



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 43/2024

Aspectos orçamentários e fiscais do Projeto de Lei nº 3.335/2024, de 27 de agosto de 2024 – Altera a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, para criar modalidade de operacionalização do auxílio Gás dos Brasileiros

Coordenação de Fiscalização Financeira<sup>1</sup>  
Núcleo de Economia e Assuntos Fiscais<sup>2</sup>

Brasília, setembro/2024

---

Consultores designados: Antônio Carlos C. d'Ávila Carvalho Júnior<sup>1</sup>, Dayson Pereira B. de Almeida<sup>2</sup>

© 2024 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, de suas comissões ou da CONOF como um todo.

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof> - [conof@camara.leg.br](mailto:conof@camara.leg.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Mediante a Solicitação de Trabalho nº 1.305/2024, o Deputado Cláudio Cajado solicita à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira a elaboração de Nota Técnica tendente a elucidar eventuais reflexos sobre o orçamento público, o resultado fiscal primário e os limites de despesa estabelecidos pela Lei Complementar nº 200/2023 decorrentes do Projeto de Lei nº 3.335/2024 (PL 3.335/2024), do Poder Executivo. Em especial, o demandante solicita “análise dos artigos 6º-E e 6º-F, e outros que lhes forem conexos, em relação a sua conformidade com a elaboração e execução do orçamento, inclusive quanto a sua constitucionalidade nesse aspecto; e em relação ao cumprimento dos limites de despesa primária previstos na LCP 200”.

Para atendimento da demanda, a presente Nota Técnica está estruturada nos seguintes tópicos:

- a) Aspectos conceituais preliminares.
- b) Das modalidades do Auxílio Gás dos Brasileiros.
- c) Análise dos impactos orçamentários, fiscais e no limite de despesas da nova modalidade de auxílio gás.
- d) Análise da adequação orçamentária e financeira.
- e) Conclusão

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS PRELIMINARES

### 2.1 Do conteúdo da lei orçamentária anual (LOA)

É corriqueira a afirmação de que a execução de operações que não envolvem o trânsito de recursos financeiros pela Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN) poderia se dar à margem do processo legislativo orçamentário. Tal entendimento, entretanto, é incorreto, pois adota a equivocada premissa de que somente podem ser enquadradas como receitas ou despesas orçamentárias aquelas operações que promovam entradas ou saídas de recursos da CUTN, respectivamente. E a premissa é falsa porque confunde “característica” das operações orçamentárias com “parâmetro” para se afirmar se determinada operação deve ou não ser enquadrada como de natureza orçamentária.

Por certo, a maioria das operações ocorridas nos orçamentos públicos (bem como no orçamento de qualquer empresa, família etc.) tem como característica ser realizada mediante a troca de recursos financeiros entre as partes nela envolvidas. Isso se deve ao fato de que, em regra, o momento em que a entidade obtém (arrecada) fonte de recursos para o financiamento de seus dispêndios difere (no tempo) do momento em que os recursos obtidos são empregados no pagamento do respectivo dispêndio.

Essas são as chamadas “operações indiretas”<sup>2</sup>, que apresentam as seguintes características:

- a) envolvem 3 (três) ou mais entidades: A, B e C;

---

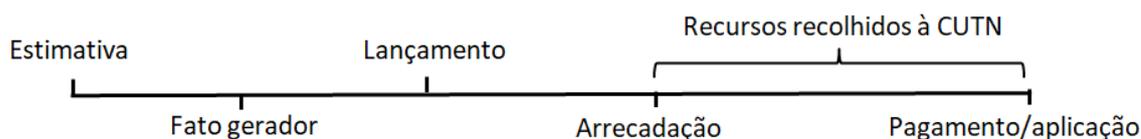
<sup>2</sup> CARVALHO JÚNIOR, Antônio Carlos Costa d’Ávila; VIANA, Murilo Ferreira. As emissões diretas de títulos públicos às instituições financeiras federais (2008 - 2014): a viabilização da estratégia de expansão do crédito público à luz do Direito Financeiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO FINANCEIRO, 6, 2019, Goiânia. Anais eletrônicos... Brasília: Direito Financeiro em Tela, 2019. Disponível em: <<https://direitofinanceiroemtela.blogspot.com/2024/05/as-emissoes-diretas-de-titulos-publicos.html>>. Acesso em: 4 set.2024.

b) a entidade A obtém fonte de financiamento (arrecada recursos) junto à entidade B;

c) a entidade A paga suas obrigações/dispêndios junto à entidade C;

d) existe lapso temporal entre o momento em que se obtém a fonte de financiamento (arrecadação) e o momento em que os recursos são empregados no pagamento das obrigações/dispêndios; e

e) existe, portanto, a necessidade de se efetuar a guarda (recolhimento) dos recursos em uma determinada conta de disponibilidades.



Noutro giro, materializando-se de maneira menos frequente, existem também as chamadas “operações diretas”<sup>3</sup>, cujas principais características são as seguintes:

a) envolvem apenas 2 (duas) entidades: A e B;

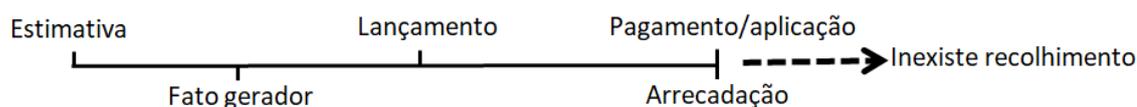
b) a entidade A contrata/compra bens e/ou serviços junto à entidade B;

c) a entidade A obtém fonte de financiamento (arrecada recursos) junto à própria entidade B, que a financia diretamente;

d) a entidade A paga suas obrigações/dispêndios junto à própria entidade B;

e) não existe lapso temporal entre o momento em que se obtém fonte de financiamento (arrecadação) e o momento em que os recursos são empregados no pagamento das obrigações/dispêndios; e

e) não existe, portanto, a necessidade de se efetuar a guarda (recolhimento) dos recursos em uma determinada conta de disponibilidades.



Perceba-se que uma diferença relevante entre as “operações indiretas” e as “operações diretas” é que, no primeiro caso, os recursos arrecadados precisam ser levados, via recolhimento, a uma conta de disponibilidades, enquanto que, no segundo caso, os recursos arrecadados não precisarão passar pelo estágio do recolhimento, posto que aplicados de imediato no pagamento dos dispêndios para os quais foram alocados orçamentariamente.

De outro lado, é de se notar que, tanto nas “operações indiretas” quanto nas “operações diretas”, existe a figura da arrecadação dos recursos, entendida essa, no que tange ao direito financeiro e orçamentário, como a obtenção de fonte de financiamento para a realização de dispêndios de natureza orçamentária.

Se, como afirmado, o trânsito de recursos financeiros pela CUTN não é o que determina o enquadramento de operações nos conceitos de receita e despesa orçamentária, questiona-se, então: qual seria o critério para se determinar tal enquadramento? Para tanto, é preciso verificar se o dispêndio a ser realizado pelo

<sup>3</sup> Idem.

Estado está sendo direcionado para o alcance de seus objetivos, ou seja, para o alcance dos propósitos almejados pelas políticas públicas. Caso a resposta seja verdadeira, a operação deve ser enquadrada como despesa orçamentária. Nessa perspectiva, devem ser obrigatoriamente classificadas como receitas de natureza orçamentária todas as fontes de recursos obtidas com o propósito de financiar citados dispêndios.

Em outras palavras, o orçamento público deve contemplar autorização para a realização, a cada exercício financeiro, de toda e qualquer operação necessária ao alcance dos objetivos do Estado (o que inclui, por exemplo, o pagamento de salário de servidores, a construção de estradas, a manutenção de suas instalações, a devolução de recursos captados junto a terceiros, o pagamento de precatórios, a concessão de auxílios, benefícios, bolsas etc.), bem como a estimativa de todas as fontes de recursos que se pretende obter para o financiamento dessas operações.

Vale dizer, o argumento apresentado acima deriva integralmente da primeira vedação trazida pelo art. 167 da Constituição<sup>4</sup>. Não há como despender (aplicar) recursos públicos sem que os mesmos sejam alocados por meio de dotações orçamentárias previamente autorizadas via processo legislativo orçamentário.

Assim, a noção de que as operações orçamentárias podem se realizar com ou sem trânsito de recursos financeiros pela CUTN é perfeitamente compatível com as regras de reconhecimento da receita e da despesa orçamentárias trazidas pelas normas gerais de direito financeiro e orçamentário positivadas pela Lei nº 4.320/1964.

Quanto ao momento do reconhecimento das receitas orçamentárias, a Lei nº 4.320/1964 determina que seja o da arrecadação (obtenção da fonte de recursos)<sup>5</sup>, e não o do recolhimento (depósito dos recursos na CUTN).

Nessa esteira, importante observar que o art. 56 da Lei nº 4.320/1964<sup>6</sup>, ao se pronunciar sobre o “recolhimento”, informa apenas que, caso os recursos venham a ser recolhidos aos cofres públicos, deve ser observado o princípio da unidade de tesouraria, que encontra amparo constitucional no artigo 164, § 3º, da Carta Maior<sup>7</sup>. Com efeito, em nenhum momento o citado artigo 56 da Lei nº 4.320/1964 determina que as receitas arrecadadas devem ser todas elas recolhidas ao Tesouro Nacional.

De outro lado, a mesma Lei nº 4.320/1964, ao dispor sobre as despesas

---

<sup>4</sup> Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

<sup>5</sup> Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

<sup>6</sup> Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

<sup>7</sup> Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

[...]

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

orçamentárias, estabelece que devem ser reconhecidas quando do empenho<sup>8</sup>, e não quando do pagamento, o que significa dizer que o saque de recursos da CUTN não é o momento e nem é condição necessária para determinar a ocorrência da despesa orçamentária.

## 2.2 Dos conceitos afetos ao resultado fiscal

A avaliação do impacto fiscal de determinada operação é temática que está associada ao chamado “ambiente fiscal”<sup>9</sup> das finanças públicas. Demanda, portanto, a apreciação de conceitos afetos ao controle da dívida pública, não tendo relação imediata com os ambientes patrimonial (variação do patrimônio líquido) e orçamentário (prévia autorização de dispêndios).

De acordo com o art. 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (Regime Fiscal Sustentável - RFS<sup>10</sup>), compete ao BCB a apuração do resultado primário para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas pelo Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União, bem como a apuração do saldo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

Para tanto, o BCB utiliza a chamada metodologia “abaixo da linha”, que mensura os resultados fiscais (nominal, primário e juros nominais) a partir da variação do estoque da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP<sup>11</sup>).

Também é possível apurar o resultado fiscal pela metodologia “acima da linha”, isto é, pela mensuração dos fluxos que produziram, ao longo de um determinado período, as variações nos estoques de haveres e de obrigações que integram o endividamento líquido. Dá-se a tais fluxos, a depender do efeito que promovem sobre o estoque de endividamento, o nome de “receita” ou de “despesa”:

- i) receitas são as operações que reduzem a DLSP; e
- ii) despesas são as operações que aumentam a DLSP.

As receitas primárias – ou variações primárias superavitárias – representam as reduções do estoque da DLSP que não foram causadas pela apropriação de juros ativos. As despesas primárias – ou variações primárias deficitárias – representam os aumentos da DLSP que não foram causados pela apropriação dos juros passivos.

<sup>8</sup> Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

[...]

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou

não de implemento de condição

<sup>9</sup> Separação didática dos ambientes das receitas e despesas públicas em ambientes patrimonial, orçamentário e fiscal. Ver: D’ÁVILA JR., Antonio. AFO & Finanças Públicas. FDK Editora. Brasília. 2005.

<sup>10</sup> Art. 2º (...).

(...)

§ 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB será realizada pelo Banco Central do Brasil.

<sup>11</sup> A DLSP é o balanceamento entre os saldos de haveres e de obrigações do setor público não-financeiro. *In*: Manual de Estatísticas Fiscais, Banco Central do Brasil, pg. 12. Acesso em: 05 set. 2024.

### 3 DAS MODALIDADES DO AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS

O auxílio Gás dos Brasileiros – objeto do PL 3.335/2024 –, instituído pela Lei nº 14.237/2021, é destinado a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário-mínimo nacional ou que tenham entre seus membros residentes no mesmo domicílio quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social.

#### 3.1 Da modalidade atual: pagamento de valores monetários

Atualmente, a Lei nº 14.237/2021 prevê a realização de pagamento de valores monetários às famílias beneficiadas pelo programa. Com a alteração pretendida pela proposição legislativa, tal modalidade passará a estar expressamente prevista no artigo 1º-A, inciso I, e em capítulo específico da lei (Capítulo II - Da modalidade de pagamento de valor monetário às famílias beneficiadas).

Nessa modalidade, que se enquadra no que a seção anterior deste texto chamou de “operações indiretas”, verificam-se as seguintes características/etapas:

i) os beneficiários têm direito, a cada bimestre, a um valor monetário correspondente a uma parcela de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de GLP;

ii) os recursos que podem ser utilizados como fonte de financiamento dessa política pública são listados pelo artigo 4º da Lei nº 14.237/2021 e estimados na lei orçamentária anual da União;

iii) com lastro nessa estimativa, a despesa para a concessão dos auxílios (valores monetários) é apreciada pelo Congresso Nacional, via processo legislativo orçamentário, e autorizada pela lei orçamentária anual da União. A título de informação, para o ano de 2024, o montante previsto na peça orçamentária para a despesa com o programa (Ação 21DV – Auxílio Gás dos Brasileiros, no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome) é de R\$ 3,5 bilhões, com previsão de 5,5 milhões de famílias atendidas;

iv) as despesas são de natureza discricionária (RP 2), ou seja, não obrigatórias.

v) durante o exercício financeiro, as receitas estimadas são efetivamente arrecadadas.

vi) nesse momento, ocorre o registro contábil da receita orçamentária corrente, com impacto na receita corrente líquida (RCL), parâmetro para uma série de variáveis de natureza fiscal (despesas de pessoal, montante da dívida pública, contratação de operações de crédito, emendas parlamentares, reserva de contingência etc.).

vii) a arrecadação dos recursos provoca aumento do saldo da CUTN, com a conseqüente redução do estoque da DLSP. Registra-se, assim, a variação primária superavitária (receita primária);

viii) caso não seja objeto de contingenciamento, a despesa passa a ser executada;

ix) os recursos, então, são transferidos pela União à Caixa Econômica Federal (CAIXA), agente operador do Programa e agente financeiro responsável pelo pagamento do benefício;

x) com a transferência dos recursos feita pela União à CAIXA, ocorre redução do estoque da CUTN e conseqüente aumento do saldo da DLSP. Registre-se, assim, a variação primária deficitária (despesa primária);

xi) o auxílio é transferido aos beneficiários, mediante depósito de recursos em conta bancária, digital, ou poupança digital; e

xii) na condição de despesa primária, o montante dos pagamentos dos auxílios se submete ao limite de despesa do Poder Executivo no âmbito do Regime Fiscal Sustentável (RFS).

### **3.2 Da modalidade criada pelo PL 3.335 de 2024: desconto na aquisição de botijão junto ao revendedor varejista**

A proposição objeto de análise (PL 3.335/2024) cria nova modalidade de auxílio gás, a ser operacionalizada no âmbito do Ministério de Minas e Energia (artigo 6º-A, caput), podendo ser operacionalizada pela Caixa Econômica Federal, desde que por meio de contrato firmado com a União (artigo 6º-D).

A nova modalidade consiste, nos termos do disposto pelo artigo 6º-A, § 1º, em desconto direto no revendedor varejista para a compra de botijão de treze quilogramas de GLP, limitado a um por família beneficiada, conforme periodicidade estabelecida em regulamento.

Resumidamente, a operacionalização da nova modalidade pode ser assim descrita:

i) os beneficiários efetuarão a compra do botijão no revendedor varejista, recebendo deste o desconto sobre o preço;

ii) o revendedor varejista, devidamente credenciado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) junto ao Programa, passará a ter direito à “equalização de preço”, ou seja, terá direito ao recebimento dos valores que, em razão da implementação da política pública da União, deixou de perceber no momento em que efetuou a venda do produto, com o respectivo desconto, aos beneficiários do Programa;

iii) os pagamentos da equalização de preços serão realizados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), na qualidade de agente financeiro operador do Programa;

iv) para a realização de tais pagamentos, recursos financeiros serão repassados à CAIXA. O artigo 6º-E do PL 3.335/2024 prevê duas possibilidades: a) repasses feitos pela União por meio de dotações orçamentárias consignadas no orçamento federal (inciso I); e b) repasses feitos diretamente por outras pessoas jurídicas (inciso II);

v) entre os recursos que poderão ser repassados à CAIXA em razão do disposto no artigo 6º-E, inciso II, estão aqueles devidos à União nos termos do artigo 46 da Lei nº 12.351/2010. Caso o repasse à CAIXA se realize de maneira direta, o montante respectivo será deduzido dos valores devidos pela pessoa jurídica repassadora à União; e

vi) os valores repassados diretamente à CAIXA com fulcro no disposto pelo artigo 6º-E, inciso II, nela permanecerão depositados sob a titularidade da União. Significa dizer que, até que sejam empregados definitivamente no pagamento das equalizações de preço devidas aos revendedores varejistas, tais recursos representarão disponibilidades da União depositadas na Caixa Econômica Federal.

## 4 ANÁLISE DOS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS, FISCAIS E NO LIMITE DE DESPESAS DA NOVA MODALIDADE DE AUXÍLIO GÁS

### 4.1 Dos impactos decorrentes do artigo 6º-E, inciso I

O PL 3.335/2024, por meio do artigo 6º-E, inciso I, prevê que a União poderá repassar recursos à CAIXA para o pagamento das equalizações de preço aos revendedores varejistas. Os recursos serão transferidos ao agente financeiro (CAIXA) por meio da execução de dotações orçamentárias destinadas a tal fim, devidamente consignadas na lei orçamentária anual da União.

Tal situação é semelhante à modalidade do auxílio gás atualmente praticada, qual seja: “pagamento de valores monetários”.

Sendo assim, forçoso concluir no sentido que os efeitos e impactos orçamentários, fiscais e no limite de gasto do RFS são semelhantes àqueles apresentados pela seção 3.1 da presente Nota Técnica, a saber:

- i) as receitas que financiam o programa são registradas como receitas orçamentárias no âmbito do orçamento público;
- ii) as despesas para o pagamento do auxílio são consignadas em dotações específicas na lei orçamentária anual da União;
- iii) a saída de recursos da CUTN para o pagamento do auxílio aumenta o saldo da DLSP, e é considerada pelo BCB, entidade responsável pela apuração das estatísticas fiscais, como uma variação primária deficitária (despesa primária);
- iv) na qualidade de despesa primária, o pagamento do auxílio é considerado para fins de limite de despesas do RFS; e
- v) as dotações orçamentárias relativas ao pagamento do auxílio estão sujeitas a contingenciamento.

### 4.2 Dos impactos decorrentes do artigo 6º-E, inciso II

O PL 3.335/2024, por meio do artigo 6º-E, inciso II, prevê que a CAIXA, para a realização do pagamento das equalizações de preços devidas aos revendedores varejistas, poderá receber recursos repassados diretamente por pessoas jurídicas, inclusive de direito público.

#### *Inobservância do princípio da unidade de tesouraria*

O princípio da unidade de tesouraria (ou unidade de caixa) está previsto<sup>12</sup> no artigo 164, § 3º, da Constituição de 1988, e no artigo 56 da Lei nº 4.320/1964, e diz, basicamente, que o recolhimento de recursos deve se dar para uma única conta de disponibilidades. Vale observar que referido princípio não determina que todas as receitas arrecadadas pelo ente federado deverão ser recolhidas, mas que, caso seja necessário recolhê-las (trazidas para uma conta de disponibilidades), que o

<sup>12</sup> Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

[...]

§ 3º As disponibilidades de caixa da União **serão depositadas no banco central**; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

recolhimento se dê para uma conta única.

Nessa esteira, importa ressaltar, por oportuno, que é muito comum se defrontar com situações em que os conceitos de arrecadação e de recolhimento são equivocadamente confundidos e tidos como semelhantes. Arrecadação não se confunde com recolhimento.

Arrecadar é obter fonte de financiamento para lastrear despesas orçamentárias. Recolher é depositar recursos arrecadados em uma conta de disponibilidades.

Ocorre que nem todo recurso arrecadado deve ser, necessariamente, recolhido.

A necessidade de recolhimento de recursos não existe quando a operação realizada se enquadra nas chamadas “operações diretas”, já descritas por essa Nota Técnica. Isso porque, como explanado, os recursos arrecadados pelo ente federado são aplicados no mesmo instante em que são obtidos. No entanto, quando a operação se enquadra nas “operações indiretas”, passa a existir a necessidade de que o recurso seja guardado em conta de disponibilidades, o que se aperfeiçoa por meio do procedimento do recolhimento.

A execução da nova modalidade do auxílio gás de acordo com o figurino a que se refere o artigo 6º-E, inciso II, se enquadra, vale dizer, nas chamadas “operações indiretas”, uma vez que presentes todos os elementos caracterizadores (listados pela seção 2.1 desta Nota Técnica) desse tipo de operação. É o que se mostra a seguir.

i) são 3 (três) as entidades envolvidas na operação: União, pessoa jurídica a que se refere o artigo 6º-E, inciso II, e o revendedor varejista. A União é a responsável pela política pública; a pessoa jurídica é aquela que, em razão de normas aprovadas anteriormente, possui obrigações de pagamento junto à União; e o revendedor varejista é aquele que tem o direito de receber, da União, o pagamento da equalização de preços.

ii) existe a arrecadação de recursos pela União: os recursos são arrecadados pela União junto às pessoas jurídicas que junto ela possuem obrigações de pagamento. Ou seja, os recursos que serão utilizados para o financiamento (pagamento) das despesas com equalização de preços são obtidos pela União junto às pessoas jurídicas a que se refere o artigo 6º-E, inciso II. Ainda que, posteriormente, os recursos venham a ser direcionados à CAIXA, e não à CUTN, a arrecadação (obtenção da fonte de financiamento) ocorrerá, e os recursos passarão a ser de titularidade da União. Não à toa, prevê o artigo 6º-F, parágrafo único, que “o *regulamento e o termo de adesão de que trata o art. 6º-E, caput, inciso II, desta Lei definirão os termos em que se darão os repasses, **incluída a sua dedução das obrigações da respectiva empresa com a União** [...]”.* (Grifou-se)

iii) existe lapso temporal entre o momento da arrecadação e o momento em que os recursos serão entregues aos revendedores varejistas. Ou seja, os recursos obtidos junto às pessoas jurídicas não serão imediatamente entregues aos revendedores varejistas que têm direito a receber a equalização de preços.

iv) existe, então, a necessidade de os recursos serem recolhidos. Ocorre que, no caso, os recursos obtidos (arrecadados) junto às pessoas jurídicas não são recolhidos à CUTN, mas recolhidos diretamente à CAIXA. Significa dizer que referida instituição financeira está exercendo o papel de depositária desses recursos, que são de titularidade da União.

Desse modo, o desenho trazido pelo artigo 6º-E, inciso II, está em desacordo com o que estabelece o princípio da unidade de tesouraria.

*Fuga ao processo legislativo orçamentário e inobservância dos princípios da universalidade e do orçamento bruto*

Da redação dos incisos I e II do artigo 6º-E do PL, vislumbra-se a possibilidade de que as operações a que se refere o inciso II sejam executadas sem o trâmite pelo processo legislativo orçamentário.

Com efeito, levada em consideração a literalidade do que está sendo proposto pelo PL 3.335/2024, por meio do artigo 6º-E, inciso II, tem-se que as transferências diretas de recursos à CAIXA deixarão de ser registradas como receitas orçamentárias, ainda que tais transferências se refiram aos recursos relacionados às receitas de comercialização da venda do excedente em óleo do pré-sal. Nessa esteira, vale ressaltar que as receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo e gás natural no regime de partilha de produção são receitas públicas<sup>13</sup> e deveriam transitar pelo orçamento, com sua consequente previsão nas leis orçamentárias de cada exercício, após deliberação do Congresso Nacional. De fato, tais receitas patrimoniais estão agregadas por natureza de receita específica no orçamento (1.3.4.3.00.0.0), compondo fontes de recursos livres da União ou aplicações vinculadas a diversas finalidades<sup>14</sup>. Em qualquer caso, são classificadas como receita primária da União.

De outro lado, consoante a o artigo em comento, o pagamento da equalização de preços devida ao revendedor varejista poderá ocorrer sem a consignação de qualquer dotação na lei orçamentária da União.

Nesse caso, portanto, caso a operação seja executada de acordo com o figurino trazido pelo PL 3.335/2024, haverá inobservância:

i) do princípio orçamentário da universalidade<sup>15</sup>, previsto no artigo 165, § 5º, da Constituição de 1988, e nos artigos 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964;

<sup>13</sup> Uma vez que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União, assegurando-se-lhe a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou compensação financeira por essa exploração (art. 20 da Constituição Federal de 1988).

<sup>14</sup> Fonte 076 - Recursos de Petróleo sem Destinação Definida em Decorrência da Suspensão Imposta pela Liminar do STF; Fonte 127 - Remuneração da Empresa Pré-Sal Petróleo S.A. pela Gestão de Contratos de Partilha; Fonte - 242 - Transferências de Parcela dos Royalties de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos aos Estados, DF e Municípios; Fonte - 288 - Transferência de Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção

<sup>15</sup> Constituição Federal:

Art. 165. (...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Lei nº 4.320/164:

Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

ii) do princípio do orçamento bruto<sup>16</sup>, positivado no artigo 6º, também da Lei nº 4.320/1964; e

iii) do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>17</sup>, com as implicações listadas pelo artigo 15 de referido diploma legal.

Além disso, tais dispêndios não estarão submetidos à limitação de empenho e movimentação financeira, que alcança as dotações orçamentárias discricionárias, uma vez que não integram o conjunto de dotações orçamentárias fixadas pela lei orçamentária anual.

### Impactos fiscais

Como cediço, avaliar o impacto fiscal de uma operação implica verificar os efeitos que a execução da mesma promove sobre a variação do estoque da DLSP, ou seja, demanda verificar se a operação acarreta, ou não, alterações (aumento e/ou redução) no saldo de haveres e obrigações que integram a DLSP.

A análise anteriormente empreendida concluiu que os recursos repassados à CAIXA em razão do disposto pelo artigo 6º-E, inciso II, da proposição em análise, comporão disponibilidades de recursos de titularidade da União depositados naquela instituição financeira oficial. Por essa razão, representarão haveres que, de acordo com a metodologia utilizada pelo BCB, deverão ser registrados no rol de itens que integram a DLSP.

Significa dizer que, toda vez que as pessoas jurídicas repassarem recursos à CAIXA, o saldo de referido ativo aumentaria, o que acarretará redução do estoque da DLSP, posto que a DLSP = obrigações – haveres. Assim, como tal variação não decorrerá de apropriação de juros, é possível afirmar que se trata de uma variação primária superavitária. Ou seja, o repasse de recursos por pessoas jurídicas diretamente à CAIXA, nos moldes do previsto pelo artigo 6º-E, inciso II, representa uma receita primária.

De outro lado, quando os recursos forem sacados pela CAIXA para o pagamento das equalizações de preços aos revendedores varejistas, haverá aumento da DLSP e o conseqüente registro de uma variação primária deficitária, donde se conclui que tal dispêndio representa uma despesa primária.

No que diz respeito à Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), a operação não acarretará impacto.

<sup>16</sup> Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

<sup>17</sup> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

## Impactos no limite de despesas do Regime Fiscal Sustentável

O RFS limita o montante das despesas orçamentárias primárias.

Como visto, a proposição em análise permite que o pagamento das equalizações de preço efetuadas nos moldes do artigo 6º-E, inciso II, seja realizado à margem do processo legislativo orçamentário. Desse modo, ainda que o pagamento desse dispêndio represente uma despesa primária, a não consignação dessas despesas na lei orçamentária anual da União implica que os montantes envolvidos em tal operação não estarão sujeitos aos limites de despesas estabelecidos pelo RFS.

## 5 ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas, citam-se, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e, como adequada, “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Dados os contornos do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, registre-se que a Exposição de Motivos Interministerial nº 00035/2024 MME MF, que instrui o PL 3.335/2024, argumenta: “Como a propositura é meramente autorizativa, o presente projeto de lei não implica redução de receita pública, afastando-se, assim, o disposto no art. 135 da LDO 2024. Nesse sentido, a proposta cumpre os requisitos da legislação fiscal vigente”<sup>18</sup>.

Citada linha de raciocínio, contudo, não merece prosperar. Com efeito, a Súmula - CFT nº 01/2008, assim estabelece:

É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação (grifamos).

Nesses termos, forçoso concluir no sentido de que não aproveita ao Poder Executivo o argumento de que a edição da nova modalidade do auxílio, a ser inaugurada em caráter autorizativo, não demanda o cumprimento da norma em questão. De fato, como evidencia a súmula da CFT, mesmo as proposições de caráter autorizativo devem ser instruídas com as estimativas de impacto pertinentes.

<sup>18</sup> O art. 135 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024, referido na passagem transcrita, determina a obrigatoriedade de que as proposições legislativas que impliquem redução de receitas estejam acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que entrarão em vigor, e para os dois subsequentes.

No caso concreto, diante da constatação de que o PL 3.335/2024 não se fez acompanhar de tais estimativas de impacto, a proposição é inadequada e incompatível sob os aspectos orçamentário e financeiro.

## 6 CONCLUSÃO

O exame empreendido nas seções anteriores valida a síntese a seguir:

**No que se refere à observância dos princípios orçamentários e normas de responsabilidade fiscal, diante da nova modalidade do auxílio gás, proposta pelo PL 3.335/2024:**

- (i) Caso a operação seja executada de acordo com o figurino trazido pelo PL 3.335/2024, haverá inobservância:
  - a) do princípio da unidade de tesouraria (ou de caixa), trazido pelo artigo 164, § 3º, da Constituição de 1988, e pelo artigo 56 da Lei nº 4.320/1964;
  - b) do princípio orçamentário da universalidade, previsto no artigo 165, § 5º, da Constituição de 1988, e nos artigos 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964;
  - c) do princípio do orçamento bruto, positivado no artigo 6º, também da Lei nº 4.320/1964; e
  - d) do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com as implicações listadas pelo artigo 15 de referido diploma legal.

**No que diz respeito aos impactos fiscais que podem decorrer da operacionalização da nova modalidade do auxílio gás:**

- (ii) os recursos repassados diretamente pelas pessoas jurídicas à CAIXA serão de titularidade da União, e constituirão disponibilidades de recursos desse ente federado depositadas em referido agente financeiro. Nesse sentido:
  - a) deverão ser registrados como item de haver de governo federal no âmbito da DLSP;
  - b) o repasse de recursos à CAIXA ocasionará redução do estoque da DLSP, com o consequente registro da variação primária superavitária (receita primária);
  - c) o saque de recursos de referida conta, pela CAIXA, para pagamento das equalizações de preços aos revendedores varejistas, acarretará aumento do estoque da DLSP, com o consequente registro da variação primária deficitária; e
  - d) Não haverá impacto na DBGG.

**Em relação aos reflexos sobre as regras fiscais diante da nova modalidade do programa:**

- (iii) os dispêndios não estarão submetidos à limitação de empenho e movimentação financeira;
- (iv) a sistemática permite a execução, à margem do orçamento público, de despesas com transferências aos beneficiários da política assistencial. Disso decorre que tais dispêndios serão excluídos do alcance do Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar nº

200/2023, uma vez que tal norma limita unicamente dotações orçamentárias.

**Acerca da adequação orçamentária e financeira do PL 3.335/2024:**

- (v) mesmo as proposições de caráter autorizativo devem ser instruídas com as estimativas de impacto pertinentes (Súmula – CFT nº 01/2008). Uma vez que o PL 3.335/2024 não se fez acompanhar de tais estimativas, a proposição é inadequada e incompatível sob os aspectos orçamentário e financeiro.