

Nota Técnica Conjunta para Atos Normativos SEI nº 4/2020/ME

Assunto: **Encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021.**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente Nota Técnica corrobora o entendimento, no âmbito desta Secretaria de Orçamento Federal, de que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021 (PLDO-2021) obedece aos ditames constitucionais pertinentes à matéria, bem como atende às exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

## ANÁLISE

2. A Constituição determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, além de definir os limites e parâmetros para os demais Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.

3. Posteriormente, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO tornou-se instrumento importante na condução da política fiscal do governo, por meio do estabelecimento das metas fiscais de cada exercício financeiro. Nesse sentido, deverão ser definidos pela LDO os critérios para a limitação de empenho das dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), a serem aplicados aos Poderes, ao MPU e à DPU, explicitada a margem de expansão das despesas primárias obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliados os riscos fiscais, e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.

4. Com relação ao PLDO-2021, primeiramente, cumpre mencionar que, em face do atual contexto de elevada incerteza, decorrente da pandemia do novo coronavírus, o Projeto traz, excepcionalmente para o exercício financeiro de 2021, mudança na sistemática de apuração da meta de resultado primário. Em suma, prevê que a referida meta será ajustada em função da diferença entre a estimativa da receita primária e o montante de despesas primárias correspondente ao somatório dos limites mencionados nos incisos I a V do art. 107 do ADCT, acrescidos dos valores das despesas relacionadas no § 6º do mesmo artigo, compreendendo os restos a pagar inscritos relativos a créditos extraordinários. Tais montantes devem ser apurados no PLOA-2021, na respectiva Lei e nos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias de que trata o § 4º do art. 63 do PLDO-2021. Ao mesmo tempo em que flexibiliza, para fins de cumprimento da meta, a sua apuração, a sistemática adotada no PLDO-2021 reforça o papel do “Teto dos Gastos”, introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, como âncora da política fiscal.

5. Adicionalmente, o art. 2º do PLDO-2021 também passa a não mais estabelecer a projeção de resultado primário para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e, conseqüentemente, para o setor público consolidado não financeiro. No mesmo sentido, também não mais prevê a possibilidade de o Governo federal, nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e no Programa de Dispêndios Globais, ampliar seu esforço fiscal de forma a buscar obter o resultado para o setor público consolidado não financeiro. Tal mudança, que foi decidida no âmbito da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, inclusive pela Secretaria do Tesouro Nacional, e referendada pela Junta de Execução Orçamentária (JEO), instituída pelo Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, decorre, primordialmente, do dever de execução das programações orçamentárias discricionárias, introduzido pela EC nº 100, de 26 de junho de 2019, que reduziu ainda mais a discricionariedade da União no tocante à não execução das referidas programações.

6. O citado Projeto dispõe que, atendidas as despesas primárias obrigatórias da União, relacionadas na Seção I do Anexo III, e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, as prioridades e metas corresponderão à agenda para a primeira infância e aos investimentos em andamento, previstos, respectivamente, no parágrafo único do art. 10 e no Anexo III da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, obedecidas, neste último caso, as condições estabelecidas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição.

7. Destaca-se, ainda, a orientação para que o Projeto de Lei Orçamentária de 2021 contenha reservas específicas para atendimento de programações decorrentes de: i) emendas individuais, equivalente ao montante da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT; ii) emendas de bancadas estaduais e

do Distrito Federal de execução obrigatória, cujo valor equivale ao montante previsto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), de que trata o inciso II do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

8. De forma semelhante ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 2020, convertido na Lei nº 13.983, de 3 de abril de 2020, o PLDO-2021 também regulamenta o impacto do orçamento impositivo, introduzido pelas ECs nº 100 e 102, de 2019, sobre a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, cumpre mencionar as seguintes modificações, em face do PLDO-2020, destinadas a conferir maior clareza e segurança jurídica à gestão orçamentária e financeira das despesas sujeitas a essa nova regra:

- compatibilização das autorizações para abertura de créditos adicionais com o regime de execução impositiva (art. 61);
- detalhamento do processo de limitação de empenho e movimentação financeira, bem como a distribuição dos limites (art. 63);
- conceituação das expressões “programações orçamentárias” e “dever de execução”, para fins do disposto no § 10 do art. 165 da Constituição (art. 65); e
- fixação do conceito e das hipóteses de impedimentos de ordem técnica (art. 66).

9. A EC nº 102, de 2019, também introduziu o § 12 ao art. 165 da Constituição, o qual estabelece que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade daqueles em andamento. Nesse sentido, o PLDO-2021 define, no art. 20 e no Anexo IV, a exigência de que se observe, na LOA-2021, a proporção mínima de 9,6% do valor total de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação financeira para investimentos em andamento, para cada exercício financeiro, no período de 2021 a 2023. Em que pese a previsão para o total das despesas em comento ser de queda em seu valor nominal no período, a adoção de percentual mínimo fixo visa preservar a participação dos recursos alocados em tal finalidade, tendo em vista o estoque significativo de projetos de investimento em andamento. Em reforço a essa previsão, nos termos do art. 21 do Projeto, o atendimento da proporção de recursos para investimentos em andamento passa a condicionar a inclusão de ações ou subtítulos referentes a novos projetos de investimento do Poder Executivo.

10. Por fim, considerando ainda as inovações introduzidas pela EC nº 102, de 2019, o PLDO-2021 estabelece o conceito de “projeto de investimento” (inciso XIV do caput do art. 5º), e exige programação orçamentária específica (inciso XXV do art. 12) para aqueles cujo valor seja superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

11. No tocante a despesas com pessoal e encargos sociais, cumpre destacar algumas modificações realizadas no Capítulo VII:

- autorização para transformação de gratificações em funções ou cargos comissionados (inciso I do art. 109);
- dispensa de inclusão no Anexo V da Lei Orçamentária de 2021 de autorização para provimento de cargos comissionados, funções de confiança e gratificações, desde que haja disponibilidade orçamentária (inciso VI do art. 109); e
- obrigatoriedade de observância da LRF, das metas fiscais e do teto de gastos em proposição legislativa que aumente despesas com pessoal (inciso III do art. 108).

12. Outra mudança importante no PLDO-2021 diz respeito à reestruturação de seu Capítulo IX, que dispõe sobre a adequação orçamentária das mudanças na legislação para o exercício de 2021. Além da reorganização dos dispositivos, destinada a conferir maior clareza e sistematicidade ao texto, foram realizadas, entre outras, importantes modificações de mérito, tais como:

- exigência de que o demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro seja elaborado e apresentado pelo proponente (§ 1º do art. 124);
- possibilidade de os órgãos do Poder Executivo fornecerem subsídios técnicos para a elaboração do demonstrativo (§ 2º do art. 124);
- possibilidade de compensação da redução de receitas não tributárias com redução de despesas (alínea “b” do inciso I do caput e § 3º do art. 125);
- exigência de que a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, bem como eventuais medidas compensatórias, caso necessárias, sejam expressamente indicadas na exposição de motivos ou na justificativa da proposição legislativa (§ 4º do art. 124 e § 4º do art. 125);
- condicionamento da eficácia dos dispositivos à satisfação das medidas de compensação, salvo quando a compatibilidade com a meta fiscal for demonstrada por meio de consideração expressa na Lei Orçamentária Anual (§ 5º do art. 125); e
- dispensa de compensação para proposições que atendam necessidades decorrentes de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional (§ 9º do art. 125).

13. Ademais, considerando a decisão emanada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 937/2019-TCU-Plenário, incluiu-se de forma expressa no PLDO-2021 a possibilidade de adoção de regime de transição de empresas estatais entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento (§ 2º do art. 6º e no § 6º do art. 42). Assim, empresas com planos de sustentabilidade ou de reequilíbrio econômico-financeiro aprovado e em vigor para o exercício de 2021, destinado à avaliação criteriosa e consolidada de sua condição de dependência, devem permanecer em seus respectivos orçamentos, durante a vigência do plano, até a análise de seus resultados. A regulamentação do processo de apresentação, aprovação e avaliação dos planos de sustentabilidade e de reequilíbrio econômico-financeiro, por repercutir em outros exercícios além de 2021, será proposta em ato do Poder Executivo.

14. Além disso, na elaboração do Projeto de Lei em questão, esta Secretaria de Orçamento Federal reforçou sua orientação, adotada desde 2012, de não inclusão de despesas ressalvadas, considerando que essas, ao longo dos anos, têm imposto dificuldades adicionais ao alcance da meta fiscal, notadamente em função da significativa participação de despesas primárias obrigatórias no conjunto das despesas primárias. Vale enfatizar que a remoção da ressalva de determinada despesa da limitação de empenho e movimentação financeira cria condições para o gestor estabelecer as prioridades setoriais na busca da eficiência e da qualidade dos gastos públicos, bem como da otimização dos recursos disponíveis. Não obstante, por decisão da Junta de Execução Orçamentária (JEO), foram mantidas no Anexo III, em seção apartada (Seção III), algumas despesas prioritárias do Poder Executivo, relativas às funções de Defesa e Ciência, Tecnologia e Inovação, na qualidade de ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF.

15. Com relação às despesas obrigatórias, ressalta-se que, em alinhamento com estudo encaminhado por esta Secretaria de Orçamento Federal ao TCU, em atendimento ao item 9.3 do Acórdão nº 1.712/2017-TCU-Plenário, foi proposta a reavaliação da classificação de despesas previstas em alguns itens da Seção I do Anexo III da LDO-2020, que, segundo o citado levantamento, não possuem determinação constitucional ou legal expressa para sua execução. Entre essas, encontra-se a parte excedente do mínimo legal para o Fundo Partidário, que não está prevista no inciso IV do caput do art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; a movimentação de militares; as despesas do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB; e a parcela das receitas da Agência Nacional de Águas (ANA) cuja execução está dentro da margem decisória do Poder Executivo. Apesar do posicionamento técnico desta Secretaria, em face de decisão da Junta de Execução Orçamentária (JEO), instituída pelo Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, somente as despesas relacionadas ao Fundo Partidário e à ANA foram excluídas da Seção I do Anexo III, mantendo-se a classificação de despesa obrigatória para a movimentação de militares e o SISCEAB. Ademais, em observância à medida cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Cível Originária nº 3.329, do Distrito Federal, foi incluído o inciso LXI na Seção I do Anexo III, referente às despesas do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP.

16. No tocante às emendas parlamentares, visando à redução da rigidez orçamentária, o presente Projeto de Lei não prevê marcação específica, por meio do Identificador de Resultado Primário (RP), para as emendas de comissão permanente e de relator geral ao PLOA-2021. Vale esclarecer que tal modificação não obsta, de qualquer forma, a apresentação dessas emendas pelo Congresso Nacional, mas, tão somente, remove a referida marcação, a qual tem sido acompanhada de dispositivos que aumentam a rigidez do orçamento.

17. No mesmo sentido, tendo em vista o esforço de contenção fiscal da União, o PLDO-2021 retoma disposições de Projetos e Leis de Diretrizes Orçamentárias anteriores que estabelecem, entre outros, vedação: à reforma voluptuária – isto é, à reforma que não aumenta o uso habitual – de residências funcionais, representações diplomáticas e unidades equipadas, e à construção, ampliação, aquisição e nova locação de residências funcionais em Brasília (art. 19).

18. Cumpre mencionar a ampliação das hipóteses de execução provisória do orçamento (art. 64), as quais passam a contemplar a integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e a formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos, ambos sem limite duodecimal, uma vez que sua execução não apresenta linearidade ao longo do exercício financeiro; bem como as despesas de caráter inadiável, respeitado o referido limite, cuja postergação pode trazer prejuízo à entrega de bens e serviços à sociedade, e, conforme o caso, reduzir a eficiência dos gastos públicos.

19. Destaque-se, ainda, que o presente Projeto de Lei é resultado da participação dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União e dos diversos órgãos técnicos envolvidos no processo de elaboração e execução orçamentária.

20. Finalmente, cabe reiterar a importância do Projeto de Lei em comento para o regramento necessário à elaboração do Projeto e da Lei Orçamentária de 2021, sua aprovação e execução, e a consolidação de bases fiscais necessárias ao alcance do crescimento sustentável do país.

## **OBJETIVO**

21. A presente Nota Técnica tem como objetivo fornecer subsídios para a apreciação do PLDO-2021, a ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até 15 de abril de 2020, em cumprimento ao disposto no art. 84, inciso XXIII da Constituição Federal e no art. 35, § 2º, II, do ADCT.

## **PÚBLICO-ALVO**

22. Em virtude de sua natureza abrangente, compreendendo, entre outros, o estabelecimento de regras para elaboração da Lei Orçamentária Anual, as metas de resultado fiscal e as programações prioritárias para a administração no próximo exercício financeiro, o PLDO-2021 tem como público alvo toda a sociedade brasileira, assim como, particularmente, todos os órgãos e entidades da administração pública federal.

### **IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA**

23. A implementação do PLDO-2021 integra-se à realização das demais etapas do ciclo orçamentário, compreendendo a elaboração do PLOA-2021 assim como sua respectiva execução e controle. Nesse sentido, sua estratégia de implementação e seu cronograma coincidem com o cumprimento das normas integrantes do Título IV, Capítulo II, da Constituição, e dos prazos previstos no art. 35, § 2º, do ADCT.

### **IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

24. No mesmo sentido, por se tratar de matéria abrangente e transversal na execução das políticas públicas, não cabe analisar o impacto da medida sobre outras políticas públicas, uma vez que seu conteúdo é transversal às decisões setoriais sobre cada política.

### **IMPACTO SOBRE O MEIO AMBIENTE**

25. Por estabelecer diretrizes genéricas para a elaboração do orçamento e sua respectiva execução, o referido Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não possui impacto direto sobre o meio ambiente. Em verdade, são as ações da administração pública viabilizadas ao longo do ciclo orçamentário, consubstanciadas em decisões que não integram este projeto de lei, que podem apresentar impacto sobre o meio ambiente. Por isso, não há como estimar, a priori, a extensão do referido impacto a partir de decisões realizadas por toda a administração pública federal no próximo exercício financeiro.

### **IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO**

26. Não se verificam as hipóteses de renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas. Com efeito, trata-se de projeto de lei que estabelece metas para a execução da política fiscal, assim como apresenta informações sobre riscos fiscais e objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial.

### **CONCLUSÃO**

27. Por fim, cabe reiterar a importância do presente Projeto de Lei para o estabelecimento do regramento necessário à elaboração do Projeto e da Lei Orçamentária de 2021, sua aprovação e execução, e a consolidação de bases fiscais necessárias ao alcance do crescimento sustentável do país.

28. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia como forma de subsidiar a análise do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021.

À consideração superior.

Respeitosamente,

Brasília-DF, 13 de abril de 2020.

Documento assinado eletronicamente

**RODRIGO OLIVEIRA DE FARIA**

Coordenador-Geral do Processo Orçamentário

De acordo. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília-DF, 13 de abril de 2020.

Documento assinado eletronicamente

**MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA**

Documento assinado eletronicamente

**LUIZ GUILHERME PINTO HENRIQUES**



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Guilherme Pinto Henriques, Subsecretário(a)**, em 14/04/2020, às 11:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira, Subsecretário(a)**, em 14/04/2020, às 11:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Oliveira de Faria, Coordenador(a)-Geral**, em 14/04/2020, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **7539955** e o código CRC **7A942045**.