 71 da LDO 2024, que determina não serem passíveis de limitação orçamentária e financeira as





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

despesas necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

A emenda nº 5 pretende suprimir o inciso III, do § 1º, do art. 3 da LDO 2024, que não considera na meta de déficit primário as despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Novo PAC, limitado a R\$ 5 bilhões.

A emenda nº 7 pretende incluir novo artigo à LDO 2024 para determinar que indicação de beneficiários de emendas de comissão deva ser encaminhada ao Poder Executivo pelo Presidente da Comissão autora da emenda, acompanhada da ata de reunião da comissão que aprovou tais indicações, com a participação da maioria absoluta dos seus respectivos membros, utilizando critérios para a definição dos beneficiários que levem em consideração indicadores socioeconômicos da população beneficiada.

A emenda nº 7 propõe regras para quórum, critérios e funcionamento das Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas. Trata-se de matéria estranha àquela reservada para as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) pelo art. 165, § 2º, da Constituição Federal. Sendo a LDO uma lei de valor reforçado, que condiciona a materialidade de outras normas de igual estatura, deve abster-se de abordar conteúdo que não lhe seja reservado, menos ainda tratar de questão *interna corporis* regulada por outras normas primárias, quais sejam os regimentos das Casas Legislativas, veiculados por resoluções próprias.

Nesses termos, e tendo em vista a prerrogativa conferida ao Presidente deste colegiado pelo art. 15, inciso XI, combinado com o art. 146, ambos da Resolução nº 1/2006-CN, instruímos pela declaração de inadmissibilidade da inovação proposta, conquanto reconheçamos o mérito de se discutir e instrumentalizar relevante matéria.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

A emenda nº 8 pretende rejeitar a alteração proposta no PLN 4/2024 para a alínea “c”, do inciso III, do § 1º, do art. 52, de forma a manter a redação da LDO 2024, que permite, por ato do Secretário de Orçamento Federal (SOF), alteração na classificação de RP apenas para fins de correção de erro material que impeçam a execução da programação orçamentária.

III. VOTO DO RELATOR

Diante do exposto e considerando a constitucionalidade, juridicidade e mérito da matéria, somos pela inadmissibilidade da emenda nº 7, pela aprovação do PLN nº 04, de 2024, e das emendas nº 1, 2 e 8, na forma do substitutivo, e pela rejeição no mérito das emendas nº 3, 4, 5 e 6.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado AJ ALBUQUERQUE
Relator





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

PROJETO DE LEI

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.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

16.

.....

§ 5º O Poder Executivo federal, no exercício financeiro de 2024, apoiará o fortalecimento das ações de saúde mental voltadas ao atendimento das pessoas com transtorno do espectro autista, incluído o apoio à estruturação e ao custeio de equipamentos de saúde pública que atendam a essa finalidade, nos termos pactuados na Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Saúde.” (NR)

“Art.

69.

.....

§ 2º Para fins do disposto no inciso I do § 11 do art. 165 da Constituição, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União ficam autorizados a realizar o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias de que tratam as alíneas “b” e “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei, no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 2023, com base nas informações constantes dos relatórios de avaliação de receitas e despesas, referidos no art. 71 desta Lei.

.....
” (NR)





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CD/24559.46263-00

“Art.

77.

.....

.....

§ 6º As despesas financiadas por recursos oriundos das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição terão prioridade na execução quando destinadas a municípios em situação de calamidade ou de emergência em saúde pública reconhecida pelo Poder Executivo federal.” (NR)

“Art.

157.

§

1º

.....

I

-

.....

.....

.....

r) até 30 de abril, os relatórios anuais referentes ao exercício anterior, relativos à participação no orçamento das Agendas Transversais e Multissetoriais selecionadas, de modo a contemplar, no mínimo, a participação da mulher nas despesas do orçamento e a Agenda Transversal e Multissetorial da Igualdade Racial, sem prejuízo do disposto na alínea “s”; e

s) até 30 de abril, o relatório anual referente ao exercício anterior, relativo à Agenda Transversal e Multissetorial de Crianças e Adolescentes, incluídas as programações orçamentárias destinadas à prevenção da violência e à Primeira Infância.

.....

.” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os incisos I e II do § 2º e o § 3º do art. 6º e o § 14 do art. 130 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

