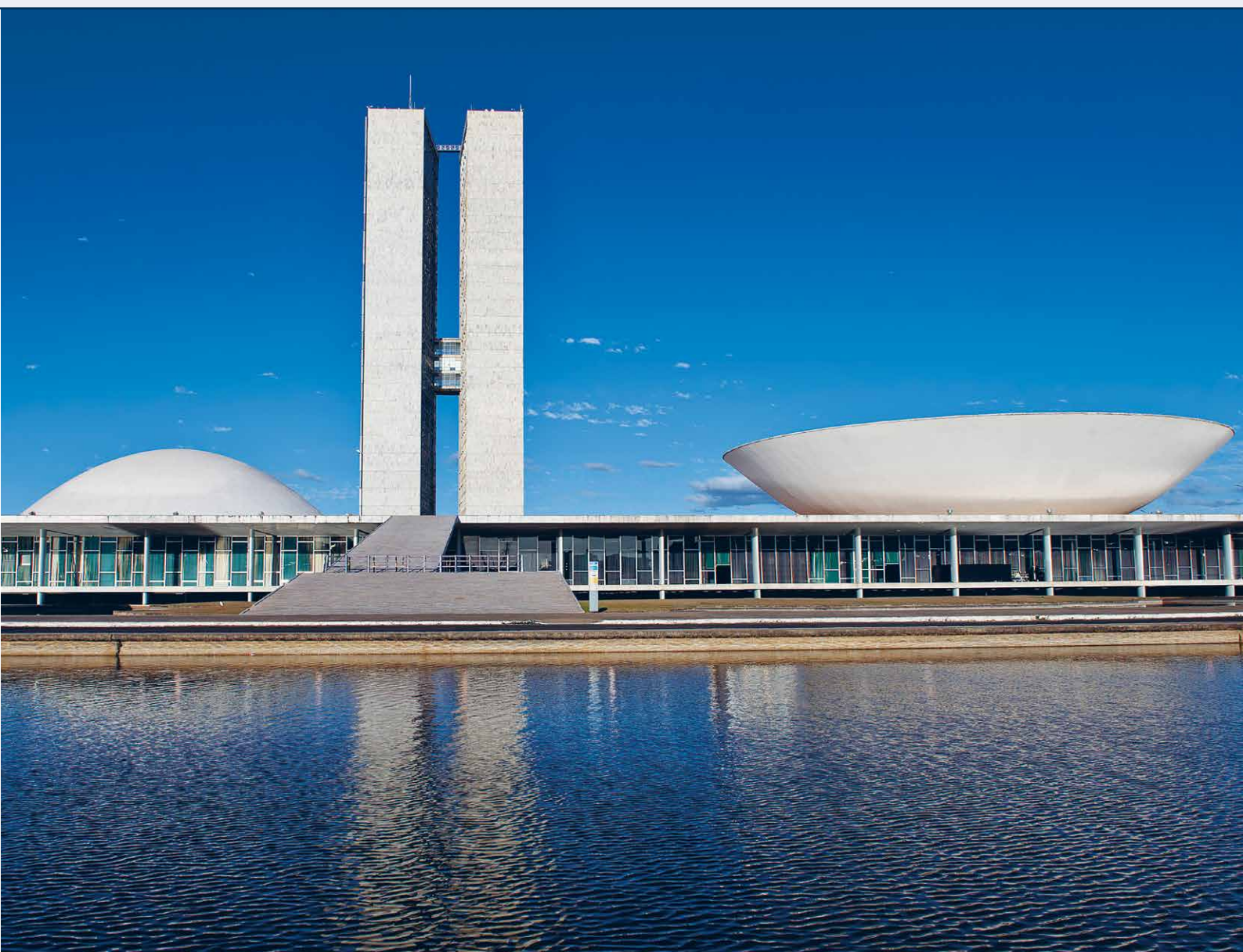


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2022

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2023

PLN Nº 5/2022



Acesse o PLDO/2023 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/152731>

Consultorias de Orçamentos na internet: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof> e <http://www12.senado.gov.br/orcamento>

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Lincoln Portela
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Deputada Geovânia de Sá
3ª Secretária

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Romário
2º Vice-Presidente

Senador Irajá
1º Secretário

Senador Elmano Férrer
2º Secretário

Senador Rogério Carvalho
3º Secretário

Senador Weverton
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Lincoln Portela
1º Vice-Presidente

Deputado André de Paula
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputado Odair Cunha
2º Secretário

Deputada Geovânia de Sá
3ª Secretária

Deputada Rosângela Gomes
4ª Secretária

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2022

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos em exercício: Flavio Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/index2.html>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Rafael Fraia (Coordenação - Senado Federal), Sérgio Tadao (Coordenação - Câmara dos Deputados), Antônio D'Ávila, Eduardo Rodriguez, Eugênio Greggianin, Luciano Gomes, Marcel Pereira, Mario Gurgel, Maurício Macedo, Otávio Gondim, Rafael Araújo.

Formatação: Priscilla Paz | Conorf – Senado Federal

APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica Conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (PLDO 2023) - PLN nº 5/2022-CN, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 191, de 14 de abril de 2022.

A LDO cumpre papel de grande relevância na disciplina do processo orçamentário. A competência atribuída pela Constituição de orientar a elaboração da lei orçamentária, em adição às matérias reservadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conferem à LDO a possibilidade de tratar de assuntos variados e de suma importância para o exercício das funções parlamentares, a exemplo de: emendas parlamentares de execução obrigatória; fixação de metas fiscais; regulamentação do Novo Regime Fiscal; adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, entre outras.

O presente trabalho foi elaborado em atendimento à determinação do § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, o qual estabelece:

Art. 154. ...

[...]

*§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto, **notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento.** (grifou-se)*

Nesta Nota, foram realçados os pontos do projeto que têm despertado maior debate parlamentar nos últimos anos, fazendo-se, sempre que possível, considerações e análises críticas do ponto de vista técnico e legal acerca da evolução e das alterações promovidas nos dispositivos das LDOs ao longo do tempo.

A Nota é um trabalho conjunto amparado em contribuições de consultores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Portanto, não reflete necessariamente a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional ou de suas Casas.

Flavio Luz

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle em exercício¹

Wagner Primo

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD²

¹ Autores: Rafael Inacio De Fraia e Souza (Coordenador Senado Federal), André Burello, Carlos Murilo Carvalho, Eduardo Rodriguez, Fabio Gondim, Fernando Moutinho, João Pederiva, Juci Melim, Luciano Gomes, Marcel Pereira, Nilton Soares, Otávio Gondim, Luiz Gonçalves, Renan Milfont, Robison Gonçalves, Rita Santos e Tarcísio Barroso da Graça e Vinícius Amaral.

² Sérgio Tadao Sambosuke (Coordenador Câmara dos Deputados), Antonio D'Ávila, Bruno Rocha, Dayson Almeida, Eugênio Greggianin, Graciano Rocha, Hélio Tollini, Márcia Rodrigues Moura, Mário Gurgel, Túlio Cambraia e Vinicius Ribeiro.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 1

SUMÁRIO | 2

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 3

1. Cenário e Consistência dos Parâmetros Macroeconômicos | 7

1.2. ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS | 14

1.2. ANEXO DE RISCOS FISCAIS | 19

2. PRIORIDADES E METAS | 22

3. REGRA DE OURO | 25

4. NOVO REGIME FISCAL | 29

4.1. VISÃO GERAL | 29

4.2. REGRAS GERAIS PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LOA 2023 | 30

4.3. DEFINIÇÃO DO ÍNDICE DE CORREÇÃO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS PARA 2023 | 31

4.4. PROJEÇÃO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS PARA 2023 | 32

4.5. DINÂMICA DAS DESPESAS NO PERÍODO 2022-2025 | 33

5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 35

5.1. PROGRAMAÇÕES ACRESCIDAS POR EMENDAS | 35

5.2. PROCEDIMENTOS E PRAZOS DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS | 36

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS | 37

6.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO | 37

6.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 38

7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 42

8. CONTINGENCIAMENTO | 44

8.1. DISPOSIÇÕES GERAIS | 44

8.2. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO | 45

9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 46

9.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO | 46

9.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS | 47

10. DESPESAS COM PESSOAL | 50

10.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS | 50

10.2. REQUISITO PARA AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS RELACIONADAS AO AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 52

10.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS | 52

10.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL | 53

11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 55

12. SALÁRIO MÍNIMO | 59

13. TRANSPARÊNCIA | 60

14. PRECATÓRIOS | 62

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

- 1. Parâmetros Macroeconômicos:** para 2023, o projeto estima crescimento do PIB de 2,5%, IPCA de 3,3%, taxa Selic média de 10% e taxa de câmbio média de R\$ 5,3/US\$. A estimativa de crescimento do PIB em 2024 e 2025 também é de 2,5% em cada ano. Nesses dois anos, o IPCA se manteria em 3,0% e o câmbio médio, R\$ 5,3/US\$. A taxa Selic média alcançaria 7,7% em 2024 e 7,1% em 2025. O cenário do PLDO 2023 é mais otimista que o captado pelo mercado para crescimento real e inflação em todos os anos, mas principalmente para 2023, ano em que os agentes consultados pelo Banco Central esperam crescimento de apenas 1% e IPCA acima de 4%. Expectativas quanto ao câmbio e à taxa Selic no PLDO 2023 não diferem significativamente das projeções do mercado.
- 2. Metas Fiscais – Análise Econômica:** A meta de resultado primário para 2023, conforme Anexo de Metas Fiscais, está fixada em R\$ 65,91 bilhões (0,63% do PIB) de *deficit*, frente a R\$ 66,9 bilhões (0,69% do PIB) projetado para 2022 no Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre. Salienta-se que, em virtude da promulgação das Emendas Constitucionais nºs 113 e 114, ambas de 2021, foi excluído do cômputo da meta de resultado primário para 2023 o impacto decorrente do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal – encontro de contas com a utilização de direitos líquidos e certos dos credores, decorrentes de decisão judicial ou reconhecidos pelo ente da Federação. A estimativa do resultado nominal para 2023 alcança 6,79% do PIB.
- 3. Metas Fiscais - Análise Jurídica:** Avalia-se não caber compensação entre as metas do Governo Central e das empresas estatais, ao menos da forma sinalizada no § 2º do art. 3º do projeto. Apenas a meta de resultado primário é critério para limitação de empenho e de movimentação financeira. As demais metas, embora declaradas na LDO e positivadas na LRF, não se traduzem em fatores que influenciam a gestão fiscal.
- 4. Prioridades e Metas:** o PLDO 2023 estabelece como prioridades e metas: (i) a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância; (ii) ações destinadas à segurança hídrica; (iii) programas destinados à geração de emprego e renda; e (iv) investimentos plurianuais em andamento, listados no PPA 2020-2023. Por força da EC nº 102/2019, a LDO deve conter anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade dos projetos em andamento. Em atendimento ao dispositivo, o PLDO 2023 dispõe que, de 2023 a 2025, no mínimo 8,8% das despesas discricionárias devem ser anualmente destinadas a essa finalidade.
- 5. Regra de Ouro:** O Anexo de Riscos Fiscais prevê que esse limite para a realização de operações de crédito prevista no art. 167, inciso III, da Constituição (regra de ouro) será cumprido com folga no triênio de 2023-2025, a qual está estimada em R\$ 17,3 bilhões para 2023. Contudo, o art. 23 do PLDO 2023 mantém o mecanismo previsto em LDOs anteriores de inclusão, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, tanto de operações de crédito excedentes ao limite constitucional como das despesas a serem suportadas com esses recursos. O § 2º do art. 61 do projeto prevê que, após a redução do total de despesas condicionadas por meio de substituição de fontes de recursos, eventual margem negativa da regra de ouro deverá ser revertida até o encerramento de 2023. O mérito desse dispositivo merece ser reavaliado, pois pode-se chegar ao fim do exercício financeiro de 2023 com descumprimento da regra de ouro.

7. **Novo Regime Fiscal:** Projeta-se que o teto de gastos (somatório dos limites individualizados) aplicável ao exercício financeiro de 2023 alcançará o montante R\$ 1.789,1 bilhões, o que indica crescimento de R\$ 108,2 bilhões em relação a 2022. Nesse cálculo, foram considerados estimativa de 6,55% para o IPCA acumulado no período de janeiro/2022 a dezembro/2022, bem como ajuste decorrente da diferença entre o IPCA considerado na LOA 2022 (10,18%) e o índice apurado após o encerramento de 2021 (10,06%).
8. **Orçamento Impositivo:** O PLDO 2023 prevê que o PLOA 2023 deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas individuais e de bancada estadual (impositivas), as quais deverão ser classificadas com indicadores de resultado primários específicos (RP 6 e RP 7). O montante destinado a essas emendas será equivalente aos valores aplicáveis ao exercício de 2017, no caso das emendas individuais, e ao exercício de 2021, no caso das emendas de bancada estadual, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT (IPCA acumulado de janeiro a dezembro/2022), conforme previsões contidas no art. 111 do ADCT e no art. 3º da EC nº 100/2019.
9. **Transferências ao setor privado:** Nas transferências ao setor privado, destacam-se os seguintes pontos: (i) caracterização das entidades beneficentes passa a observar a LC nº 187/2021, que revogou a Lei nº 12.101/2009; e (ii) quanto aos auxílios, admissão de transferências para entidades voltadas à educação bilíngue de surdos e instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica que tenham parceria com órgão público estabelecida por meio de instrumento jurídico específico.
10. **Transferências voluntárias:** Destacam-se os seguintes pontos em relação a transferências voluntárias: (i) manutenção do dispositivo de verificação da regularidade fiscal dos entes da Federação apenas no momento da formalização do convênio, sendo dispensada no momento dos desembolsos; (ii) retirada dos dispositivos sobre prazo para análise dos instrumentos de transferências voluntárias pelos órgãos repassadores, que na LDO 2022 foi fixado em 180 dias antes dos respectivos vencimentos; (iii) quanto às “condições suspensivas” admitidas na celebração dos convênios, o PLDO inova ao remeter os prazos respectivos para regulamentação do Poder Executivo, modificando-se disposição constante da LDO vigente que estatui prazo mínimo de 24 meses, prorrogável em oito meses para os instrumentos de transferência então em vigor; (iv) assim como na LDO vigente, o PLDO admite o comprometimento de recursos ainda que, por ocasião da celebração do ajuste, o promotor do empreendimento não demonstre especificação técnica sobre o seu objeto ou mesmo sua factibilidade em termos de política pública, execução técnica ou impacto ambiental; e (v) deixa-se de reproduzir dispositivo constante das LDOs anteriores que fixa prazo máximo de 90 dias para envio e homologação da síntese do projeto aprovado (SPA).
11. **Execução Provisória:** O PLDO 2023 amplia a parcela da programação constante do PLOA 2023 passível de execução no caso de a lei orçamentária não ser publicada até 31/12/2022. Em relação à LDO em vigor, é incluída a possibilidade de execução total de despesas referentes: (i) à resposta a eventos críticos em situação de emergência ou calamidades públicas; (ii) acolhimento de imigrantes em situação de vulnerabilidade; (iii) controle de fronteiras; e (iv) aos encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (utilização de direitos líquidos e certos dos credores, decorrentes de decisão judicial ou reconhecidos pelo administração pública, para quitar obrigação junto ao ente da Federação). Ademais, o projeto prevê a execução duodecimal de despesas de capital com projetos em andamento cuja paralisação possa onerar a Administração.

- 12. Contingenciamento:** Os arts. 67 e 68 do PLDO 2023 dispõem sobre o estabelecimento da programação financeira, do cronograma anual de desembolso mensal e da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). O Projeto de lei não apresenta rol das despesas discricionárias que devam ser protegidas da limitação de empenho e movimentação financeira.
- 13. Alterações Orçamentárias:** O projeto estabelece que as alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares e especiais deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário e explicita que o crédito atende a essa exigência quando: (i) não aumentar o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta; ou (ii) aumentando esse montante, demonstrar na exposição de motivos do projeto de lei, estar o acréscimo fundamentado no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias, ou se destinar a transferências constitucionais e legais a entes federados. Não se enquadrando nessas hipóteses, o aumento estará condicionado à demonstração de cancelamentos compensatórios em anexo específico do projeto de lei. Os Poderes deverão tomar providências para assegurar o cumprimento dos limites individuais até o encerramento do exercício financeiro, inclusive fazendo incidir o contingenciamento sobre as programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares, excetuando-se aquelas de execução obrigatória previstas nos § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição – emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).
- 14. Despesas com pessoal e benefícios:** Quanto às regras para despesas com pessoal e benefícios a servidores, o PLDO 2023 praticamente ratifica as disposições contidas na LDO vigente. No art. 4º, o projeto indica a concessão de reajustes e as reestruturações de carreiras como umas das prioridades para o exercício de 2023. No entanto, para se concretizarem as propostas de reajustes e de reestruturações de carreiras devem constar de anexo específico da LOA 2023. Apenas a revisão geral de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal estará previamente autorizada se aprovado o PLDO 2023 na forma proposta pelo Poder Executivo.
- 15. Emendas:** O projeto não prevê classificação das emendas de comissão e de relator geral por meio de indicadores de resultado primário (RPs) específicos. Essas emendas estão classificadas na lei orçamentária vigente com RP 8 e RP 9, respectivamente.
- 16. Salário Mínimo:** o valor do salário mínimo previsto para 2023 é de R\$ 1.294, resultante da correção do valor vigente pela inflação de 6,7% projetada para 2022, medida pelo INPC. Importante salientar que o valor do salário mínimo previsto nos anexos da LDO é mera estimativa, sendo necessária sua fixação por meio de lei específica.
- 17. Transparência:** O PLDO 2023 prevê a divulgação de informações sobre: (i) entidades privadas beneficiadas por transferências de recursos federais; (ii) contratos e entes contratados; (iii) remuneração, subsídio, provento e pensão recebidos por membros de Poder e ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, por inativos e por pensionistas; (iv) informações sobre elaboração, aprovação e execução dos orçamentos de 2023 e sobre avaliação quadrimestral do cumprimento de metas fiscais em audiência pública a ser realizada na CMO; (v) execução física e financeira de convênios ou instrumentos congêneres; (vi) relatórios de gestão fiscal pelo Siconfi; e (vii) empréstimos do Tesouro Nacional a bancos oficiais federais. No que se refere ao Sistema S, caberia dar maior divulgação sobre arrecadação e renúncia de receitas. Em relação aos benefícios fiscais, cumpre ao Poder Executivo: (i) elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação e designar órgãos responsáveis pela supervisão de benefícios tributários, financeiros e creditícios; e (ii) elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e das ações destinados às mulheres com vistas à elaboração e à divulgação de relatório sobre sua participação nas despesas do orçamento.

16. Precatórios: Houve sensíveis mudanças em relação à LDO vigente, em função da promulgação das ECs nºs 113/2021 e 114/2021. Destacam-se três dessas mudanças: (i) não serão consideradas na meta de resultado primário os encontros de contas que envolvam direitos líquidos e certos dos credores, decorrente de decisões judiciais ou reconhecidos pelo ente da Federação; (ii) o PLDO 2023 garante prioridade na distribuição de recursos para pagamento de requisições de pequeno valor (RPVs) e para os precatórios de exercícios anteriores, sendo silente, contudo, quanto à observância das prioridades constitucionais sobre os precatórios do próprio exercício, para fins de distribuição dos recursos entre os órgãos do Poder Judiciário; e (iii) não mais serão identificadas as entidades da administração indireta que sucumbiram em ações judiciais que deram origem a precatórios, devendo as dotações correspondentes ser alocadas na unidade orçamentária do órgão Encargos Financeiros da União, com prejuízo da transparência.

1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do PIB, a massa salarial, as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas a sua magnitude e consistência, de modo a minimizar erros de estimativas e tornar a peça orçamentária a mais próxima possível da realidade.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLDO 2023, que utiliza a grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica também considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2022, comparados com as estimativas de mercado, sobretudo do último Relatório Focus publicado em 2/5/22:

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2022-2025

Parâmetro	2022	2022	2023	2023	2024	2024	2025	2025
	Aval. 1º Bimestre/ PLDO 2023 ²	Mercado	PLDO 2023	Mercado	PLDO 2023	Mercado	PLDO 2023	Mercado
Crescimento real PIB (%)	1,50	0,70	2,5	1,00	2,5	2,00	2,5	2,00
PIB nominal (R\$ bilhões)	9.647,35	-	10.470,3	-	11.231,8	-	12.020,5	-
IPCA acumulado (%)	6,55	7,89	3,3	4,10	3,0	3,20	3,0	3,00
INPC acumulado (%)	6,70	-	3,3	-	3,0	-	3,0	-
IGP-DI acumulado (%) ¹	10,01	12,22	4,4	4,50	4,1	4,00	3,9	4,00
Meta Taxa Selic - fim do período (% a.a.)	11,59	13,25	10,0	9,25	7,7	7,50	7,1	7,00
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,37	-	5,3	-	5,3	-	5,3	-
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	-	5,00	-	5,04	-	5,00	-	5,02
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	103,42	-	90,2	-	82,7	-	78,0	-
Salário Mínimo (R\$ 1,00)	1.212	-	1.294	-	1.337	-	1.378	-
Massa Salarial Nominal (%)	15,43	-	4,3	-	2,8	-	2,9	-

(1) Nas colunas "Mercado" são apresentados valores para o IGP-M.

(2) Os parâmetros adotados no PLDO 2023 para o ano de 2022 adotam a grade de parâmetros SPE também refletida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre.

Fontes: PLDO 2023; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre; Relatório Focus de 29/4/2022 (data de publicação: 2/5/2022) (medianas).

O Anexo IV.1 "Anexo de Metas Fiscais Anuais", que integra o PLDO, ressalta, quanto às perspectivas econômicas que embasam o projeto de lei, que os impactos adversos da pandemia de Covid-19 sobre o nível de atividade econômica foram considerados no cenário macroeconômico projetado para o triênio 2023-2025. Espera-se continuação da recuperação do PIB¹ em 2022, mas choques

1 Segundo o IBGE, o PIB encerrou 2021 com crescimento de 4,6%, totalizando R\$ 8,7 trilhões. Esse avanço recuperou as perdas de 2020, quando a economia brasileira encolheu 3,9%. Todos os componentes da demanda avançaram em 2021, contribuindo positivamente para o crescimento do PIB. O consumo das famílias avançou 3,6%; o consumo do governo subiu 2,0%; os investimentos (formação bruta de capital fixo) avançaram 17,2%; e a balança de bens e serviços registrou alta de 12,4% nas importações e de 5,8% nas exportações (<https://agencia-denoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33066-pib-cresce-4-6-em-2021-e-supera-perdas-da-pandemia>).

exógenos relevantes tornam difícil a realização de projeções que envolvem a perspectiva econômica para o triênio mencionado:

“Permanece elevado o nível de dificuldade para a realização de previsões da duração da pandemia e, conseqüentemente, seus reflexos sobre o nível de atividade econômica global e doméstica. Somam-se a esses fatos as tensões do conflito no leste europeu, que ampliaram o cenário de incerteza da economia mundial”.

No Anexo IV.1, preveem-se taxas de inflação compatíveis com as metas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)², ainda que a taxa para 2022 já tenha ultrapassado a meta e a projeção de mercado para 2023 esteja dentro da meta apenas se considerado o limite superior da banda. Vale apontar também que tanto o mercado quanto os PLDOs têm apresentado expectativas de inflação aquém das observadas desde 2019. Ademais, o comportamento da inflação no resto do mundo apresenta viés altista em função dos estímulos recentes devido à pandemia e outros fatores. Já a expectativa de continuidade do crescimento do PIB se reflete na previsão do Poder Executivo de melhora das condições do mercado de trabalho, com a continuidade da recuperação do emprego.

Quanto ao salário mínimo, o Anexo considera a manutenção de seu valor real a partir da correção pelo INPC, de acordo com o disposto no inciso IV do art. 7º da Constituição.

O Anexo IV.1 oferece uma explicação para os choques do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo)³ e de outros importantes índices de preços – INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) e IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna) em 2021 e início de 2022. Na visão do Poder Executivo, a alta da inflação refletiria “... fatores externos ligados às condições financeiras internacionais mais adversas, derivadas tanto dos impactos da pandemia quanto dos conflitos recentes no continente europeu”.

Esses mesmos fatores estariam, na opinião do Poder Executivo, por trás do aumento das taxas de juros internacionais e da alta do preço de *commodities*, sobretudo as energéticas e as agropecuárias. Outros fatores que estariam impactando os índices de preços se referem às dificuldades de regularização das cadeias globais de insumos, além de fatores internos, como a crise hídrica que teria gerado escassez de energia e reduzido a safra brasileira.

A meta da taxa Selic atual⁴ é de 12,75%, conforme estabelecido na reunião do Comitê de Política Econômica (Copom) realizada nos dias 3 e 4 de maio. O Anexo IV.1, por sua vez, prevê recuo gradual da taxa Selic a partir de 2023, na hipótese de haver uma normalização das condições financeiras internacionais e de supostos efeitos positivos das reformas estruturais no Brasil.

No setor externo, as projeções do PLDO estão qualitativamente alinhadas com as de mercado, assim se estima estabilidade da taxa de câmbio, ainda que com volatilidade no curto prazo.

Em relação ao preço médio do barril do petróleo, o Anexo IV.1 estima uma diminuição na cotação para os contratos futuros do *Brent* negociados em bolsa em moeda americana.

Passando a uma rápida avaliação dos parâmetros acima descritos, percebe-se que, de modo geral, há uma ligeira divergência entre os principais parâmetros econômicos utilizados nas projeções

2 O PLDO traz apenas uma casa decimal para o IPCA.

3 Segundo o IBGE, a inflação medida pelo IPCA acelerou para 1,62% em março, após ficar em 1,01% em fevereiro. Esse foi o maior resultado para o mês de março desde 1994 (42,75%), antes da implantação do Real. No ano, o indicador acumula alta de 3,20% e, nos últimos 12 meses, de 11,30%, acima dos 10,54% observados nos 12 meses imediatamente anteriores. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/33438-inflacao-acelera-para-1-62-em-marco-maior-para-o-mes-desde-1994>

4 <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>

para o cenário do período de 2023 a 2025, em comparação com as expectativas do mercado financeiro, conforme se depreende da Tabela 1. Para 2022, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre, é de crescimento real do PIB na ordem de 1,5%. Essa estimativa fundamental está, por ora, acima das expectativas de mercado em 0,8 p.p., uma vez que a previsão do último Relatório Focus é de 0,7%.⁵

Quanto à inflação, é importante observar que a previsão do PLDO está um pouco abaixo das atuais expectativas dominantes no mercado, porém mais alta do que outras projeções que haviam sido feitas recentemente. A evolução das expectativas de inflação tem motivado manifestações e atuações do Copom em relação ao estabelecimento da taxa Selic. O Poder Executivo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre, recém-publicado, estimou uma taxa de inflação maior do que a considerada neste PLDO para o ano corrente.⁶

A taxa de desemprego no país ficou em 11,1% no trimestre encerrado em março. A combinação dessa taxa com um quadro de inflação alta preocupa no curto prazo e também num prazo mais longo, especialmente diante da possibilidade de o ciclo de aperto monetário continuar avançando, com vistas ao controle da inflação. O relatório acima mencionado também estimou um aumento na massa salarial de 0,89 p.p. em relação ao percentual considerado para 2022 no projeto de lei.⁷

O setor externo, pelo menos no curto prazo, não parece ser motivo de inquietação no que se refere à balança comercial e às reservas cambiais.⁸

1.1. ANÁLISE JURÍDICA DAS METAS FISCAIS

O conteúdo e a forma que devem caracterizar as metas fiscais do PLDO encontram-se definidos nos §§ 1º e 2º do art. 4º da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)⁹ e são detalhados no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)¹⁰, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, aplicável a todos os entes federados. Conforme o MDF, uniformizar os demonstrativos concernentes às metas, bem como a outros temas, diz respeito à “necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000”.

Esta seção analisa aspectos da compatibilidade das metas fiscais constantes no PLDO 2023 com os normativos e orientações a elas concernentes.

5 O FMI projeta, para 2022, crescimento do PIB de 0,8% e IPCA de 8,2% (<https://www.imf.org/en/Countries/BRA#ataglance>).

6 A Meta Selic passou de 10,75% para 11,75% em março e para 12,75% em reunião recente do Copom, realizada nos dias 3 e 4 de maio.

7 Os dados da PNAD do IBGE informam que a taxa de desocupação foi estimada em 11,1% no trimestre encerrado em março de 2022, ficando estável frente ao trimestre anterior. Também houve estabilidade no número de desempregados, que totalizou 11,9 milhões de pessoas. Já a população ocupada, estimada em 95,3 milhões, caiu 0,5% na mesma comparação, o que significa 472 mil pessoas a menos no mercado de trabalho (https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38831&Itemid=3)

8 Houve forte alta tanto nas exportações quanto nas importações brasileiras em 2021 em comparação aos valores de 2020, bem como do saldo positivo, que foi recorde em US\$ 61,2 bilhões. As reservas internacionais somaram US\$ 357,7 bilhões em fevereiro de 2022 (<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticassetorexterno>).

9 Art. 4º (...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

10 Atualmente em sua 12ª edição, instituída pela Portaria STN/MF nº 924, de 8 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>.

1.1.1. Multiplicidade de metas referidas no PLDO

O § 1º do art. 4º da LRF determina que os entes federados estabeleçam, nas respectivas LDOs, metas relativas a cinco grandezas fiscais, a saber: receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública. No entanto, a própria LRF confere tratamento diferenciado a essas metas, ao eleger apenas as de resultado primário e nominal como métricas a serem observadas para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, “segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”¹¹.

Não obstante, a prática consolidada no setor público é de considerar apenas a meta de resultado primário como critério para limitação de empenho e movimentação financeira. As demais metas, embora declaradas na LDO, não se traduzem em fatores que influenciam a gestão fiscal.

Na órbita federal, a LDO apresenta duas metas de resultado primário, a saber: (i) meta para os orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), ou do governo central, adotada especificamente como critério para limitação de empenho e movimentação financeira, como dito; e (ii) meta para o “Programa de Dispendios Globais” (PDG), que abrange as empresas estatais federais não dependentes, exceto os grupos Petrobras e Eletrobras.

Em relação à meta do PDG, cabe esclarecer que a LRF não estende suas disposições às empresas estatais, salvo quanto às caracterizadas como dependentes (arts. 1º, § 3º, inciso I, alínea “b”, e 2º, inciso III, da LRF). Portanto, o estabelecimento no PLDO 2023 de metas para estatais não dependentes deve-se mais ao exercício do papel da União como controladora do que a exigências legais.

Nesse sentido, avalia-se não caber compensação entre as metas do governo central e das empresas estatais, ao menos da forma sinalizada no § 2º do art. 3º do projeto. Na atual redação, o *deficit* primário do governo central poderia ser ampliado caso o *deficit* das estatais ficasse abaixo da meta. Tal possibilidade, no entanto, fragilizaria a persecução da meta de resultado primário dos OFSS. Por outro lado, conforme o mesmo dispositivo, esta última meta poderia se tornar mais exigente, de modo a compensar deficiências no resultado primário das estatais.

Desde o PLDO 2021, não se tem estabelecido meta de resultado primário para os entes subnacionais nem, conseqüentemente, a possibilidade de compensação por parte da União. No PLDO 2023, o montante deficitário de R\$ 100 milhões é considerado como mera “trajetória estimada do resultado primário”, apenas para fins de limites de contratação de operações de crédito pelos entes subnacionais e de concessão das respectivas garantias pela União (Anexo IV.1, Tabelas 2 e 4). Avalia-se que esse tratamento é mais consentâneo com a natureza dessa projeção, visto que cada estado e município deve disciplinar a sua própria gestão fiscal de forma autônoma, estabelecendo metas fiscais na respectiva LDO.

1.1.2. Meta do Governo Central no PLDO 2023

O Anexo IV.1 do PLDO 2023 estabelece meta deficitária de R\$ 65,91 bilhões para o resultado primário do governo central para 2023 e indicou as metas dos dois exercícios subsequentes, nos termos do art. 4º da LRF. Ainda conforme a LRF, a LDO deve definir os critérios para limitação de empenho

¹¹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

e de movimentação financeira (contingenciamento), por atos dos Poderes, como medida saneadora, caso o comportamento das receitas públicas possa comprometer o alcance das metas fiscais.

Importa destacar que foi excluído do cômputo da meta de resultado primário para 2023 o impacto decorrente do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (parágrafos incluídos pela EC nº 113/2021). Esses dispositivos preveem encontros de contas, com a utilização: (i) de direitos líquidos e certos do credor, decorrente de decisão judicial transitada em julgado ou reconhecidos pela administração, para liquidar obrigações e adquirir bens e direitos junto à União e demais entes da Federação (§ 11); e (ii) de créditos decorrentes de sentença judicial transitada em julgado para amortizar dívidas, desde que haja concordância dos entes da Federação interessados (§ 21). Contudo, essas e demais operações que possam ser excluídas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário não auxiliam a União a reverter a acentuada tendência de crescimento do *deficit* nominal, escalonado de R\$ 383,7 bilhões realizados em 2021 para, conforme projeções, R\$ 470,8 bilhões em 2022 e R\$ 710,9 bilhões em 2023.

1.1.3. Demonstrativo de metas fiscais e PLDO 2023

O MDF estabelece que as metas fiscais devem ser apresentadas no “Demonstrativo de Metas Anuais”, cujo preenchimento é orientado pelo modelo abaixo (um para “preços correntes” e outro idêntico para “preços constantes”):

Figura 1 - Anexo de Metas Fiscais - Metas e Projeções Anuais

Variáveis (em % do PIB)	<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>
	% PIB	% PIB	% PIB
Meta de Resultado Primário do Setor Público Não-Financeiro			
Resultado Nominal do Setor Público Não-Financeiro			
Dívida Líquida do Setor Público			
Dívida Bruta do Governo Geral			

AMF - Demonstrativo I (LRF, art. 4º, § 1º)

ESPECIFICAÇÃO	Preços Correntes					
	<Ano de Referência>		<Ano+1>		<Ano+2>	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
A. GOVERNO CENTRAL						
I - Receita Primária Total						
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS						
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS						
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB						
II - Transferências por Repartição de Receita						
III - Receita Primária Líquida (I - II)						
IV - Despesa Primária Total						
IV.1 - Benefícios Previdenciários						
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais						
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias						
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira						
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo						
IV.4.2 - Discricionárias						
V - Meta do Resultado Primário Gov. Central (III - IV)						
V.1 - Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central						
V.2 - Resultado da Previdência Social						
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO						
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)						
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO						
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)						

Os demonstrativos constantes do PLDO 2023 reproduzem com exatidão os modelos constantes do MDF, diferentemente de outros anos, em que a própria forma de exposição das metas preconizada pela União não era por ela adotada. Por outro lado, as metas/estimativas são estabelecidas a partir da projeção das receitas e despesas primárias sem destaque, o que dificulta sua identificação

imediate. O demonstrativo é antecedido da exposição de alguns itens que buscam lhe dar suporte (perspectivas econômicas, estratégia de política fiscal e perspectivas fiscais).

1.1.4. Previsão de agregados fiscais e de recursos para investimentos em andamento

A EC nº 102/2019 incluiu o § 12 no art. 165 da Constituição, determinando que a LDO preveja agregados fiscais e indique a proporção dos recursos que serão destinados à continuação de obras em andamento, para o exercício financeiro de referência e os dois seguintes. Para cumprir o mandamento constitucional e manter o nível de investimentos da União, o Executivo propôs fixar em 8,8% a parcela dos recursos discricionários que deverão ser empregados na continuidade dos investimentos em andamento, em cada um dos exercícios financeiros de 2023 a 2025. Isso representa redução do valor fixado na LDO 2022, de 10,1%, previsto para o triênio 2022-2024. No entanto, o PLDO não trouxe razões para essa redução, não ficando claro o quanto a redução se deve à eventual contração do total de outras despesas discricionárias ou à conclusão de investimentos.

1.1.5. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O MDF também estabelece que a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, determinada pelo art. 4º, § 2º, inciso I, da LRF, deve constar de demonstrativo específico, com preenchimento baseado no seguinte modelo:

Figura 2 - Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior

AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO DO EXERCÍCIO ANTERIOR
<ANO DE REFERÊNCIA>

AMF – Demonstrativo 2 (LRF, art.4º, §2º, inciso I)

Avaliação do cumprimento de Metas Fiscais	Previsto LDO		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
A. GOVERNO CENTRAL - RESULTADO PRIMÁRIO (I - II + III)				
I - Receita Primária Líquida				
II - Despesa Primária Total				
III - Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico ¹				
B. EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - RESULTADO PRIMÁRIO				
C. GOVERNO FEDERAL - RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)				
D. DÍVIDA LÍQUIDA DO GOVERNO FEDERAL				
E. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO FEDERAL				

O Anexo IV do PLDO 2023, na seção que avalia o cumprimento das metas de 2021, relembra as metas fixadas para esse exercício (meta deficitária de R\$ 247,1 bilhões para o governo central e deficitária de R\$ 4,0 bilhões para as estatais). Nessa seção, foram anotadas as seguintes ocorrências, que influenciaram o cálculo e o alcance da meta do governo central:

- em março de 2021, foi promulgada a EC nº 109/2021, que dispensou condições para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19; em decorrência disso, permitiu-se a dedução de até R\$ 44,0 bilhões de despesas com o novo Auxílio Emergencial da meta de resultado primário do governo central;
- em abril do mesmo ano, foi elaborado relatório extemporâneo de avaliação de receitas e despesas primárias, em que se destacaram: (i) a inadequação do valor de despesas obrigatórias autorizadas no autógrafo do PLOA 2021; e (ii) significativa ampliação das despesas

discricionárias no mesmo autógrafo; em decorrência dessa avaliação, o Executivo após veto parcial a programações discricionárias constantes da LOA 2021;

- também em abril, a LDO 2021 foi modificada pela Lei nº 14.143/2021, autorizando a dedução, da meta de resultado, dos créditos extraordinários relacionados: (i) a ações e serviços públicos de saúde, nos termos da LC nº 141/2012, desde que identificadas em categoria de programação específica para enfrentamento à pandemia; (ii) ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; e (iii) ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda;
- a sobreposição do Auxílio Emergencial, autorizado por crédito extraordinário, em relação às despesas do Bolsa Família permitiu a ampliação de R\$ 9,3 bilhões nas despesas discricionárias;
- em outubro, a LDO 2021 foi novamente alterada, então pela Lei nº 14.212/2021, permitindo que o montante de R\$ 9,5 bilhões fosse aplicado em qualquer despesa sujeita ao teto de gastos, e não apenas no enfrentamento à pandemia;
- em dezembro, foi promulgada a EC nº 113/2021, que ampliou o teto de gastos em R\$ 15 bilhões, destinados exclusivamente ao atendimento de despesas com vacinação contra a Covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico. Entretanto, até a última avaliação bimestral de receitas e despesas divulgada em 2021, não haviam sido abertos os créditos extraordinários correspondentes, de modo que o espaço fiscal ainda se encontrava disponível.

Encerrado o mês de dezembro, verificou-se que o governo central apresentou *deficit* primário de R\$ 32,8 bilhões. Considerados os ajustes em decorrência do disposto na EC nº 109/2021 e na Lei nº 14.143/2021, o Anexo IV do PLDO 2023 registra que o governo central realizou *deficit* primário R\$ 35,9 bilhões, resultado superior à meta fixada na LDO 2021, de *deficit* de R\$ 247,1 bilhões:

Discriminação	2021			
	LDO 2021		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Anexo IV- Tabela 4				
A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III)	-247.118	-3,16	- 35.872	- 0,41
I. Receita Primária Líquida	1.302.288	16,67	1.578.824	18,19
II. Despesa Primária Total	1.549.407	19,84	1.613.891	18,59
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-	-	- 804	- 0,01
B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais	-3.970	-0,05	3.030	0,03
C - Resultado Primário : Governo Federal (A + B)	-251.088	-3,21	- 32.842	- 0,38
D - Resultado Primário : Governos Estaduais e Municipais	200	0	97.569	1,12
E Resultado Primário: Setor Público Não Financeiro (C + D)	-250.888	-3,74	64.727	0,75
Anexo IV - Tabela 3				
F - Resultado Nominal: Setor Público Não Financeiro	-552.266	-7,07	-383.664	- 4,42
G - Dívida Líquida: Setor Público	5.446.893	69,73	4.966.921	57,23

Fonte: STN/ME.

1.2. ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS

O PLDO 2023 assinala que, neste início de 2022, os impactos econômicos e fiscais remanescentes da pandemia de Covid-19 e a imprevisibilidade de sua duração dificultam a realização de projeções para o triênio de 2023 a 2025. Somam-se a isso desdobramentos de conflitos externos, como ocorre agora no leste europeu, que ampliaram o cenário de incerteza da economia mundial.

No médio prazo, o objetivo da política fiscal permanece sendo o controle da trajetória de crescimento da dívida pública via controle da despesa e acompanhamento da arrecadação.

As aprovações do teto de gastos (EC nº 95/2016) e da reforma previdenciária (EC nº 103/2019) continuam sendo destacadas como medidas importantes, porém insuficientes para o reequilíbrio das contas públicas.

A regra do teto instituída pela EC nº 95/2016 estabeleceu limite para as despesas primárias, o qual deve ser corrigido anualmente pelo IPCA e aplicado durante o período de vinte exercícios financeiros. Não obstante sua alteração, o teto de gastos continua sendo elemento essencial na atual estratégia de ajuste fiscal, pois disciplina a expansão das despesas primárias; induz, segundo o Anexo de Metas Fiscais, a canalização dos recursos públicos para os programas governamentais com maior retorno; dá credibilidade ao regime fiscal, ao ancorar a trajetória das despesas; e força o debate acerca da alocação dos recursos.

No período recente ocorreram eventos adversos que se refletiram negativamente na economia. Apesar disso, ressalta o Anexo, houve ajuste fiscal, como mostram os principais indicadores. Dados do Banco Central indicam que o resultado primário do setor público consolidado passou de -0,84% do PIB em 2019 (*deficit* de R\$ 61,9 bilhões) para -9,41% (*deficit* de R\$ 703,0 bilhões) do PIB em 2020 – auge da crise sanitária e das despesas voltadas para seu combate – e para 0,75% do PIB para 2021 (*superavit* de R\$ 64,7 bilhões). O *superavit* primário do setor público em 2021 foi o primeiro desde 2013. O resultado positivo surpreendente em 2021 foi devido ao desempenho dos entes subnacionais, cujo *superavit* primário equivaleu a 1,12% do PIB. Dados do boletim Resultado do Tesouro Nacional informam que o resultado primário do governo central passou de -1,3% do PIB em 2019 (*deficit* de R\$ 95,1 bilhões) para -10,0% do PIB em 2020 (*deficit* de R\$ 743,3 bilhões) e -0,4% do PIB em 2021 (*deficit* de R\$ 35,1 bilhões).

Em 2020, novas reformas foram adiadas em razão da pandemia de Covid-19¹².

Do lado fiscal, o destaque nesse ano foi que o *superavit* primário dos entes subnacionais melhorou em relação a 2019 principalmente porque suas receitas totais aumentaram durante a pandemia. Isso se deveu ao programa emergencial (LC nº 173/2020), que instituiu auxílio financeiro em favor de estados e municípios destinado ao enfrentamento da crise, segundo critérios que não levavam em conta a perda efetiva de arrecadação própria desses entes – a perda acabou sendo bem menor que a prevista. Essa transferência de renda específica da União custou R\$ 78,2 bilhões. Por sua vez, a Lei nº 14.041/2020 estabeleceu apoio financeiro da União visando compensar perdas de arrecadação dos demais entes da Federação no que se refere a cotas do FPE e do FPM, o que possibilitaria manter o patamar de arrecadação de 2019. Essa medida, porém, mais do que compensou a perda de

12 Medidas de emergência adotadas sob regime fiscal extraordinário em 2020, denominado “Orçamento de Guerra” (EC nº 106/2020), afastaram a aplicação de disposições da LRF e a regra de ouro e incluíram: (i) a expansão dos gastos com saúde; (ii) apoio temporário às famílias de baixa renda com auxílio emergencial; antecipação do 13º pagamento de aposentadorias e pensões; expansão do programa Bolsa Família; e pagamentos antecipados do abono salarial; (iii) apoio ao emprego por meio do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; (iv) redução de tributos na importação de suprimentos médicos; e (v) transferências específicas do governo federal para os governos estaduais e municipais para enfrentar o aumento dos gastos com saúde e auxiliar na compensação da queda esperada na arrecadação tributária estadual.

receitas federais partilhadas decorrente da desaceleração da economia. A mesma lei complementar impôs restrições à trajetória de crescimento da despesa com pessoal, mediante a proibição de novos reajustes salariais, de alteração de estrutura de carreiras e de majoração de benefícios de quaisquer naturezas, ajudando a melhorar o desempenho fiscal dos governos regionais.

Cabe um retrospecto das medidas fiscais mais importantes ocorridas no ano passado, que visaram disciplinar as finanças do governo central.¹³

Nos primeiros meses de 2021, houve algum recrudescimento da pandemia de Covid-19 e o retorno de medidas para combater a crise.

A EC nº 109/2021 (“PEC emergencial”) excepcionou da meta de resultado primário, do teto de gastos e da regra de ouro, para o exercício financeiro de 2021, as despesas com a concessão de auxílio emergencial destinado ao enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19 até o limite de R\$ 44 bilhões. A mesma emenda constitucional autorizou a reinstauração do benefício emergencial e, em contrapartida, estabeleceu “gatilhos” para a contenção de despesas obrigatórias da União, estados e municípios. Em particular, a referida emenda constitucional previu a aplicação, a Poder ou órgão da União, de vedações ao aumento das despesas obrigatórias sujeitas ao teto de gastos, quando a proporção entre elas e a despesa primária total, também sujeita ao mesmo teto, for superior a 95%.

Em abril, foi aprovada a Lei nº 14.143/2021, que alterou a LDO para excetuar das metas fiscais, em 2021, as despesas com saúde destinadas ao combate à pandemia, ao apoio a microempresas e empresas de pequeno porte e à manutenção de emprego e renda. O total de créditos extraordinários referentes a essas despesas foi de R\$ 95 bilhões.¹⁴

Em agosto, a MP nº 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29/12/2021, instituiu o Auxílio Brasil, em substituição ao Bolsa Família. Em dezembro, as ECs nºs 113/2021 e 114/2021 redefiniram o teto de gastos, pela mudança no período de doze meses considerado para fins de acumulação do IPCA, índice utilizado na atualização anual, e limitaram o pagamento anual de despesas decorrentes de sentenças judiciais ao montante pago em 2016, reajustado pelo IPCA.

Do lado fiscal, o destaque em 2021 foi que o *superavit* primário dos entes subnacionais, um dos maiores da história, dobrou em relação a 2020. Novamente parte desse desempenho é explicado pelo aumento da arrecadação própria de estados, Distrito Federal e municípios, desde que os efeitos da pandemia sobre a economia diminuíssem, e das transferências da União. Contribuiu para esse resultado, em cenário de inflação e de PIB nominal crescente, a impossibilidade de se reajustar os salários dos servidores públicos em 2020 e 2021, inserida na legislação complementar.

O Anexo afirma ser fundamental a continuidade da agenda de reformas estruturais e microeconômicas pró-mercado, do processo de consolidação fiscal, além de medidas que visem ao aumento da produtividade e à melhora da alocação de recursos. Equilibrada no plano fiscal, a economia brasileira terá condições de manter a inflação ancorada com juros baixos.

13 As disposições da EC nº 109/2021 e da LC nº 178/2021, que instituiu o Programa de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) e o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), tiveram efeito sobre as finanças estaduais. A EC nº 109/2021 instituiu “gatilhos” para contenção de despesas a serem adotados pelos estados, Distrito Federal e municípios quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes ultrapassar 95% no período de doze meses. A EC nº 109/2021 contemplou medidas de reforço à responsabilidade fiscal, que instituíram um regime extraordinário para o cumprimento dos limites de despesa com pessoal estabelecidos na LRF. Essa emenda constitucional promoveu, dentre outras alterações, a mudança da redação do art. 169 da Constituição, esclarecendo que o limite para a despesa com pessoal estabelecido em lei complementar abrange também as despesas com pensionistas. A EC nº 109/2021 e a LC nº 178/2021 criaram regras para reduzir as divergências contábeis na apuração da despesa com pessoal para fins de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF.

14 O Anexo do PLDO refere-se ainda à informação constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre, que previa essas despesas no total de R\$ 84,5 bilhões. O Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2021 registra valor mais elevado.

Dentre essas medidas com efeitos fiscais diretos (aumento das receitas ou redução de despesas, ou ambos) ou indiretos (maior dinamismo da economia), destacam-se: a reforma tributária, a desmobilização de ativos (redução do número de empresas estatais, por exemplo), o aumento da liberalização comercial e a reforma administrativa.

De acordo com o § 1º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais deve estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício financeiro a que se refere e para os dois seguintes.

O art. 2º do PLDO 2023, a exemplo de exercícios anteriores, estabelece apenas a meta de resultado primário da União para o exercício seguinte, decomposto da seguinte forma:

- a) *deficit* de R\$ 65,9 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social da União (governo central); e
- b) *deficit* de R\$ 3 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais), desconsiderando os grupos Petrobras e Eletrobras.

A projeção do resultado primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de *deficit* de R\$ 100 milhões, consta do Anexo IV do Anexo de Metas Fiscais e é apenas indicativa. No texto da proposição, como ocorre desde a LDO de 2021, a referência a esse agregado fiscal é feita no § 1º do art. 2º. A projeção de resultado dos entes subnacionais balizará tão somente a concessão de limites para que contratem operações de crédito e obtenham garantias da União relativas a essas operações. A projeção de resultado primário desses entes federados para 2023 não constitui meta nem, por conseguinte, será passível de compensação com outras metas de resultados primários, como já se considerou no passado recente.

Igualmente indicativas são as previsões para o resultado nominal e o estoque da dívida pública em fins de período, tanto para a União quanto para o setor público consolidado. A Tabela 2 consolida as principais metas e projeções fiscais.

Tabela 2 - Cenário Fiscal 2021-2025

	2021		2022		2023		2024		2025	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Resultado Primário										
Governo Central	(35,9)	(0,41)	(66,9)	(0,69)	(65,9)	(0,63)	(27,9)	(0,25)	33,7	0,28
Estatais Federais	3,0	0,03	(3,2)	(0,03)	(3,0)	(0,03)	(3,2)	(0,03)	(3,5)	(0,03)
Estados, Distrito Federal e Municípios	97,6	1,12	22,3	0,23	(0,1)	-	(6,0)	(0,05)	1,0	0,01
Setor Público Não Financeiro	64,7	0,75	(47,8)	(0,49)	(69,0)	(0,66)	(37,1)	(0,33)	31,3	0,26
Outras Variáveis Fiscais - Setor Público Não Financeiro										
Resultado Nominal	(383,7)	(4,42)	...	(6,70)	...	(6,79)	...	(6,13)	...	(5,40)
Dívida Líquida ⁽¹⁾	4.966,9	57,24	...	59,20	...	61,82	...	63,98	...	65,41
Dívida Bruta (Governo Geral) ⁽²⁾	6.966,9	80,29	...	79,30	...	79,64	...	80,29	...	80,29

Fonte: Banco Central; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 1º Bimestre 2022; PLDO 2023. Elaboração dos autores.

(1) Inclui dívida líquida das empresas estatais e do Banco Central.

(2) Não inclui dívida das empresas estatais nem do Banco Central. Inclui operações compromissadas.

O Anexo alerta para o risco de se alterarem as regras fiscais em busca de flexibilidade na execução dos orçamentos, pois a situação do endividamento público brasileiro exige rigor. As regras do teto de gastos foram bastante mudadas em busca de espaço fiscal, via emendas constitucionais recentes. No

caso das metas primárias, deve-se tomar cuidado com a estimativa do resultado a ser alcançado, para que não sejam folgadas e inócuas, tornando desnecessário qualquer esforço para seu atingimento. Veja-se o caso de 2021, em que a LDO autorizava resultado negativo da ordem de R\$ 247 bilhões, enquanto o *deficit* do governo central acabou sendo de pouco menos de R\$ 36 bilhões. Na LDO de 2022, o governo central está autorizado a gerar *deficit* primário de R\$ 170,5 bilhões, mas o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre já reduziu essa previsão a 40%. O mecanismo deixa de ser sinalizador de expectativas dado seu irrealismo. Essa mesma discrepância pode estar ocorrendo no estabelecimento da meta para 2023.

Novidade para 2023 é a não contabilização na meta primária dos encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição.

Em 2023 o governo central poderá gerar *deficit* primário de R\$ 65,9 bilhões (0,63% do PIB), apenas R\$ 1 bilhão a menos do que o *deficit* recentemente projetado para 2022, mesmo com a ampla suspensão das regras de distanciamento social que haviam sido impostas pela pandemia de Covid-19 e com o crescimento esperado da economia.

A meta para as estatais federais é de resultado negativo de R\$ 3 bilhões em 2023 (0,03% do PIB), valor próximo do esperado em 2022 e igual ao realizado em 2021.

Apesar da cautela em relação ao resultado de 2023, para os dois exercícios financeiros subsequentes o Anexo de Metas Fiscais espera recuperação bastante rápida do quadro fiscal, com a previsão de um pequeno *superavit* primário para o setor público já em 2025, graças principalmente ao desempenho do governo central, após 11 anos seguidos de resultados negativos. As estatais federais manterão sua posição deficitária praticamente inalterada no período.

A despeito do crescimento anual do PIB de 2,5% esperado para os próximos 3 anos e da melhoria dos resultados primário e nominal do setor público, não haverá redução do endividamento. Depois de atingir o ápice de 88,6% do PIB em 2020, a dívida bruta caiu um pouco em 2021, para 80,3% do PIB, e cairá mais em 2022, para 79,3% do PIB. Contudo, deverá retomar a trajetória de alta, indo a 79,6% do PIB ao fim de 2023 e, novamente, a 80,3% do PIB nos dois anos seguintes. A dívida líquida, que chegou a 62,5% em 2020, recuou para 57,2% em 2021, mas voltará a subir, alcançando 61,8% do PIB em 2023 e 65,4% do PIB em 2025. Novamente o estabelecimento da meta primária parece descasada do objetivo de conter o endividamento.

O art. 165, § 12, da Constituição (incluído pela EC nº 102/2019) estabelece que a LDO informará, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e, conforme também previsto no art. 19 do PLDO 2023, a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. No que se referente aos investimentos que se encontram nesta condição, o Anexo de Metas Fiscais menciona que “a previsão para as despesas discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação orçamentária e financeira prevê a proporção mínima de 8,8% do valor total para os investimentos em andamento para cada ano do período de 2023 a 2025”. Para 2023, a projeção das mencionadas despesas discricionárias é de R\$ 98,6 bilhões, o que indica a destinação de R\$ 8,7 bilhões para investimentos em andamento.

A tabela a seguir apresenta a mencionada previsão de agregados fiscais para os três anos seguintes.

Tabela 3 - Detalhamento das Variáveis Fiscais

Especificação	2022*		2023		2024		2025	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
A - GOVERNO CENTRAL	(66.905,5)	(0,69)	(65.905,9)	(0,63)	(27.890,0)	(0,25)	33.701,0	0,28
I - Receita Primária Total	2.118.013,2	21,96	2.230.303,4	21,30	2.369.760,7	21,10	2.524.412,9	21,00
1.1 - Receita Administrada pela RFB	1.285.606,8	13,33	1.392.261,0	13,30	1.491.901,3	13,28	1.605.930,6	13,36
1.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	527.286,2	5,47	552.071,5	5,27	580.608,7	5,17	600.632,8	5,00
1.3 - Recitas Não-Administradas pela RFB	305.120,2	3,16	285.970,9	2,73	297.250,7	2,65	317.849,5	2,64
II - Transferências por Repartição de Receitas	431.927,3	4,48	429.401,5	4,10	452.285,9	4,03	482.527,7	4,01
III - Receita Primária Líquida (I-II)	1.686.085,9	17,48	1.800.901,9	17,20	1.917.474,9	17,07	2.041.885,2	16,99
IV - Despesa Primária Total	1.752.991,4	18,17	1.866.807,8	17,83	1.945.364,9	17,32	2.008.184,3	16,71
IV.1 - Benefícios Previdenciários	778.063,5	8,07	849.537,0	8,11	895.296,9	7,97	942.933,9	7,84
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	338.550,7	3,51	356.436,9	3,40	365.503,3	3,25	372.536,2	3,10
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	281.975,5	2,92	315.638,1	3,01	346.508,1	3,09	364.736,1	3,03
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	354.401,7	3,67	345.195,8	3,30	338.056,6	3,01	327.978,1	2,73
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	223.140,6	2,31	236.964,3	2,26	244.292,1	2,17	251.279,3	2,09
IV.4.2 - Discricionárias **	131.261,1	1,36	108.231,5	1,03	93.764,6	0,83	76.698,8	0,64
V - Resultado Primário do Gov. Central (III - IV)	(66.905,5)	(0,69)	(65.905,9)	(0,63)	(27.890,0)	(0,25)	33.701,0	0,28
V.1 - Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	183.871,8	1,91	231.559,6	2,21	286.798,2	2,55	376.002,2	3,12
V.2 - Resultado da Previdência Social	(250.777,3)	(2,60)	(297.465,5)	(2,84)	(314.688,2)	(2,80)	(342.301,1)	(2,84)
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	(3.184,9)	(0,03)	(3.002,9)	(0,03)	(3.221,4)	(0,03)	(3.447,6)	(0,03)
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A + B)	(70.090,4)	(0,73)	(68.908,8)	(0,66)	(31.111,4)	(0,28)	30.253,4	0,25
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO ***	22.300,0	0,23	(100,0)	-	(6.000,0)	(0,05)	1.000,0	0,01
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C + D)	(47.790,4)	(0,50)	(69.008,8)	(0,66)	(37.111,4)	(0,33)	31.253,5	0,26

Fonte: PLDO 2023.

* Com base em valores projetados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2022.

** Para anos realizados e ano corrente, inclui a despesa com emendas parlamentares.

*** Indicativo.

A LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais deve conter memória e metodologia de cálculo no demonstrativo de metas anuais. Dentre as principais premissas e hipóteses para a projeção dos agregados de receitas e despesas para o próximo triênio destacam-se:

I - nas receitas, os históricos de arrecadação, parâmetros macroeconômicos, legislação vigente, efeito financeiro remanescente de reformas recentes, como a dos militares, e contratos de concessões em vigor. Foi considerado nas receitas administradas o efeito de alterações na legislação tributária, incluindo a redução, em 25%, das alíquotas do IPI, conforme estabelecido pelo Decreto nº 10.979, de 25/02/2022 (redução que, posteriormente, passou a ser de 35%, considerando-se os efeitos do Decreto nº 11.055, de 28/04/2022, que inclusive revogou o anterior);

II - Nas despesas:

a. crescimento vegetativo e correção dos benefícios previdenciários apenas pelo INPC, represamento de requerimento de benefícios e sua reversão, os efeitos de mudanças

na legislação previdenciária (EC nº 103/2019) e a pandemia de Covid-19, que geram efeitos sobre a base de 2023;

- b. crescimento vegetativo da folha salarial, reajustes e autorizações para provimentos já concedidos, inclusão de militares e servidores dos ex-Territórios em quadro em extinção da União, dissídios das empresas estatais dependentes, impacto da receita corrente líquida sobre o Fundo Constitucional do Distrito Federal, além das anualizações das autorizações contidas no Anexo V da Lei nº 14.303, 21/01/2022.¹⁵ No caso dos reajustes dos militares, além do efeito da anualização da parcela de 2022, há também as parcelas previstas para o ano de 2023. Despesas de pessoal abrangem parcelas decorrentes de sentenças judiciais projetadas com base nos dados dos requerimentos apresentados pelo Poder Judiciário e conforme novas regras introduzidas pelas ECs nºs 113/2021 e 114/2021;
- c. seguro desemprego e abono salarial projetados com base nos indicadores do mercado de trabalho, reajuste do salário mínimo e alteração do cronograma de pagamentos do abono, conforme Resolução/Codefat nº 896/2021;
- d. aumento da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme EC nº 108/2020;
- e. variação do IPCA para atualização das despesas decorrentes de sentenças judiciais, observadas as disposições das ECs nºs 113/2021 e 114/2021, que alteraram significativamente o rito de apresentação e as regras para pagamento dos valores referentes a precatórios expedidos;
- f. crescimento vegetativo e aumento do salário mínimo equivalente ao INPC para projeção do benefício de prestação continuada, considerando-se ainda o efeito do represamento na concessão de benefícios e sua reversão;
- g. aumento de transferências a estados e municípios, conforme LC nº 176/2020;
- h. despesas obrigatórias com controle de fluxo corrigidas com crescimento equivalente à projeção do IPCA aplicável ao teto de gastos; e
- i. despesas discricionárias como variável de ajuste para o necessário cumprimento do teto dos gastos.

1.2. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2022 (Anexo V), previsto no art. 4º, § 3º, da LRF, avalia riscos que possam afetar as contas públicas, os quais estão agrupados em duas categorias: gerais e específicos. Os primeiros se relacionam com os efeitos resultantes de variações em parâmetros utilizados nas projeções fiscais do PLDO 2023 como PIB, taxas de juros, câmbio e inflação, preços de *commodities* e indicadores do mercado de trabalho. Já os riscos específicos referem-se aos ativos e passivos contingentes, os quais estão relacionados com demandas judiciais, garantias dadas pela União aos demais entes da Federação, assunção de dívidas como as relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e aqueles assumidos pela União nos contratos de concessões, permissões e parcerias público-privadas (PPPs).

No tocante aos riscos gerais, importa avaliar a sensibilidade de alguns indicadores macroeconômicos sobre a receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB). Nesse sentido, a tabela a seguir mostra o impacto da variação de 1 ponto percentual (p.p.), em certos parâmetros, sobre essa receita.

¹⁵ Na apresentação do PLDO realizada pelo Ministério da Economia, foi informado que a projeção da despesa de pessoal em 2023 contaria com R\$ 11,7 bilhões (valor anualizado) decorrentes de reajuste que seria concedido em 2022. No art. 4º do PLDO, que trata de prioridades e metas, foi incluída a previsão de reajuste e reestruturações de cargos e carreiras.

Tabela 4- Sensibilidade da receita administrada pela RFB à variação de 1 p.p. nos principais parâmetros macroeconômicos (2023)

Parâmetro Macroeconômico	Receita Administrada	
	Demais Administradas	Previdenciária
PIB	0,68%	0,14%
Inflação *	0,64%	0,14%
Câmbio	0,10%	–
Massa Salarial	0,08%	0,74%
Juros (Over)	0,01%	–

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023, p. 15.

* Média ponderada de 55% da taxa média do IPCA e 45% da taxa média do IGP-DI.

A intensidade da reação da receita à variação nos parâmetros selecionados não difere muito da estimada no PLDO 2022. O Anexo evidencia que a maior variação ocorre sobre a receita previdenciária em função da elevação da massa salarial em 1 p.p., ao passo que a menor se verifica na relação entre as demais receitas administradas e a taxa de juros. O maior efeito sobre as receitas administradas não previdenciárias decorre da taxa de crescimento real do PIB, que afeta diversos tributos.

O aumento de 1 p.p. na taxa de crescimento do PIB eleva em 0,68% as receitas administradas não previdenciárias (R\$ 8,7 bilhões) e em 0,14% as receitas previdenciárias (R\$ 0,7 bilhão), gerando um impacto positivo de quase R\$ 9,5 bilhões. Já o efeito da alta de 1 p.p. na inflação produz aumento de 0,14% nas receitas previdenciárias (R\$ 0,7 bilhão) e de 0,64% nas demais receitas administradas (R\$ 8,2 bilhões), totalizando elevação de quase R\$ 9,0 bilhões. Essa mesma alteração na massa salarial traria um impacto de 0,74% na receita previdenciária (R\$ 3,9 bilhões) e de 0,08% nas demais receitas administradas (R\$ 1,0 bilhão), correspondendo a mais R\$ 4,9 bilhões no total.

Os efeitos sobre as receitas podem, evidentemente, implicar queda de arrecadação se forem consideradas hipóteses não de aumento, mas de redução em 1 p.p. nos parâmetros macroeconômicos mencionados.

Em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais, os riscos se devem ao crescimento vegetativo, influenciado pelas transformações demográficas, e, principalmente, ao INPC e seu impacto sobre o salário mínimo.

No que se refere ao salário mínimo, previsto em R\$ 1.294,00 para 2023, considera-se que cada real de aumento gera impacto fiscal negativo de R\$ 366,4 milhões, já considerado o efeito do aumento nas receitas previdenciárias (projeção que considera apenas os benefícios iguais a um salário mínimo). O aumento de 0,1 p.p. no INPC, por sua vez, produz impacto fiscal negativo de R\$ 846,6 milhões, em termos líquidos (essa projeção considera benefícios de qualquer valor).

O risco de mercado da dívida pública federal (DPF) está relacionado a mudanças nos parâmetros macroeconômicos que afetam seu estoque, abrangendo títulos com diferentes características e, portanto, remunerações.

Dentre os riscos legais para a gestão da DPF, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro. Assim como ocorreu em 2021, para 2022, as projeções iniciais dos orçamentos fiscal e da seguridade social também indicavam excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital e, portanto, outro descumprimento da regra de ouro neste exercício (limite constitucional estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição). No entanto, após a apuração do *superavit* financeiro

de 2021 foi possível efetuar a substituição das fontes condicionadas e projetar, no cenário atual, a eliminação daquele descumprimento. Assim, as atuais projeções apontam que, dado o cenário fiscal, a necessidade de se recorrer a operações de crédito não deve ultrapassar o montante das despesas de capital para os próximos anos, sendo prevista margem positiva (caso em que o montante das operações de crédito é inferior ao das despesas de capital) de R\$ 17,3 bilhões em 2023.

A avaliação de passivos contingentes e outros riscos específicos com impacto direto em receitas e despesas compõe seção específica do Anexo. Os riscos não incorporados na análise macroeconômica detêm menor grau de previsibilidade e também podem afetar projeções de resultado nominal e dívida, além do cumprimento da meta de resultado primário.

As contingências passivas referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis.

São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis em razão da improbabilidade da necessidade de liquidação, ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança.

Um dos expressivos riscos fiscais específicos diz respeito a demandas judiciais nas quais a Advocacia Geral da União (AGU) desempenha representação judicial. Informa o anexo que “o risco fiscal das demandas judiciais de risco possível reduziu de R\$ 1.316,1 bilhões em 2020 para R\$ 1.260,4 bilhões em 2021, que corresponde a um decréscimo de 4,2%”. Apesar dessa melhora, há que se atentar para o incremento das demandas de risco provável, cujo “valor passou de R\$ 707,2 bilhões em 2020 para R\$ 871,9 bilhões em 2021, acréscimo de 23,3%”.¹⁶ Dentre as demandas com risco provável, destaque-se os R\$ 50 bilhões da ação possessória do Campo de Marte e os R\$ 133,5 bilhões referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ambos passíveis de não contabilização na meta primária, conforme § 2º do art. 2º do PLDO 2023.

Por fim, cumpre mencionar que o anexo traz, em item específico, os riscos referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regido pela Lei nº 10.260/2001, que tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior. O valor da exposição da União ao risco de crédito do Fies, em 31/12/2021, de acordo com o anexo, era de R\$ 113,3 bilhões.

¹⁶ Sobre as classificações de risco associadas a demandas judiciais, ver a Portaria AGU no 40/2015, com a modificação dada pela Portaria AGU no 514/2019.

2. PRIORIDADES E METAS

A Constituição determina que a LDO compreenda “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (art. 165, § 2º). Contudo, passados mais de 30 anos, esse mandamento não foi atendido de forma consistente. Isso se deve, em parte, à ausência de disciplina infraconstitucional da matéria.

A propósito, a Lei Maior (art. 165, § 9º, inciso I) prevê que cabe à lei complementar dispor, entre outras matérias, sobre a “elaboração e organização da lei de diretrizes orçamentárias”. No entanto, o referido normativo ainda não foi editado, tampouco os projetos de lei complementar em tramitação, a exemplo do PLP 295/2016 (PLS 229/2009 na origem), em discussão na Câmara dos Deputados, avançam na definição do que deva compor as prioridades.

Nesse contexto, e considerado o fato de que “metas” e “prioridades” são conceitos jurídicos indeterminados, a matéria tem sido tratada de diferentes formas nas sucessivas LDOs, conforme sumariamente exposto a seguir.

Desde a LDO 1992, tornou-se habitual que os projetos e respectivas LDOs previssessem prioridades e metas em forma de anexo. Nesse contexto, “metas” referiam-se a metas físicas a serem perseguidas pelo governo federal no exercício financeiro de referência, distinguindo-se, portanto, das “metas fiscais” posteriormente estabelecidas em decorrência da LRF.

A partir do PLDO 2011, o governo deixou de arrolar em anexo próprio o conjunto de prioridades e metas, transferindo-as ao texto da lei e circunscrevendo-as, genérica e frequentemente, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a medidas de superação da extrema pobreza, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria. Na prática, as prioridades e metas iniciaram um processo, agravado ao longo dos anos, de apartamento da nomenclatura orçamentária, não se conformando, na maioria dos anos, com programações passíveis efetivamente de mensuração quanto aos programas e ações orçamentárias aprovadas na LOA.

Até a LDO 2015, a inserção do anexo de prioridades e metas pelo Congresso Nacional foi objeto de veto presidencial. Na LDO 2016, o Executivo não apresentou anexo na proposta, mas anuiu com sua inclusão por parte do Congresso, que o compôs com programações relacionadas a emendas de bancada estadual impositivas.

Nas edições de 2017 a 2019, o Executivo encaminhou projeto de LDO com anexos que continham, respectivamente, 14, 40 e 23 programações prioritárias. No âmbito do Congresso Nacional, no trâmite desses três projetos, o anexo foi significativamente expandido. Em 2017 e 2018, houve seu desdobramento em duas seções: uma com programações relacionadas a emendas de bancada estadual impositivas, e outra relativa às demais programações prioritárias. Em 2019, as programações foram mantidas em seção única.

Na LDO 2017, a seção de demais programações prioritárias foi quase inteiramente vetada; na LDO 2018, houve veto integral a essa seção; e na LDO 2019 houve veto à maioria das programações inseridas pelo Congresso, sob argumentação praticamente idêntica em todos os casos. O Presidente da República expôs como razão aos vetos que a “ampliação realizada pelo Congresso Nacional no rol dessas prioridades[...] dispersar[ia] os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas prioridades já elencadas, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta”.

O PLDO 2020, por sua vez, não enunciou de qualquer modo prioridades e metas da administração pública federal. Isso foi justificado pelo entendimento de que, pela regra vigente (art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT), o primeiro ano de mandato presidencial coincide com o encerramento da vigência do PPA, o que importa em um vácuo normativo sobre as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e as demais políticas públicas plurianuais a orientar o quadriênio seguinte.

A solução apresentada pelo Executivo foi a de informar que as prioridades e metas seriam estabelecidas na Lei do Plano Plurianual para 2020-2023, repetindo, assim, a solução adotada nos PLDOs 2008 e 2016, também elaborados em primeiro ano de mandato. Nada impediria, contudo, que a questão fosse equacionada independentemente do PPA, ao menos quanto às prioridades. Tanto é que, no PLDO 2012, o Executivo optou por declarar que as prioridades e metas da administração para o exercício de referência correspondiam às ações relativas ao PAC e à superação da extrema pobreza.

Com efeito, a Constituição não exige a elaboração de um anexo próprio, e desde o exercício financeiro de 2020 o encargo tem sido encampado durante a tramitação legislativa do projeto de lei. No entanto, a Lei Maior é clara ao exigir a fixação das metas e prioridades, e a habitualidade de aprovação do anexo na LDO, por parte do Congresso Nacional, consagrou o entendimento de que o “anexo”, com ações e metas físicas demonstradas, seria obrigatório. Amparado nessa interpretação, o Congresso Nacional estabeleceu em seu Regimento Comum, por meio da Resolução nº 1, de 2006-CN, normas específicas para emendas ao “anexo de metas e prioridades” (arts. 87 a 91). Assim, o “anexo” se normatizou.

Efetivamente, a criação do referido anexo tem se revelado inócua, quer por não subsistir à oposição de veto, quer por não conferir efetividade às metas e prioridades no processo orçamentário. Nesse sentido: (i) foram frustradas as tentativas de se vincular a inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária; e (ii) quando incluídas, foram timidamente executadas.

Um ponto crítico a ser observado diz respeito ao fato de que, independentemente da sistemática adotada, a fixação de metas e prioridades na LDO, na maior parte das vezes, tem refletido apenas a obediência formal à Constituição. Com efeito, as normas aprovadas sobre o assunto nas LDOs antecedentes revelam fragilidade quanto à obrigatoriedade do cumprimento das metas e prioridades fixadas, com destaque para:

- 1) o elevado elenco de prioridades, com a conseqüente dispersão de recursos, o que revela menor atenção ao mecanismo de seleção das ações;
- 2) a inexistência de um marcador para as despesas prioritárias, idealmente no nível de categoria de programação, que permita acompanhar a execução das metas fixadas; e
- 3) a concorrência do anexo de metas com outras categorias de prioridades, tais como as despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento e as emendas de execução obrigatória.

O PLDO 2023 é sucinto ao tratar do tema e estabelece que:

“Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2023, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além da previsão de reajustes e reestruturações de cargos e carreiras, consistem:

I - na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância; e

II - nas ações destinadas à segurança hídrica;

III - nos programas destinados à geração de emprego e renda; e

IV - nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição.”

Tem-se, pois, arroladas um conjunto com cinco prioridades (uma delas constante do *caput* do art. 4º), ademais da necessária observância do mínimo para a manutenção dos órgãos e o bastante para honrar os compromissos decorrentes das despesas obrigatórias.

Esse comando é de eficácia reduzida. Isso porque a agenda para a primeira infância e as intervenções voltadas à geração de emprego e renda são imprecisas em relação aos programas e ações orçamentárias que os compõem. Tampouco são definidas as respectivas metas. Quanto à segurança hídrica, esta comporta uma miríade de iniciativas, outrora abrigadas em órgão orçamentário quase exclusivo, e o texto proposto não aclara os critérios de seleção ou de efetiva definição de prioridades.

Por sua vez, a previsão de reajustes de cargos e reestruturação de carreiras importa na ampliação de despesas obrigatórias de caráter continuado, pendentes de margem de expansão e de medidas compensatórias, nos termos do art. 17 da LRF. Sem sinalização das categorias a serem contempladas, o disposto avança pouco além da autorização genérica para concessão do reajuste geral linear, albergado pelo art. 37, inciso X, da Constituição, que, conquanto seja repetida ano a ano nas diretrizes orçamentárias (repriseada no art. 115, inciso VII, do PLDO), ocorreu pela última vez nos idos de 2003, com a simbólica reposição de 1%. A previsão parece tão só a tentativa de distensionar expectativa de carreiras do Poder Executivo insatisfeitas com o anúncio de revisão geral em 2022, em contraponto a reestruturações pontuais pretendidas.

Por derradeiro, os investimentos plurianuais prioritários, discriminados no Anexo III do PPA 2020-2023, subdividem-se em duas seções. A primeira delas reúne projetos orçamentários finalísticos que não sejam exclusivamente relacionados a transferências da União a outros entes federados, e que atendam pelo menos a uma das seguintes condições: (i) execução financeira acumulada superior a 20% de seu custo total estimado na data-base de 30/6/2019; ou (ii) conclusão prevista até 2023. A segunda seção, por seu turno, discrimina os investimentos condicionados à existência de espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência, em atendimento aos ditames da EC nº 95/2016, e à apresentação de emendas impositivas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas no § 9º e seguintes do art. 166 da Constituição, conforme disposto no art. 9º da Lei nº 13.971/2019.

De qualquer forma, o art. 4º do PLDO 2023 exprime pequena evolução no contexto da atividade de planejamento governamental, tendo em vista o atendimento parcial da prescrição contida no art. 45 da LRF, de que a lei orçamentária não inclua projetos novos enquanto não forem adequadamente atendidos aqueles “em andamento” e contempladas as despesas de “conservação do patrimônio público”, nos termos em que dispuser a LDO. A priorização de projetos em andamento visa mitigar o problema de “obras inacabadas” e, nesse sentido, o PPA 2020-2023 contribui para esse processo ao elencar projetos em andamento como prioritários. Ao corroborar a escolha expressa no PPA 2020-2023 e prestigiar os projetos em andamento, o PLDO 2023 opera na mesma direção, para minorar a ineficiência do gasto público.

3. REGRA DE OURO

O art. 167, inciso III, da Constituição estabelece como limite para realização de operações de crédito, em cada exercício financeiro, o montante das despesas de capital, que compreendem investimentos, inversões financeiras¹⁷ e amortização da dívida.

No entanto, esse limite constitucional, comumente referenciado como a “regra de ouro das finanças públicas”¹⁸, admite exceção. De fato, o dispositivo permite que a parcela excedente das operações de crédito possa ser autorizada por meio de projetos de lei de crédito adicional (suplementar ou especial) com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional¹⁹:

Art. 167. São vedados:

[...]

*III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;*²⁰

A regra de ouro foi concebida pelo constituinte originário de modo a ser aplicada ao longo de todo o ciclo orçamentário, abrangendo assim a elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária e sua posterior execução^{21,22}.

Ao vedar que as operações de crédito sejam superiores às despesas de capital, a Constituição proíbe que se recorra ao aumento da dívida pública para financiamento das despesas correntes^{23,24}.

A Figura 3, a seguir, apresenta situação em que o limite constitucional para realização de operações de crédito é ultrapassado, levando a que a parcela excedente suporte parte das despesas correntes, hipótese que, no entanto, exige prévia autorização da maioria absoluta do Congresso Nacional, a partir da aprovação de projetos de crédito adicional com finalidade precisa.

17 Segundo a Lei nº 4.320/1964, inversões financeiras (GND 5) abrangem aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aumento de capital de empresas e concessão de empréstimos e financiamentos.

18 O tema “regra de ouro” comporta discussões sobre diversas questões correlatas que estão além do escopo desta nota técnica. Vide a propósito o seguinte estudo da série “Orçamento em Discussão”: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao/view>

19 Exige-se maioria simples para a aprovação de demais projetos de lei relativos às matérias orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos suplementares e especiais).

20 [Durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore estado de calamidade pública de âmbito nacional, fica dispensado o cumprimento da regra de ouro (art. 167-E da Constituição).

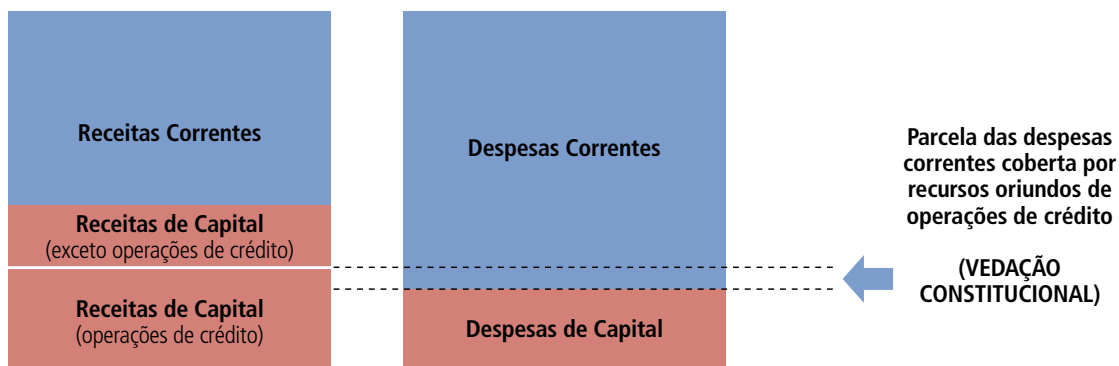
21 Essa foi a conclusão do Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017 (“Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias”), elaborado por estas Consultorias. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/etc02-2017-regra-de-ouro-na-constituicao-e-na-lrf-consideracoes-historicas-e-doutrinarias>.

22 Outros aspectos da regra de ouro são disciplinados na Constituição (art. 167, § 6º) e na LRF (arts. 12, § 2º, e 32, § 3º).

23 Pessoal e encargos sociais (GND 1), juros e encargos da dívida (GND 2) e outras despesas correntes (GND 3), as quais abrangem o funcionamento dos órgãos e entidades, subsídios, benefícios previdenciários e assistenciais, transferências aos setores público e privado etc. Não existe vedação para o pagamento de despesas correntes com recursos oriundos de operações de crédito, desde que o montante das operações realizadas no exercício financeiro não ultrapasse o limite estabelecido pelo art. 167, inciso III, da Constituição.

24 Idealmente, o orçamento corrente deveria ser superavitário, de modo a restar saldo que pudesse ser aplicado na realização de parte das despesas de capital, ou pelo menos equilibrado, com vistas a impedir a utilização de recursos oriundos do orçamento de capital. Então, uma regra de ouro mais rigorosa, porém condizente com a necessidade de controle mais eficaz do endividamento público, levaria a que o montante das receitas de capital não pudesse superar ao das despesas de capital. Contudo, o art. 167, inciso III, da Constituição admite que receitas de capital, como alienação de ativos e amortização de empréstimos concedidos, possam suportar o *deficit* do orçamento corrente.

Figura 3 - Descumprimento da Regra de Ouro



Disso se depreende que o excesso de operações de crédito em relação ao limite constitucional somente deveria ser aprovado, ou até mesmo proposto, após a publicação dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Isso decorre do fato de que o excesso de operações de crédito deve necessariamente ser aprovado por meio de projeto de lei de crédito adicional, instrumento utilizado justamente para alterar os orçamentos públicos.

Ademais, devendo os orçamentos da União abranger todas as despesas necessárias ao cumprimento de seus propósitos, o que implica destinação de recursos suficientes para o atendimento tanto das despesas obrigatórias quanto das discricionárias indispensáveis ao adequado funcionamento da administração pública federal, operações de crédito excedentes apenas deveriam ser requeridas para o atendimento de novas despesas, decorrentes de necessidades identificadas após a aprovação dos orçamentos anuais.

Não obstante, em face de dificuldades econômicas que o país tem experimentado ao longo dos exercícios financeiros, que afetam a arrecadação de receitas federais, já desde o momento da elaboração das diretrizes orçamentárias se vislumbra a ocorrência de operações de crédito acima do limite constitucional aplicável ao exercício financeiro. Então, essas operações de crédito excedentes se destinariam ao atendimento de necessidades já conhecidas mesmo antes da elaboração dos orçamentos, situação que tem se repetido desde o envio do PLDO 2019 e do PLOA 2019.

Essa situação, inesperada em face da ressalva contida no art. 167, inciso III, da Constituição (que pressupõe a autorização de operações de crédito excedente ao limite somente na fase de alteração orçamentária, para atender a finalidade específica), combinada com a necessidade de evidenciar, nos orçamentos da União, todas as despesas que se esperava realizar no exercício financeiro (por ser obrigatória ou discricionária necessária), levou a que o Executivo propusesse e o Legislativo aprovasse, relativamente aos exercícios a partir de 2019:

- a) diretrizes orçamentárias que admitiam a inclusão, na lei orçamentária, de despesas e de recursos correspondentes (operações de crédito excedentes ao limite constitucional) condicionados a posterior aprovação, em projetos de lei de crédito adicional, pela maioria absoluta do Congresso Nacional;
- b) orçamentos com receitas e despesas condicionadas, na forma admitida nas diretrizes orçamentárias mencionadas.

Essa proposta foi objeto de exame por parte destas Consultorias (Nota Técnica Conjunta que analisou o PLDO 2019²⁵) que apontou medidas alternativas para o cumprimento da regra e a garantia de adequação das leis orçamentárias à Constituição.

Com o advento da pandemia de Covid-19, a EC nº 106/2020, em seu art. 4º, dispensou o cumprimento da regra de ouro durante a integralidade do exercício financeiro de 2020, no qual vigorou o estado de calamidade pública. Diante disso, a regra de ouro deixou de ser aplicada no exercício financeiro de 2020, de modo que não foi necessária a aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, do excesso de operações de crédito em relação ao montante das despesas de capital. Com isso, o PLN nº 8/2020, de R\$ 343,6 bilhões, em favor de diversos órgãos, tendo por base operações de crédito por emissão de títulos do Tesouro Nacional, pôde ser aprovado por maioria simples (Lei nº 14.008, de 02/06/2020).

Destaque-se ainda que a EC nº 109/2021 alterou alguns aspectos relacionados à citada regra. As receitas de operações de crédito efetuadas na gestão da dívida pública mobiliária federal serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da regra de ouro não no momento da arrecadação, mas apenas quando da realização da despesa a que os recursos se destinam. Com isso, constitucionaliza-se procedimento que já vinha sendo adotado com fundamento no art. 6º, § 4º, da Resolução do Senado Federal nº 48/2007.

Importante ressaltar que a diferença entre operações de crédito e despesa de capital observada durante a execução orçamentária pode se afastar do valor considerado nas leis orçamentárias, geralmente produzindo margem mais favorável em face do que prescreve a regra de ouro. Isso se deve principalmente à ocorrência de eventuais excessos de arrecadação e à utilização de recursos provenientes de saldos de exercícios anteriores, eventos que reduzem a necessidade de realização de operações de crédito.

No exercício de 2020, a margem de descumprimento da regra de ouro alcançou R\$ 346,4 bilhões, situação que se reverteu em 2021, quando a margem ficou positiva em R\$ 119,7 bilhões^{26,27}.

No que se refere a 2022, a LOA aponta para uma margem negativa de R\$ 125,7 bilhões, mas já se considera a possibilidade de esse valor sofrer redução, ou mesmo ser revertido (caso em que a margem se torna positiva) em virtude da possibilidade de troca de fontes, procedimento que permite reduzir a necessidade de realização de operações de crédito.

Com efeito, atualmente não há dotações autorizadas para o exercício financeiro em curso relacionadas à fonte de recursos “944 - Título de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Condicionados”, o que significa não haver mais necessidade de envio de projeto de lei de crédito suplementar para aprovar, por maioria absoluta do Congresso Nacional, operações de créditos excedentes, tampouco as programações em que os recursos dessa fonte haviam sido alocados na LOA 2022.

Sobre essa questão, o Anexo de Riscos Fiscais informa que, após a apuração do *superavit* financeiro de 2021, foi possível efetuar a substituição das fontes condicionadas e, portanto, afastar o descumprimento, em 2022, do limite constitucional estabelecido para a realização de operações de crédito, conforme disposto no art. 167, inciso III, da Constituição. Referido anexo prevê ainda

25 Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2019-pln-no-2-2018>.

26 Esse resultado foi alcançado com a exclusão de R\$ 42,0 bilhões referentes a operações de crédito ressalvadas pelo art. 3º, § 2º, da EC nº 109/2021. Esse dispositivo permitia ressaltar, exclusivamente no exercício financeiro de 2021, até R\$ 44,0 bilhões do limite de operação de crédito estabelecido pelo art. 167, inciso III, da Constituição.

27 Informações disponíveis em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>.

que esse limite será cumprido com folga no triênio de 2023-2025, a qual está estimada em R\$ 17,3 bilhões para 2023.

Contudo, o art. 23 do PLDO 2023 mantém o mecanismo previsto em LDOs anteriores de inclusão, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, tanto de operações de crédito excedentes ao limite constitucional como das despesas a serem suportadas com esses recursos. Caso esse procedimento seja adotado, da mesma forma que ocorre na LDO 2022, também o PLDO 2023 não impõe que referidas receitas e despesas, condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta, constem da lei orçamentária em órgão específico. Isso possibilita a execução das despesas quando, durante a execução orçamentária, outras fontes de recursos substituam operações de crédito condicionadas, pois essa circunstância leva a que os gastos sejam considerados plenamente autorizados, conforme ocorre no presente exercício financeiro.

Destaque-se ainda que o projeto introduz alteração, relativa à LDO vigente, conforme disposição contida no § 2º do art. 61, prevendo que, após a redução do total de despesas condicionadas por meio de substituição de fontes de recursos, eventual margem negativa da regra de ouro (operações de crédito – despesas de capital > 0) deverá ser revertida até o encerramento de 2023. Se a intenção do dispositivo é marcar, sob o enfoque da execução orçamentária, a efetiva verificação do cumprimento do limite constitucional ao fim do exercício financeiro – o entendimento prevalecente –, poderia ser escrito de forma mais clara, solução que seria, de todo modo, redundante. Contudo, se o dispositivo pretende ultrapassar esse propósito, seu mérito merece ser melhor avaliado, pois pode-se chegar ao fim do exercício financeiro de 2023 com descumprimento da regra de ouro. Sendo esse o caso, recomenda-se sua exclusão.

4. NOVO REGIME FISCAL

4.1. VISÃO GERAL

O Novo Regime Fiscal foi instituído pela EC nº 95/2016, com o propósito de contribuir para reverter o cenário de deterioração fiscal e restabelecer o equilíbrio e a sustentabilidade das contas da União.

Para tanto, foram fixados limites individualizados para as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a serem observados pelos Poderes e Órgãos elencados nos incisos I a V do *caput* do art. 107 do ADCT.

As bases de cálculo desses limites correspondem aos montantes das despesas pagas em 2016, inclusive à conta de restos a pagar, e de outras operações que afetaram o resultado primário daquele exercício. Para fixação dos limites aplicáveis ao ano de 2017, tais montantes foram inicialmente corrigidos em 7,2%.

Posteriormente, até o exercício de 2021, os limites foram calculados mediante a adição, ao valor fixado para o ano corrente, da variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se referia a lei orçamentária. Com o advento da Emenda Constitucional nº 113, de 2021, os limites passaram a ser corrigidos pela variação do IPCA acumulado no ano anterior (de janeiro a dezembro).

O conjunto desses limites individualizados representa o teto global da União para despesas primárias, o qual, no entanto, não inclui determinados gastos, em consonância com o § 6º do art. 107 do ADCT, conforme relacionado a seguir:

- a) transferências constitucionais relativas:
 - 1. à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais;
 - 2. à repartição de impostos;
 - 3. à repartição da contribuição do salário educação;
 - 4. ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); e
 - 5. à complementação da União ao Fundeb;
- b) decorrentes da abertura de créditos extraordinários;
- c) não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
- d) com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes; e
- e) transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões relativos aos volumes excedentes de petróleo na área do contrato de cessão onerosa celebrado com a Petrobrás, bem como a despesa decorrente da revisão do referido contrato²⁸.

²⁸ Essa exceção ao teto de gastos da União foi incluída por meio da EC nº 102/2019.

4.2. REGRAS GERAIS PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LOA 2023

Ao tratar das diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União, o PLDO 2023 determina, em seu art. 16, que a alocação de recursos na lei orçamentária de 2023 e nos créditos adicionais, bem como a execução orçamentária, deverão atender ao disposto no Novo Regime Fiscal. Especificamente, esse mandamento materializa-se em diversos outros dispositivos do texto do projeto, consoante detalhado a seguir.

Inicialmente, estatui-se que a mensagem que encaminhar o PLOA 2023 deve estar instruída com demonstrativo da compatibilidade dos valores máximos da programação constante da proposta orçamentária com os limites individualizados de despesas primárias, calculados na forma prevista no § 1º do art. 107 do ADCT (art. 11, inciso VII). Esse demonstrativo se faz necessário, inclusive, porque há fatores que podem tornar os montantes das programações orçamentárias diferentes dos limites individualizados:

- a) operações que, embora afetem o resultado primário, não são incluídas nas programações orçamentárias²⁹;
- b) despesas do Poder Executivo que, embora imputáveis ao exercício financeiro e, portanto, nele empenhadas, devem necessariamente ser pagas no exercício seguinte³⁰;
- c) compensações entre Poderes e Órgãos admitidas pelo § 9º do art. 107 do ADCT.

A respeito do item “c” acima, importa ressaltar que o art. 27 do projeto autoriza, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União (MPU), a compensação entre os limites individualizados para as despesas primárias, mediante publicação de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, até 12 de agosto de 2022, para fins de elaboração do projeto de lei orçamentária. O ato conjunto referente à compensação de limites individualizados também pode ser adotado quando da elaboração de projetos de lei de crédito suplementar ou adicional, em conformidade com o art. 51, § 17, do PLDO 2023.

Para fins de elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos, o projeto determina que os limites orçamentários para as despesas primárias observem os respectivos limites individualizados (art. 26, *caput*), acrescentando-se as dotações destinadas às despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 26, § 1º). Deverão ser observadas, ainda, as seguintes balizas:

- a) a utilização dos limites para o atendimento de despesas primárias discricionárias, classificadas nos GNDs “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, somente poderá ocorrer após o atendimento das despesas primárias obrigatórias (art. 24, § 3º);
- b) as dotações do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) corresponderão ao valor pago no exercício de 2016 corrigido na forma do disposto no § 1º do art. 107 do ADCT (art. 26, § 4º).

O PLDO autoriza os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) a realizar bloqueio de dotações orçamentárias referentes a despesas primárias discricionárias, no montante necessário ao cumprimento dos limites indivi-

²⁹ Citem-se, por exemplo, a despesa com fabricação de moeda e o *Net Lending*, que abrange a perda em financiamentos concedidos pela União decorrente da inadimplência do tomador.

³⁰ É o caso ilustrativo de subsídios destinados à equalização de taxa de juros apurados no segundo semestre do exercício financeiro e que deverão ser pagos necessariamente no exercício seguinte (*float*). O mesmo pode acontecer com parcela da despesa com pessoal, quando, não obstante serem de competência de determinado exercício financeiro, deva necessariamente ser paga no exercício seguinte.

dualizados estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal. Ademais, determina que providências sejam adotadas com vistas à adequação das dotações orçamentárias aos referidos limites (art. 66, §§ 2º e 3º).

Eventual execução provisória dos orçamentos também não deverá comprometer a observância dos limites individualizados, a teor do art. 69, § 8º, do PLDO 2023.

Tem-se, portanto, que os limites individualizados condicionam a execução da despesa primária – que abrange pagamentos à conta dos orçamentos vigentes e de restos a pagar –, devendo ser observados na elaboração, na aprovação e na alteração dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

O PLDO 2023 também cuida de repercussões do Novo Regime Fiscal sobre o processo legislativo ordinário. As proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, por exemplo, deverão ser acompanhadas de comprovação de que não impactam os limites de despesas primárias (art. 114, inciso III). Além disso, considerar-se-ão incompatíveis com as disposições da LDO quaisquer proposições que alterem gastos com pessoal de maneira que o aumento concedido resulte em descumprimento do limite estabelecido no § 1º do art. 107 do ADCT (art. 134, inciso II, alínea “c”).

Por fim, em capítulo dedicado à transparência orçamentária, verifica-se que o projeto determina que o relatório de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário referente ao terceiro quadrimestre de 2023 conterá, adicionalmente, demonstrativo do montante das despesas primárias pagas pelos órgãos no exercício financeiro, bem como das demais operações que tiverem afetado o resultado primário, confrontando-se os valores com os limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal (art. 158, § 2º).

4.3. DEFINIÇÃO DO ÍNDICE DE CORREÇÃO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS PARA 2023

Conforme comentado anteriormente, a EC nº 113/2021 alterou a forma de correção dos limites individualizados, que passaram a considerar o IPCA acumulado de janeiro a dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

No entanto, o IPCA de 2022 somente será conhecido em janeiro de 2023, após, portanto, o prazo constitucional para aprovação da lei orçamentária pelo Congresso Nacional (22 de dezembro). Na ausência dessa informação, faz-se necessário que a elaboração e a aprovação do PLOA 2023 considere estimativas do IPCA para fins de cálculo dos limites individualizados.

A EC nº 113/2021 regulou a forma como essa estimativa deve ser produzida para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária anual: o Executivo deverá considerar o IPCA realizado até o mês de junho e estimar o índice até o mês de dezembro³¹.

No entanto, disciplina análoga não foi estabelecida pela EC nº 113/2021 para a definição da estimativa de IPCA a ser empregada na aprovação da lei orçamentária. Foi determinado, apenas, que o Executivo encaminhará nova estimativa do índice, mensalmente, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização (CMO)³².

³¹ Conforme § 12 do art. 107 do ADCT:

§ 12. Para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária anual, o Poder Executivo considerará o valor realizado até junho do índice previsto no inciso II do § 1º deste artigo, relativo ao ano de encaminhamento do projeto, e o valor estimado até dezembro desse mesmo ano.

³² Conforme § 13 do art. 107 do ADCT:

§ 13. A estimativa do índice a que se refere o § 12 deste artigo, juntamente com os demais parâmetros macroeconômicos, serão elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional compreendeu estar entre suas prerrogativas, no contexto da apreciação do projeto de lei orçamentária de 2022, a definição desta estimativa de IPCA. Assim, os limites individualizados constantes da lei orçamentária vigente – a única, até o momento, aprovada sob a égide da EC nº 113/2021 – foram definidos com base na estimativa de IPCA adotada pelo Parlamento (10,18%)³³. Essa decisão, observe-se, foi acolhida pelo Poder Executivo³⁴.

O PLDO 2023, no entanto, propõe disciplinar a matéria de forma diversa. O art. 24 proposto³⁵ define duas possibilidades para o cálculo dos limites individualizados constantes da LOA aprovada: ou serão os mesmos constantes da mensagem do PLOA – o que implica aceitar a estimativa de IPCA encaminhada no projeto de lei – ou serão ajustados conforme a atualização de parâmetros a ser encaminhada, em 22 de novembro de 2022, pelo Ministério da Economia ao Presidente da CMO.

Mantida essa disposição, não será admitido que o Congresso Nacional, à maneira do que ocorreu na tramitação da LOA 2022³⁶, determine a estimativa de IPCA a ser empregada na aprovação da lei orçamentária. Caberá ao Legislativo, apenas, decidir se acolhe ou não a estimativa atualizada encaminhada pelo Executivo no final de novembro. Em termos práticos, a aprovação desse dispositivo consistiria em renúncia do Congresso Nacional a uma prerrogativa que fora utilizada na tramitação do PLOA 2022.

4.4. PROJEÇÃO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS PARA 2023

A Tabela abaixo apresenta a projeção dos limites individualizados aplicáveis ao exercício de 2023, para o Poder Executivo e para os demais Poderes e Órgãos.

Tabela 5 - Projeção dos limites individualizados aplicáveis a 2023

R\$ milhões

	Limite Individualizado		Variação do Teto de Gastos
	Aplicável a 2022	Aplicável a 2023	
	(a)	(b = a * (1,1006/1,1018) * 1,0655)	(c = b - a)
PODER EXECUTIVO	1.608.277,1	1.711.752,9	103.475,8
DEMAIS PODERES	72.715,6	77.394,1	4.678,5
PODER JUDICIÁRIO	49.947,2	53.160,8	3.213,6
Supremo Tribunal Federal	745,4	793,4	48,0
Supremo Tribunal de Justiça	1.752,1	1.864,8	112,7
Justiça Federal	12.926,1	13.757,8	831,7
Justiça Militar da União	629,8	670,3	40,5
Justiça Eleitoral	8.517,6	9.065,6	548,0
Justiça do Trabalho	22.035,5	23.453,3	1.417,8
Justiça do DF e Territórios	3.113,0	3.313,3	200,3
Conselho Nacional de Justiça	227,7	242,4	14,7

33 O Congresso Nacional adotou como IPCA a mediana das expectativas de mercado divulgada pelo Relatório Focus em 06/12/2021.

34 Vide o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2021, itens 87 e 88. Disponível em <https://www.tesouro-transparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2022/13>. Acesso em 27/04/2022.

35 Art. 24. Em atendimento ao disposto no § 4º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na aprovação da Lei Orçamentária de 2023 deverão ser observados os valores máximos de limites individualizados de despesas primárias constantes da mensagem que encaminhar o respectivo Projeto de Lei, sendo possível o ajuste dos referidos valores, desde que respeitados os parâmetros atualizados pelo Poder Executivo na forma prevista no inciso XV do Anexo II a esta Lei.

36 Destaque-se que a estimativa de IPCA adotada pelo Congresso Nacional na LOA 2022 se mostrou mais próxima do IPCA apurado (10,06%, diferença de 0,12%) do que a estimativa encaminhada pelo Executivo (9,70%, diferença de 0,36%).

PODER LEGISLATIVO	14.510,3	15.443,9	933,6
Câmara dos Deputados	6.969,9	7.418,3	448,4
Senado Federal	5.130,2	5.460,3	330,1
Tribunal de Contas da União	2.410,5	2.565,6	155,1
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	7.625,8	8.116,4	490,6
Ministério Público da União	7.529,1	8.013,5	484,4
CNMP	96,7	102,9	6,2
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	632,3	673,0	40,7
TOTAL	1.680.992,8	1.789.147,1	108.154,3

Fonte: PLDO 2023, Pannel do Teto de Gastos (sítio eletrônico do Tesouro Nacional Transparente).

A tabela adota como parâmetro para projeção dos limites individualizados de despesas primárias para 2023 a estimativa de variação de 6,55% para o IPCA acumulado no período de janeiro/2022 a dezembro/2022, prevista no PLDO 2023 (Anexo de Riscos Fiscais). Esse percentual foi aplicado aos limites individualizados referentes ao exercício financeiro em curso³⁷, os quais já se encontram ajustados em decorrência dos Acórdãos TCU-Plenário nº 3.072/2019 e 362/2020, que acresceram, aos limites estabelecidos para o ano de 2016, R\$ 105,0 milhões para o MPU e R\$ 294,3 milhões para o Poder Judiciário, respectivamente. Incorporou-se, ainda, o efeito da reclassificação, como despesas primárias discricionárias, das despesas com formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), ajuste que elevou o limite do Poder Executivo em R\$ 1.420,0 milhões, consoante Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre.

A correção dos limites individualizados pela inflação estimada no projeto de lei possibilita aumento global do teto de gastos em R\$ 108,2 bilhões, dos quais R\$ 103,5 bilhões no âmbito do Poder Executivo. Os Poderes Judiciário e Legislativo, o MPU e a DPU terão os respectivos limites individualizados atualizados em R\$ 3,2 bilhões, R\$ 0,9 bilhão, R\$ 0,5 bilhão e R\$ 0,04 bilhão.

4.5. DINÂMICA DAS DESPESAS NO PERÍODO 2022-2025

O Novo Regime Fiscal tem trazido, desde a sua aprovação, discussões quanto à evolução das despesas primárias e as respectivas consequências sobre a composição dos gastos federais. A Tabela 6 mostra as projeções da despesa primária total, das primárias obrigatórias e das primárias discricionárias do Poder Executivo no período de 2022 a 2025.

Tabela 6- Despesas primárias no período 2022-2025

Item	2022		2023		2024		2025	
	R\$ bilhões ⁴	% PIB	R\$ bilhões ⁵	% PIB	R\$ bilhões ⁵	% PIB	R\$ bilhões ⁵	% PIB
I. Despesas primárias¹	1.753,0	18,2	1.770,8	17,8	1.769,9	17,3	1.756,7	16,7
II.1. Despesas primárias obrigatórias²	1.638,5	17,0	1.668,1	16,8	1.684,6	16,5	1.689,6	16,1
II.2. Despesas primárias discricionárias do Poder Executivo	114,5 ³	1,2	102,7	1,0	85,3	0,8	67,1	0,6

Fontes: Anexo IV.1 do PLDO 2023, Apresentação do PLDO 2023 feita pelo Ministério da Economia (disponível em https://www.gov.br/economia/pi-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-aneais/2023/pldo/PLDO2023_Apresentao_Coletiva_de_Imprensa.pdf).

Notas: 1) despesas líquidas das transferências por repartição de receitas. 2) inclui despesas relacionadas a emendas parlamentares individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) de execução obrigatória. 3) inclui despesas relacionadas a emendas parlamentares de comissão (RP 8) e de relator-geral (RP 9); 4) valores nominais; 5) preços constantes de 2022 (IGP-DI).

³⁷ Ajustados pela diferença apurada entre a projeção do IPCA utilizada à época da aprovação da LOA 2022 (10,18%) e o índice efetivamente apurado para o período (10,06%)

Como ilustra a tabela, estima-se que as despesas primárias totais se mostrem estáveis em termos reais e declinantes como proporção do PIB, experimentando uma redução de 1,5 p.p no período (de 18,2% para 16,7%). Essa dinâmica é condizente com os efeitos esperados do Novo Regime Fiscal. As despesas obrigatórias, por sua vez, devem apresentar crescimento real da ordem de 3%, mas igualmente sofrer redução como proporção do PIB (de 17,0% para 16,1%).

Esses efeitos combinados – estabilidade da despesa total e crescimento da despesa obrigatória, em termos reais – acarretam contínua e expressiva compressão das despesas discricionárias. As projeções apontam para uma redução de R\$ 114,5 bilhões para R\$ 67,1 bilhões no período, o que corresponde a uma queda real de 41%. Em proporção do PIB, a queda é de 1,2% para 0,6%.

Destaque-se, a propósito, que a limitação das despesas obrigatórias em 95% do montante do teto de gastos, introduzida pela EC nº 109/2021, não tem logrado êxito em impedir citada compressão das despesas discricionárias. Com efeito, considerando todas as despesas formalmente classificadas como discricionárias, projeta-se que, mesmo diante da forte retração nominal observada nos gastos discricionários no período, o montante das despesas primárias obrigatórias do Poder Executivo alcançaria, em 2025, 94,7% do total de despesas sujeitas ao teto. Nesse patamar, as medidas de controle de despesas obrigatórias (“gatilhos”) previstas na referida emenda constitucional ainda não são acionadas, indicando ineficácia da norma para a preservação de um nível adequado de despesas discricionárias.

A gravidade desse cenário foi reconhecida pelo Executivo no Anexo de Metas Fiscais, ao afirmar que a compressão das despesas discricionárias “tende a precarizar gradualmente a oferta de bens e serviços públicos e a pressionar, ou, até mesmo, eliminar investimentos importantes”.

Visando evitar essa situação, o Executivo ressalta a “necessidade de avanço na agenda de reformas estruturais”. No campo da despesa, a única dessas medidas citadas no documento é a reforma administrativa (PEC nº 32/2020). No entanto, é duvidoso que essa proposição venha a produzir efeitos fiscais positivos³⁸. Além disso, observe-se que o Executivo se posiciona contrariamente a novas flexibilizações nas regras fiscais, pois entende que elas levariam a uma trajetória de persistente crescimento da dívida pública.

Dado que a compressão projetada das despesas discricionárias tende à inviabilidade administrativa e política, é pouco provável que as projeções contidas no PLDO se materializem. As opções para evitar a paralisia da administração pública seriam, assim, ou uma redução das despesas obrigatórias – o que exigiria medidas imediatas e consistentes – ou novas alterações do arcabouço fiscal, flexibilizando-o a fim de permitir a preservação das despesas discricionárias, ou até mesmo sua expansão, uma vez que se encontram em mínimos históricos.

38 A esse propósito, vide: AMARAL, Vinícius L. Aspectos Fiscais da PEC nº 32/2020 (“Reforma Administrativa”) e Proposta de Medidas Alternativas. Nota Técnica 69/2021. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Senado Federal. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-69-2021-aspectos-fiscais-da-pec-32-2020-201creforma-administrativa201d-e-proposta-de-medidas-alternativas/view>.

5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Obedecendo aos comandos constitucionais trazidos pelas ECs nºs 86/2015, 100/2019 e 102/2019, o PLDO 2023 (art. 70) prevê o dever de a administração pública federal executar as programações orçamentárias classificadas como despesas primárias discricionárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. A obrigatoriedade de execução subordina-se, contudo, ao cumprimento das metas fiscais e dos limites de despesas primárias e à inexistência de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

Entende como impedimento técnico (art. 71) a situação ou o evento, de ordem técnica ou legal, que obste ou suspenda a execução, os quais são exemplificados no § 2º do art. 65.

No caso de inexecução, devem ser apresentadas pelos gestores as devidas justificativas (art. 72), que farão parte dos relatórios de prestação de contas anual. Faculta-se ao gestor a apresentação da justificativa nos casos em que a execução tenha sido igual ou superior a noventa e nove por cento da respectiva dotação.

O dever de execução implica a adoção pelo gestor das medidas necessárias para executar as programações, o que abrange empenho, liquidação e pagamento de despesas, admitida a inscrição em restos a pagar. O PLDO 2023 não repetiu dispositivo da LDO vigente (art. 18, § 10), segundo o qual o empenho deve abranger a totalidade ou a parcela da obra que possa ser executada no exercício financeiro ou dentro do prazo de validade dos restos a pagar.

5.1. PROGRAMAÇÕES ACRESCIDAS POR EMENDAS

O PLDO 2023 (art. 13, § 5º) estabelece que o PLOA 2023 deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas individuais e de bancada estadual impositivas, as quais deverão ser classificadas com identificadores de resultado primário específicos – RP 6 e RP 7, respectivamente. Deve-se ressaltar que essas emendas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária (art. 75).

A obrigatoriedade de execução de forma equitativa das programações incluídas ou acrescidas por emendas ficou restrita às emendas individuais e de bancada estadual impositivas (art. 74). O projeto não prevê classificação das emendas de comissão e de relator geral por meio de RPs específicos (art. 7º), classificados na LDO 2022, respectivamente, com RP 8 e RP 9. Portanto, trata-se de tipologias inexistentes no projeto de lei, não se lhes impondo as garantias de execução obrigatória. Considera-se equitativa a execução das emendas impositivas quando determinadas por critérios objetivos e imparciais, independentemente de autoria.

Havendo necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, o PLDO 2023 prevê que as emendas mencionadas sejam também objeto de contingenciamento, desde que não seja ultrapassado o percentual aplicável às demais despesas discricionárias.

O montante destinado às emendas impositivas será equivalente aos valores aplicáveis ao exercício de 2017, no caso das emendas individuais, e ao exercício de 2021, no caso das emendas de bancada estadual, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT, conforme previsões contidas no art. 111 do ADCT e no art. 3º da EC nº 100/2019.

O PLDO 2023 também determina que as emendas de bancada estadual serão, prioritariamente, destinadas a projetos em andamento. Ademais, quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro, deverão corresponder, preferencialmente, a projetos constantes da Seção II do Anexo III do PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019), que apresenta os Investimentos Plurianuais Prioritários condicionados à existência de espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência e à apresentação de emendas. O PLDO também reproduz disposição constitucional (art. 166, § 20) que prevê que o investimento inicialmente favorecido por emenda de bancada estadual, quando a duração for superior a um exercício financeiro ou a execução já tiver sido iniciada, deve ser objeto de nova emenda a cada processo orçamentário legislativo, apresentada pelo mesmo autor, até sua conclusão.

O projeto de lei não reproduziu disposições constantes da LDO vigente – aprovadas pelo Congresso Nacional, mas vetadas pelo Executivo – que possibilitariam, no que se refere a dotações decorrentes de emendas, a emissão de empenhos sob condição suspensiva nas hipóteses de ausência de projeto de engenharia aprovado ou de licença ambiental prévia. Também não constou a disposição que previa que a execução orçamentária referente a emendas deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

5.2. PROCEDIMENTOS E PRAZOS DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS

Especificamente quanto às emendas individuais, em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, foram estabelecidos os seguintes prazos no art. 79 do PLDO 2023:

Tabela 7 - Prazos relativos a emendas individuais

EVENTO	PLDO 2023
Abertura do SIOP	5 dias da publicação da LOA
Indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade das emendas	15 dias da abertura do SIOP ou do início da sessão legislativa, o que ocorrer por último
Divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas, registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no SIOP, e publicidade das propostas em sítio eletrônico	110 dias do término do prazo anterior (*)
Solicitação de remanejamento entre emendas do mesmo autor, no caso de impedimento parcial ou total, ou remanejamento para uma única programação constante da lei orçamentária, no caso de impedimento total	10 dias do término do prazo anterior
Edição de ato pelo Poder Executivo para promover os remanejamentos solicitados	30 dias do término do prazo anterior
Registro das programações remanejadas no SIOP	10 dias da edição do ato pelo Poder Executivo

(*) No mínimo 10 dias desse prazo para o envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores.

Manteve-se a determinação (art. 79, § 6º) de que, não havendo impedimento de ordem técnica, há necessidade de adoção de providências por parte do gestor em favor da execução orçamentária. Assim, inexistindo impedimento ou tão logo eventual óbice seja superado, devem os órgãos e unidades adotar os meios e medidas necessários à execução das programações, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente.

Quanto às emendas de bancada estadual, prevê o § 2º do art. 81 do PLDO que os procedimentos e os prazos de avaliação e divulgação de impedimentos serão definidos por ato do Poder Executivo no prazo de 45 dias contados da data de publicação da LOA.

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

Nos termos do art. 4º da LRF, cabe à lei de diretrizes orçamentárias dispor sobre “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”. Assim, as regras sobre transferências de recursos estabelecidas pela LDO para um determinado exercício financeiro funcionam como normas complementares ao regramento permanente da matéria.

Sobre a temática, além da Lei nº 4.320/1964 e da própria LRF, vale destacar a Lei nº 13.019/2014, que disciplina amplamente as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação.

No campo infralegal, são dignos de registro também o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, os quais tratam de normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Ao tratar das transferências, o PLDO 2023 apresenta ajustes de redação e algumas pequenas alterações em relação à LDO 2022, as quais são tratadas nos tópicos seguintes.

6.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

As transferências de recursos da União para entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em cooperação com o setor público são classificadas em:

- a. subvenções sociais (art. 82): transferências correntes para as áreas de saúde, assistência social e educação;
- b. contribuições correntes (art. 83): transferências correntes para as demais áreas;
- c. contribuições de capital (art. 84): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- d. auxílios (art. 85): transferências de capital para entidades cujas finalidades sejam relacionadas com os incisos do art. 85.

Em relação a entidades beneficentes, a caracterização passa a ser referenciada às condições da recente LC nº 187/2021, que revogou a Lei nº 12.101/2009.

O PLDO 2023 mantém as hipóteses autorizadas pela LDO vigente no que diz respeito à concessão de transferências correntes (subvenções sociais e contribuições correntes) e de capital (contribuições de capital e auxílios). Merecem registro dois ajustes relativos a auxílios: (i) a inclusão de entidades voltadas à educação bilíngue de surdos (art. 85, inciso I, alínea “c”) em função da desagregação da educação especial promovida pela Lei nº 14.191/2021; e (ii) a inclusão de instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica que tenham parceria com órgão público estabelecida por meio de instrumento jurídico específico (art. 85, inciso IV).

No que tange às disposições gerais, o projeto de lei retorna a vedação da aplicação de recursos na construção, ampliação ou conclusão de obras, exceto quanto à adequação física necessária à instalação de equipamentos adquiridos com recursos igualmente transferidos pela União. Portanto, em conformidade com o veto ao art. 80, inciso I, alínea “c”, da LDO vigente.

A proposição (art. 86, § 8º) retorna redação constante do PLDO 2022 no sentido de que as organizações sociais (OS), nos termos do disposto na Lei nº 9.637/1998, só possam receber recursos oriundos de transferências previstas na Lei nº 4.320/1964, por meio de contratos de gestão. Nessa hipótese, as despesas custeadas serão exclusivamente aquelas necessárias ao cumprimento do programa de trabalho proposto e ao alcance das metas pactuadas, classificadas no GND “3 - Outras Despesas Correntes”, observados o disposto na legislação específica aplicável a essas entidades e o processo seletivo de ampla divulgação.

No que se refere à LDO 2021, o Congresso Nacional derrubou veto relacionado ao citado dispositivo. Com isso, permitiu-se às OS receber transferências previstas na Lei nº 4.320/1964 também no âmbito de instrumentos administrativos como “termo de fomento ou de colaboração”, em conformidade com a Lei nº 13.019/2014 e demais normas aplicáveis a esse instrumento, ou de “convênio ou outro instrumento congêneres” celebrado com entidade filantrópica ou sem fins lucrativos que atuem em complementação ao SUS (§ 1º do art. 199 da Constituição), caso em que deverá ser observado o conjunto das disposições legais aplicáveis à transferência de recursos para o setor privado.

Nos termos propostos no projeto de lei, as organizações sociais estarão impedidas de receber recursos para investimentos (GND 4). Nesse particular, pontua-se que as LDOs 2020 e 2021 permitiram que tais instituições recebessem transferências tanto por meio de contratos de gestão, na forma da Lei nº 9.637/1998, quanto por intermédio de termos de fomento/colaboração, com fundamento na Lei nº 13.019/2014, e convênios ou instrumentos congêneres, consoante § 1º do art. 199 da Constituição.

Por fim, cabe destacar que o tratamento mais amplo em relação aos instrumentos de transferência, que permite a utilização das três espécies, tem sido recorrentemente conferido às organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) na LDO 2021 (art. 81, § 7º), na LDO 2022 (art. 80, § 7º) e no PLDO 2023 (art. 86, § 7º).

6.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, em favor de órgãos e entidades públicas, verifica-se uma particularidade trazida pelas EC nºs 86/2015 e 100/2019. Trata-se da disposição contida no § 16 do art. 166 da Constituição, a qual prevê que a transferência à conta de dotações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) “independerá da adimplência do ente federativo destinatário”.

O dispositivo constitucional não indica as obrigações do ente federativo cujo adimplemento está dispensado para fins da mencionada transferência, e o tema não foi objeto de satisfatório desenvolvimento normativo subsequente, salvo quanto ao previsto no art. 9º, inciso VI, alínea “b”, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016³⁹.

Essa questão não é disciplinada no PLDO, o que possibilita interpretações diversas no âmbito dos diferentes órgãos e entidades federais, criando-se um quadro de insegurança jurídica. A propósito, já veio a lume firme interpretação no sentido de que as transferências suportadas por dotações refe-

39 Art. 9º É vedada a celebração de:

[...]

VI - qualquer instrumento regulado por esta Portaria;

[...]

b) com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja inadimplente nas suas obrigações em outros instrumentos celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, exceto aos instrumentos decorrentes de emendas parlamentares individuais nos termos do § 13 do art. 166 da Constituição Federal, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria;

rentes a emendas impositivas ostentam caráter voluntário por natureza, embora sejam de execução obrigatória⁴⁰.

Com relação à regularidade fiscal do ente beneficiário, o PLDO 2023 reafirma regra da LDO vigente que exige a verificação apenas no momento da formalização do convênio (art. 89 do PLDO), permitindo-se que desembolsos ocorram ainda que a situação de regularidade não se mantenha ao longo da execução (art. 89, § 2º, do PLDO). Se por um lado a regra pode evitar a descontinuidade de obras e serviços custeados total ou parcialmente com recursos federais, por outro deixa de estimular a manutenção das condições de regularidade fiscal para que os entes da Federação possam receber transferências voluntárias. No limite, a redação proposta permite a um ente optar por incorrer em situações que afrontem a LRF e os demais normativos relativos às finanças públicas sem que isso implique qualquer sanção relativa à continuidade das transferências efetuadas no âmbito dos convênios vigentes.

Observa-se que o projeto não reproduz permissivo presente na LDO vigente (objeto de derrubada de veto) que dispensa a verificação de adimplência de municípios com menos de 50 mil habitantes para celebração de convênios e outros instrumentos congêneres, assim como para o repasse de recursos (art. 83, § 2º, da LDO 2022). Cabe destacar que essa disposição constante na LDO 2022 tem os mesmos efeitos deletérios sobre o equilíbrio fiscal apontados no parágrafo anterior. Observe-se que a LRF estabelece as restrições de transferências de recursos inclusive como mecanismo de proteção às finanças do próprio ente recebedor, pressionando seus administradores a velarem pela hígidez das contas públicas. Ao dispensá-las de forma incondicional para os municípios de menor porte – exatamente aqueles de situação mais vulnerável e que requerem mais cuidado na gestão fiscal – a LDO abandona um dos recursos a que o ordenamento jurídico atribuiu mais importância para proteção dos contribuintes e munícipes contra a má gestão de suas finanças públicas, sem oferecer qualquer outra solução para o problema combatido pela LRF.

Tampouco foram replicados dispositivos sobre prazos para análise dos instrumentos de transferências voluntárias pelos órgãos repassadores, que na LDO 2022 foi fixado em 180 dias antes dos respectivos vencimentos (art. 82, § 7º, da LDO 2022).

Quanto às “condições suspensivas” admitidas na celebração dos convênios, o PLDO inova ao remeter os prazos respectivos para regulamentação do Poder Executivo (substituindo a regra da LDO vigente, que estatui prazo mínimo de 24 meses, o qual foi pela mesma lei prorrogado em oito meses para os instrumentos de transferência então em vigor).

Ainda nessa seara, foram mantidos na proposta (art. 89, § 3º, do PLDO) dispositivos da LDO vigente que permitem: (i) a celebração de ajustes sem indicação da localização geográfica exata do objeto, quando cláusula suspensiva permitir a apresentação posterior do projeto de engenharia; e (ii) o uso de recursos de transferências para financiar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), anteprojetos e projetos básico e executivo, e estudos de licenciamento ambiental. Desta forma, segue o PLDO admitindo o comprometimento de recursos ainda que, por ocasião da celebração do ajuste, o promotor do empreendimento não demonstre especificação técnica sobre o seu objeto ou mesmo sua factibilidade em termos de política pública, execução técnica ou impacto ambiental.

A proposta deixa ainda de reproduzir dispositivo constante das LDO 2022 (art. 92, §§ 8º e 9º) e 2021 (art. 93, §§ 8º e 9º) que fixa prazo máximo de 90 dias para envio e homologação da síntese do

⁴⁰ Vide Acórdão nº 287/2016-TCU-Plenário e Parecer nº 16/2016 do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da Advocacia-Geral da União.

projeto aprovado (SPA). Segundo o § 8º do art. 92 da LDO 2022, instituições financeiras oficiais federais e órgãos e entidades da administração pública federal responsáveis por transferências financeiras deverão observar o referido prazo, no âmbito da execução de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres. Além disso, a LDO 2022 prevê que a exigência de SPA apenas nos casos de execução de obras e serviços de engenharia que envolvam repasses em montante igual ou superior a R\$ 10,0 milhões, dispositivos que não constam da proposta enviada para 2023.

O art. 98 do PLDO 2023 trata de questão que ainda gera controvérsias no Legislativo e entre os entes subnacionais. Trata-se do custo de prestação de serviços por parte da instituição federal mandatária dos ministérios concedentes (papel atualmente desempenhado pela Caixa Econômica Federal). As tarifas cobradas devem corresponder aos serviços prestados pela mandatária e compõem, para fins de cálculo e apropriações contábeis, o valor da transferência da União (art. 98, § 2º). As despesas administrativas decorrentes das transferências devem correr, prioritariamente, à conta de dotações destinadas às respectivas transferências ou, em caráter subsidiário, de dotação consignada a programação específica (art. 98, § 3º). De forma similar à LDO vigente, o PLDO 2023 mantém o limite de dedução de 4,5% do valor a ser repassado, sendo que eventual excedente da tarifa de serviços em relação a esse limite deverá correr à conta de dotação orçamentária do órgão concedente (art. 98, §§ 5º e 6º).

Ressalta-se que essa questão surgiu quando, por meio da Instrução Normativa/MP nº 2, de 24/01/2018, e do “Termo Único de Credenciamento”, de 20/03/2018, o Poder Executivo reestruturou e elevou os preços a serem pagos às mandatárias pela execução dos serviços de gestão e fiscalização de repasses. Não obstante a adequação da contratação de serviços das mandatárias aos ditames legais e sua legitimidade, a condução do processo de credenciamento levou à definição de preços de forma, aparentemente, arbitrária e sem fundamentação técnica. Essa circunstância, combinada com a elevação significativa de alguns preços, levou à reação dos entes beneficiários e de parlamentares, resultando na fixação de limite de 4,5% do valor do instrumento pactuado.

Deve-se observar que, em cenário de forte compressão das despesas por força do teto de gastos da União, a determinação para que o órgão concedente absorva eventual excesso referente à tarifa de 4,5% pode inviabilizar a realização de transferência por falta de meios para custear a fiscalização, ou – muito pior – levar a que transferências ocorram sem a correspondente execução dos serviços de fiscalização, contrariando todos os princípios da administração pública e da responsabilidade fiscal. Certamente o problema seria melhor solucionado não em lei temporária, como é o caso da LDO, mas na legislação permanente, pela via do estabelecimento de parâmetros que conciliem a cobertura dos custos de fiscalização e a razoabilidade dos descontos incidentes sobre o valor das transferências ou sobre dotação consignada a programação específica, evitando-se impactar demasiadamente a já escassa capacidade operacional da administração pública federal. Tratando-se de problema com potencial de afetar as transferências voluntárias que dependam da atuação da mandatária como agente fiscalizador, parece razoável que a LDO adote alguma solução provisória até a regulamentação permanente, embora a fixação de um teto arbitrário seja, como já exposto, contrária aos princípios da administração pública e da responsabilidade fiscal.

6.2.1. Transferências ao Sistema Único de Saúde

Nos termos do que dispõe o art. 25 da LRF, “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal **ou os destinados ao**

Sistema Único de Saúde". Dessa forma, uma interpretação literal da norma, levaria à conclusão restritiva de não haver transferência voluntária no âmbito do SUS.

Entretanto, o próprio § 3º do referido artigo afasta a interpretação ao dispor que não é aplicável sanção de suspensão de transferências voluntárias quando relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Portanto, a norma reconhece que transferências voluntárias ocorrem no âmbito do SUS.

Dessa forma, entende-se que o *caput* do art. 25, ao tratar de "recursos destinados ao Sistema Único de Saúde", pretendeu alcançar despesas de custeio com a manutenção do sistema.

Tal conclusão é hoje reforçada pela LC nº 141/2012, que regula a aplicação do piso de saúde. Ao dispor sobre o rateio de recursos federais para os entes, a norma vedou restrições à entrega de recursos realizada na modalidade regular e automática, considerada transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição e do art. 25 da LRF.

Em que pese o disposto no § 1º do art. 25 da LRF, assim como tem ocorrido nos últimos anos, o PLDO 2023 prevê não se exigir contrapartida de estados, Distrito Federal e municípios para transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive as efetivadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres.

7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

A Constituição determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II⁴¹, o projeto de lei orçamentária aprovado seja encaminhado pelo Congresso Nacional para sanção até o encerramento da sessão legislativa⁴². Para evitar o risco de paralisação da administração pública federal que poderia advir da demora na aprovação dos orçamentos da União, as LDOs têm permitido a execução de determinadas despesas caso a lei orçamentária não seja sancionada antes do início do exercício financeiro⁴³. A execução dessas despesas é suportada por “ante-
cipação de créditos” a serem posteriormente aprovados pela lei orçamentária.

Nesse sentido, caso a lei orçamentária não seja sancionada até 31 de dezembro de 2022, o PLDO 2023 permite a execução das programações constantes da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo em conformidade com os incisos I a X do art. 69:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;

II - ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas na subfunção “Defesa Civil”, ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade, ações de fortalecimento do controle de fronteiras e ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário” para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;

III - despesas decorrentes do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição;

IV - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);

V - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6);

VI - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;

VII - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios e de doações;

VIII - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos;

IX - outras despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e

41 A lei complementar específica que deve regulamentar o § 9º do art. 165 da Constituição não foi ainda editada. A LRF, lei complementar que estabelece, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#) (capítulo que abrange o art. 165), normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, também não tratou dos prazos para o encaminhamento e a aprovação do projeto de lei orçamentária.

42 Art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT.

43 No Brasil, a execução provisória não encontra previsão expressa na Constituição ou em lei complementar, mas apenas nas leis de diretrizes orçamentárias. Na verdade, é necessário avaliar se essa possibilidade se conforma com o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição. Deve-se recordar que, em outros países, como é o caso dos Estados Unidos, a não aprovação do orçamento inviabiliza a execução de qualquer despesa.

X - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a IX, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2023, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei.

O texto do projeto, em geral, repete as disposições constantes da LDO 2022. As inovações dizem respeito à inclusão, dentre as hipóteses de execução total, de despesas referentes (i) à resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública; (ii) ao acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade; (iii) ao fortalecimento do controle de fronteiras; e (iv) às operações previstas nos §§ 11 (utilização de direitos líquidos e certos do credor, decorrentes ou não de sentença judicial, para liquidar obrigações e adquirir bens e direitos junto à União) e 21 (utilização de créditos decorrentes de sentença judicial para amortizar dívidas, desde que haja concordância dos entes da Federação interessados) do art. 100 da Constituição.

Com relação à execução duodecimal (um doze avos do previsto no PLOA multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da LOA), o projeto insere no rol despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública federal. Isso representa ampliação da possibilidade de execução provisória, uma vez que a LDO vigente restringe a execução duodecimal a despesas correntes de caráter inadiável.

Como se observa, o Poder Executivo propõe maior liberdade na execução provisória. Ao Congresso Nacional cabe avaliar a necessidade de impor restrições, como a revogação da possibilidade de execução provisória em um doze avos das despesas de capital, com vistas a valorizar seu papel na autorização das despesas, não de modo genérico e prévio, mas no âmbito do processo legislativo referente ao projeto de lei orçamentária.

Cabe destacar que o PLDO 2022 também propunha liberdade maior para execução na antecedência da lei orçamentária. Constou do PLDO 2022 a possibilidade de execução, a cada mês, de um vinte e quatro avos de outras despesas de capital de caráter inadiável. Porém, durante sua tramitação, essa proposta foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

Por fim, destaca-se que foi mantido dispositivo que veda execução provisória de programações relacionadas a aumentos de despesas com pessoal (criação e provimento de cargos e funções e outros), constantes de anexo específico do projeto de lei orçamentária de 2023 (art. 69, § 5º).

8. CONTINGENCIAMENTO

8.1. DISPOSIÇÕES GERAIS

Os arts. 67 e 68 do PLDO 2023 dispõem sobre o estabelecimento da programação financeira, do cronograma anual de desembolso mensal e da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). A adoção desses procedimentos visa conciliar o ritmo de execução da despesa com o da arrecadação, com vistas a evitar insuficiências de caixa e, sobretudo, dar cumprimento à meta de resultado primário.

Em consonância com o art. 8º da LRF, o art. 67 prevê que a programação financeira e o cronograma anual de desembolso mensal serão estabelecidos até trinta dias após a publicação da lei orçamentária, por ato próprio dos Poderes, do MPU e da DPU.

Após a definição da programação financeira inicial, pode-se verificar, ao longo do ano, não apenas a necessidade de modificar o ritmo de execução da despesa, como também de fixar limites para empenho e movimentação financeira, como forma de garantir o cumprimento da meta fiscal do exercício, conforme prevê o art. 9º da LRF. Com fundamento nesse dispositivo, o art. 68 do PLDO 2022 atribui ao Poder Executivo a tarefa de:

- a) apurar eventual montante necessário de limitação de empenho e movimentação financeira; e
- b) informar a parcela dessa limitação que cabe a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, até o vigésimo quarto dia após o encerramento do bimestre (a LDO 2022 prevê um prazo menor, até o vigésimo segundo dia), por meio de relatório específico, previsto no art. 68, § 4º, do PLDO (Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias).

Com base no referido relatório de avaliação, os Poderes, o MPU e a DPU devem promover por ato próprio, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, a limitação de empenho e movimentação financeira (art. 68, § 3º).

Ao dispor sobre o conteúdo do relatório de avaliação bimestral, o PLDO 2023 estabelece que a revisão dos parâmetros estimados pelo Poder Executivo conterà, no mínimo, as estimativas anualizadas do PIB nominal e real, da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do IGP-DI, do IPCA e do INPC, o preço médio do barril de petróleo, a média da taxa de câmbio do dólar, a taxa Selic e o valor do salário mínimo.

Em decorrência das disposições da LRF e, especificamente, do disposto no art. 68, § 5º, do PLDO, caso se identifique a necessidade de contenção de gastos em relatório extemporâneo, somente o Poder Executivo sofrerá limitação de empenho e movimentação financeira.

O total da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira é distribuído entre o Poder Executivo e os órgãos fora de sua abrangência, proporcionalmente à participação na denominada “base contingenciável”. Esse termo não consta do projeto de lei, mas faz referência ao art. 68, § 1º. A base contingenciável corresponde ao total das dotações iniciais destinadas a despesas primárias discricionárias, excluídas as relativas a atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e

da DPU constantes da lei orçamentária de 2023, e as despesas ressalvadas da limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da LRF.

Semelhantemente ao que consta da LDO em vigor, está prevista no projeto de lei autorização para o Poder Executivo constituir reserva financeira nos cronogramas de pagamento (art. 67, § 13). Em 2022, esse tipo de reserva não pode superar 10% do total da limitação de movimentação financeira. Para 2023, o projeto suprime esse limite, permitindo a constituição de reserva até o valor correspondente aos créditos orçamentários em tramitação e ao montante correspondente a eventual espaço fiscal demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias. Considerando o efeito imediato da constituição da reserva financeira (contenção adicional de gastos em um primeiro momento, a ser revertido até o final do exercício financeiro), é importante que a mudança proposta pelo Executivo seja adequadamente avaliada.

8.2. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO

O PLDO apresenta em seu Anexo III o rol de despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do disposto no § 2º do art. 9º da LRF. O Anexo III vigente e o Anexo III da LDO 2021 são divididos em três seções, sendo que o Poder Executivo incluiu despesas discricionárias na Seção III. Vale ressaltar que, até o PLDO 2020, o Poder Executivo reiteradamente encaminhava esse anexo apenas com despesas de natureza obrigatória e, posteriormente, vetava as despesas discricionárias incluídas pelo Congresso Nacional durante a tramitação do respectivo projeto de lei.

Neste PLDO 2023, o Poder Executivo retornou à prática anterior de não incluir despesas discricionárias no Anexo III, ou seja, no rol de despesas que não serão objeto de limitação de empenho. Assim sendo, o Anexo III do projeto é composto por apenas duas seções: Seção I - Das despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, e Seção II - Das despesas financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais da União.

Deve-se observar, contudo, que as despesas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), exceto no caso de frustração na arrecadação de suas receitas, estão protegidas da limitação de empenho e movimentação financeira, conforme art. 68, § 18, do PLDO, que assim prevê com fundamento no art. 9º, § 2º, da LRF (alterado pela LC nº 177/2021) e no art. 11, § 2º, da Lei nº 11.540/2007 (incluído pela LC nº 177/2021).

9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As normas que regem as alterações da lei orçamentária e das leis de créditos adicionais estão previstas nos arts. 49 a 66 do PLDO 2023, os quais constituem a seção VII do capítulo IV, que trata das diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos da União. O propósito é determinar regras que, a bem da execução dos orçamentos públicos, permitam alterações em elementos definidores das dotações orçamentárias, especifiquem termos e condições para a abertura de créditos adicionais e, finalmente, propiciem a célere adaptação dos orçamentos públicos a mudanças na estrutura administrativa da União.

Basicamente, são normas que, em matéria orçamentária, refletem as tensões potenciais entre, de um lado, o primado da prévia autorização legislativa e, do outro, as eventuais necessidades de rápida modificação ou adaptação dos orçamentos públicos para alcançar maior eficiência em sua execução. Ou seja, busca-se oferecer flexibilidade à execução dos orçamentos, sem que se prejudique a transparência ou que, na matéria, sejam desrespeitadas as prerrogativas do Congresso Nacional.

9.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO

O art. 49 prevê as hipóteses de alteração, por ato administrativo de Poder ou de órgão autônomo, de certos elementos de classificação das dotações orçamentárias: esfera orçamentária, grupo de natureza de despesa (GND), identificador de resultado primário (RP), modalidade de aplicação, identificador de uso (IU) e fonte de recursos. A alteração deve ocorrer em função das necessidades de execução das despesas, devendo-se manter, em todos os casos, o valor total do subtítulo.

Tratando-se de juros e encargos (GND 2) e amortização da dívida (GND 6), faculta-se a realização de alterações a todos os Poderes e Órgãos, enquanto, nos demais casos, eventuais alterações devem ser feitas apenas por meio de ato do Poder Executivo. O PLDO 2023 acrescenta dispositivo que explicita a possibilidade de remanejamento entre dotações destinadas a pessoal (GND 1), outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), no âmbito do mesmo subtítulo, para o cumprimento de decisões judiciais ou para adequar programações do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Já para alterações de GND relacionadas a programações primárias discricionárias incluídas ou acrescidas por emenda parlamentar, o PLDO 2023 estabelece que tais mudanças estarão condicionadas à solicitação ou concordância do autor da emenda.

A proposta mantém a determinação de que alterações nos nomes e códigos utilizados nas classificações orçamentárias possam ser feitas quando se destinarem a sanar erro de ordem técnica ou legal ou houver necessidade de adequação à classificação vigente, desde que não impliquem mudança do valor e da finalidade da programação.

De modo semelhante, prevê-se a alteração do identificador de resultado primário (RP) por meio de portaria do Poder Executivo, exceto no caso de programações decorrentes de emendas parlamentares.

9.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

O art. 50 trata da abertura de créditos suplementares e especiais, da reabertura de créditos especiais e da hipótese de transposição, remanejamento ou transferência prevista no § 5º do art. 167 da Constituição.

O PLDO 2023 determina que as alterações realizadas deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário e explicita que o estarão quando (i) não aumentarem o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta; ou (ii) apesar de aumentarem o montante das dotações de despesas primárias, o acréscimo, demonstrado na exposição de motivos do projeto de lei de crédito adicional, estiver fundamentado no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias, ou se destinar a transferências constitucionais e legais a entes federados. Não se enquadrando nessas hipóteses, o aumento estará condicionado à demonstração de cancelamentos compensatórios em anexo específico do projeto de lei.

Estão disciplinados no art. 51 do PLDO os procedimentos e critérios para a apresentação de projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais, cujo termo final para enviá-los ao Congresso Nacional foi fixado em 15 de outubro de 2023. Foram mantidas as regras insculpidas em leis de diretrizes orçamentárias recentes, a exemplo da compulsória exposição de motivos, da segregação dos projetos de lei por tipo de crédito adicional (suplementar ou especial), das informações relativas ao excesso de arrecadação e ao *superavit* financeiro e dos ritos específicos para créditos adicionais referentes a despesas com pessoal.

Para fins de utilização do *superavit* financeiro do exercício financeiro de 2022, o PLDO 2023 prevê a publicação de demonstrativo referente a cada fonte de recursos conforme a classificação aplicável a 2022 e, adicionalmente, demonstrativo com a classificação aplicável ao exercício de 2023. Vale ressaltar que, com o art. 5º da EC nº 109/2021⁴⁴, possibilitou-se, até 2023, o uso do *superavit* financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo para a amortização da dívida, ressalvadas algumas exceções previstas na referida emenda constitucional. Nesse sentido, considera-se importante que a lei de diretrizes orçamentárias trate da segregação das fontes de recursos passíveis de utilização nessa finalidade.

Tendo em vista o dever de execução das programações previsto nos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, as exposições de motivos dos projetos de lei de crédito adicional devem justificar e indicar as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos, excluindo-se a exigência de motivação quando os cancelamentos ocorrerem para atendimento de despesas primárias obrigatórias. Quanto à compatibilidade das alterações orçamentárias com o dever constitucional de execução das programações discricionárias, o art. 66 do projeto estabelece que esse dever não impede a escolha motivada das programações que serão objeto de cancelamento e aplicação, desde que atendidos os demais requisitos das diretrizes orçamentárias aplicáveis ao exercício financeiro.

A regra geral é que as alterações orçamentárias propostas em projetos de lei de crédito adicional digam respeito a programações de um único Poder, ou seja, os projetos são encaminhados por Poder. Figuram como exceções a essa regra as hipóteses em que o crédito adicional vise ao atendimento de

44 Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o *superavit* financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

[...]

§ 2º Não se aplica o disposto no *caput* deste artigo:

I - aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;

II - aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

despesas com pessoal e encargos sociais; benefícios devidos a servidores, empregados, militares e respectivos dependentes; indenizações e outros benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial; ou auxílio-funeral e natalidade. Também constituem exceção à regra geral os créditos adicionais relativos a programações decorrentes de emendas impositivas, classificadas com RP 6 e RP 7.

Nos casos de projetos de lei que tratem de programação do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do MPU e da DPU, exige-se a indicação de recursos compensatórios para a abertura dos créditos suplementares e especiais. Após o recebimento do pedido de alteração orçamentária, pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), os respectivos projetos devem ser encaminhados ao Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, à exceção daqueles relativos à despesa com pessoal, benefícios devidos a servidores ou a seus dependentes, sentenças judiciais e serviço da dívida.

Em linha com o Novo Regime Fiscal, o PLDO 2023 mantém a previsão de compensação entre limites individualizados de despesas primárias, quando da elaboração de projetos de lei de crédito adicional que envolvam mais de um órgão orçamentário, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do MPU. Nesses casos, a compensação dos limites individualizados deve ser realizada previamente ao envio das propostas à SOF, por meio da publicação de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos. De modo análogo, caso haja autorização para abertura de crédito suplementar na LOA 2023, que envolva mais de um órgão orçamentário, no âmbito do Legislativo, do Judiciário e do MPU, o ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos deverá, além de promover a abertura do crédito, evidenciar a compensação entre os respectivos limites individualizados.

O art. 52 mantém o comando de que as propostas de abertura de créditos suplementares, se autorizados na LOA 2023, serão submetidas ao Presidente da República, quando relativas a programações de responsabilidade do Poder Executivo, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos das anulações de dotações. O PLDO 2023 faculta às autoridades máximas dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU a possibilidade de delegação de competência para a abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária. Esses créditos serão abertos por ato próprio, observados os procedimentos estabelecidos pela SOF.

No âmbito do Poder Executivo, o art. 63 do PLDO 2023 faculta ao Presidente da República delegar ao Ministro de Estado da Economia a competência para a abertura de créditos suplementares, nos termos previstos na LOA e na LDO. A fixação das despesas públicas é uma das funções mais nobres do Poder Legislativo e só deve ser delegada ao Poder Executivo para conferir-lhe suficiente flexibilidade na execução orçamentária de sua responsabilidade. Além disso, mantendo-se a possibilidade de delegação de competência do Chefe do Poder Executivo a Ministro de Estado, afigura-se razoável prever as hipóteses em que a abertura de crédito suplementar, autorizada na LOA, possa ocorrer somente por decreto ou também por outro instrumento.

A abertura de créditos extraordinários é tratada principalmente nos arts. 53 e 58 do PLDO 2023. Entre as disposições, destacam-se a vedação de criação de código e título novos para ação já existente e a determinação de que, no caso de medidas provisórias que tenham perdido a eficácia ou tenham sido rejeitadas, os saldos das dotações não empenhadas durante sua vigência sejam excluídos, no SIOP e no SIAFI, por ato da SOF, podendo as fontes de recursos assim disponibilizadas ser utilizadas para a realização de alterações orçamentárias.

O art. 58 do PLDO 2023 trata da necessidade de ato exclusivo do Poder Executivo⁴⁵ para reabertura de crédito extraordinário cuja medida provisória tenha sido editada nos últimos quatro meses do exercício financeiro anterior. Convém frisar que a reabertura de créditos especiais, que é objeto do mesmo dispositivo constitucional, encontra-se disciplinada no art. 56 do PLDO. Nesse último caso, a

45 A edição de ato exclusivo do Poder Executivo, para fins de reabertura de crédito extraordinário, é exigência expressa desde o PLDO 2020.

reabertura pode ser feita também por ato próprio dos demais Poderes, do MPU ou da DPU, sendo necessária a anulação de dotações destinadas a despesas primárias aprovadas na LOA 2023, quando esse procedimento se impuser para fins de garantir a compatibilidade com os limites individualizados de despesas primárias e com a meta de resultado primário.

A autorização para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA 2023, assim como em créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, tanto quanto de alterações em suas competências ou atribuições, está prevista no art. 59. A condição necessária para o uso dessa faculdade é a manutenção da estrutura programática e das demais classificações das dotações orçamentárias.

Ainda há outra disposição sobre esse assunto, constante do art. 60, que trata da transposição, do remanejamento ou da transferência de recursos, nos termos em que se encontra prevista no § 5º do art. 167 da Constituição. Nesse caso, os procedimentos somente podem ser adotados para destinar recursos à categoria de programação existente e para viabilizar os resultados de projetos de ciência, tecnologia e inovação.

O art. 61 do PLDO 2023 mantém dispositivo sobre a observância da chamada “regra de ouro”, quando das alterações orçamentárias. Enquanto houver receitas e despesas condicionadas, nos termos em que se encontram previstas no art. 23 do próprio PLDO 2023, as alterações orçamentárias, de interesse dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do MPU e da DPU, não poderão ampliar a diferença entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital em relação aos montantes constantes da LOA 2023.

Por fim, o art. 65 trata do remanejamento de dotações destinadas à contrapartida nacional de empréstimos internos e externos e ao pagamento de amortização, juros e outros encargos. O remanejamento pode ser feito para outras categorias de programação, por meio da abertura de créditos adicionais, por projeto de lei ou medida provisória. Caso seja mantida a destinação ou objeto da contrapartida nacional e do serviço da dívida, o remanejamento pode ocorrer mediante ato próprio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, observadas as disposições previstas na LOA 2023.

10. DESPESAS COM PESSOAL

10.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS

O PLDO 2023, em atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, desde que observada a existência de prévia e suficiente dotação orçamentária e os limites estabelecidos pela LRF, autoriza, conforme art. 115, *caput*, incisos I a VII:

I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;

II - o provimento em cargos efetivos e empregos, funções, gratificações ou cargos em comissão vagos, que estavam ocupados no mês de março de 2022 e cujas vacâncias não tenham resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;

III - a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária;

IV - a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2023 [geralmente Anexo V], cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, não abrangidos nos demais incisos do *caput* deste artigo;

V - a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa;

VI - o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes, desde que comprovada disponibilidade orçamentária; e

VII - a revisão geral anual de que trata o inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição, observado o disposto no inciso VIII do *caput* do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Essas regras têm sido as norteadoras das projeções para as despesas com pessoal constantes das leis orçamentárias anuais no âmbito da União há algum tempo, não havendo, portanto, mudanças significativas em relação à LDO vigente. Cabe destacar, assim, que continuam válidas algumas observações que constaram de notas técnicas anteriores.

O disposto no art. 169, § 1º, da Constituição, tem o objetivo de exigir planejamento e transparência para a expansão do gasto com pessoal. Numa primeira vertente, faz-se referência à “concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração”. Em outra, busca-se o controle dos quantitativos de vagas, quando alude à “criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal”. Em qualquer caso, a disposição constitucional exige que haja prévia e suficientes dotações para suportar o aumento das despesas e autorização específica na LDO.

As LDOs, por sua vez, têm delegado à LOA a capacidade de explicitar os limites quantitativos e financeiros dessas duas vertentes. Essa explicitação se faz por meio de anexo específico à LOA (geralmente o Anexo V).

Da disposição contida no inciso II do *caput* do art. 115, presume-se que não ocorra, nos provimentos nele previstos, aumento de despesas, nem aumento do quantitativo de vagas preenchidas em relação à base de projeção definida no art. 108, o que justificaria a dispensa de autorizações específicas na LOA 2023. Já a autorização para o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes, constante do inciso VI, pode implicar aumento dos quantitativos de vagas preenchidas e das despesas correspondentes, o que de alguma forma se contrapõe ao objetivo do inciso II, o qual pressupõe que, nos provimentos nele previstos, não ocorra aumento nem de uma coisa nem de outra.

Não há razão especial para que privilégio seja dado apenas aos cargos em comissão, função e gratificações vagos em março de 2022. Os cargos efetivos vagos somente poderão ser preenchidos se forem observadas as restrições impostas pelo inciso IV, que submetem a investidura à prévia autorização, em anexo específico da Lei Orçamentária de 2023, referentes aos quantitativos e aos limites orçamentários para o exercício financeiro e para a despesa anualizada, devendo as dotações necessárias constar de programação orçamentária específica. Já os cargos *ad nutum* poderão ser ocupados com a condição de apenas haver disponibilidade orçamentária. Ora, é justamente a efetiva transparência quanto à existência de disponibilidades orçamentárias que devam suportar o aumento das despesas com pessoal que o art. 169 da Constituição exige, o que acaba sendo dispensado pelo o inciso VI.

Sabendo-se, então, que anexo específico da lei orçamentária deve possibilitar identificar claramente as autorizações que impliquem alterações nas dotações de despesas com pessoal, nota-se, pela autorização constante no inciso VI do *caput* do art. 115 do PLDO 2023, enfraquecimento não só desse instrumento, mas também das disposições gerais constantes do art. 108 do PLDO, que define a base de projeção para os limites de despesas com pessoal.

Vale ressaltar, quanto às gratificações citadas nos incisos I, II, IV e VI do *caput* do art. 115, que elas deverão ser concedidas por ato discricionário da autoridade competente e não poderão compor a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação militar, para qualquer efeito. Já quanto às admissões, estas dependerão ainda da existência de cargos e empregos públicos vagos (art. 112).

Convém observar que as regras previstas neste projeto de lei serão aplicadas às admissões e aos reajustes que ocorrerão no exercício de 2023. Portanto, os reajustes a serem concedidos no exercício de 2022 devem respeitar os dispositivos da LDO vigente e as autorizações contidas no Anexo V da LOA 2022. De qualquer forma, o reajuste geral anual previsto no art. 37, inciso X, da Constituição, e em franca discussão atual, independe de autorização no Anexo V da LOA 2022, uma vez que já está autorizado no próprio texto da LDO em vigor, conforme art. 109, inciso VII, disposição que foi replicada no art. 115, inciso VII, do PLDO 2023.

Cumpram também destacar que a LC nº 173/2020 alterou o art. 21 da LRF, vedando

“IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presi-

dente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

- a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
- b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.”

Portanto, em 2022, não será possível conceder reajustes parcelados. Além disso, a Lei Eleitoral (art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/1997) proíbe a revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir de 180 (cento e oitenta) dias antes das eleições até a posse dos eleitos.

Quanto à concessão de reajustes e às reestruturações de carreiras em 2023, o PLDO apenas as indicou como umas das prioridades da administração pública federal para o ano que vem (art. 4º). Para a plena efetivação dessa prioridade, no entanto, as propostas de reajustes, bem como as de reestruturações de carreiras, devem constar do anexo específico da LOA 2023, como previsto no art. 115 do PLDO (dispositivo anteriormente transcrito). Se aprovado o PLDO 2023 na forma proposta pelo Poder Executivo, apenas a revisão geral de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição estará previamente autorizada para 2023, conforme inciso VII do art. 115.

10.2. REQUISITO PARA AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS RELACIONADAS AO AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O art. 114, inciso III, do PLDO 2023 mantém, como requisito para as proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, a comprovação de que a medida, em seu conjunto, não impacta a meta de resultado primário estabelecida para 2023, nos termos do disposto no § 2º do art. 17 da LRF, nem os limites de despesas primárias estabelecidos no art. 107 do ADCT.

Além disso, o § 2º do art. 114 prevê que as proposições não poderão conter dispositivo que crie ou aumente despesa com efeitos financeiros anteriores ao início da vigência da norma ou à sua plena eficácia. Ademais, nessas proposições deverá haver cláusula suspensiva de sua eficácia até que conste autorização em anexo específico à lei orçamentária. Portanto, a despesa de pessoal não será autorizada enquanto não for publicada a lei orçamentária, ou sua alteração, com autorização em anexo específico e dotação suficiente.

10.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

No que se refere aos benefícios devidos aos servidores, empregados e seus dependentes, diversamente do que ocorre na LDO vigente, que proíbe qualquer reajuste, o PLDO 2023 permite o reajuste do auxílio-alimentação ou refeição e da assistência pré-escolar, desde que o valor *per capita* para cada benefício não supere o respectivo valor *per capita* consolidado da União, que será divulgado por meio das Informações Complementares ao PLOA 2023 (art. 126). Essa autorização alcança os militares e os empregados das empresas estatais dependentes (art. 127).

10.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL

No que diz respeito à apuração das despesas com pessoal prevista no art. 18 da LRF, o PLDO 2023 atualiza disposições sobre situações que podem ser caracterizadas como substituição de militares, servidores ou empregados públicos. Nesse sentido, o projeto de lei passa a mencionar atividades que (i) “estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção”; ou (ii) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal” (art. 121, § 1º, incisos II e III). Em outro ajuste, exclui referência, contida na LDO 2022, sobre atividades que “sejam inerentes às competências institucionais finalísticas atribuídas legalmente ao órgão ou à entidade contratante”.

A par dessas alterações, o PLDO mantém referência a atividades que “sejam consideradas estratégicas ou envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle” (art. 121, § 1º, inciso I).

A atualização proposta pelo Executivo busca melhor arrolar as situações nas quais, em decorrência de contratos de terceirização de mão-de-obra que impliquem substituições de militares, servidores ou empregados público, as despesas correspondentes deverão ser contabilizadas, para fins de verificação do cumprimento de limites previstos nos arts. 19 e 20 da LRF, como outras despesa de pessoal, o que está em consonância com a finalidade da disposição contida no § 1º do art. 18 da mesma lei complementar. No caso, as despesas são classificadas não no GND “1 - Pessoal e Encargos Sociais”, mas no GND “3 - Outras Despesas Correntes”, elemento de despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal - Terceirização”.

O disposto nos incisos do § 1º do art. 121 do PLDO, portanto, não significa autorização para que se promova a terceirização de mão-de-obra que implique substituição do pessoal próprio da administração pública federal. Tão somente exige que os gastos decorrentes desse tipo de terceirização – que conduz à tal substituição – deverão ser computados como “outras despesas de pessoal”, determinação que visa justamente desestimular burlas aos limites na lei complementar.

A propósito do assunto, deve-se mencionar que o art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 veda a execução indireta das atividades elencadas nos incisos do § 1º do art. 121 do PLDO 2023.

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

- I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Conforme § 1º do artigo transcrito, a execução indireta é permitida somente nos casos de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, desde que não haja transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado. No caso desses serviços, porém, a terceirização de mão-de-obra não implica substituição de pessoal próprio da administração pública federal, de modo que as despesas correspondentes não devem ser computadas como “outras despesas de pessoal”.

Importa observar, por fim, que o disposto no § 1º do art. 121 abrange também, além da contratação de terceirização de mão-de-obra já mencionada, os casos de contratação de pessoal temporário cujas despesas, em razão de os contratos implicarem a substituição de militar, servidor ou empregado público, devem também ser contabilizadas como “outras despesas de pessoal”. Trata-se, nessa situação específica, da “substituição” de pessoal permanente por pessoal temporário, cujas despesas são naturalmente computadas para fins de verificação do cumprimento de limites da LRF.

O PLDO 2023, no entanto, distingue a situação em que o pessoal temporário não substitui o pessoal permanente, ficando as despesas correspondente classificadas não no GND “1 - Pessoal e Encargos Sociais”, mas GND “3 - Outras Despesas Correntes”, no elemento de despesa “04 - Contratação por Tempo Determinado” (art. 121, § 2º, inciso II), o que faz com que não sejam computadas para fins de verificação do cumprimento de limites. De fato, o art. 121, *caput* e inciso II, prevê que gastos com pessoal temporário somente serão computados na apuração da despesa com pessoal quando se referirem à substituição de pessoal permanente:

Art. 121. Para apuração da despesa com pessoal prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser incluídas, **quando caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos, aquelas relativas à:**

- I - **contratação de pessoal por tempo determinado;** e
- II - contratação de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, quando se enquadrar na hipótese prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. (não grifado no texto original)

Esse aspecto merece reavaliação, uma vez que não se vislumbra hipótese em que os gastos com pessoal temporário diretamente contratado pela administração pública federal poderia ficar de fora da apuração da despesa com pessoal e, portanto, afastados da incidência dos limites estabelecidos pela LRF.

11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O conteúdo do capítulo IX do PLDO 2023, que se refere à adequação orçamentária das alterações na legislação, repete basicamente as regras vigentes na LDO 2022. Os principais pontos já consolidados e as alterações mais relevantes que estão sendo propostas são mencionados a seguir.

O art. 130 do projeto trata da estimativa do impacto das proposições, sendo estas as principais disposições:

- a redação do *caput* do art. 130 determina que todas as proposições, e suas emendas, que reduzam a receita ou aumentem a despesa da União, devem ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes;
- o § 1º estabelece que cabe ao proponente a elaboração e a apresentação do referido demonstrativo;
- o § 3º do mesmo artigo prescreve que o demonstrativo deverá conter memória de cálculo que possibilite “evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas”. Sugere-se adequar a redação para “evidenciar a análise das premissas e a pertinência das estimativas”.

Observe-se que o art. 130 e seus parágrafos não mais preconizam a necessária apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no início do trâmite das proposições legislativas. Conforme consta do inciso II do § 4º, ela deverá:

II - ser indicada no documento que fundamente a versão final da proposição legislativa aprovada, caso ela tenha origem no Poder Legislativo ou tenha sido alterada pelo referido Poder durante a sua tramitação.

Convém lembrar que a proposta original constante de uma proposição geralmente sofre alterações durante sua tramitação, muitas vezes tornando obsoleta a estimativa inicial de impacto fiscal. Ademais, até mesmo o tempo de tramitação da proposição pode afetar a qualidade da estimativa inicialmente efetuada. Deve-se considerar, contudo, que essa alteração poderá esvaziar as atribuições da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara (CFT) dos Deputados e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE), que são órgãos regimentalmente competentes para analisar a adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas. Dessa forma, sugere-se que, se mantida a apresentação da estimativa de impacto fiscal no documento que fundamente a versão final da proposição, o dispositivo faça ressalva quanto à faculdade de órgão do Legislativo exigir estimativa em momento anterior.

Por sua vez, as regras referentes à compensação das proposições constam do art. 131 do PLDO 2023. O texto prevê a necessidade da compensação no caso de o demonstrativo referido no art. 130 apresentar efeito negativo sobre as finanças públicas, exigência que está em sintonia com disposições da LRF. Em relação à vigente LDO 2022, foi retirada do *caput* a determinação de que a proposição que tenha impacto deverá “demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais”. Observe-se, no entanto, que o disposto nos respectivos incisos e parágrafos do mencionado art. 131, *per*

si, já visam assegurar o equilíbrio fiscal, tornando redundante e dispensável a expressão suprimida no projeto.

O inciso I do art. 131 do projeto versa sobre a compensação nos casos de redução de receita. Para tanto, estabelece que deve ser cumprido ao menos um dos requisitos relacionados em suas alíneas.

A alínea “a” do inciso I do art. 131, à semelhança do contido no inciso I do art. 14 da LRF⁴⁶, estabelece que a compensação pode ser feita pela demonstração de que a redução na receita foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária. Mas há uma distinção: seu alcance é mais amplo, pois se aplica a todas as receitas e não apenas às tributárias, como fixado na LRF. Isso pode gerar questionamentos quanto ao avanço da LDO para além das competências a ela conferidas pela LRF, e também dificuldades legais e operacionais.

Na segunda alínea, de forma diversa, mas sem prejuízo ao disposto na LRF: (i) limita-se a possibilidade de compensação, pelo lado da receita, aos aumentos ocorridos apenas na receita corrente; (ii) permite-se a compensação das reduções de receita, que não se enquadrem no art. 14 da LRF⁴⁷, por meio da diminuição de despesa.

E a terceira alínea também acrescenta requisito, não previsto na LRF, ao prever que a proposição contenha comprovação de que seus efeitos financeiros líquidos são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal, quando a medida referir-se a: (i) extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia; ou (ii) instrumentos de transação ou acordo.

Já o inciso II do art. 131 (alíneas “a” e “b”) do PLDO 2023 institui as condições para se demonstrar a compensação no caso de aumento de despesa. Note-se que há uma inconsistência entre o disposto na primeira alínea, que trata de despesas obrigatórias de forma geral, e suas subdivisões (itens 1 e 2), que se referem às hipóteses previstas no art. 17 da LRF e, portanto, restritas às despesas obrigatórias de caráter continuado.

A segunda alínea do referido inciso II trata das proposições que versam sobre despesas que não são obrigatórias. Nesses casos, atendidos os requisitos do art. 16 da LRF, deve-se dispensar a apresentação de medida compensatória.

Sugere-se ajustar a redação das duas alíneas do inciso II do art. 131 do projeto de modo a manter o estabelecido na LDO 2022, ou seja, que o texto siga a LRF e diferencie as exigências em função de a despesa ser ou não obrigatória de caráter continuado.

O § 4º do art. 131 determina a indicação expressa das medidas de compensação, quando necessárias, no texto da proposição, na exposição de motivos ou na justificativa da proposta legislativa, vedada a alusão a outras proposições em tramitação, e inova, no inciso II combinado com o § 5º, ao permitir a referência a lei publicada no mesmo exercício financeiro que indique de forma expressa a relação de compensação entre as duas normas, identificando qual ação governamental a lei publicada pretende compensar.

Ao se cotejar os momentos de apresentação da estimativa de impacto (art. 130 do PLDO) e da eventual compensação (art. 131) das proposições legislativas, percebe-se que a postergação da indicação da estimativa não foi replicada para a compensação. Assim, mantendo-se a previsão de apresentação da estimativa de impacto fiscal no documento que fundamente a versão final da pro-

⁴⁶ Art. 14, inciso I, da LRF: “1 - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;”

⁴⁷ O inciso I do § 3º do art. 131 do PLDO 2023 estabelece essa distinção.

posição no art. 130, é necessário ajustar a redação do § 4º do art. 131, de modo que as medidas compensatórias possam ser apresentadas no documento que fundamente a versão final da proposição legislativa aprovada, sem prejuízo da exigência de órgão competente do Legislativo para que a compensação seja informada em momento anterior.

Ainda no art. 131, note-se que o disposto nos §§ 6º e 9º basicamente repete comandos do próprio PLDO 2023 ou da LRF e podem ser suprimidos⁴⁸.

No § 7º foi explicitado que à legislação objeto de veto rejeitado pelo Congresso Nacional também se aplicam as regras previstas no § 2º do art. 14 e no § 5º do art. 17, ambos da LRF.

Por fim, no § 10 do art. 131, foram inseridos dois novos casos de proposições que não se sujeitam ao previsto no *caput* do artigo, ou seja, que não precisam indicar compensação: no inciso III, as receitas não recorrentes de difícil mensuração não enquadradas no art. 14 da LRF, quando não forem incluídas na estimativa da lei orçamentária de 2023; e, no inciso IV, as propostas que reabrirem o prazo para migração do servidor para o regime de previdência complementar.

A alínea “b” do inciso III do art. 134 do PLDO 2023 pode ser suprimida sem prejuízos, pois repete o disposto no inciso XIV do art. 167 da Constituição, inserido após a aprovação da EC nº 109/2021.

Quanto ao art. 137 do PLDO, sugere-se transferi-lo para o “Capítulo V - DAS TRANSFERÊNCIAS”, pois os requisitos para se considerar uma transferência como obrigatória não dizem respeito à adequação orçamentária e financeira de proposições. Tais requisitos, inclusive, não obstam a aprovação da proposição que não os contenha, diferentemente das normas concernentes à adequação.

Outro ajuste indicado quanto à técnica legislativa diz respeito à junção dos §§ 1º e 2º do art. 140 do PLDO, que assim ficaria:

§ 1º O disposto no *caput* não se aplica à:

- I - vinculação de taxas pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços ou pelo exercício do poder de polícia;
- II - alteração de vinculação de receita existente quando a nova vinculação for menos restritiva.

Já o § 2º do art. 142 do projeto inova ao dispensar as proposições que alterem as normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior do atendimento ao exigido no dispositivo.

Convém mencionar que não consta da proposta encaminhada pelo Executivo dispositivo correspondente ao art. 116 da LDO 2020:

Art. 116. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

O que distingue esse artigo é a exigência de estimativa do impacto na arrecadação também para as propostas que pretendam aumentar a receita da União. No PLDO 2023 a exigência limita-se às proposições que reduzam a receita.

⁴⁸ O § 6º do art. 131 do PLDO repete o § 1º do art. 24 da LRF. O teor do § 9º já está contido no art. 139 do próprio PLDO.

Adicionalmente, deve-se citar a não reprodução, no PLDO 2023, do § 18 do art. 112 da LDO 2018, que estabelecia que os projetos de lei e as medidas provisórias que acarretassem renúncia de receita e resultassem em redução das transferências para estados, Distrito Federal ou municípios seriam acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas. Esse dispositivo é relevante para que o Congresso Nacional possa avaliar o alcance de medidas adotadas no âmbito da União que possam impactar as finanças dos demais entes federativos.

12. SALÁRIO MÍNIMO

Os parâmetros econômicos previstos no Anexo IV.1 do PLDO 2023, referente às metas fiscais anuais, consideram salário mínimo de R\$ 1.294,00 para 2023. Para 2024 e 2025, os valores projetados são R\$ 1.337,00 e R\$ 1.378,00, respectivamente. Na estimativa desses valores, levou-se em conta projeções do INPC e a necessidade de preservar o poder aquisitivo do piso salarial, em face do disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição. Como se observa, esses valores são meras expectativas baseadas em projeções de inflação, devendo o salário mínimo ser fixado anualmente em lei específica.

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023 apresenta os dados sobre o impacto do aumento do salário mínimo e do INPC sobre as despesas primárias da União da forma apresentada na Tabela XX.

Tabela XX: Impacto do Aumento do Salário Mínimo e do INPC sobre Despesas da União

Em R\$ milhões

Descrição	Aumento de R\$ 1,00 no S.M.	Aumento de 0,1 p.p no INPC		
	Benefícios de 1 S.M.	Benefícios de até 1 S.M.	Benefícios acima de 1 S.M.	Impacto Total
I. Arrecadação Previdenciária	23,4	28,7	1,5	30,2
II. Benefícios Previdenciários	295,0	311,6	450,6	762,3
III. Deficit do RGPS (II - I)	271,6	283,0	449,1	732,1
IV. Benefícios Assistenciais	60,8	66,0	-	66,0
IV.1 RMV	0,8	0,8	-	0,8
IV.2 LOAS	60,0	65,3	-	65,3
V. FAT	34,0	38,2	10,3	48,5
V.1 Abono Salarial	18,8	21,5	-	21,5
V.2. Seguro-Desemprego	15,2	16,7	10,3	27,0
Total de Receitas (I)	23,4	28,7	1,5	30,2
Total de Despesas (II+IV+V)	389,8	415,9	460,9	876,8
Total de Resultado (III+IV+V)	366,4	387,2	459,4	846,6

Como se observa, cada real de aumento no salário mínimo gera impacto fiscal líquido de R\$ 366,4 milhões ao ano relativamente aos benefícios de valor igual ao piso salarial. Já no caso do aumento de 0,1 ponto percentual no INPC, por alcançar também benefícios superiores ao salário mínimo, o impacto líquido é de R\$ 846,6 milhões nas contas públicas. Nesses cálculos, o efeito líquido é apurado ao se considerar o acréscimo que ocorre na arrecadação da contribuição previdenciária.

De acordo com essas informações, o INPC projetado de 6,7%, que resultaria no aumento do salário mínimo de R\$ 1.212,00 para R\$ 1.294,00 (considera arredondamento para a próxima unidade de real), acarreta impacto fiscal líquido de aproximadamente R\$ 56,7 bilhões.

13. TRANSPARÊNCIA

No tocante à transparência, o PLDO 2023 preservou as principais disposições constantes da LDO vigente. Observe-se que, além do “Capítulo XI - DA TRANSPARÊNCIA” (arts. 152 a 167), há dispositivos pertinentes ao tema localizados em outros pontos do projeto de lei.

Os arts. 152 a 156 determinam informações mínimas a serem evidenciadas sobre: (i) entidades privadas beneficiadas por transferências de recursos federais; (ii) contratos e entes contratados; e (iii) remuneração, subsídio, provento e pensão recebidos por membros de Poder e ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, por inativos e por pensionistas.

Na “Seção I - Da publicidade na elaboração, na aprovação e na execução dos Orçamentos”, os arts. 157 e 158 versam, respectivamente, sobre divulgação de informações sobre elaboração, aprovação e execução dos orçamentos de 2023 e sobre avaliação quadrimestral do cumprimento de metas fiscais em audiência pública a ser realizada na CMO.

Entre outras determinações, mantém-se a obrigatoriedade de o Poder Executivo divulgar informações sobre os investimentos em educação e os repasses do Fundo Nacional de Saúde aos estados, Distrito Federal e municípios.

Da mesma forma que ocorre na LDO vigente, o projeto não inclui o relatório e o parecer da receita entre os documentos referentes à discussão do projeto de lei orçamentária que cabe à CMO divulgar.

Retirou-se a exigência de divulgação de demonstrativo atualizado que conecte programações orçamentárias a programas governamentais que utilizem denominações diversas das utilizadas na lei orçamentária. Ao mesmo tempo, o PLDO passou a prever a divulgação de relatórios anuais referentes à “participação da mulher nas despesas do orçamento” e à Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância.

Na “Seção II - Disposições Gerais” (arts. 159 a 167), destaca-se que o art. 159 exige divulgação mensal relativa à execução do orçamento de investimento.

O art. 160 remete às entidades de serviço social autônomo beneficiárias de tributos federais (Sistema S) e aos conselhos de fiscalização de profissão regulamentada.

No que se refere ao Sistema S, além dos valores de tributos arrecadados diretamente e transferidos pela União, caberia dar divulgação também às renúncias de contribuições decorrentes de acordos privados entre entidades e contribuintes, dada a natureza tributária desses recursos. Cumpriria ainda assegurar a divulgação dos valores, consolidados nacionalmente, arrecadados e renunciados por serviço social autônomo integrante do sistema.

Os arts. 161 a 163 remetem à divulgação de informações de: (i) execução física e financeira de convênios ou instrumentos congêneres por instituições e agências financeiras mandatárias da União; (ii) relatórios de gestão fiscal pelo Siconfi; e (iii) empréstimos do Tesouro Nacional a bancos oficiais federais.

Pelo art. 164, cumpre ao Poder Executivo: (i) elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação e designar órgãos responsáveis pela supervisão de benefícios tributários, financeiros e creditícios; e (ii) elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e das ações destinados às mulheres com vistas à elaboração e à divulgação de relatório sobre sua participação nas despesas do orçamento.

O cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia, versado pelo art. 167, mantém excluídos os investimentos das empresas estatais federais não dependentes, o que certamente reduz o controle social sobre os gastos públicos, sem motivação evidente para tanto.

Os arts. 109 e 124 dispõem sobre a divulgação de informações sobre recursos humanos dos três Poderes, do MPU e da DPU, enquanto o art. 128 requer que sejam observados os requisitos de sustentabilidade, transparência e controle na execução das políticas de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento.

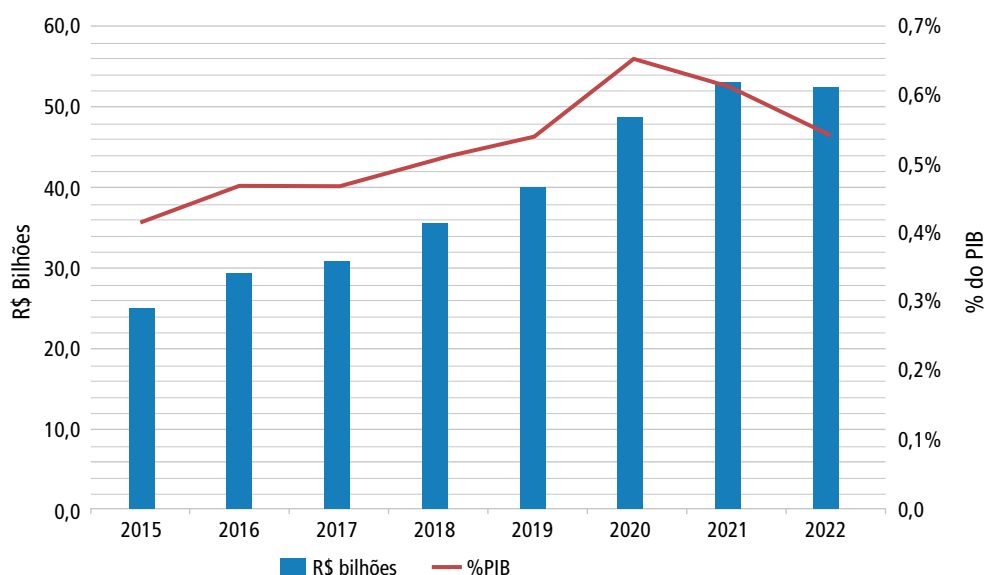
Questão importante sobre a transparência da gestão dos recursos públicos é a regionalização de todas as receitas, procedimento que possibilitaria melhor avaliação, a partir do cotejamento com despesas também regionalizadas, dos esforços estatais voltados para a redução das desigualdades regionais. Informação desse tipo já esteve disponível até meados da década passada, no que se refere às receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB).

14. PRECATÓRIOS

O PLDO 2023 apresenta uma série de alterações em relação à LDO vigente no que diz respeito a débitos decorrentes de decisão judicial (precatórios e requisições de pequeno valor - RPVs). Basicamente, foram incluídos diversos dispositivos com vistas a regulamentar os preceitos constitucionais introduzidos pelas recém-promulgadas ECs nºs 113/2021 e 114/2021.

Essas emendas constitucionais objetivaram, sobretudo, conter momentaneamente o crescimento dos gastos necessários à quitação dos referidos débitos. O gráfico a seguir apresenta o comportamento das despesas primárias referentes a precatórios e RPVs, em valores nominais e em percentual do PIB, de 2015 a 2022. Neste último ano, já se aplica o subteto de gastos às despesas do tipo aqui mencionadas, o qual foi criado pela EC nº 114/2021.

Gráfico 2 - Evolução - Precatórios + RPVs



Fonte: Painel Especialista – Siga Brasil (execução orçamentária atualizada até 18/04/2022) e Banco Central (PIB).

Obs: - 2015 a 2021 – valores pagos mais restos a pagar pagos.

- 2022: valor da dotação autorizada e PIB projetado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre.

Verifica-se que, de 2015 a 2021, o valor nominal pago mais do que duplicou, sendo também significativo o crescimento da despesa em relação ao PIB no período considerado⁴⁹.

De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2023, o passivo contingente representado pelas demandas judiciais de risco possível passou de R\$ 1.316,1 bilhões em 2020 para R\$ 1.260,4 bilhões em 2021 – redução de 4,2%. Em relação às demandas judiciais de risco provável, o montante

⁴⁹ Vale ressaltar que, na proposta orçamentária para 2022, encaminhada ao Congresso Nacional antes da promulgação das Emendas nºs 113/2021 e 114/2021, a dotação primária prevista para precatórios e RPVs era de R\$ 86,7 bilhões, cerca de 56,2% superior, em termos nominais, ao constante da proposta orçamentária do exercício anterior.

passou de R\$ 707,2 bilhões em 2020 para R\$ 871,9 bilhões em 2021 – acréscimo de 23,3%⁵⁰. As demandas de natureza tributária correspondem a 66,9% do risco possível e a 70,4% do risco provável.

As ECs nºs 113/2021 e 114/2021 promoveram modificações importantes no regramento constitucional relativo aos gastos com precatórios e RPVs. Isso induziu a necessidade de o PLDO 2023 regulamentar uma série de questões associadas ao novo contexto normativo.

Inauguradas pela EC 113/2021, destacam-se as seguintes disposições sobre a matéria:

- Ampliação das hipóteses de compensação entre credores e entes federados, por meio da oferta de créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, reconhecidos pelo ente devedor ou por decisão judicial transitada em julgado (art. 100, § 11, da Constituição).
- Autorização para encontro de contas entre os entes federados, desde que aceito pelas partes envolvidas, nas hipóteses arroladas nos incisos do § 21 do art. 100 da Constituição. Foi acrescido ainda dispositivo que prescreve que os contratos, acordos, ajustes, convênios, parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas que permitam a dedução dos valores devidos (créditos da União decorrentes dos instrumentos firmados) dos montantes correspondentes a obrigações da União referentes aos Fundos de Participação (FPE e FPM) ou a precatórios federais (art. 160, § 2º, da Constituição).
- Determinação para que, nas discussões e condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haja a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente (art. 3º da EC nº 113/2021).

No que se refere à EC nº 114/2021, convém ressaltar os seguintes pontos associados a despesas com sentenças judiciais:

- Antecipação do termo final para apresentação dos precatórios, de 1º de julho para 2 de abril de cada ano.
- Estabelecimento de limite (subteto) para alocação, na proposta orçamentária, de recursos para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição. Esse limite, válido até o final de 2026, equivale ao valor da despesa paga no exercício de 2016, inclusive à conta de restos a pagar, corrigido pela variação do IPCA de cada exercício (art. 107-A, *caput*, do ADCT)⁵¹. Especificamente para os precatórios, o valor das dotações deve corresponder ao valor do subteto aplicável a sentenças judiciais deduzido da projeção de pagamento prioritário das RPVs (*idem*, § 1º).

⁵⁰ De acordo com o § 1º do art. 3º da Portaria AGU nº 40/2015, risco provável abrange:

a) ação judicial de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito com decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e

b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou do Tribunal Superior do Trabalho (TST) desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo STF.

Já o chamado Risco Possível abrange:

a) ação judicial de conhecimento, recurso extraordinário sobre processo individual ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral sobre conjunto de ações judiciais fundadas em idêntica questão de direito até a decisão de órgão colegiado do STF desfavorável à Fazenda Pública; e

b) ação judicial de conhecimento ou recurso representativo de controvérsia com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou do Tribunal Superior do Trabalho (TST) desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo STF.

⁵¹ O dispositivo do ADCT preconiza ainda que o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite deve ser destinado ao programa de renda básica familiar previsto no novo parágrafo único do art. 6º da Constituição e à seguridade social. Saliente-se que a verificação do cumprimento desse preceito não é simples, já que a dinâmica orçamentária permite a adoção de mecanismos variados de substituição de fontes de recursos.

- Definição de uma ordem de prioridade para o pagamento de precatórios, após a satisfação de obrigações relativas às RPVs. Devem ser antepostos, inicialmente, os precatórios não pagos de exercícios anteriores, observada a ordem cronológica (art. 107-A, § 2º, do ADCT). Em seguida, situam-se em ordem decrescente de prioridade, a teor do § 8º do art. 107-A do ADCT: (i) precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 anos, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor⁵²; (ii) demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (iii) demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto no item anterior; e (iv) demais precatórios.
- Autorização para a celebração de acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal para quitação de precatórios preteridos, em razão de priorização e por excederem ao subteto, em parcela única vincenda até o final do exercício seguinte, desde que o credor renuncie a 40% do valor (§ 3º do art. 107-A do ADCT).
- Instituição de regra específica para o pagamento de precatórios decorrentes da complementação da União aos estados e municípios no âmbito do antigo Fundef. Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada dos dois seguintes (EC nº 114/2021, art. 4º). As receitas de estados e municípios provenientes dessas parcelas devem ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, sendo que no mínimo 60% devem ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados, e respectivos pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, provento ou pensão.
- Exclusão, com fulcro no art. 107-A, § 6º, do ADCT c/c o art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021, das seguintes despesas do câmputo do teto de gastos previsto no art. 107 do ADCT: (i) encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do art. 100 da Constituição; (iii) acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT; e (iv) precatórios referentes ao antigo Fundef.
- Exclusão das despesas listadas no item anterior, acrescida da atualização monetária dos precatórios inscritos, do subteto aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, ante o disposto no art. 107-A, § 5º, do ADCT, e no art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021.

Em decorrência desse novo arcabouço constitucional, o projeto de lei apresenta inovações em relação à LDO vigente e às dos anos anteriores⁵³. No art. 2º, § 2º, o PLDO 2023 exclui do cálculo do resultado primário as despesas que ocorrerem no âmbito dos encontros de contas amparados nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição, que preveem a utilização: (i) de direitos líquidos e certos do credor, decorrente de decisão judicial transitada em julgado ou reconhecidos pela administração, para liquidar obrigações e adquirir bens e direitos junto à União (§ 11); e (ii) de créditos decorrentes de sentença judicial transitada em julgado para amortizar dívidas, desde que haja concordância dos entes da Federação interessados (§ 21). Na Exposição de Motivos, argumenta-se que essa exclusão se faz necessária a fim de adotar, na meta fiscal, o mesmo tratamento já instituído no âmbito do teto de gastos, “garantindo o cumprimento das operações de que tratam os referidos dispositivos constitucionais, sem maiores entraves orçamentários”.

52 No âmbito da União, a Lei nº 10.259/2001 (art. 17, § 1º, c/c art. 3º) definiu em 60 salários mínimos o limite máximo para se configurar uma obrigação de pequeno valor. Portanto, a priorização definida no texto constitucional alcança 180 salários mínimos.

53 A propósito, várias dessas inovações já estão previstas no PLN nº 2/2022, remetido à sanção, que altera a LDO 2022 (Lei nº 14.194/2021), para regulamentar a execução dos gastos decorrentes de sentenças judiciais durante o exercício financeiro de 2022.

Além disso, foi introduzida a determinação para que essas mesmas despesas sejam objeto de programação orçamentária específica (art. 12, XXV, do PLDO).

Em virtude da mudança do término do prazo para a apresentação dos precatórios, de 1º de julho para 2 de abril do exercício financeiro antecedente, o PLDO prevê que os órgãos do Poder Judiciário devem encaminhar à CMO, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), à Advocacia-Geral da União (AGU) e aos órgãos e entidades devedores a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais até o dia 30 de abril de 2022. Até a LDO 2022, o prazo transcorria até 30 de julho de cada ano.

Esse procedimento, que costuma ser adotado a cada ano, não deveria estar previsto na LDO, que tem prazo constitucional para aprovação até o final do primeiro período da sessão legislativa, podendo, ademais, ocorrer atrasos em sua tramitação no Congresso Nacional. Assim, devendo o projeto de diretrizes orçamentárias ser aprovado vários meses após a data nele fixada para o envio das informações, faz-se necessário que o procedimento passe a ser disciplinado em legislação permanente, retirando-o das LDOs.

Nos termos do § 7º do art. 29 do PLDO, também deve ser informada pelo Poder Judiciário, no mesmo prazo, a relação dos precatórios objeto de acordos diretos, realizados na forma do § 20 do art. 100 da Constituição e do § 3º do art. 107-A do ADCT, e o montante dos expedidos em anos anteriores e pendentes de pagamento em razão da incidência do subteto estabelecido pelo § 1º do art. 107-A do ADCT.

O PLDO atribui, em seu art. 30, a responsabilidade pelo cálculo do limite para alocação dos recursos destinados ao pagamento de precatórios e RPVs à Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Após o cálculo do limite, deve ser efetuada a dedução da projeção dos dispêndios com RPVs e posterior distribuição do saldo para o atendimento dos precatórios expedidos em anos anteriores pendentes de pagamento. Em seguida, é prevista a realização de rateio do limite restante entre os órgãos do Poder Judiciário, proporcionalmente aos valores apresentados, excluídos os precatórios relativos ao Fundef e os grandes precatórios parcelados nos termos do § 20 do art. 100 da Constituição.

Observe-se que não há menção no PLDO à aplicação dos critérios de priorização definidos no § 8º do art. 107-A do ADCT quando da distribuição dos limites entre os órgãos judicantes. Esse é um ponto que merece atenção, a fim de que se confira plena eficácia ao dispositivo constitucional, tendo em vista que os órgãos do Poder Judiciário poderão apresentar precatórios de naturezas distintas, com díspares níveis de precedência constitucional.

O art. 31 do PLDO determina a alocação de recursos em programações orçamentárias distintas para pagamento de despesas relativas a: (i) precatórios até o limite estabelecido pelo § 1º do art. 107-A do ADCT; (ii) parcelas dos precatórios decorrentes da complementação ao Fundef, inclusive atualização monetária; e (iii) parcelas ou acordos firmados com fundamento no § 20 do art. 100 da Constituição e acordos celebrados na forma do § 3º do art. 107-A do ADCT, inclusive atualização monetária. O dispositivo estabelece ainda a constituição de reserva de contingência primária para atendimento da atualização monetária dos valores referentes aos precatórios abrangidos pelo subteto de gastos com sentenças judiciais.

Adicionalmente, no § 4º do art. 31, o PLDO estabelece que as dotações orçamentárias para pagamento de precatórios deverão ser alocadas nas unidades orçamentárias referentes aos Encargos Financeiros da União, com exceção das que forem destinadas a pagamentos no âmbito do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) ou do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Trata-se de mudança em relação à prática adotada até 2022, quando os valores relativos a precatórios das entidades da administração indireta eram alocados nas respectivas unidades orçamentárias.

Para se ter ideia do impacto dessa medida, dos R\$ 33,9 bilhões referentes a precatórios pagos em 2021, aproximadamente R\$ 5,9 bilhões (cerca de 17,4% do total) provieram de 131 unidades orçamentárias da administração indireta. Dentre essas unidades, as mais representativas em termos de dotações para pagamento de precatórios costumam ser o Incra, o INSS, a Suframa e algumas universidades federais.

Pelo dispositivo proposto, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios da administração indireta, exceto nos casos mencionados, deverão ser alocadas, na lei orçamentária de 2023, em unidade orçamentária do órgão Encargos Financeiros da União. Com a alteração proposta, perder-se-á na lei orçamentária a visão das entidades que mais sofrem condenações judiciais que geram precatórios. Ressalte-se que, no caso das RPVs, as dotações referentes a condenações de entidades da administração indireta já são, em regra, alocadas no órgão Encargos Financeiros da União.

Em função das novas disposições normativas, o PLDO propõe ainda uma série de adequações nas regras de descentralização, aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento do Poder Judiciário, das dotações destinadas ao pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais.

No que se refere à aplicação da norma contida no art. 3º da EC nº 113/2021, o PLDO incluiu determinação análoga à do texto constitucional. Nas discussões e condenações que envolvam a Fazenda Pública, para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora, incidirá, no exercício de 2023, o índice da taxa Selic, apenas uma vez, acumulado mensalmente até o efetivo pagamento.

Entretanto, o projeto de lei mantém dois parágrafos no art. 37 para estipular que, considerando-se o período a que se refere o § 5º do art. 100 da Constituição, a atualização monetária dos precatórios: (i) não tributários será efetuada exclusivamente pela variação do IPCA-E; e (ii) tributários observará os critérios que a Fazenda Pública devedora utiliza para corrigir seus créditos tributários.

Esses dois parágrafos, existentes nas LDOs anteriores, têm revogação proposta pelo PLN nº 2/2022 (modificação da LDO 2022, submetida à sanção presidencial) e parecem se contrapor ao ditame constitucional. Ao que parece, sua presença no PLDO está relacionada à edição da Resolução/CNJ nº 448, de 25/03/2022, que alterou a Resolução/CNJ nº 303/2019⁵⁴.

O art. 21 da Resolução/CNJ nº 303/2019 foi modificado por força do novo dispositivo constitucional e passou a estabelecer que, a partir de dezembro de 2021, para fins de atualização monetária, remuneração do capital e de compensação da mora, os precatórios, independentemente de sua natureza, serão corrigidos pelo índice da taxa Selic, acumulado mensalmente.

De acordo com o novo art. 21-A da Resolução/CNJ nº 303/2019, os precatórios não tributários requisitados anteriormente a dezembro de 2021 deverão ser atualizados a partir de sua data-base por uma série de indexadores arrolados em seus incisos. Ademais, conforme o § 4º do mesmo art. 21-A, até novembro de 2021, aos precatórios de natureza tributária serão aplicados os mesmos critérios de atualização e remuneração da mora utilizados pela Fazenda Pública para remunerar seu crédito tributário, devendo-se efetuar, a partir de dezembro de 2021, a atualização pela taxa Selic. Nesses termos, o CNJ optou por fixar o mês de dezembro de 2021, quando foi promulgada a EC nº 113/2021, como termo inicial para aplicação da sistemática de atualização dos precatórios com base na Selic.

⁵⁴ A Resolução/CNJ nº 303/2019 dispõe sobre a gestão de precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário.

