

Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Insuficiência de Despesas Obrigatórias na LOA 2021 - Providências e Alternativas de Ajuste

Nota Técnica nº 17/2021

Consultores Designados:
Wagner Primo Figueiredo Júnior
Graciano Rocha Mendes
Ricardo Alberto Volpe

Brasília, 08 de abril de 2021

os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização citação. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.



<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof> - conof@camara.leg.br

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Trata-se de Nota Técnica sucinta, solicitada pelo **Deputado Cacá Leão**¹, com o propósito de oferecer subsídios quanto às alternativas de ajuste nos valores destinados às despesas obrigatórias previstas no projeto e na lei orçamentária para 2021.

2. Inicialmente, registre-se que a elaboração dos orçamentos da União é um processo complexo, que se inicia com o envio da proposta pelo Poder Executivo e cuja apreciação se dá de forma conjunta pelo Congresso Nacional. O processo legislativo orçamentário finda com sanção/veto presidencial, convertendo o projeto na lei orçamentária do exercício a que se refere.

3. Na hipótese de vetos, os recursos liberados podem ser utilizados como fonte para créditos suplementar ou especial, embora o Congresso Nacional possa derrubar os vetos posteriormente.

4. A necessidade de ajuste do autógrafo ou da LOA 2021 deve-se ao fato de não terem sido contempladas as repercussões do aumento do salário mínimo e de novos parâmetros econômicos, bem como de cortes promovidos em despesas obrigatórias, quando da sua aprovação. Ademais, encontra-se em desconformidade com as projeções do relatório de avaliação do 1º bimestre de 2021 a cargo do Ministério da Economia.

5. A estimativa a menor das despesas obrigatórias permitiu a inserção de despesas discricionárias, que, em condições normais, não seria possível. Diante disso, discute-se quais providências poderiam ser tomadas.

6. Identificada a insuficiência de dotações para o pagamento de despesas obrigatórias, em cumprimento ao dever de prevenir riscos fiscais (art. 1º, LRF), deve o Executivo adotar providências (LDO 21, art. 64, § 4º) de forma isolada ou combinadamente, seja por meio de veto ou em termos de abertura de créditos adicionais, por projeto de lei ou por decreto², de modo a recompor as dotações necessárias para as despesas obrigatórias.

II - ALTERNATIVAS E PROVIDÊNCIAS

Vislumbra-se, nesse momento, pelo menos as seguintes alternativas com previsão legal, conforme sistematizado, em anexo:

¹ Solicitações de trabalho nº 390/2021.

² De acordo com o art. 4º da LOA 21, a abertura de créditos suplementares por decreto não pode cancelar dotações decorrentes de emendas, salvo o atendimento das seguintes condições, cumulativamente: a) impedimento técnico que impeça a execução da despesa; neste caso deve ser observado que o vício propriamente dito encontra-se no processo legislativo (emenda aprovada com recursos de cancelamento de despesa obrigatória); de outro lado, a caracterização de impedimento pode ter como origem outras situações; b) solicitação ou concordância com o autor da emenda. Obs. as emendas de relator são consideradas como de único autor.

Alternativa 1 - Sanção com vetos de parte das programações discricionárias da LOA. Recomposição das despesas obrigatórias com envio de PLN e/ou abertura de crédito adicional por ato próprio

7. O Poder Executivo pode vetar dotações discricionárias do projeto aprovado pelo Congresso. De acordo com o § 8º do art. 166 da Constituição³, os recursos liberados com os vetos poderão ser utilizados para a abertura de créditos suplementares, com **prévia e específica autorização legislativa**, recompondo as despesas obrigatórias.

8. Formalizado o veto, deve ser enviado um **PLN** ao Congresso para suplementar as despesas obrigatórias subestimadas, utilizando como fonte os recursos liberados em razão das dotações discricionárias vetadas.

9. Ao invés do PLN, seria possível a abertura de crédito suplementar por meio de **decreto**, conforme autorização do art. 4º do texto da LOA, para suplementar dotações obrigatórias. Neste caso deve-se aguardar a deliberação sobre o veto. Ademais, somente poderão ser utilizados recursos diferentes dos liberados pelo veto (a exemplo do superávit financeiro), pois os recursos do veto somente podem ser utilizados, de acordo com § 8º do art. 166 da CF, com autorização legislativa específica.

Alternativa 2 - Sanção sem vetos. Recomposição das despesas obrigatórias com envio de PLN e/ou abertura de crédito adicional para suplementar gastos

10. A lei orçamentária seria sancionada integralmente, caso em que os recursos necessários à recomposição das despesas obrigatórias devem necessariamente decorrer de cancelamentos (remanejamentos) a serem promovidos todas as medidas para sua correção por projeto de lei de crédito adicional e/ou mesmo por decreto de abertura de crédito, observadas as condições do texto da lei orçamentária.

11. No caso de encaminhamento de **projeto de lei (PLN)** para apreciação do Congresso Nacional, os recursos a serem cancelados para atendimento da despesa obrigatória seriam bloqueados no Siafi. De acordo com o art. 9º da LRF o governo teria que promover contingenciamento nas despesas discricionárias em relatório bimestral extemporâneo, em razão de frustração de receita ou subestimativa de despesas obrigatórias, promovendo a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias (derivadas ou de emendas) . Deve-se observar, no entanto, que essa situação já é conhecida desde o primeiro relatório bimestral de 2021.

12. O ajuste por **decreto** para recompor as despesas obrigatórias pode ser feito com o Relator autorizando, por ofício, o cancelamento parcial de suas emendas, com base no art. 4º da LOA. Neste caso, o Poder Executivo faria o decreto para suplementação das despesas obrigatórias, nos moldes do Ofício nº 028/2021/GSMBITTA, de 31 de março de 2021. O Poder Executivo também pode editar decreto para ajustar a despesa obrigatória, cancelando outras despesas constantes da lei orçamentária e não derivadas de emendas.

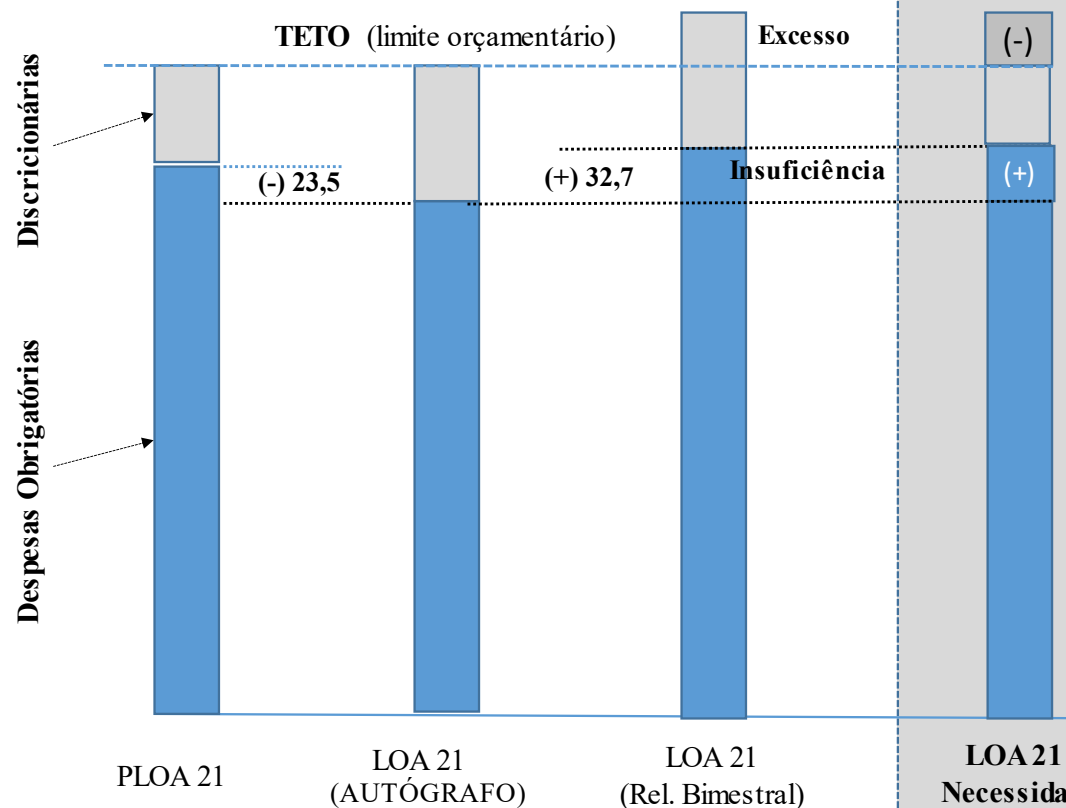
³ § 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com **prévia e específica autorização legislativa. (grifo nosso)**

II – BREVE CONCLUSÕES

13. O Executivo deve suprir os créditos necessários ao atendimento da subestimativa de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da dotação orçamentária, nos termos da LDO 2021 (art. 64, § 4º, inciso III).

14. Nas alternativas ora apresentadas, o Presidente estaria adotando todas as medidas necessárias para o ajuste e a execução de todas as despesas obrigatórias, bem como o fiel cumprimento de todas as regras fiscais, inclusive as referentes ao teto de gastos e a meta fiscal, não incorrendo em crime de responsabilidade, salvo melhor juízo.

LOA 2021 – Insuficiência de Despesas Obrigatórias e Providências para suplementação



PROVIDÊNCIAS PARA SUPLEMENTAR DESP. OBRIGATÓRIAS

(-) Cancelamento do excesso de Discricionárias:

- 1) Vetos (obs.1) ; e/ou
- 2) Cancelamento para atender créditos adicionais:
 - Abertos por PLN; e/ou
 - Abertos por Decreto (obs.2)

(+) Acréscimo de Obrigatórias:

- 1) Créditos abertos por PLN; e/ou
- 2) Créditos abertos por Decreto (obs.2)

(*) Obs.

- (1) Os recursos decorrentes de veto podem ser utilizados como fonte de abertura de créditos adicionais (art. 166, § 8º CF);
- (2) Condições para a abertura de créditos por decreto - texto da LOA (art.4º): para cancelar programações incluídas por emendas deve haver autorização do Autor; decretos podem suplementar despesas obrigatórias;
- (3) Créditos adicionais, por PLN aprovado ou decreto autorizado, provocam duplo efeito conjugado: acréscimos em algumas programações e cancelamentos noutras.