



# CONGRESSO NACIONAL

## PROJETO DE LEI DO CONGRESSO NACIONAL Nº 12, DE 2021

Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.

Mensagem nº 338 de 2021, na origem  
DOU de 14/07/2021

**Prazo para apresentação de emendas:** 26/08/2021 - 02/09/2021

### DOCUMENTOS:

- [Projeto de Lei](#)
- [Exposição de Motivos](#)
- [Mensagem](#)

**DESPACHO:** À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

**PUBLICAÇÃO:** DCN de 26/08/2021



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI

Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

alterações:

Art. 1º A Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, passa a vigorar com as seguintes

“Art. 45. ....

Parágrafo único. Se a abertura ou a reabertura de créditos extraordinários possibilitar a posterior redução de despesas primárias sujeitas aos limites individualizados de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou se a abertura ocorrer mediante anulação das referidas despesas, a margem em relação aos limites individualizados somente poderá ser utilizada para o atendimento de:

I - programações orçamentárias no âmbito da mesma função das despesas anuladas ou reduzidas; ou

II - despesas de que trata o art. 4º.” (NR)

“Art. 68. ....

Parágrafo único. A apresentação da justificativa a que se refere o **caput** para as programações cuja execução tenha sido igual ou superior a noventa e nove por cento da respectiva dotação será facultativa.” (NR)

“Art. 84. ....

Parágrafo único. A comprovação de regularidade do ente federativo se faz quando da assinatura dos instrumentos a que se refere o **caput**.” (NR)

“Art. 126. ....

I - ....

a) ser demonstrada pelo proponente que a redução foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma prevista no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da redução de receita no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa; ou

.....  
.....  
§ 10. Para fins do disposto no inciso II do **caput**, a proposição legislativa de iniciativa do Poder Executivo federal que vise à criação ou ao aumento de despesa obrigatória, com a finalidade de atendimento às despesas relativas aos programas de transferência de renda para o enfrentamento da extrema pobreza e da pobreza alocadas no orçamento do Ministério da Cidadania poderá considerar proposições legislativas em tramitação, observado o disposto no § 11.

§ 11. As proposições legislativas em tramitação deverão ter registrado, na exposição de motivos, na justificativa ou nos relatórios ou pareceres legislativos que as embasaram, que, no mínimo, uma de suas finalidades atenderá ao disposto no inciso II do **caput**.” (NR)

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 14.116, de 2020:

I - o § 1º do **caput** do art. 76;

II - os § 1º e § 2º do **caput** do art. 84; e

III - a alínea “s” do inciso I do § 1º do **caput** do art. 151.

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

Brasília,

Brasília, 7 de Julho de 2021

Senhor Presidente da República,

1. Encaminho o anexo Projeto de Lei que “Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021”, com o objetivo, entre outros, de criar as bases para instituição de um novo programa social do Governo Federal, em substituição ao Programa Bolsa Família, destinado a promover a cidadania com garantia de renda, visando a superação das vulnerabilidades sociais das famílias.

2. A proposta de criação do citado programa considera os desafios da situação pós-pandemia, somados ao final do Auxílio Emergencial 2021, que exigirão uma resposta rápida e eficiente do governo para atenuar as perdas das famílias mais vulneráveis.

3. Isso será feito, entre outras medidas, por meio da implantação de um novo programa social, que também trará ajustes e melhorias substanciais na estrutura de benefícios previstos no Programa Bolsa Família, ampliando o escopo do Programa, simplificando a cesta de benefícios, valorizando o esforço de cada pessoa e criando o caminho para a liberdade das pessoas. A proposta também prezarão pelo ideal de emancipação das famílias, objetivando que aquelas que atinjam a situação de autonomia, viabilizem que novas famílias em situação de vulnerabilidade possam ser beneficiadas.

4. A pretensão de se estabelecer um novo programa social também se traduz no acolhimento da decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, proferida no Mandado de Injunção nº 7.300/DF, que determinou ao Presidente da República, para além da fixação do valor disposto na Lei nº 10.835/2004 que institui o Renda Básica de Cidadania para o extrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica – pobreza e extrema pobreza, a diretriz de “unificação de programas sociais de combate à pobreza e extrema pobreza”. Por pertinente, transcreva-se a proclamação de resultado do julgamento em referência:

*O Tribunal, por maioria, concedeu parcialmente a ordem injuncional, para: i) determinar ao Presidente da República que, nos termos do art. 8º, I, da Lei nº 13.300/2016, implemente, “no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022)”, a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei nº 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (extrema pobreza e pobreza - renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente - Decreto nº 5.209/2004), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022; e ii) realizar apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei nº 10.835/2004, unificando-os, se possível. Tudo nos termos do voto do Ministro*

*Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski. Plenário, Sessão Virtual de 16.4.2021 a 26.4.2021.*

5. Com a proposição, pretende-se criar as bases para o aprimoramento dos programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, unificando-os por intermédio de instrumento legal. Assegura-se, assim, a implementação da renda básica de cidadania, de maneira progressiva, com escopo e abrangência alcançados paulatinamente, em etapas, a partir do ano de 2021, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

6. Para tanto, o Projeto de Lei estabelece que a proposição legislativa de iniciativa do Poder Executivo, com a finalidade de atendimento das despesas relativas aos programas de transferência de renda para o enfrentamento da extrema pobreza e pobreza alocados no orçamento do Ministério da Cidadania, poderá considerar proposições legislativas em tramitação, para fins de atendimento ao disposto no inciso II do art. 126 da Lei nº 14.116, de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (LDO-2021).

7. Dessa forma, busca-se possibilitar que a medida compensatória para a instituição do programa seja apresentada na forma do Projeto de Lei nº 2.337, de 2021, que “Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido”.

8. De modo a garantir a transparência e a vinculação entre as medidas de aumento de despesa e as medidas de compensação, requer-se, ainda, que as proposições legislativas em tramitação tenham registrado, na exposição de motivos, na justificativa, nos relatórios ou pareceres legislativos que as embasaram, que possuem entre suas finalidades a apresentação de medida compensatória.

9. Essas mudanças também exigirão posterior alteração das leis orçamentárias, de forma a adequar e compatibilizar o impacto decorrente da sua implementação para o atual e futuros exercícios. Considerando a competência privativa do Senhor Presidente da República, conforme inc. XXIII, do art. 84 da Constituição, será proposta alteração na Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021 (Lei Orçamentária Anual para 2021 - LOA 2021), além da necessária previsão orçamentária no Projeto de Lei de Orçamento Anual para 2022 - PLOA 2022, a ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2021.

10. Importante consignar, mais uma vez, que esse consectário lógico decorre, também, do quanto estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, que determinou ao Poder Executivo: “adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022” sendo de rigor repisar que, pelas restrições mencionadas, recomenda-se o atendimento da decisão ainda em 2021.

11. Ressalta-se que o impacto decorrente do novo Programa se submete a todas as outras regras fiscais e orçamentárias vigentes e futuras. Entre elas, destaca-se a já mencionada exigência de apresentação de medida compensatória, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, de que trata o § 2º do art. 17 da LRF. Ademais, continua aplicável o comando maior contido no § 5º do art. 195 da Constituição, que estabelece a necessidade de fonte de custeio para aqueles benefícios ou serviços da seguridade social que venham a ser criados, majorados ou estendidos. Do mesmo modo, deverão ser atendidas condições estabelecidas nos arts. 16, 17, 24 e 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

12. Além disso, deve ser demonstrada a compatibilidade com a meta de resultado primário, prevista nas leis de diretrizes orçamentárias, e com os limites individualizados de despesas primárias (Teto de Gastos), de que trata o art. 107, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

13. Salienta-se o papel central desempenhado pelo Teto de Gastos na atual estratégia de ajuste fiscal, pois disciplina a expansão das despesas primárias e induz a canalização dos recursos públicos para os programas governamentais com maior retorno para a sociedade, como é o caso em questão. A manutenção de tal mecanismo reveste-se atualmente na premissa fundamental para um regime fiscal crível de médio e longo prazos, pois não apenas proporciona a ancoragem para a trajetória das despesas como também força o debate acerca das escolhas de alocação orçamentária.

14. Assim sendo, é essencial que as medidas compensatórias propostas no PL nº 2.337, de 2021, sejam aprovadas pelo Congresso Nacional, a fim de suportar a instituição do referido programa.

15. Além do ajuste supramencionado, que possibilita a criação de novo programa social do Governo Federal, o Projeto de Lei compatibiliza a redação das alíneas “a” e “b” com o disposto em seu inciso I do caput do art. 126 da LDO-2021. As alíneas “a” e “b” do inciso I do caput do art. 126 da LDO-2021 tratam somente da renúncia de receita, ao passo que o inciso I é mais abrangente, pois dispõe de forma genérica sobre a redução de receita. A substituição do termo “renúncia” por “redução” visa harmonizar as alíneas “a” e “b” com o inciso I, e possibilitar a aplicação das respectivas formas de demonstração da ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais às hipóteses de redução de receita que não constituem renúncia. Entre elas, encontram-se as isenções de caráter geral e outros benefícios que não configuram tratamento diferenciado, na forma do § 1º do art. 14 da LRF.

16. Adicionalmente, o Projeto trata da forma de cumprimento do dever de execução das programações orçamentárias, introduzido pelas Emendas Constitucionais nº 100, e nº 102, ambas de 2019. Considerando a experiência do primeiro ano de orçamento impositivo para todas as despesas primárias discricionárias, 2020, e a captação de informações no início de 2021, verifica-se que a exigência de elaboração de justificativas para todas as programações orçamentárias que não foram integralmente executadas é excessiva, e demanda grande esforço operacional de todos os órgãos. Nesse sentido, dado que informações adicionais podem ser requeridas a qualquer tempo pelo Congresso Nacional e pelos órgãos de controle, sugere-se alteração da LDO-2021 no sentido facultar a apresentação das justificativas, que compõem os relatórios de prestação de contas anual de cada Poder, do MPU e da DPU, quando a execução da programação orçamentária for igual ou superior a noventa e nove por cento da respectiva dotação.

17. Ademais, propõe-se a revogação do § 1º do art. 76 da LDO-2021, visto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias não possui a prerrogativa de estender o regime de transferência previsto no art. 166-A da Constituição Federal de 1988 às emendas impositivas de bancada estadual, uma vez que se trata de regime excepcional previsto no texto constitucional, e que envolve a forma de atuação dos entes federados em suas respectivas esferas de competência, com impacto sobre o federalismo fiscal.

18. Sugere-se revogar, também, o § 2º do art. 84 da LDO-2021, que retira a exigência de adimplência identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, como condição para o recebimento de transferências voluntárias pelos Municípios com até 50.000 habitantes. A medida contraria as determinações da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal relacionadas à celebração de transferências voluntárias, uma vez que a obrigatoriedade de adimplência fiscal e financeira para celebração de transferências voluntárias está estabelecida naqueles dispositivos.

19. A própria Constituição e a LRF já estabelecem diversas exceções relativas à comprovação de requisitos, tais como transferências direcionadas a ações de educação, saúde, assistência social, emendas parlamentares individuais e de bancada ou a municípios em situação de calamidade pública. Essas exceções podem ser utilizadas para atender municípios em situação de maior fragilidade.

20. Cumpre esclarecer que os municípios com menos de 50.000 habitantes representam cerca de 88% dos municípios brasileiros. Assim, o dispositivo, combinado com as exceções já existentes, tornaria ineficazes os instrumentos de controle e boa gestão fiscal estabelecidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

21. As obrigações fiscais cujo cumprimento se exige para fins de assinatura de instrumentos de transferência voluntária têm como objetivo, em última instância, proteger o erário público, por meio do equilíbrio orçamentário e fiscal e da boa aplicação dos recursos públicos. Deve-se ressaltar que o sistema de proteção da responsabilidade fiscal evita práticas e atos que, se mantidos, podem levar o ente a um quadro financeiro de calamidade, com incapacidade de custear serviços públicos essenciais.

22. Além disso, o regramento das transferências voluntárias não dispõe sobre doação. Dessa forma, não se coaduna com a boa técnica legislativa dispensar a verificação de adimplência de entes beneficiários de doações de bens, materiais e insumos da União, quando inexiste legislação versando o contrário.

23. Por fim, o Projeto prevê a revogação da alínea “s” do inciso I do § 1º do art. 151. Os programas governamentais são a forma de expressão genérica mais utilizada pelos governos para anunciar as ações a serem desenvolvidas. Tais programas são identificados na programação da lei orçamentária anual, sendo na própria denominação do programa ou em outros atributos das ações orçamentárias, em especial quando se trata dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Em alguns casos, os governos se utilizam do termo genérico de ‘programa governamental’ para organizar e divulgar sua atuação, o que pode ou não demandar financiamento público. Neste caso, a denominação tende a ser diversa daquela constante dos elementos de classificação orçamentária, uma vez que a atuação governamental, de forma geral, leva em conta fatores que ultrapassam a orçamentação pública. Nesse sentido, a elaboração do respectivo demonstrativo apresenta restrição de ordem técnica, diante da imprecisão do conceito de “programas governamentais” e da ausência de conexão clara com a orçamentação pública.

24. Nessas condições, submeto à sua consideração o referido Projeto de Lei, que “Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021”.

Respeitosamente,

***Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes***

MENSAGEM Nº 338

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 61 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que “Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021”.

Brasília, 14 de julho de 2021.



# CALENDÁRIO DE TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA, NOS TERMOS DO ART. 112 DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2006-CN

| Data início | Data fim   | Tipo de tramitação                                                                                                       |
|-------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 24/08/2021  |            | Despachado                                                                                                               |
| 24/08/2021  | 25/08/2021 | Publicação em avulso eletrônico do projeto de lei de crédito                                                             |
| 26/08/2021  | 02/09/2021 | Apresentação de Emendas a Projeto de Lei de crédito                                                                      |
| 03/09/2021  | 07/09/2021 | Publicação em avulso eletrônico das emendas ao projeto de lei de crédito                                                 |
| 08/09/2021  | 22/09/2021 | Votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO quanto ao projeto de lei de crédito à Mesa do Congresso Nacional |