



Câmara dos Deputados

Nota Técnica nº 15/2022

Alteração da LDO 2022 – Sobre o Adendo de
Plenário ao PLN nº 17/2022

Consultores designados:
Mário Luis Gurgel de Souza
Rafael Alves de Araujo

Brasília, Julho/2022

© 2022 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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



Sumário

1	Introdução	4
2	PLN nº 17/2022 e Parecer da CMO	4
3	Dispositivos acrescentados pela minuta de Adendo de Plenário	5
3.1	Art. 64-A – Autorização para execução de restos a pagar não processados em fonte diversa da original.....	6
3.2	Art. 72-A – Afastar aplicação do Plano de Mobilidade Urbana pela LDO	6
3.3	Art. 72-B – Execução de restos a pagar não processados referentes a empenhos de 2021.....	7
3.4	Art. 85-A – Ajustes no objeto de contratos	7
4	Conclusão	8

1 INTRODUÇÃO

Por meio da Solicitação de Trabalho Sisconof nº 989/2022, esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira foi instada, pela Liderança do PSDB, a elaborar Nota Técnica acerca das modificações inseridas pelo Relator do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 17, de 2022, que “altera a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022” em Adendo de Plenário apresentado em complemento ao Parecer aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO em reunião extraordinária realizada em 6 de julho de 2022.

Esta Nota Técnica busca oferecer subsídios para a avaliação da constitucionalidade e legalidade, além da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, do referido Adendo de Plenário ao Parecer da CMO.

2 PLN Nº 17/2022 E PARECER DA CMO

As Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal publicaram a Nota Técnica Conjunta nº 3/2022¹ que trata, de maneira pormenorizada no seu item II, sobre a alteração da LDO 2022 pretendida para, em linhas gerais, “possibilitar a liquidação de restos a pagar não processados em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, observados os dispositivos legais de contratação”.

Em reunião extraordinária realizada em 6 de julho de 2022, o PLN nº 17/2022 foi aprovado nos termos do Substitutivo, que possui a seguinte redação:

Art. 1º A Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 59-A. O disposto nos § 1º, § 2º e § 3º do art. 11 e nos incisos I e II do caput do art. 12 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007:

I - não obsta a realização de alterações orçamentárias que impliquem a redução das dotações consignadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; e

II - não cria a obrigatoriedade de abertura de créditos adicionais para a incorporação de excesso de arrecadação ou superavit financeiro de suas respectivas fontes, inclusive dos recursos de que trata o § 5º do art. 42 desta Lei.

Parágrafo único. Os limites percentuais para a destinação de recursos do FNDCT às operações de que tratam os incisos I e II do caput do art. 12 da Lei nº 11.540, de 2007, serão observados no Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e na aprovação da respectiva Lei.” (NR)

“Art. 81-A. A doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública a entidades privadas e públicas, durante todo o ano, e desde que com encargo para o donatário, não se configura em

¹ Nota Técnica nº 3/2022. “Alteração da LDO 2022 - Bloqueio de Programações do FNDCT e Alteração do Credor em Restos a Pagar - PLN 17/2022”. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/PLN17_2022_NotaTecnicaConjunta1.pdf >.

descumprimento do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.” (NR)

“Art. 164.

§ 2º A realização de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, no âmbito do Siafi, após 31 de dezembro de 2022, relativos ao exercício encerrado, não será permitida, exceto quanto aos procedimentos relacionados à inscrição dos restos a pagar e aos ajustes de registros contábeis patrimoniais para fins de elaboração das demonstrações contábeis, na forma estabelecida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

.....

§ 6º Excepcionalmente, na hipótese de desistência do credor original ou de rescisão contratual, no cumprimento da avença pactuada relativa a resto a pagar não processado, será permitida a sua liquidação, mediante justificativa formal, em favor de credor diferente do indicado na respectiva nota de empenho, desde que haja vantajosidade e interesse da administração pública na execução do seu objeto, observadas as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 14.133, de 2021, da Lei nº 13.303, de 2016, e de outras normas legais aplicáveis ao instrumento firmado entre as partes, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis ao credor desistente.” (NR)

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

3 DISPOSITIVOS ACRESCENTADOS PELA MINUTA DE ADENDO DE PLENÁRIO

A minuta de Adendo de Plenário pretende acrescentar os seguintes dispositivos ao parecer aprovado pela CMO:

Art. 1º A Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 18.

§ 1º

IV -

c) à construção e manutenção de vias e obras rodoviárias estaduais e municipais destinadas à integração de modais de transporte ou ao escoamento produtivo;

.....” (NR)

(...)

“Art. 64-A Excepcionalmente, na hipótese de inviabilidade constitucional ou legal da execução de restos a pagar não processados, em virtude exclusivamente de inadequação de fontes, decorridos de créditos adicionais aprovados no último quadrimestre do exercício, inclusive para os aprovados em 2021, a liquidação e o pagamento poderão ser efetuados em fonte diversa, desde que a nova fonte indicada disponha de saldo suficiente, sem implicar em prejuízo aos demais compromissos já firmados pelo órgão.” (NR)

“Art. 72-A O disposto no § 8º do art. 24 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, não se aplica aos recursos federais provenientes de programações classificadas com identificadores de resultado primário constantes da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º.” (NR)

“Art. 72-B Caso seja verificada a existência de vícios sanáveis afetos à celebração do instrumento contratual original, relativos às programações previstas nos §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal, será permitida, em caráter excepcional e sem prejuízo das eventuais sanções cabíveis, a

execução de restos a pagar não processados, inclusive referentes a empenhos de 2021, desde que sejam convalidados os atos administrativos e mantida a parte beneficiada, os valores originais e seja observada a vantajosidade, o interesse da administração e as demais normas aplicáveis.” (NR)

(...)

“Art. 85-A Ficam autorizadas, mantidas as características da obra pactuada, ajustes no objeto dos contratos firmados em 2020 com recursos de transferências voluntárias para permitir alteração na localidade do de execução do objeto inicialmente pactuado.” (NR)

3.1 Art. 64-A – Autorização para execução de restos a pagar não processados em fonte diversa da original

Empenho de despesa é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58 da Lei nº 4.320/64). Para que se promova a inscrição de restos a pagar, deve existir saldo na fonte especificada.

A redação proposta no Adendo afirma se tratar de inviabilidade constitucional ou legal de execução de restos a pagar não processados em virtude exclusivamente de inadequação de fontes, decorrentes de créditos adicionais aprovados. Em função da situação descrita, o texto proposto autoriza a execução em fonte diversa da original.

Em que pese se restringir a situações decorrentes de créditos adicionais aprovados com fontes inadequadas, a solução mais adequada seria o Executivo ter promovido os ajustes antes do encerramento dos exercícios, como autorizam as LDOs federais.

3.2 Art. 72-A – Afastar aplicação do Plano de Mobilidade Urbana pela LDO

No exercício de competência constitucional (art. 21, XX, da CF), foi aprovada a Lei nº 12.587, de 2012, que instituiu as *diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*.

Segundo a citada Norma, o Plano de Mobilidade Urbana representa hoje o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana que deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes da Lei. Em seu art. 24, §4º, a Norma estabelece prazos – conforme a população dos municípios - para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana; bem como prevê que, esgotados os referidos prazos, os Municípios que não tenham aprovado o instrumento apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano.

O adendo proposto busca, por meio da lei de diretrizes orçamentárias, afastar a aplicação de norma permanente.

3.3 Art. 72-B – Execução de restos a pagar não processados referentes a empenhos de 2021

A redação proposta pretende tratar, na LDO 2022, sobre a execução de restos a pagar não processados, **inclusive referentes a empenhos de 2021**. Entretanto, tal matéria é regulada pela LDO 2021 – Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, e não deve ser tratada pela LDO 2022, em respeito ao princípio constitucional da anualidade orçamentária.

3.4 Art. 85-A – Ajustes no objeto de contratos

Nos termos do que dispõe o inciso XXVII do art. 22 da Constituição, compete privativamente à União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios...”. Com fundamento nessa competência, foi aprovada a Lei nº 8.666, de 1993, e, recentemente, a Lei nº 14.133, de 2021; portanto, cabe a tais normas dispor sobre contratos públicos e eventuais alterações nos ajustes pactuados.

Por sua vez, a Constituição Federal determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve tratar das metas e prioridades da administração pública federal, estabelecer diretrizes de política fiscal e respectivas metas e orientar a elaboração da lei orçamentária anual (cf. art. 165, §2º, da CF). Em consonância com o princípio constitucional da anualidade orçamentária, a LDO se refere a um exercício financeiro específico, conforme se depreende do disposto nos art. 57, § 2º², c/c art. 165, § 12³ e ADCT, art. 35, § 2º, II⁴, todos da Constituição Federal, de 1988.

O adendo propõe que, por meio da lei de diretrizes orçamentárias para 2022, sejam autorizados ajustes no objeto dos contratos firmados em 2020 com recursos de transferências voluntárias.

A redação proposta pretende tratar em LDO sobre assunto materialmente incompatível com suas atribuições, em razão de determinação constitucional, e que pertence a exercício financeiro diverso àquele que se refere.

Importa mencionar que, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993 (art. 113) e Lei nº 14.133, de 2021 (art. 184), as normas gerais de licitações são aplicáveis, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros

² Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, **anualmente**, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (...)

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

³ Art. 165. (...) § 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, **para o exercício a que se refere** e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

⁴ Art. 35. (...) § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: (...)

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado **até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro** e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;



instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública. Ainda nos termos da lei de licitações, a identificação do objeto a ser executado é informação mínima que deve constar do ajuste (art. 113, §1º, I, da Lei nº 8.666, de 1993). Ademais, permitir alteração na localidade de execução do objeto inicialmente pactuado contraria, em tese, princípios previstos na legislação de regência de licitações e contratos administrativos, como os do interesse público, do planejamento, da motivação e da vinculação ao edital, entre outros, o que, em certa medida, pode levar à sua descaracterização.

4 CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes sobre os dispositivos inseridos pelo Adendo de Plenário ao Parecer da CMO ao PLN nº 17/2022.

Brasília, 14 de julho de 2022.