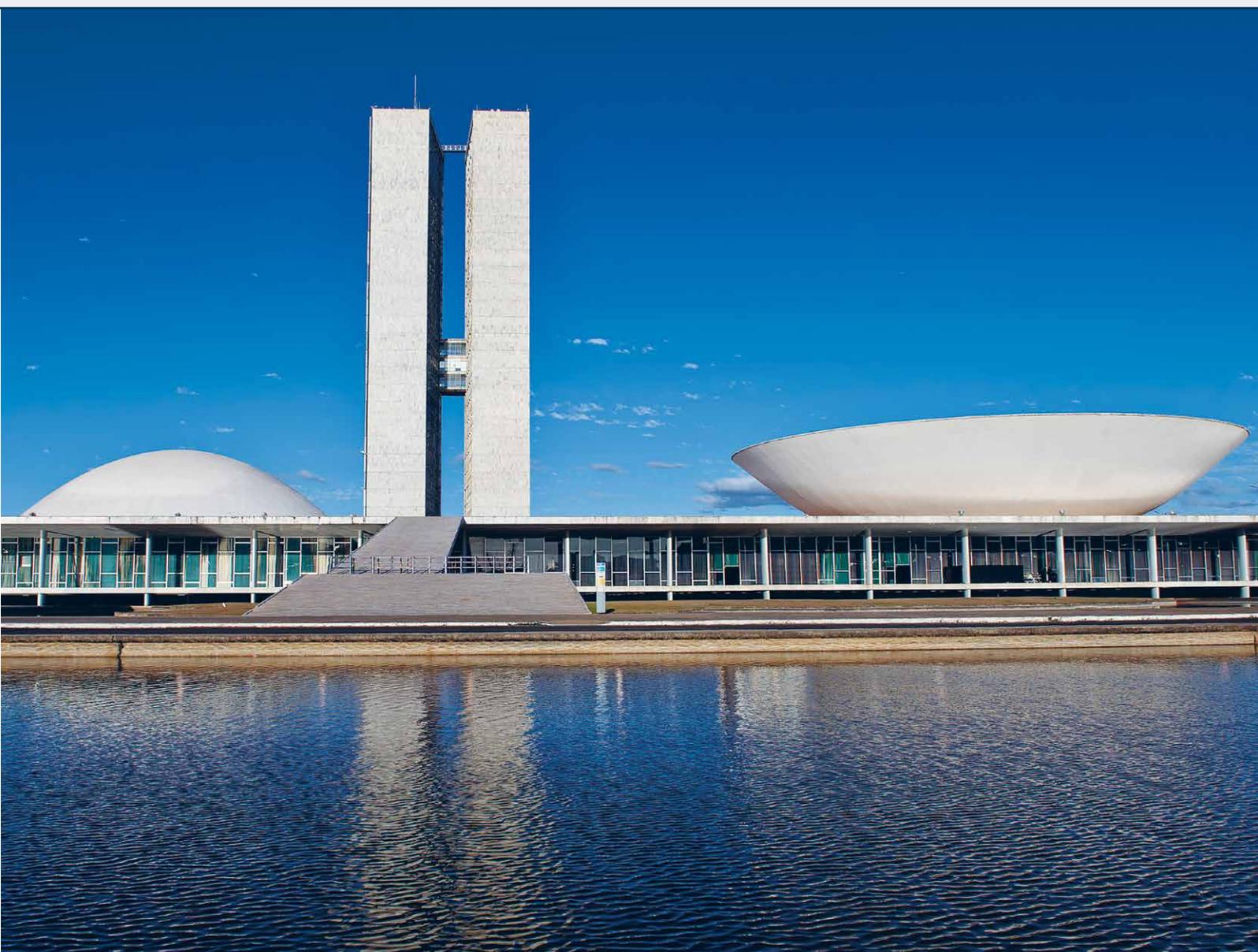


## NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2021

# SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2022

**PLN Nº 3/2021**



Acesse o PLDO/2022 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/148119>

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 Marcelo Ramos**

1º Vice-Presidente

**Senador Romário**

2º Vice-Presidente

**Deputado Luciano Bivar**

1º Secretário

**Senador Elmano Férrer**

2º Secretário

**Deputada Rose Modesto**

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 Marcelo Ramos**

1º Vice-Presidente

**Deputado André de Paula**

2º Vice-Presidente

**Deputado Luciano Bivar**

1º Secretário

**Deputada Marília Arraes**

2ª Secretária

**Deputada Rose Modesto**

3ª Secretária

**Deputada Rosângela Gomes**

4ª Secretária

## NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2021

### ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

#### **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)**

Diretor: Wagner Primo Figueiredo Jr.

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

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

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

Consultor-Geral em exercício: João Barbosa Júnior

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

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

### COORDENAÇÃO TÉCNICA

Mário Gurgel (Câmara dos Deputados)

Rafael Fraia (Senado Federal)

Bruno Rocha, Eugênio Greggianin,

Fidelis Fantin, Graciano Rocha,

Hélio Rêgo, Luciano Gomes,

Marcel Pereira, Nilton Soares, Otávio

Gondim, Sergio Tadao, Tiago Almeida,

Vinicius Amaral.

**Formatação:** Priscilla Paz | Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – 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 2022 (PLDO 2022) - PLN nº 3/2021-CN, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 135, de 15 de abril de 2021.

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 LDO's 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.

## **Wagner Primo Figueiredo Jr.**

Diretor da Consultoria de Orçamento e  
Fiscalização Financeira – CONOF/CD<sup>1</sup>

## **João Barbosa Júnior**

Consultor-Geral de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle – CONORF/SF<sup>2</sup>  
(em exercício)

1 Autores: Mario Gurgel (Coordenador Câmara dos Deputados), Bruno Rocha, Eugênio Greggianin, Graciano Rocha, Tiago Almeida. Colaboradores: Antonio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior, Dayson Almeida, Hélio Martins Tollini, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Júlia Marinho Rodrigues, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Paulo Bijos, Ricardo Volpe, Sérgio Tadao Sambosuke, Túlio Cambraia, Vinicius Ribeiro e Vinicius Fragoso.

2 Autores: Rafael Inacio De Fraia e Souza (Coordenador Senado Federal), Augusto Bello de Souza Neto, Luciano de Sousa Gomes, Marcel Pereira, Nilton Soares, Otávio Gondim Pereira da Costa. e Vinicius Amaral. Colaboradores: Carlos Murilo Espinola Pereira de Carvalho, Eduardo Andres Ferre Rodriguez, Fabio Gondim Pereira da Costa, Fernando Veiga Barros e Silva, João Henrique Pederiva, Luís Fernando Perezino, Luís Otávio Barroso da Graça, Rita Santos e Tarcísio Barroso da Graça.

# SUMÁRIO

---

## **APRESENTAÇÃO | 1**

## **PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 3**

### **1. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL | 6**

- 1.1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 6
- 1.2. ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS | 8
- 1.3. ANÁLISE JURÍDICA DAS METAS FISCAIS | 12
- 1.4. ANEXO DE RISCOS FISCAIS | 17
- 1.5. MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO | 19

### **2. PRIORIDADES E METAS | 25**

### **3. REGRA DE OURO | 29**

### **4. NOVO REGIME FISCAL | 33**

- 4.1. LIMITES PARA A ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS | 34

### **5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 37**

- 5.1. PROGRAMAÇÕES ACRESCIDAS POR EMENDAS | 37
- 5.2. PROCEDIMENTOS E PRAZOS DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS | 38
- 5.3. IMPORTANTES SUPRESSÕES DO PLDO 2022 EM RELAÇÃO À LDO 2021 | 39

### **6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS | 40**

- 6.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO | 40
- 6.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 41

### **7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 44**

### **8. CONTINGENCIAMENTO | 46**

- 8.1. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO | 48

### **9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 49**

### **10. DESPESAS COM PESSOAL | 53**

- 10.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS | 53
- 10.2. REQUISITO PARA AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS RELACIONADAS AO AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 54
- 10.3. EXECUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL | 54
- 10.4. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS | 55
- 10.5. CENTRALIZAÇÃO DO PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS | 55
- 10.6. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL | 55

### **11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 57**

### **12. SALÁRIO MÍNIMO | 60**

### **13. TRANSPARÊNCIA | 61**

### **14. DÉBITOS JUDICIAIS | 63**

### **15. MEDIDAS DE COMBATE À COVID | 64**

## PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

- 1. Parâmetros Macroeconômicos:** para 2022, o PLDO 2022 estima crescimento do PIB de 2,5%, IPCA de 3,5%, taxa Selic média de 4,74% e taxa de câmbio média de R\$ 5,15/US\$. A estimativa do crescimento do PIB em 2023 e 2024 é de 2,5% em cada ano. Nesses dois anos, o IPCA se manteria em 3,5%. A taxa Selic média alcançaria 5,9% e o câmbio médio, R\$ 5/US\$. O cenário do PLDO 2022 é próximo ao captado pelo mercado para inflação, crescimento real e taxa de câmbio. Em relação à taxa SELIC, as recentes altas fizeram com que a previsão do Projeto já esteja descolada da realidade.
- 2. Metas Fiscais – Análise Econômica:** para 2022, o PLDO 2022 estabelece meta de deficit primário de R\$ 170,5 bilhões para o Governo Central, frente a um deficit de R\$ 608 bilhões obtido em 2020 em decorrência da pandemia. A meta para as estatais é de deficit de R\$ 4,4 bilhões e, para os entes subnacionais, de deficit de R\$ 2,6 bilhões, resultando em meta de deficit primário de R\$ 177,5 bilhões para o setor público consolidado. As projeções de mercado apontam para um resultado primário em torno de R\$ 135 bilhões deficitários, possivelmente mais otimista em função das melhores expectativas de crescimento do PIB. Para 2023 e 2024, o indicativo para as metas de déficit primário para o Governo Central são de, respectivamente, R\$ 145,0 bilhões e R\$ 102,2 bilhões. Sucessivos déficits primários levariam a dívida líquida do Governo Federal a 67,1% do PIB em 2022. O PLDO 2022 aponta projeção de dívida bruta de 86,7% em relação ao PIB em 2022.
- 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 PLDO. Na atual redação, o deficit primário do Governo Central poderia ser ampliado caso o deficit das estatais ficasse abaixo da meta. Tal possibilidade fragilizaria a persecução da meta de resultado primário do Governo Central. Por outro lado, conforme o mesmo dispositivo, a meta do Governo Central poderia se tornar mais exigente, de modo a compensar deficiências nos resultados das estatais.  
  
A partir do PLDO 2021, não mais foi indicada “meta” de resultado primário para os entes subnacionais, sujeita, adicionalmente, à possibilidade de compensação por parte da União
- 4. Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias:** conforme Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2022, o saldo da margem líquida de expansão das despesas obrigatórias para o exercício de 2022 seria de R\$ 20,6 bilhões. Todavia, ainda que positiva a margem, a possibilidade de expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado submetidas ao teto de que trata a EC nº 95/2016 deverá se pautar na possibilidade de redução, em caráter permanente, de outras despesas sujeitas ao referido limite constitucional.
- 5. Anexo de Prioridades e Metas:** o PLDO 2022 define como prioridades e metas os investimentos em andamento previstos no Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 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 visando à continuidade daqueles em andamento. Em atendimento ao dispositivo, o PLDO 2022 informa que, de 2022 a 2024, no mínimo 10,1% das despesas discricionárias devem ser anualmente destinadas a tal finalidade.
- 6. Regra de Ouro:** o PLDO 2022 inova ao permitir que o PLOA e a LOA 2022 contenham despesas correntes primárias obrigatórias dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU condicionadas à aprovação dos projetos de lei de crédito adicional até a mesma proporção

das referidas despesas no âmbito do Poder Executivo federal, desde que não ultrapassem 30% das despesas correntes primárias obrigatórias dos referidos órgãos. Em outra alteração em relação à LDO vigente, o PLDO 2022 retira a determinação para que os referidos montantes sejam identificados em órgão orçamentário específico. Para preservar a apresentação das despesas condicionadas em demonstrativo específico, foi previsto novo quadro orçamentário consolidado do PLOA.

**7. Novo Regime Fiscal:** estima-se no PLDO 2022 a possibilidade de expansão dos gastos primários em R\$ 106,1 bilhões, considerando a estimativa da variação de 7,14% para o IPCA acumulado no período de julho/2020 a junho/2021. Ao Poder Executivo cabe expansão de R\$ 101,5 bilhões. O Poder Judiciário possui margem de expansão ao teto de R\$ 3,2 bilhões, enquanto o Legislativo de R\$ 917 milhões. O MPU tem possibilidade de expansão de R\$ 482 milhões e a DPU, por sua vez, de R\$ 40 milhões.

**8. Orçamento Impositivo:** o PLDO 2022 prevê que o PLOA 2022 deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas individuais e de bancadas estadual (emendas impositivas), as quais deverão ser classificadas com indicadores de resultado primários específicos (RP 6 e RP 7). O projeto não prevê classificação das emendas de comissão e de relator geral por meio de RPs específicos, as quais são classificadas na LDO vigente com RP 8 e RP 9, respectivamente. O montante destinado às emendas impositivas deve equivaler ao valor do ano anterior corrigido pelo IPCA acumulado entre julho de 2020 e junho de 2021 (estimado em 7,14%). Contudo, no caso das emendas de bancada estadual, serão descontados da reserva os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.

**9. Transferências:** o PLDO 2022 manteve a previsão de que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais contenham despesas exclusivamente necessárias ao cumprimento do programa de trabalho pactuado e ao alcance das metas, classificadas como GND 3. Por outro lado, deixou de prever a possibilidade de tais entidades firmarem convênios e termos de colaboração ou de fomento, impossibilitando-as, portanto, de receber recursos classificados como GND 4.

**10. Execução Provisória:** o PLDO 2022 amplia a parcela da programação constante do PLOA 2022 passível de execução no caso de a correspondente lei não ser publicada até 31/12/2021 (art. 63). Em relação à LDO vigente, é incluída a possibilidade de execução de despesas do Orçamento de Investimento, de ações de conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário” e de despesas de capital de caráter inadiável, neste caso limitada a 1/24 do previsto no PLOA multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da LOA. A proposta ainda prevê (art. 63, § 3º) a possibilidade de o Executivo alterar a relação das despesas classificadas como obrigatórias em função de emenda à Constituição ou de lei que crie ou extinga obrigações para a União, bem como de obrigações constitucionais e legais criadas ou modificadas após o envio ao Congresso Nacional do PLDO 2022 ou durante a execução provisória do PLOA 2022. Dessa forma, o PLDO 2022 autoriza a execução provisória de despesas *reclassificadas* como obrigatórias.

**11. Despesas com pessoal e benefícios:** De forma diversa à LDO vigente, que não prevê hipótese de aumento de remuneração de servidores públicos, o PLDO 2022 permite a concessão de aumentos de remuneração, desde que os mesmos constem de anexo específico da LOA 2022 (art. 108, inciso IV), bem como a revisão geral anual de que trata o inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição (art. 108, inciso VII). As restrições legais estabelecidas pela LDO 2021 e pela LC 173/2020 vedando reajustes salariais no serviço público deixam de valer a partir de janeiro de 2022.

- 12. Salário Mínimo:** o valor do salário mínimo previsto para 2022 é de R\$ 1.147,00 (mil, cento e quarenta e sete reais), resultante apenas da correção pela inflação de 4,27% projetada para 2021, 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.
- 13. Transparência:** o PLDO 2022 preservou os principais itens elencados em exercícios anteriores, como a manutenção da disposição da LDO vigente que trata do cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia constantes dos orçamentos da União, excluindo-se, no entanto, o orçamento de investimentos das estatais.
- 14. COVID-19:** o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2022 anuncia que a pandemia da COVID-19 também estende seus efeitos aos riscos específicos e que o atual estágio da crise ainda gera incerteza que impede a previsão dos efeitos para 2022.

# 1. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

## 1.1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, a variação do Produto Interno Bruto - (PIB), a massa salarial, as taxas de juros e de câmbio são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas do Governo Federal e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas a magnitude e a 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 macroeconômicos de relevância para análise do PLDO 2022, que se utilizou da grade de parâmetros SPE que também subsidiou o Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (2021/ 1º bimestre), comparados com as estimativas disponíveis no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (2021/ 2º bimestre) e expectativas de mercado das séries temporais divulgadas pelo Banco Central do Brasil:

**Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos – 2021-2024**

Parâmetro	2021			2022		2023		2024	
	Aval. 2º Bimestre	PLDO 2022	Mercado						
<b>Crescimento real PIB (%)</b>	3,50	3,20	5,05	2,5	2,11	2,5	2,50	2,5	2,50
<b>IPCA acumulado (%)</b>	5,06	4,42	5,97	3,5	3,78	3,2	3,25	3,2	3,25
<b>IGP-DI acumulado (%)<sup>1 2</sup></b>	15,21	5,06	19,12	3,6	4,60	4,0	4,00	4,0	3,90
<b>Taxa Selic – (% a.a.)<sup>1</sup></b>	3,56	2,8	6,50	4,7	6,50	5,6	6,50	5,9	6,50
<b>Taxa de câmbio - (R\$/US\$)<sup>1</sup></b>	5,43	5,30	5,10	5,1	5,20	5,0	5,10	5,0	5,00

(1) O PLDO 2022 apresenta as expectativas de taxas médias enquanto o mercado prevê as taxas de final de período

(2) A medição da expectativa de mercado do IGP-DI foi descontinuada pelo Sistema de Gerenciador de Séries Temporais (BACEN). Optou-se pelo IGP-M, como proxy pois a diferença entre os índices é apenas o período de coleta.

Fontes: PLDO 2022; RARDP - 2º Bimestre/2021; Sistema Gerenciador de Séries Temporais BACEN de 25/06/2021 (medianas).

Para 2021, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre, é de crescimento do PIB na ordem de 3,2%.<sup>1</sup> Esta estimativa fundamental está subestimada se comparada com as expectativas de mercado, que vêm sendo majoradas há semanas.<sup>2</sup>

Quanto à inflação é importante observar que a previsão do PLDO 2022, assim como as expectativas dominantes, estão em trajetória ascendente se comparadas com a taxa apurada em 2020.<sup>3</sup> Isso, sem dúvida, reflete a preocupação com a aceleração da inflação e é imediatamente aparente na reversão da trajetória da meta SELIC por parte do COPOM do Banco Central.<sup>4</sup>

1 O PIB de 2020 fechou o ano com queda de 4,1%. Trimestre/trimestre a queda foi de -1,1 % no 4ºT e de -3,9% no 3º trimestre.

2 O FMI projeta, para 2021, crescimento do PIB de 3,7% e IPCA de 4,6% para 2021 (<https://www.imf.org/en/Countries/BRA#ataglance>). Já o IPEA prevê crescimento de 3,0 em 2021, com recuo de 0,5% no primeiro trimestre e 2,8% para 2021 (IPEA - Carta de Conjuntura do 1º trimestre).

3 O IPCA vem acelerando, passando de 0,86% em fevereiro de 2021 para 0,93% em março, puxado pelo item Transporte (+3,81%). Em 12 meses a variação foi de 6,10%, puxada pelos itens alimentação (13,9% - arroz: 63%) e Transporte (8,6% - combustíveis: 23%). Já o IPCA do ano de 2020 foi de 4,52%, levemente acima da meta de inflação que era de 4% (banda de 1,5%). Em 2021 essa meta é de 3,75% (banda de 1,5%).

4 A Meta Selic passou de 2,00% na reunião de jan/21 para 2,75% em março passado, e para 3,5% em maio/21 e em junho/21 para 4.25% e a expectativa é o viés é de alta.

A situação é de relativa estabilidade e até de otimismo no que se refere à balança comercial.<sup>5</sup>

Já no mercado de trabalho, a situação ainda é muito preocupante. A taxa de desemprego no país ficou em 14,4% no trimestre encerrado em fevereiro, a maior taxa para fevereiro da série histórica da pesquisa (iniciada em 2012)<sup>6</sup>. Essa preocupação ainda não se reflete na estimativa do crescimento da massa salarial nominal, visível na Tabela 2. Na medida em que este cenário toma como base o ano de 2021, podem surgir algumas divergências, a principal dizendo respeito ao emprego (variável subjacente ao crescimento da massa salarial).

O Anexo IV.1 “Anexo de Metas Fiscais Anuais”, que integra o PLDO 2022, ressalta que os efeitos econômicos decorrentes da pandemia de coronavírus (Covid-19) se revelaram devastadores, pois geraram uma das maiores recessões nos últimos 100 anos, corroborados pelo PIB de 2020<sup>7</sup> que indicou uma redução real de 4,1%. Tal anexo aponta que, também para 2021, a continuidade dos impactos advindos da pandemia tornaria difícil a realização de projeções que envolvessem perspectiva econômica para o triênio de 2022 a 2024: “*Permanece elevado o nível de incerteza para prever a intensidade, a extensão e a duração da pandemia e, conseqüentemente, a magnitude de seus reflexos sobre o nível de atividade econômica global e doméstica*”.

Afirma também que o impacto adverso de curto prazo da pandemia sobre o nível de atividade econômica foi considerado no cenário macroeconômico projetado para o triênio, com a previsão de retomada do crescimento econômico em 2021 e sustentação nos anos seguintes. Prevê-se ainda taxa de inflação voltando a convergir com as metas estabelecidas pelo CMN.

Numa rápida avaliação dos parâmetros acima descritos, percebe-se que, de modo geral, há pouca divergência entre os principais parâmetros econômicos utilizados nas projeções para o cenário do período de 2022 a 2024, em comparação com as expectativas do mercado financeiro, conforme se depreende da observação da Tabela 1.

O PLDO 2022 traz outros importantes parâmetros econômicos relevantes para estimar o comportamento das variáveis fiscais conforme tabela abaixo.

**Tabela 2 – Outros Parâmetros macroeconômicos PLDO 2022**

Parâmetro	2021	2021	2022	2023	2024
	Relatório 2ºbim.	PLDO 2022	PLDO2022	PLDO 2022	PLDO 2022
<b>Salário Mínimo (R\$ 1,00)</b>	1.100	1.100	1.147	1.188	1.229
<b>Massa Salarial Nominal (%)</b>	3,98	6,2	8,8	7,7	7,6
<b>PIB nominal (R\$ bilhões)</b>	8.418	8.208	8.886	9.527	10.174
<b>Preço médio do petróleo (US\$/barril)</b>	65,5	64,3	60,9	58,3	56,7

Fonte: PLDO 2022 e RARDP - 2º Bimestre/2021

5 Para 2021, o BC projeta exportações de US\$ 256 bilhões e importações de US\$ 186 bilhões. Se confirmado, o saldo positivo de US\$ 70 bilhões representará recorde histórico na balança comercial. O déficit em transações correntes nos doze meses encerrados em março de 2021 somou US\$17,8 bilhões (1,24% do PIB). Já o ingresso líquido em investimentos diretos no país (IDP), nos doze meses encerrados em março/21 totalizou US\$39,3 bilhões (2,73% do PIB). As reservas internacionais somaram US\$347,4 bilhões, também em março de 2021.

6 PNAD continua para o trimestre encerrado em fev/2021. Segundo o IBGE, este resultado representa uma alta de 2,9%, de cerca de 400 mil pessoas desocupadas frente ao trimestre anterior (setembro a novembro de 2020). O Instituto destaca que, **em um ano de pandemia, houve redução de 7,8 milhões de postos de trabalho.** (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30600-desemprego-fica-estavel-em-14-4-no-trimestre-encerrado-em-fevereiro>)

7 Medido pelo IBGE.

A retomada do crescimento do PIB deveria levar à melhora gradual das condições do mercado de trabalho, refletidas na projeção apresentada de crescimento anual da massa salarial nominal no PLDO 2022, porém o RADRP do 2º bimestre apresentou considerável redução na massa salarial nominal.

Já quanto ao salário mínimo, considerou-se a manutenção de seu valor real a partir da correção pelo INPC/IBGE em acordo com o disposto no inciso IV do Art. 7º da Constituição. O Anexo observa que houve recentemente choques altistas nos principais índices de preços - IPCA, INPC e IGP-DI, mas diz que o Governo espera o arrefecimento da inflação no segundo semestre de 2021. Dessa forma projeta-se convergência para o centro da meta de inflação nos próximos anos, que seria favorecida pelo aumento gradual da taxa Selic a partir de 2021, mas ainda assim em patamares baixos.

Finalmente, no cenário externo, projeta-se tendência à apreciação da taxa de câmbio na média anual, ainda que com volatilidade no curto prazo. Já para preço médio do barril do petróleo Brent (contratos futuros negociados em bolsa), espera-se que haja recuo na cotação em dólares.

## 1.2. ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS

O PLDO 2022 é apresentado ainda em cenário de incerteza quanto à duração da pandemia e de seus impactos sobre a atividade econômica no curto prazo. No médio prazo, o objetivo declarado da política fiscal permanece sendo o controle da trajetória de crescimento da dívida pública. As aprovações da reforma previdenciária, do teto de gastos e da Emenda Constitucional nº 109 são destacadas como importantes, porém insuficientes para o reequilíbrio das contas públicas, sendo necessário o prosseguimento da agenda de consolidação fiscal que passaria, entre outros, pela desindexação, desvinculação e desobrigação do orçamento; redesenho do pacto federativo; reforma tributária; reforma administrativa e desmobilização de ativos.

De acordo com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 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 a que se refere e para os dois seguintes.

O art. 2º do PLDO 2022, a exemplo do exercício anterior, estabelece apenas a meta de resultado primário da União para o exercício seguinte, decomposto da seguinte forma:

- a) deficit de R\$ 170,47 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Governo Central); e
- b) deficit de R\$ 4,42 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais), desconsiderando os Grupos Petrobras e Eletrobras.

A projeção do resultado primário de Estados, Distrito Federal e Municípios, apenas indicativa, é de deficit de R\$ 2,6 bilhões. 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 3 consolida as principais projeções fiscais.

Tabela 3 - Cenário Fiscal 2020-2024

	2020		2021 <sup>(1)</sup>		2022		2023		2024	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
<b>Resultado Primário</b>										
<b>Governo Central</b>	(745,3)	(10,01)	(286,0)	(3,48)	(170,5)	(1,92)	(145,0)	(1,52)	(102,2)	(1,00)
<b>Estatais Federais</b>	(0,6)	(0,01)	(3,2)	(0,04)	(4,4)	(0,05)	(4,8)	(0,05)	(5,1)	(0,05)
<b>Estados, Distrito Federal e Municípios</b>	42,9	0,58	0,2	0,00	(2,6)	(0,03)	(0,1)		1,5	0,01
<b>Setor Público Não Financeiro</b>	(703,0)	(9,44)	(289,0)	(3,52)	(177,5)	(2,00)	(149,8)	(1,57)	(105,8)	(1,04)
<b>Outras Variáveis Fiscais - Setor Público Não Financeiro</b>										
<b>Resultado Nominal</b>	(1.015,4)	(13,63)	...	(7,07)	...	(6,85)	...	(6,83)	...	(6,68)
<b>Dívida Líquida<sup>(2)</sup></b>	4.670,0	62,70	...	65,00	...	67,10	...	69,96	...	72,37
<b>Dívida Bruta (Governo Geral)<sup>(3)</sup></b>	6.615,8	88,83	...	87,20	...	86,72	...	87,26	...	88,12

Fonte: Banco Central; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporânea Abril; LDO 2021, PLDO 2022. Elaboração dos autores.

(1) Resultado primário da União de acordo com Relatório Extemporâneo de abril/21.

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

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

De acordo com o PLDO 2022, o governo central terá déficit primário de R\$ 170,5 bilhões, correspondente a 1,92% do PIB, R\$ 115,5 bilhões a menos do que o resultado projetado mais recentemente para 2021, o qual traz expressivas despesas para o combate à pandemia de Covid-19. Mesmo com o recrudescimento inesperado da crise sanitária em 2021, o PLDO 2022 é ligeiramente mais otimista que o PLDO anterior cuja estimativa para o déficit era de R\$ 178,9 bilhões para o governo central, equivalente a 2,14% do PIB.

A meta para as estatais federais é de resultado negativo de R\$ 4,42 bilhões em 2022, correspondente a 0,05% do PIB, próximo do valor esperado em 2021.

A projeção de resultado primário de Estados e Municípios para 2022 não constitui meta nem será passível de compensação com os demais resultados primários, como ocorria em exercícios anteriores. A projeção de resultado dos entes subnacionais balizará tão-somente a concessão de limites para contratação de operações de crédito e a concessão de garantias da União a essas operações.

Para os dois exercícios fiscais subsequentes, o Anexo de Metas Fiscais prevê recuperação lenta do quadro fiscal com persistência de déficit primário acima de 1% no último exercício, o qual se consagrará como o décimo ano seguido de resultado negativo.

A ausência de resultados primários mais robustos, a despeito de crescimento médio do PIB de 2,5% esperado para o próximo triênio, não permitirá a redução do endividamento. Depois de atingir o ápice de 88,8% do PIB em 2020, a dívida bruta cairá um pouco em 2021, 87,2%, para retomar trajetória de alta, voltando para 88,1% do PIB ao fim de 2024. A dívida líquida crescerá mais e ininterruptamente, de 62,7% em 2020 para 65% em 2021, chegando a 72,4% do PIB em 2024.

**Tabela 4 – Resultado primário não financeiro para 2022**

Especificação	2022		2023		2024	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
<b>A. GOVERNO CENTRAL</b>	-170.473,7	-1,92	-144.971,5	-1,52	-102.203,6	-1,00
<b>I - Receita Primária Total</b>	1.772.472,2	19,95	1.888.359,0	19,82	2.018.535,8	19,84
1.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.103.097,2	12,41	1.183.462,3	12,42	1.268.517,9	12,47
1.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	474.977,9	5,35	505.979,1	5,31	543.412,2	5,34
1.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	194.397,1	2,19	198.917,5	2,09	206.605,7	2,03
<b>II- Transferências por Repartição de Receitas</b>	321.910,3	3,62	344.633,6	3,62	367.034,1	3,61
<b>III - Receita Primária Líquida (I - II)</b>	1.450.561,9	16,32	1.543.725,3	16,20	1.651.501,7	16,23
<b>IV - Despesa Primária Total</b>	1.621.035,6	18,24	1.688.696,8	17,72	1.753.705,3	17,24
<b>IV.1 - Benefícios Previdenciários</b>	762.905,5	8,59	810.476,5	8,51	837.803,8	8,23
<b>IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais</b>	346.328,6	3,90	356.056,9	3,74	365.534,6	3,59
<b>IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias</b>	249.998,5	2,81	265.861,8	2,79	285.999,2	2,81
<b>IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira</b>	261.803,0	2,95	256.301,6	2,69	264.367,7	2,60
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	165.128,2	1,86	170.944,8	1,79	176.489,1	1,73
IV.4.2 - Discricionárias	96.674,9	1,09	85.356,8	0,90	87.878,6	0,86
<b>V - Resultado Primário Gov. Central (III - IV)</b>	-170.473,7	-1,92	-144.971,5	-1,52	-102.203,6	-1,00
<b>V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central</b>	117.453,9	1,32	159.525,9	1,67	192.188,0	1,89
<b>V.2 Resultado da Previdência Social</b>	-287.927,6	-3,24	-304.497,4	-3,20	-294.391,6	-2,89
<b>B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO</b>	-4.417,5	-0,05	-4.747,9	-0,05	-5.075,2	-0,05
<b>C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)</b>	-174.891,2	-1,97	-149.719,4	-1,57	-107.278,8	-1,05
<b>D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO**</b>	-2.600,0	-0,03	-100,0	0,00	1.500,0	0,01
<b>E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)</b>	-177.491,2	-2,00	-149.819,4	-1,57	-105.778,8	-1,04

\*\* Indicativo.

Fonte: Ministério da Economia.

A LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais conterá 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:

- a) nas receitas, o histórico de arrecadação, parâmetros macroeconômicos, legislação vigente, término da desoneração da folha de pagamentos e contratos vigentes de concessões;
- b) Nas despesas:
  - a. crescimento vegetativo e correção dos benefícios previdenciários apenas pelo INPC, represamento de requerimento de benefícios e sua reversão e efeitos da pandemia;
  - 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 e impacto da receita corrente líquida sobre o Fundo Constitucional do Distrito Federal;
  - c. seguro desemprego e abono salarial observando indicadores do mercado de trabalho, reajuste do salário mínimo e alteração do cronograma de pagamentos do Abono Salarial, decorrente da Resolução nº 896, do Codefat;

- d. complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com aumento decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº 108;
- e. variação do IPCA para atualização das sentenças judiciais;
- f. crescimento vegetativo e aumento do salário mínimo equivalente ao INPC para os benefícios de prestação continuada e efeito do represamento na concessão de benefícios e sua reversão;
- g. aumento de transferências a estados e municípios, conforme Lei Complementar nº 176, de 2020;
- h. despesas obrigatórias com controle de fluxo corrigidas com crescimento equivalente ao IPCA do Teto; e
- i. despesas discricionárias como variável de ajuste para o necessário cumprimento do teto dos gastos da União.

### 1.2.1. Metas Fiscais para a União

O PLDO 2022 fixa a meta de deficit primário de 2022 em R\$ 170.473.716.000,00 (cento e setenta bilhões, quatrocentos e setenta e três milhões, setecentos e dezesseis mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e R\$ 4.417.509.000,00 (quatro bilhões, quatrocentos e dezessete milhões, quinhentos e nove mil reais) para o Programa de Dispêndios Globais.

Não consta do texto do PLDO 2022 a possibilidade de não contabilização na meta de resultado primário dos créditos extraordinários voltados a ações e serviços públicos de saúde em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia, ao Pronampe ou ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, nem tampouco o conceito de meta primária ajustável, novidade trazida no PLDO 2021, mas que não prosperou.

Estima-se que a despesa primária para 2022 será de R\$ 1.621,04 bilhões, dos quais R\$ 1.592,31 bilhões sujeitas ao Teto de gastos e dependentes do comportamento da inflação.

**Tabela 5 – Meta de deficit primário 2022**

Especificação	2022	
	R\$ Bilhões	% PIB
<b>I – Receita Primária Líquida</b>	1.450,56	20,51
<b>II – Despesa Primária Total</b>	1.621,04	22,35
<b>II.1 – Despesa Primária Sujeita ao Teto de Gastos</b>	1.592,31	18,43
<b>II.2 – Despesa Primária Não Sujeita ao Teto de Gastos</b>	28,73	3,92
<b>III – Meta de Déficit Primário (I-II)</b>	(170,48)	(1,84)

Fonte: SOF/Fazenda/ME

O Anexo de Metas Fiscais prevê redução do deficit primário em 2023 e 2024. Estima-se agora queda de deficit primário em 16% em 2023 e nova queda, de 29% em 2024 em relação ao ano anterior.

O PLDO 2022 faz previsões, igualmente indicativas, do resultado nominal e do estoque da dívida pública em fins de período, tanto para a União quanto para o setor público consolidado. No cenário apresentado, mesmo diante de crescimento médio de 2,5% do PIB em 2022, de redução do deficit primário e de elevação moderada dos juros, tanto a dívida líquida quanto a dívida bruta continuarão em alta e chegarão em 2024 a 88,12% do PIB.

As metas fiscais não têm sido suficientes para frear o aumento do endividamento público, sobretudo porque passaram a ser negativas, já há uma década, e não há esforço de controle no que diz respeito aos deficits nominais.

Há expectativa, por parte do governo, de que alterações que permitiram em 2020 flexibilidade nas regras fiscais fiquem restritas a esse exercício fiscal. Para 2021 e 2022, espera-se maior rigidez fiscal.

### 1.3. ANÁLISE JURÍDICA DAS METAS FISCAIS

O conteúdo e a forma pela qual as metas fiscais devem constar do PLDO encontram-se definidos nos §§ 1º e 2º do art. 4º da LRF<sup>8</sup> e são detalhados no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF<sup>9</sup>, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dirigido a todos os entes federados. O objetivo da uniformização no estabelecimento de 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 do PLDO 2022 com os normativos e orientações aplicáveis.

#### 1.3.1 Multiplicidade de Metas Referidas no PLDO

O § 1º do art. 4º da LRF determina que os entes federados estabeleçam na respectiva LDO metas relativas a cinco diferentes grandezas fiscais, a saber: receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública. No entanto, a própria LRF confere tratamento diferente a essas metas, ao eleger apenas as de resultado primário e nominal como métricas a se observar para fins de limitação de empenho e de movimentação financeira, *“segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”*<sup>10</sup>.

A prática consolidada nas Diretrizes Orçamentárias de todo o setor público é de considerar apenas a meta de resultado primário como critério para limitação de empenho e de movimentação financeira. As demais metas, embora declaradas na LDO, não se traduzem em fatores que influenciam a gestão fiscal.

Adicionalmente, a LDO federal há vários anos apresenta *“metas”* de resultado primário distintas, no total de cinco, nos seguintes termos:

8 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;

9 Atualmente em sua 10ª edição, instituída pela Portaria STN/MF nº 286, de 7 de maio de 2019, com a versão 3 atualizada em 26 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26-2>>.

10 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.

- meta para o “Governo Central”, que abrange os orçamentos fiscal e da seguridade social, adotada especificamente como critério para limitação de empenho e de movimentação financeira;
- meta para o “Programa de Dispendios Globais” (PDG), que abrange as empresas estatais federais não dependentes, exceto os grupos Petrobras e Eletrobrás;
- meta para o “Governo Federal”, que reflete a soma das duas anteriores;
- meta para os governos estaduais e municipais; e
- meta para o setor público não financeiro, resultado da soma das metas para o Governo Federal e para os entes subnacionais.

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 2022 de metas para estatais não dependentes deve-se ao exercício do papel da União como controladora do que a exigências legais.

Isso posto, as metas que alcançam estatais não dependentes (PDG e Governo Federal) possuem natureza jurídica distinta das demais. São “metas adicionais”, definidas autonomamente pela LDO, mas que também poderiam ser fixadas em outro instrumento jurídico. Essas metas podem ser entendidas como instrumentos de transparência a respeito da demanda estatal por recursos privados. Uma vez estipuladas essas metas adicionais, seria necessário indicar mecanismos voltados a seu monitoramento e alcance, o que não consta do texto do PLDO 2022.

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 fragilizaria a persecução da meta de resultado primário do Governo Central. Por outro lado, conforme o mesmo dispositivo, a meta do Governo Central poderia se tornar mais exigente, de modo a compensar deficiências nos resultados das estatais.

A partir do PLDO 2021, não mais foi indicada “meta” de resultado primário para os entes subnacionais, sujeita, adicionalmente, à possibilidade de compensação por parte da União. No PLDO 2022, o montante deficitário de R\$ 2,60 bilhões é considerado como mera “trajetória estimada do resultado primário”, apenas para fins dos limites de contratação de operações de crédito pelos entes subnacionais e concessão de garantias da União a tais operações (Anexo IV.1, Tabelas 2 e 4, do PLDO 2022). Avalia-se que esse tratamento repetido no PLDO 2022 é mais consentâneo com a natureza dessa projeção, visto que cada Estado e Município deve disciplinar a sua própria gestão fiscal de forma autônoma, para tanto estabelecendo metas fiscais na respectiva LDO.

### **1.3.2 Meta do Governo Central no PLDO 2022**

No PLDO 2021, em razão do cenário fiscal incerto pela eclosão da pandemia do novo coronavírus (expectativa de contração da receita pública e de expansão de despesas imprevisíveis), o Executivo havia proposto uma meta praticamente flutuante e, assim, inócua para fins de gestão fiscal. A medida foi considerada inoportuna, porquanto o afrouxamento fiscal já estava abrigado pelo art. 65 da LRF, que dispensa a persecução das metas em casos de calamidade pública declarada. Com isso, a imperfeição foi corrigida durante a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional.

A omissão não voltou a ocorrer no PLDO 2022. O Anexo IV.1 do referido projeto estabeleceu a meta deficitária de R\$ 170,5 bilhões no resultado primário do Governo Central para o próximo exercício e indicou as metas dos dois subseqüentes, nos termos do que estabelece o art. 4º da LRF (LC 101/2000). Isso garante eficácia ao art. 9º do mesmo certificado complementar. O dispositivo da LRF estatui que a LDO defina o piso abaixo do qual o risco de performance impõe a limitação ao empenho e à programação financeira por atos dos Poderes (contingenciamento), como medida saneadora caso o comportamento das receitas públicas possa comprometer o alcance das metas fiscais.

Ressalte-se, por oportuno, que, embora perdure ambiente de precariedade fiscal e sanitária, não mais vigora o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconhecia a situação de calamidade pública em virtude da pandemia do novo coronavírus. Portanto, não cabem mais as medidas de arrefecimento na observância das normas legais de rigor fiscal, consoantes com o regime fiscal extraordinário instituído pelas Emendas Constitucionais 106 e 107. Isso reforça que as metas fiscais para 2022 são, pois, vinculantes, ao revés da mera indicação no PLDO 2021, com a possibilidade de revisão a qualquer momento. Para que seja alterada meta para 2022 se faz necessário envio de PLN e sua respectiva aprovação pelo CN.

### 1.3.3 Demonstrativo de Metas Fiscais e PLDO 2022

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 1 (LRF, art. 4º, § 1º)

ESPECIFICAÇÃO	Preços Correntes					
	<Ano de Referência>		<Ano+1>		<Ano+2>	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
<b>A. GOVERNO CENTRAL</b>						
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>B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO</b>						
<b>C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)</b>						
<b>D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO</b>						
<b>E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)</b>						

Como crítica tanto ao MDF quanto ao demonstrativo do PLDO 2022, não se constata claramente a fixação das metas fiscais, como já se fez em edições passadas. Anteriormente, o Anexo IV.1 continha uma tabela que listava textualmente as metas exigidas pela LRF para os três exercícios subseqüentes (receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e montante da dívida). No modelo

atual, as receitas, as despesas, o resultado nominal e o montante da dívida sequer têm “metas” associadas. Estas, pois, somente são consideradas no anexo em termos de valores indicados como “projeções”. Nesse caso, a única métrica que contempla uma meta declarada é o resultado primário.

Os demonstrativos constantes do PLDO 2022 reproduzem com exatidão os modelos constantes do MDF, diferentemente de outros anos, em que a própria forma de exposição das metas sugerida pela União não era por ela adotada. Como se vê, as metas/projeções são fixadas de forma contextualizada, partindo da projeção das receitas e despesas primárias, o que dificulta sua identificação imediata. O demonstrativo é antecedido da exposição de alguns itens que buscam lhe dar suporte (perspectivas econômicas, estratégia de política fiscal e perspectivas fiscais).

### 1.3.4 Previsão dos Agregados Fiscais para Investimentos em Andamento

A EC 102, de 2019, inclui o §12 no art. 165 da Constituição Federal, determinando que integre a LDO anexo com previsão de agregados fiscais e 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 considerou a mesma proporção de investimentos autorizados na LOA 2021 em relação ao total de despesas discricionárias. Assim, propôs fixar em 10,1% (pouco menos R\$ 10 bilhões) a parcela dos recursos discricionários do Executivo que deverão ser empregados na continuidade dos investimentos (GND 4) em andamento, em cada um dos exercícios financeiros de 2022 a 2024.

### 1.3.5 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 <sup>1</sup>				
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				

A avaliação constante do Anexo IV.12 do PLDO 2022 contextualiza a fixação de resultado primário promovida pela Lei nº 13.898, de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2020) e as alterações posteriores e, em seguida, informa que a pandemia do novo coronavírus (COVID-19) alterou as perspectivas econômicas e fiscais de 2020 e dos exercícios seguintes.

Segundo o documento, a elevada gravidade do evento, com impactos sociais e econômicos significativos, requereu reforço de políticas públicas voltadas à saúde e à subsistência da população brasileira e ainda à manutenção da atividade econômica. Por isso a solicitação ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial nº 93, de reconhecimento do estado de calamidade pública devido à pandemia ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus; o que resultou na edição do

Decreto Legislativo nº 6, por meio do qual o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

Assim, nos termos do art. 65 da LRF, esteve dispensado, até a citada data, o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da referida Lei, tornando desnecessária a redução dos limites de empenho e movimentação financeira presentes nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2020.

O Anexo apresenta então retrospectiva dos relatórios bimestrais sobre receitas e despesas primárias e das limitações de empenho e movimentação financeira realizadas em 2020. Informa que, encerrado o exercício de 2020, foi verificado déficit primário de R\$ 745,9 bilhões pelo Governo Federal, inferior em R\$ 110,6 bilhões ao déficit previsto para o ano pelo Decreto nº 10.556/2020 (déficit de R\$ 856,5 bilhões). Dessa diferença, R\$ 110,2 bilhões decorrem de menor déficit primário do Governo Central, enquanto R\$ 0,4 bilhão resulta do menor déficit registrado pelas Empresas Estatais Federais.

Destaca que a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária do Governo Central atingiram, respectivamente, R\$ 1.204,0 bilhões e R\$ 1.947,1 bilhões. No entanto, o Decreto Legislativo nº 6 dispensou o atingimento dos resultados fiscais presentes na LDO 2020. Por sua vez, o Resultado Nominal do Setor Público correspondeu a déficit de R\$ 1.015,4 bilhões e a Dívida Líquida do Setor Público atingiu R\$ 4.670,0 bilhões, conforme tabela abaixo.

**Tabela 6 – Resultados fiscais 2020 previstos e realizados**

Discriminação	2020			
	LDO 2020		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
<b>Anexo IV- Tabela 4</b>				
<b>A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III)1</b>	-124.100	-1,58	-745.266	-10,01
I. Receita Primária Líquida	1.351.806	17,17	1.203.961	16,17
II. Despesa Primária Total	1.475.966	18,74	1.947.136	26,14
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-	-	-2.090	-0,03
<b>B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais</b>	-3810	-0,05	-614	-0,01
<b>C - Resultado Primário : Governo Federal (A + B)</b>	-127910	-1,62	-745.880	-10,01
<b>D - Resultado Primário : Goscmos Estaduais e Municipais</b>	-30 800	0,11	42 930	0,58
<b>E Resultado Primário: Setor Publico Mo Financeiro (C + D)</b>	-158710	-1,51	-702.950	-9,44
<b>Anexo IV - Tabela 3</b>				
<b>F - Resultado Nominal: Setor Público Não Financeiro</b>	-564.068	-7,16	-1.015.377	-13,63
<b>G - Dívida Líquida: Setor Público</b>	4.824.101	61,25	4.670.004	62,70

Registra também a situação do Ministério Público da União (MPU) frente à EC nº 95, de 2016. A citada alteração constitucional instituiu o Novo Regime Fiscal e consistiu na fixação de teto de gastos para despesas primárias dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social da União, individualizado para os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário MPU e Defensoria Pública da União. As despesas pagas pelo MPU em 2020 totalizaram R\$ 6.666,7 milhões, enquanto o limite estabelecido pela EC 95 para o órgão seria de R\$ 6.522,1 milhões. Assim, houve excesso de pagamentos em R\$ 144,6 milhões. Entretanto, os Acórdãos do Tribunal de Contas da União nº 3.072/2019 e nº 2.828/2020 teria permitido o excesso de até R\$ 166,8 milhões para 2020. De toda forma, o limite do Executivo em relação ao eu limite de despesas primárias foi suficiente para compensar o excesso de despesas do MPU.

Por fim, trata do inciso III do art. 167 da Constituição, a chamada regra de ouro, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizações concedidas por meio de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Informa que a EC nº 106, de 2020, dispensou, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional, a observância da citada regra de ouro.

#### 1.4. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2022 (Anexo V) avalia riscos que possam afetar as contas públicas e informa as providências a serem adotadas caso se concretizem. Seu fundamento encontra-se no art. 4º, § 3º, da LRF.

Os riscos fiscais 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 2022 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, assunções de dívidas como Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e aqueles assumidos pela União nos contratos de concessões, permissões e parcerias público-privadas (PPPs). Tanto a análise dos riscos gerais quanto a dos específicos levam em conta os efeitos da atual pandemia sobre as finanças públicas.

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.

**Tabela 7 – Sensibilidade da receita administrada pela RFB à variação de 1 p.p. nos principais parâmetros macroeconômicos (2022)**

Parâmetro Macroeconômico	Demais Administradas	Receita Previdenciária
<b>PIB</b>	0,57%	0,14%
<b>Inflação *</b>	0,53%	0,14%
<b>Câmbio</b>	0,13%	–
<b>Massa Salarial</b>	0,07%	0,81%
<b>Juros (Over)</b>	0,03%	–

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2022, 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 pouco difere da estimada no PLDO 2021. Obviamente, as projeções de receita deverão variar fortemente entre o momento da elaboração do PLDO 2022 e o da execução dos orçamentos, especialmente em função de novas projeções a serem feitas para o PIB, o qual deverá ser fortemente impactado pelos efeitos da pandemia de Covid-19 na medida da sua retomada.

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 receitas admi-

nistradas e taxa de juros. O maior efeito sobre as receitas administradas não previdenciárias decorre da taxa de crescimento real do PIB, que afeta diversos tributos.

Um aumento de 1 p.p. na taxa de crescimento do PIB eleva em 0,57% as receitas administradas não previdenciárias (R\$ 6,3 bilhões) e em 0,14% as receitas previdenciárias (R\$ 0,7 bilhão), gerando um impacto positivo de R\$ 7,0 bilhões. Já o efeito da alta de 1 p.p. na inflação leva a mais 0,14% nas receitas previdenciárias (R\$ 0,7 bilhão) e a mais 0,53% nas demais receitas administradas (R\$ 5,8 bilhões), totalizando um incremento de R\$ 6,5 bilhões. Essa mesma alteração na massa salarial traria um impacto de 0,81% na receita previdenciária (R\$ 3,8 bilhões) e de 0,07% nas demais receitas administradas (R\$ 0,8 bilhão), correspondendo a mais R\$ 4,6 bilhões no total.

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.

O valor previsto para o salário mínimo é de R\$ 1.147,00. Cada um real de aumento adicional no salário mínimo traria um acréscimo à despesa líquida, descontado o incremento nas receitas previdenciárias, de R\$ 341,4 milhões. Um aumento de 0,1 p.p. no INPC aumentaria em R\$ 771,9 milhões a despesa líquida.

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. As projeções apontam que, dado o cenário fiscal, haverá necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (limite constitucional estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição) para os próximos anos, sendo prevista insuficiência de R\$ 293,5 bilhões em 2022.

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 total de lides contra a União consideradas de risco possível e provável em conjunto se reduziu de R\$ 2.204,2 bilhões em 2019 para R\$ 2.017,8 bilhões em 2020, uma diminuição de 8,5%”. Apesar dessa melho-

ra, há que se atentar para o incremento das demandas de risco provável, que “aumentaram de R\$ 664,1 bilhões em 2019, para R\$ 701,7 bilhões em 2020”.<sup>11</sup>

O anexo traz, em item específico, os riscos referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regido pela Lei 10.260/2001, que tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior. “A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies (...).” O valor da exposição, em 31/12/2020, de acordo com o anexo, era de R\$ 111,8 bilhões.

Finalmente, cabe uma menção especial aos riscos derivados da pandemia de Covid-19. Além dos efeitos na redução das receitas e aumento de despesas primárias não abarcadas pelo teto de gastos, os prognósticos indicam elevação substancial do nível de endividamento.

### **1.5. MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO**

Com fundamento no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, o Anexo de Metas Fiscais, integrante do PLDO, deve conter demonstrativo específico da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. A margem de expansão é um instrumento de planejamento da LRF que pretende limitar a criação ou aumento de despesas obrigatórias, inibindo comprometimento ainda maior do orçamento, dentro dos princípios de ação fiscal planejada.

De acordo com o § 1º do art. 17 da LRF, os atos que criarem ou aumentem despesa obrigatória de duração continuada devem ser compensados com o aumento permanente de receita ou com a redução permanente de despesa. Nos casos de despesas com pessoal, tal compensação é realizada na fase de elaboração orçamentária, enquanto que, para as outras despesas correntes permanentes, exige-se a compensação no próprio instrumento legal que as instituir.

Nos termos do art. 17 da LRF, “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios financeiros”. Gastos obrigatórios, diferentemente dos discricionários, não se sujeitam às limitações de empenho e de pagamento (contingenciamento), razão pela qual são objeto de disciplina mais rígida

O vínculo que impõe a execução das despesas obrigatórias encontra-se na norma material, cujos efeitos são projetados para todas as etapas e estágios da despesa pública, desde a elaboração da proposta até sua execução – empenho, liquidação e pagamento. Diante disso, a constrição orçamentária é ineficaz para impedir o fato gerador da despesa<sup>12</sup>. Daí a necessidade de dimensionamento orçamentário adequado das despesas obrigatórias que devem ser resultado de estimativas de caráter técnico justificado.

O aumento permanente de receita é definido como aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF).

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Da mesma forma, a ausência ou insuficiência de dotação orçamentária é ineficaz para inibir o aumento do passivo que decorre do inadimplemento das obrigações. Disso se deduz que o dimensionamento orçamentário adequado das despesas obrigatórias deve sempre decorrer de cálculo técnico justificado, não devendo ser alterado, seja pelo Executivo ou pelo Legislativo, salvo quanto a erro ou omissão comprovados. Para maiores detalhes vide: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-derigidez-das-despesas-orcamentarias>.

Exige-se aqui, para cada ato ou proposição (controle difuso) que crie ou aumente despesa obrigatória, uma compensação específica, como forma de manter sob controle não apenas os resultados fiscais, mas o nível de comprometimento orçamentário das despesas obrigatórias.

Paralelamente, entende-se que essa compensação poderia também ser provida *ex ante* e de forma geral, para todo o exercício e voltada ao conjunto das despesas, quando identificada no processo de planejamento e orçamento, por meio do citado demonstrativo, a existência de “margem de expansão”.

Para efeito de cálculo dessa margem, tem-se considerado que a “ampliação da base de cálculo” a que se refere o § 3º do art. 17 da LRF compreende a expectativa de crescimento real do PIB, mensurada pela expansão da arrecadação provocada isoladamente pelo efeito quantidade ajustada pelo efeito legislação.

A eventual margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é demonstrada a partir da diferença entre as projeções do crescimento permanente das receitas primárias (líquidas de transferências) e das despesas primárias obrigatórias. Assim, se o aumento permanente da receita estimada for maior que o crescimento vegetativo da despesa obrigatória, poder-se-ia aumentar ou criar despesas obrigatórias, sem agravar o nível de rigidez orçamentária.

Quando da elaboração da proposta orçamentária, uma margem positiva, ou pelos menos parte dela, deveria se traduzir em reserva orçamentária para futura compensação de proposições legislativas, de modo a atender a condição prevista no art. 17 da LRF. Essa reserva seria semelhante àquela correspondente ao Anexo V da LOA, própria das despesas com pessoal. Ao contrário, se as projeções indicassem margem negativa, não haveria possibilidade de ampliar gastos obrigatórios no exercício. Então, a margem de expansão somente se traduz em fonte de compensação se vier contemplada, total ou parcialmente, no PLOA.

Como se observa, a projeção dessa margem de expansão configura instrumento de planejamento fiscal, por estabelecer limite à criação ou ao aumento de despesas obrigatórias para o exercício a que se refere. Se cumprida, contribui para reduzir o agravamento do engessamento fiscal, ao inibir o aumento do já elevado nível das despesas obrigatórias. Diante da falta de uma definição completa e precisa acerca da natureza das “despesas obrigatórias” as mesmas têm sido consideradas como aquelas listadas no Anexo III, Seção I, do PLDO 2022, e marcadas na lei orçamentária com identificador de resultado primário “1” (RP 1).”.

No âmbito do PLDO 2022, as estimativas da aludida margem de expansão são demonstradas no Anexo IV.2 e levaram em consideração uma estimativa de aumento líquido permanente da receita da ordem de R\$ 40,5 bilhões, bem como uma redução permanente da despesa de R\$ 0,175 bilhões, resultando numa margem bruta de expansão de R\$ 40,7 bilhões. Considerados, entretanto, aumentos permanentes da despesa de R\$ 20,1 bilhões (crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), a margem líquida de expansão tem projeção de R\$ 20,6 bilhões<sup>13</sup>.

A tabela a seguir traz os detalhamentos do cálculo da referida margem de expansão:

<sup>13</sup> Observe-se que somente aumentos e reduções *reais* de receitas e despesas são apresentadas nessa estimativa. Assim, variações meramente nominais (tais como a manutenção do valor real do salário mínimo) não são apresentadas no demonstrativo.

**Tabela 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado  
(R\$ milhões)**

Eventos	Valor previsto para 2022
<b>Aumento de Receita Permanente</b>	<b>51.738</b>
Crescimento Real da Atividade Econômica	38.047
Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF *	13.691
<b>Deduções da Receita</b>	<b>11.197</b>
Transferências Constitucionais e Legais	9.237
Transferências ao FUNDEB	1.704
Complementação da União ao FUNDEB	256
<b>Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)</b>	<b>40.541</b>
<b>Redução Permanente de Despesa (II)</b>	<b>175</b>
<b>Margem Bruta (III) = (I) + (II)</b>	<b>40.715</b>
<b>Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)</b>	<b>20.111</b>
Crescimento vegetativo dos gastos sociais	20.111
RGPS	18.161
LOAS/RMV	1.540
Abono e Seguro-Desemprego	411
<b>Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III - IV)</b>	<b>20.604</b>

Fonte: PLDO 2022

\* Elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.

De acordo com o PLDO 2022, o Poder Executivo entende, com base no Manual de Demonstrativos Fiscais,<sup>14</sup> que o resultado do demonstrativo é aproximado e representa apenas um alerta indicativo quanto ao espaço para a criação de novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC). Observamos também que, para ser efetiva, deve se traduzir em uma reserva orçamentária no PLOA (a exemplo daquela do Anexo V – despesas com pessoal).

Atente-se que, mesmo quando se vislumbra alguma margem de expansão no cotejo das estimativas de evolução de receitas e despesas permanentes, que os limites para despesas com impacto primário previstos na EC 95/2016 acabam prevalecendo, ou seja, uma condição mais restritiva. Assim, a avaliação da possibilidade de expandir DOCCs (submetidas ao teto) deve se pautar na possibilidade de redução, em caráter permanente, de outras despesas sujeitas ao referido limite constitucional.

Ressalte-se ainda que o controle das despesas obrigatórias ganhou ainda mais relevância com o advento da Emenda Constitucional nº 109, de 2021. Com a alteração do art. 109 do ADCT, sempre que, na aprovação da lei orçamentária, a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total exceder 95%, serão acionadas medidas de contenção de despesas obrigatórias. Ou seja, o acionamento do gatilho implica, no regime fiscal ordinário, a proibição ao aumento ou criação de quaisquer despesas obrigatórias, continuadas ou não.

Deve-se salientar, no que tange às despesas diretamente relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública (CF, art. 167-D e LRF, art. 65)<sup>15</sup>, que a dispensa da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento

<sup>14</sup> MDF - 11ª edição, nas páginas 156 e 157.

<sup>15</sup> A Emenda Constitucional nº 109/2021 (arts. 167-B a 167-F), determina que, decretada a calamidade, aciona-se o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender as necessidades decorrentes de estado de calamidade pública de âmbito nacional. Os dispositivos replicam, em boa medida, regras fiscais extraordinárias (dispensas e vedações) vigentes em 2020, no contexto da pandemia (EC nº 106/2020 e LC nº 173/2020).

de despesa se aplica apenas às proposições legislativas e atos do Poder Executivo que não impliquem aumento de despesa permanente.

Diante das incertezas da economia em decorrência da pandemia, é importante que eventual estimativa positiva da margem de expansão seja atualizada quando da elaboração do PLOA 2022 e cotejada com os limites para despesas primárias previstos na EC 95/2016.

### 1.5.1. Estimativas das Despesas Obrigatórias

As despesas primárias obrigatórias são aquelas constantes do Anexo III, Seção I, do PLDO 2022, identificadas na programação como “RP1” (art. 7º, §4º, II, “a”). Destinam-se ao atendimento de encargos líquidos e certos derivados das normas constitucionais e legais vigentes. As dotações necessárias às despesas obrigatórias são protegidas no processo de elaboração e execução do orçamento (arts. 4º; 7º, §§ 13 a 15; 24, § 3º; 44, § 3º; 62 e 118 do PLDO 2022).

No contexto do Novo Regime Fiscal (EC nº 95/16), o crescimento das despesas primárias obrigatórias acima do IPCA comprime a margem para as despesas discricionárias, o que justifica o cuidado na demonstração de suas estimativas. O PLDO 2022, assim como as últimas LDO’s, exige que o Executivo encaminhe nas informações complementares ao PLOA, a metodologia e a memória de cálculo empregadas.

Vale ressaltar que, a partir da aprovação da EC nº 109/21, se a proporção entre a despesa obrigatória e a despesa primária total, ambas sujeitas ao teto de gastos, apurada na aprovação da lei orçamentária, ultrapassar 95%, acionam-se uma série de medidas de contenção de novas despesas obrigatórias (art. 109, ADCT).

O cuidado e a cautela nas projeções das despesas obrigatórias justificam-se pelo fato de as mesmas destinarem-se ao atendimento de obrigações líquidas e certas da União, do que decorre a necessidade de se preservar os recursos orçamentários suficientes para seu cumprimento.

Quando da elaboração da lei orçamentária, tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo são responsáveis pela alocação de despesas obrigatórias em montante que reflita, de forma fidedigna e apoiada em metodologia, os encargos da legislação vigente, o que garante segurança jurídica aos destinatários. Pelo princípio da universalidade, a lei do orçamento deve contemplar todas as receitas e todas as despesas (CF, art. 165, § 5º; Lei 4.320/64, art. 2º).

Ademais, do ponto de vista fiscal, a ausência de dotações orçamentárias suficientes para as despesas obrigatórias não impede o fato gerador do gasto durante a execução, com o consequente aumento da dívida. Observa-se também que o mecanismo de ajuste previsto no art. 9º da LRF (contingenciamento) existe para prevenir riscos (art. 1º, LRF) e corrigir desvios, e não servir para justificar estimativas a menor ou a maior nas situações em que a insuficiência ou excesso pode ser conhecida de antemão na elaboração da LOA, com razoável grau de probabilidade.

A legislação interna congressional reforça a necessidade de suporte metodológico nas estimativas baseadas de forma a garantir maior grau de realismo dos valores (vide art. 22, § 2º da Resolução nº 1-2006/CN e LDOs). Paralelamente, as despesas obrigatórias são protegidas do cancelamento no processo orçamentário. A Constituição (art. 166, § 3º, II) cita três classes de despesas obrigatórias (pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias) que não podem ser canceladas na apreciação do orçamento, salvo erro ou omissão. Entende-se que a relação é exemplificativa, como atestado de forma reiterada pelas LDOs e pareceres preliminares ao PLOA. Em linha com esse entendimento, a

partir do Novo Regime Fiscal, a proibição de cancelamento de despesas obrigatórias foi positivada de forma expressa na Instrução Normativa nº 01, de 2017, no seu art. 2º<sup>16</sup>.

Neste ano, o PLDO 2022, no Anexo II das Informações Complementares, item VII, prevê a necessidade de serem indicados os órgãos e entidades de competência técnica responsável pelas estimativas das despesas constantes do PLOA relativas a RGPS, LOAS, RMV, seguro-desemprego, abono salarial, pessoal, reserva de contingência e transferências constitucionais, Fundeb, subsídios financeiros e créditos e juros nominais, que sejam indicados os respectivos órgãos e entidades de competência técnica responsável pela estimativa previstos em regulamento (matriz de responsabilidade). A necessidade de indicação do órgão técnico responsável pelas estimativas do PLOA é um princípio razoável que atua no sentido da integridade técnica e das projeções que fundamentam o orçamento público.

Prevê ainda o PLDO 2022, no § 13 do art. 7º, que durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 (PLOA 2022), ou de crédito adicional, as despesas obrigatórias somente poderão ter a sua projeção alterada pelo Congresso Nacional se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal. Essa primeira parte do dispositivo não deve apresentar controvérsia, pois a diretriz já consta das normas internas do Congresso Nacional que disciplinam o processo orçamentário (Resolução nº 1/2006-CN, Instruções Normativas, Parecer Preliminar). No caso das receitas, a própria LRF, no art. 11, § 1º, esclarece que reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

A segunda parte do § 13, por sua vez, traz duas assertivas, ambas para o caso de erro ou omissão identificado, prevendo a necessidade de instância técnica, além da possibilidade de ratificação pelo Ministro da Economia, ou seja: a) justificativa para a alteração deve conter manifestação da área técnica responsável pela projeção; e, b) parecer poderá ser ratificado pelo Ministro da Economia por meio de (outro) parecer de órgão ou entidade de competência técnica responsável pela projeção no âmbito do Poder Executivo federal.

O dimensionamento adequado e suficiente do montante das despesas exige a adoção de várias premissas, a exemplo do crescimento do PIB, da inflação, da massa salarial, do câmbio etc. Deve-se salientar que, mesmo em se adotando a metodologia adequada, o grau de otimismo/pessimismo dos parâmetros e premissas afeta o resultado final das projeções. Nesse aspecto, identificam-se as seguintes implicações:

- a) A estimativa das despesas obrigatórias no PLOA feita de forma conservadora (pessimista), permite: (i) manter uma reserva orçamentária (oculta) para eventuais contingências ou mesmo para indicação de fonte durante o processo de apreciação no Legislativo; (ii) reduzir a possibilidade de contingenciamento; (iii) reduzir o risco de descumprimento do teto durante a execução;
- b) Por outro lado, uma estimativa mais otimista das despesas obrigatórias permite: (i) aumentar a possibilidade de alocação no PLOA de despesas discricionárias; (ii) em decorrência, elevar os riscos de contingenciamento durante a execução.

Em outros países, a saída para o impasse foi o reforço e a institucionalização de órgãos técnicos de consultoria e assessoramento vinculados ao Congresso Nacional, com competência para emitir

16 Art. 2º. Nos termos do art. 146 da Resolução nº 01, de 2006-CN, serão inadmitidas emendas aos projetos de que trata o art. 1º quando, cumulativamente:

- I - propuserem acréscimo de despesas primárias sem observância do correspondente limite individualizado a que se refere o art. 107, incisos I a V, do ADCT (teto) (...);
- II - não indicarem cancelamento compensatório de despesas primárias sujeitas ao NRF, no âmbito do mesmo Poder, no caso de emenda à programação de órgãos do Executivo, ou no âmbito do mesmo órgão, nos demais casos, não podendo incidir sobre despesas obrigatórias. (grifo nosso)

parecer acerca de metodologias e estimativas das principais despesas obrigatórias, permitindo-se assim maior contraditório para instruir deliberações legislativas.

### 1.5.2 Impacto Decisão Supremo Tribunal Federal sobre Renda Básica de Cidadania

Em decisão no dia 26 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedente o Mandado de Injunção (MI) 7300 e reconheceu que houve omissão na regulamentação do benefício previsto na Lei nº 10.835/2004, que instituiu a renda básica de cidadania.

De acordo com a Lei, a partir de 2005, todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando a condição socioeconômica, têm direito a receberem, anualmente, um benefício monetário. E, o pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

A decisão do STF determinou que o governo federal implemente, a partir de 2022, o pagamento do programa de renda básica de cidadania para os brasileiros em situação de extrema pobreza e pobreza, com renda inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente.

Atualmente, uma parcela dessa população é atendida por meio das transferências de renda realizadas pelo Programa Bolsa-Família. De acordo com o Ministério da Cidadania, o Programa atendeu, no mês de abril de 2021, 14.611.945 famílias, que corresponde a 43.838.380 pessoas. Ou seja, cada família é composta, em média, por 3 pessoas.

Consulta realizada na base do Cadastro Único indicou a existência de 2.887.950 famílias com renda per capita igual ou menor que R\$ 178,00, ou seja, dentro dos critérios de pobreza e extrema pobreza.

Em relação aos valores recebidos pelos beneficiários do Programa Bolsa-Família, utilizou-se a média de janeiro de 2020, R\$ 191,00, pois durante a vigência do auxílio-emergencial muitos participantes puderam optar por receber este auxílio por ser mais vantajoso.

A tabela a seguir apresenta a estimativa de impacto orçamentário do Programa de Renda Básica para 2022 considerando a manutenção do atendimento das famílias que se encontram no atual Programa Bolsa-Família, bem como a inclusão daquelas que atendem aos critérios de renda estipulados pela recente decisão do STF:

**Tabela 9 – Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro do Programa de Renda Básica para 2022**

Atendidas pelo PBF	Número de Famílias	Valor Médio	Número de Parcelas	Total
<b>Sim</b>	14.611.945	191	12	33.490.577.940
<b>Não</b>	2.887.950	191	12	6.619.181.400
<b>Total</b>	17.499.895	191	12	40.109.759.340

Fonte: CadÚnico do Ministério da Cidadania.

Considerando que os valores para a manutenção das atuais famílias beneficiárias do Programa Bolsa-Família serão previstos na PLOA 2022, o valor adicional a ser incluído na proposta para 2022 deverá ser de R\$ 6,6 bilhões.

## 2. PRIORIDADES E METAS

---

A Constituição de 1988 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 ainda 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 previssem prioridades e metas em forma de anexo. Nesse contexto, *“metas”* referiam-se a metas físicas a serem perseguidas pelo governo 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 e a medidas de superação da extrema pobreza, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria. Na prática, as prioridades e metas iniciaram um processo, aperfeiçoado 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 contendo, 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. Isso foi justificado pelo entendimento de que, pela regra vigente (art. 35, § 2º, inciso I, do 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 informar que as prioridades e metas seriam estabelecidas na Lei do Plano Plurianual para 2020-2023, repetindo, assim, a solução adotada nos PLDOs 2016 e 2008, 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 Federal não exige a elaboração de um anexo próprio, mas é clara ao exigir a fixação das metas e prioridades. No entanto, 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 o corolário na 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.

A LDO 2021 foi aprovada somente no final do exercício de 2020, devido à não instalação da Comissão Mista de Orçamento. O Projeto foi apreciado diretamente no Plenário do Congresso Nacional. As metas e prioridades foram expressas no Anexo VIII - Prioridades e Metas, incluído pelo Congresso Nacional, insertas no inciso VIII do art. 175, e no art. 4º com a seguinte redação:

*“Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2021, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem na agenda para a primeira infância, em despesas do programa Casa Verde e Amarela voltadas a Municípios de até 50.000 habitantes e nos investimentos em andamento, previstos no parágrafo único do art. 10 e 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, neste último caso, as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição”.*

Esse comando é de eficácia reduzida. Isso porque, por um lado, a agenda para a primeira infância é imprecisa em relação aos programas e ações orçamentárias que a compõem. Tampouco são definidas as respectivas metas. Por outro, 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 a ao menos 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, por seu turno, discrimina os investimentos condicionados à existência de espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência, em atendimento aos ditames da EC 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 em comento 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 a 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, a LDO 2021 opera na mesma direção, para minorar a ineficiência no gasto público.

O Congresso Nacional, por sua vez, aprovou um Anexo cujo critério de acolhimento das iniciativas parlamentares foi a apresentação das emendas. Todas as emendas apresentadas, conforme as orientações do Ato do Presidente do Congresso Nacional 155/2020, foram aprovadas, justificadas dessa forma no Relatório votado:

*“Para elaboração do Anexo VIII do projeto, que contempla as Prioridades e Metas, foi apresentado um total de 257 emendas, das quais 18 de bancada estadual, 58 de senadores e 181 de deputados. Em que pesem as orientações do Ato nº 155/2020 para acolhimento de parte das emendas deste anexo, devido ao exíguo tempo para análise das inúmeras sugestões e para evitar injustiças com sugestões meritórias, decidimos pelo acolhimento integral dessas emendas”.*

Desse modo, o Congresso Nacional ratificou a fragilidade do Anexo, sinalizando que são prioritárias todas as demandas parlamentares aptas à apresentação do número regimental de emendas permitidas.

À semelhança de anos anteriores, porém, o Anexo VIII, com as prioridades e metas inseridas pelo Congresso Nacional, foi vetado, com a argumentação semelhante a de exercícios pretéritos: “A ampliação realizada pelo Congresso Nacional quanto ao rol das prioridades ... mediante a inclusão do art. 24 e a criação do Anexo VIII composto por 126 (cento e vinte e seis) ações, dispersa os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle das prioridades já elencadas, afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta”.

A redação do PLDO 2022 é bastante enxuta e privilegia os investimentos em andamento previstos no PPA, desse modo preservando a pequena evolução da LDO 2021, conforme disposto no art. 4º, que disciplina as prioridades e metas para o exercício de 2022:

*“Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2022, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem 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”.*

Convém registrar que, por força da EC nº 102/19, o art. 165, § 12, da Constituição passou a prever que a LDO deve conter um novo anexo, com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA visando à continuidade daqueles em andamento. Em atendimento ao dispositivo, o PLDO 2022 informa que, de 2022 a 2024, no mínimo 10,1% das despesas discricionárias devem ser anualmente destinadas a investimentos em andamento. Considerando as projeções do Anexo IV, isso representaria uma alocação mínima para investimentos em andamento de R\$ 9,5 bilhões em 2022, R\$ 8,1 bilhões em 2023 e R\$ 8,0 bilhões em 2024 (a preços constantes de 2021). O art. 19 do PLDO estabelece que esse montante mínimo deve ser respeitado tanto no Projeto quanto na Lei Orçamentária de 2022.

De outra parte, o PLDO 2022 é silente, no mesmo sentido do PLDO 2021, quanto às despesas com “conservação do patrimônio público”, igualmente destacadas no art. 45 da LRF. Essa lacuna normativa pode agravar a má gestão dos recursos e concorrer para o abandono de próprios públicos. No processo orçamentário federal, portanto, persiste a carência de informações sobre o tema, em desconformidade com a prescrição da LRF, *in verbis*:

*Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

*Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação. (grifou-se)*

O relatório requerido pelo parágrafo único do comando legal supracitado não foi enviado ao Poder Legislativo, um grave descumprimento legal que compromete a participação desse Poder no processo de definição de metas e prioridades no âmbito da LDO. A fim de contornar esse quadro, afigura-se oportuno avaliar a pertinência de requerer ao Poder Executivo as informações exigidas pelo dispositivo transcrito.

Por fim, destaca-se que o PLDO 2022 não contempla, entre suas prioridades, medidas de prevenção ou combate à pandemia de Covid-19. Cabe registrar que, por força da Lei nº 14.143, 21 de abril de 2021, o art. 4º da LDO 2021 foi alterado para incluir programas emergenciais de enfrentamento à crise sanitária entre suas metas e prioridades. Trata-se de questão sensível, na medida em que, à semelhança do que ocorreu de 2020 para 2021, há a possibilidade de que a persistência da crise sanitária exerça alguma pressão fiscal também em 2022. É certo que o elevado grau de incerteza quanto a esse risco dificulta a identificação prévia das ações e dos valores que poderão ser requeridos, em 2022, no enfrentamento da pandemia, o que torna compreensível ausência prioridades expressas nesse sentido no PLDO 2022. De outro lado, torna-se preocupante o fato de o tema não ter sido tratado, de forma não específica, nem mesmo pelo Anexo de Riscos Fiscais do Projeto.

### 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 financeiras<sup>17</sup> e amortização da dívida. No entanto, esse limite constitucional, comumente referenciado como a “regra de ouro das finanças públicas”<sup>18</sup> 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 pela maioria absoluta do Congresso Nacional<sup>19</sup>:

*Art. 167 – São vedados: [...]*

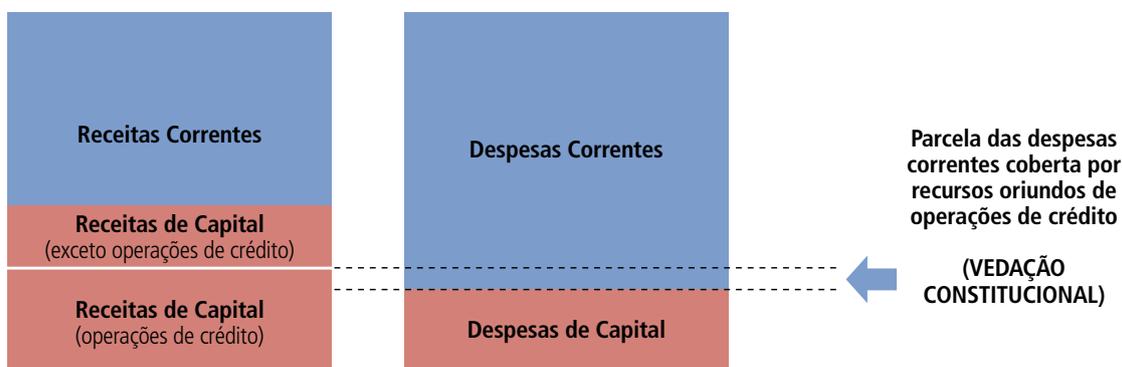
*III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;*

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<sup>20,21</sup>.

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<sup>22, 23</sup>.

A Figura 3 ilustra a situação que o limite constitucional visa impedir.

**Figura 3 - Regra de Ouro e Equilíbrio do Orçamento Corrente**



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 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>.

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

22 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.

23 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 o consumo de recursos 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 poderia 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 déficit do orçamento corrente.

A figura anterior apresenta situação em que o limite constitucional para realização de operações de crédito é ultrapassado, de forma que a parcela excedente suporta parte das despesas correntes, hipótese que exige prévia autorização pela maioria absoluta do Congresso Nacional<sup>24</sup>, a partir da aprovação de projetos de crédito adicional com finalidade precisa.

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 do orçamento. Essa percepção decorre do fato de que esse 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 para o 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, a situação econômica pela qual o país vinha passando, com recessão econômica em 2015 e 2016 e baixa recuperação entre 2017 e 2018, afetou fortemente a arrecadação de receitas primárias, de modo que, já no momento de elaboração das diretrizes orçamentárias de 2019, vislumbrava-se a ocorrência de operações de crédito acima do limite constitucional no exercício financeiro. Então, essas operações de crédito excedentes se destinariam ao atendimento de necessidades já conhecidas quando da elaboração do orçamento de 2019.

O gráfico seguinte indica a evolução da (in)suficiência da regra de ouro durante a execução orçamentária, segundo os dados do Tesouro Nacional.<sup>25</sup>

**Figura 4 – Suficiência da regra de ouro (série histórica)**



Fonte: Tesouro Transparente/representação da base móvel para cumprimento da regra de ouro nos últimos 12 meses em relação ao mês de referência

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

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 o consumo de recursos 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 poderia 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 déficit do orçamento corrente.

25 <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>

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 prevista nas diretrizes orçamentárias mencionadas.

Essa proposta foi objeto de exame por parte destas Consultorias (Nota Técnica Conjunta que analisou o PLDO 2019<sup>26</sup>) que apontou medidas alternativas visando o cumprimento da regra e a garantia de adequação das leis orçamentárias à Constituição.

Com o advento da pandemia em 2020, a EC 106, de 07/05/2020, em seu art. 4º, dispensou o cumprimento da regra de ouro durante a integralidade do exercício financeiro em que vigorou a 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.

A dispensa quanto ao cumprimento da regra de ouro por conta da EC 106 (PEC da Guerra) encerrou-se em 2020, de forma que a regra foi restabelecida em 2021.

Destaque-se, no entanto, que a Emenda Constitucional nº 109, promulgada em 15/03/2021, alterou alguns aspectos relacionados à citada regra. As receitas de operações de crédito efetuadas na gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, não se computando, portanto, a parte da dívida emitida no exercício para o qual se faz a apuração, cuja arrecadação ainda esteja na conta única. Com isso constitucionaliza-se a metodologia hoje adotada para demonstrar o atendimento à regra de ouro pela União, nos termos de Resolução do Senado.

Observe-se que a dispensa do cumprimento da regra de ouro, por ter foro constitucional, não é alcançada pelo art. 65 da LRF, que dispõe sobre o regime fiscal na ocorrência de calamidade pública nacional.

O art. 3º da EC 109/21, ao fixar a concessão de auxílio financeiro em até R\$ 44 bilhões, determinou que as operações de crédito realizadas para custear a concessão deste auxílio ficam ressalvadas do limite, ou seja, retira-se do cálculo o endividamento necessário ao pagamento do auxílio.

O art. 167-E da mesma emenda dispensa totalmente o cumprimento da regra de ouro apenas durante o exercício financeiro em que for declarada calamidade pública de caráter nacional, hipótese que ainda não se configurou em 2021.

O art. 22 do PLDO 2022 mantém o mecanismo de autorização condicionada das LDOs anteriores. Como novidade, o § 3º deste artigo permite que o projeto e a lei orçamentária para 2022

<sup>26</sup> 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>.

tenham despesas correntes primárias obrigatórias dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU condicionadas à aprovação dos projetos de lei de crédito adicional. Essas despesas poderão ser condicionadas até a mesma proporção das referidas despesas no âmbito do Poder Executivo federal, desde que não ultrapassem 30% das despesas correntes primárias obrigatórias dos referidos órgãos.

Outra alteração em relação à LDO vigente é que o PLDO 2022 retira a determinação para que os referidos montantes sejam identificados em órgão orçamentário específico. Para preservar a apresentação em demonstrativo específico, foi previsto novo quadro orçamentário consolidado do PLOA, que relacionará tais programações, conforme disposto no inciso XVI do Anexo I do PLDO 2022. Somos de entendimento que essa mudança é positiva, pois simplificará a análise do PLOA 2022 e facilitará a realização das alterações orçamentárias necessárias para viabilizar a execução das programações condicionadas.

## 4. NOVO REGIME FISCAL

O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 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; inicialmente, tais montantes foram corrigidos em 7,2% para fixação do limite aplicável ao ano de 2017.

Para os exercícios subsequentes, os limites são 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 refere a lei orçamentária.

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 contrato<sup>27</sup>.

Feita essa breve contextualização, identificam-se, a seguir, os principais tópicos relacionados ao NRF presentes no PLDO 2022.

Ao tratar das diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União, o PLDO 2022 determina, em seu art. 16, que a alocação de recursos na Lei Orçamentária de 2022 deverá atender ao disposto no Novo Regime Fiscal. Especificamente, esse mandamento materializa-se em diversos outros dispositivos do texto do projeto, consoante detalhado a seguir.

<sup>27</sup> Essa exceção ao teto de gastos da União foi incluída por meio da Emenda Constitucional nº 102, de 26/9/2019.

No que diz respeito à etapa de apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 (PLOA 2022), o PLDO 2022 esclarece que, caso ocorra alteração de projeção nas despesas primárias obrigatórias, quando referida modificação implicar acréscimo dos valores estabelecidos no PLOA 2022, os novos montantes deverão observar os limites individualizados de despesas primárias estabelecidos pelo NRF (PLDO, art. 7º, § 15).

Ademais, a mensagem que encaminhar o PLOA 2022 deve estar instruída com demonstrativo da compatibilidade dos valores máximos da programação constante do PLOA 2022 com os limites individualizados de despesas primárias calculados na forma prevista no § 1º do art. 107 do ADCT (PLDO, art. 11, inciso VII). Há, no entanto, 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 orçamentárias;<sup>28</sup>
- b) despesas do Poder Executivo que, imputáveis ao exercício financeiro – nele empenhadas – devem necessariamente ser pagas no exercício seguinte<sup>29</sup>;
- c) compensações entre Poderes ou órgãos admitidas pelo § 9º do art. 107 do ADCT.

A respeito do item “c” acima, importa ressaltar que o art. 25 do projeto autoriza, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União, a compensação entre os limites individualizados para as despesas primárias, mediante publicação de ato conjunto dos órgãos envolvidos até 13 de agosto de 2021, 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. 44, § 17, do PLDO 2022.

#### 4.1. LIMITES PARA A ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS

Para fins de elaboração das propostas orçamentária dos demais Poderes e Órgãos, o projeto determina que os limites orçamentários para as despesas primárias observem os respectivos limites individualizados (art. 24, *caput*), acrescentando-se as dotações destinadas às despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 24, § 1º). Deverão ser observadas, ainda, as seguintes balizas:

- a) a utilização dos limites para o atendimento de despesas primárias discricionárias, classificadas nos GND 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. 25, § 4º).

A Tabela 7 apresenta a projeção dos limites individualizados aplicáveis ao exercício de 2022, para o Poder Executivo e para os demais Poderes e Órgãos.

<sup>28</sup> A esse exemplo, citem-se a despesa com fabricação de moeda e o Net Lending, que abrange a perda em financiamentos concedidos pela União, decorrente da inadimplência do tomador.

<sup>29</sup> 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, competente a um exercício, deva necessariamente ser paga no exercício seguinte.

Tabela 10 – Limites individualizados aplicáveis a 2022

R\$ milhões

Poder / Órgão	Limite Individualizado		Variação do Teto de Gastos
	Aplicável a 2021	Aplicável a 2022	
	(a)	(b = a * 1,0714)	(c = b - a)
<b>PODER EXECUTIVO</b>	1.421.604,1	1.523.106,6	101.502,5
<b>DEMAIS PODERES</b>	64.332,3	68.925,6	4.593,3
<b>PODER JUDICIÁRIO</b>	44.188,8	47.343,9	3.155,1
Supremo Tribunal Federal	659,5	706,6	47,1
Supremo Tribunal de Justiça	1.550,1	1.660,8	110,7
Justiça Federal	11.435,8	12.252,3	816,5
Justiça Militar da União	557,2	597,0	39,8
Justiça Eleitoral	7.535,6	8.073,6	538,0
Justiça do Trabalho	19.495,0	20.886,9	1.391,9
Justiça do DF e Territórios	2.754,1	2.950,7	196,6
Conselho Nacional de Justiça	201,4	215,8	14,4
<b>PODER LEGISLATIVO</b>	12.837,5	13.754,1	916,6
Câmara dos Deputados	6.166,1	6.606,4	440,3
Senado Federal	4.538,8	4.862,9	324,1
Tribunal de Contas da União	2.132,6	2.284,9	152,3
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO</b>	6.746,6	7.228,3	481,7
Ministério Público da União	6.661,0	7.136,6	475,6
CNMP	85,6	91,7	6,1
<b>DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>	559,4	599,3	39,9
<b>TOTAL</b>	1.485.936,4	1.592.032,3	106.095,9

Fonte: PLDO 2022, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2021, Painel do Teto de Gastos (sítio eletrônico do Tesouro Nacional Transparente).

A tabela adota como parâmetro para projeção dos limites individualizados de despesas primárias para 2022 a estimativa de variação de 7,14% para o IPCA acumulado no período de julho/2020 a junho/2021, prevista no PLDO 2022 (Anexo de Riscos Fiscais). Esse percentual foi aplicado aos limites individualizados referentes ao exercício em curso, os quais já se encontram ajustados em decorrência das Acórdãos TCU-Plenário nº 3.072, de 10/12/2019 e 362, de 19/02/2020, 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.

A correção dos limites individualizados pela inflação estimada no projeto possibilita aumento global do teto de gastos em R\$ 106,1 bilhões, dos quais R\$ 101,5 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.

Acerca das alterações na Lei Orçamentária, o PLDO 2022 dispõe que as aberturas de créditos suplementares e especiais para o aumento de dotações que envolvam a utilização de excesso de arrecadação ou de superavit financeiro também deverão obedecer aos limites individualizados de despesas primárias estabelecidos pelo NRF (art. 44, § 8º). Por seu turno, a reabertura de créditos especiais fica condicionada à anulação de dotações orçamentárias, relativas a despesas primárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2022, no montante que exceder referidos limites individualizados (PLDO, art. 50, § 4º).

Eventual execução provisória do orçamento também não deverá comprometer o cumprimento dos limites individualizados, a teor do art. 63, § 8º, do PLDO 2022.

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

O PLDO 2022 também cuida de repercussões do NRF 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 inaugurados pelo regime (PLDO, art. 107, inc. 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 (PLDO, art. 127, inc. II, alínea “c”).

Por fim, em capítulo dedicado à transparência orçamentária, o projeto determina que o relatório de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário referente ao terceiro quadrimestre de 2022 conterà, adicionalmente, demonstrativo do montante das despesas primárias pagas pelos órgãos naquele exercício, bem como das demais operações que afetaram o resultado primário, com o comparativo entre esse demonstrativo e os limites estabelecidos pelo NRF (PLDO, art. 151, § 2º).

## 5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Obedecendo aos comandos constitucionais trazidos pelas ECs 86/2015, 100/2019 e 102/2019, o PLDO 2022 (art. 64) 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 ao cumprimento das metas fiscais e de limites de despesas, bem como deixa de existir caso se verifique ou impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

Entende como impedimento técnico (art. 65) a situação ou o evento técnico 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, que farão parte do relatório de prestação de contas anual do Poder Executivo. Neste ponto, observa-se inovação do PLDO 2022 ao facultar 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 2022 não repetiu dispositivo da LDO vigente, 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. De igual sorte, escolheu do texto a vedação de bloqueio de restos a pagar relativos ao Ministério da Educação.

### 5.1. PROGRAMAÇÕES ACRESCIDAS POR EMENDAS

O PLDO 2022 estabelece que o PLOA 2022 deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas impositivas individuais e de bancadas estaduais, as quais deverão ser classificadas com identificadores de resultado primário específicos – RP 6 e RP 7, respectivamente. As emendas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária.

A obrigatoriedade de execução de forma equitativa das programações incluídas ou acrescidas por emendas ficou restrita às emendas impositivas individuais e de bancada estadual (art. 68), haja vista que, diferentemente da LDO vigente, o projeto não prevê classificação das emendas de comissão e de relator geral por meio de RPs específicos, classificados na LDO 2021 respectivamente com RP 8 e RP 9. Considera-se equitativa a execução das emendas quando determinadas por critérios objetivos e imparciais, independentemente de autoria. Ademais, no caso de necessidade de contingenciamento, os respectivos montantes somente poderão ser reduzidos até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Apesar de não prever expressamente tais RPs específicos, o PLDO 2022 parece antever a criação desses identificadores pelo Congresso Nacional, uma vez que contém dispositivo (art. 7º, § 5º) para coibir a apresentação de emenda que simplesmente altere o identificador de resultado primário de programação do PLOA; ou seja, que reduza e acresça recurso da mesma programação. Como as emendas individuais (RP 6) e as de bancadas estaduais impositivas (RP 7) já contam com recursos garantidos em reservas específicas, entende-se que o dispositivo mencionado será aplicado apenas para as emendas de relator-geral ou de comissão. Assim, não poderão ser apresentadas emendas que simplesmente alterem o identificador de resultado primário de uma programação de RP 2 para RP 8 ou RP 9.

Repetindo dispositivo constitucional, o PLDO 2022 estabelece a possibilidade de contingenciamento das despesas acrescidas por emendas na hipótese de reestimativa de receitas e despesas indicar o não cumprimento da meta de resultado primário.

De igual sorte, o montante destinado às emendas impositivas deve equivaler ao valor do ano anterior corrigido pelo IPCA acumulado entre julho de 2020 e junho de 2021 (estimado em 7,14%). Contudo, no caso das emendas de bancada estadual, serão descontados da reserva os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC (PLDO art. 12, § 4º).

Inovação do PLDO 2022 (art. 13, § 5º) dispõe que, no âmbito do PLOA 2022, no mínimo a metade do montante da reserva destinada às emendas de bancadas estaduais poderá ser considerada para avaliação do cumprimento da aplicação mínima constitucional em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Registre-se que o PLDO não determina que tal montante seja efetivamente destinado pelas emendas de bancada a despesas com ASPS e a legislação vigente exige a destinação de ao menos a metade dos recursos para a saúde apenas para emendas individuais.

O projeto em análise também estabelece que as emendas de bancada serão, prioritariamente, destinadas a projetos em andamento. Ademais, quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro, deverão constar da Seção II do Anexo III à Lei do PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 2019), que apresenta os Investimentos Plurianuais Prioritários condicionados ao espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência e à apresentação de emendas impositivas individuais ou de bancada estadual.

## 5.2. PROCEDIMENTOS E PRAZOS DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS

O PLDO 2022 determina que os procedimentos e os prazos de execução das emendas serão definidos por ato próprio do Poder Executivo, em 90 dias a partir da data de publicação da Lei Orçamentária de 2022. Na LDO 2021, esse prazo é de 45 dias.

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

**Tabela 11 - Prazos relativos à emendas individuais**

EVENTO	PLDO 2022
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 no Siop entre emendas do mesmo autor, no caso de impedimento parcial ou total, ou para uma única programação constante da Lei Orçamentária, no caso de impedimento total	10 dias do término do prazo anterior
Edição de ato do Executivo para promover os remanejamentos solicitados	30 dias do término do prazo anterior
Registro da programação remanejada no Siop	10 dias da edição do ato

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

Para as emendas de bancada não há nenhum detalhamento adicional de prazos no PLDO 2022.

### 5.3. IMPORTANTES SUPRESSÕES DO PLDO 2022 EM RELAÇÃO À LDO 2021

O PLDO 2022 subtrai da LDO princípio fundamental do orçamento impositivo que determina, superado eventual impedimento de ordem técnica à execução de programações incluídas por emendas, ser dever da Administração retomar meios e medidas necessários à efetivação das despesas.

Na redação da LDO 2021, inexistindo impedimento de ordem técnica ou tão logo seja superado, devem os órgãos e unidades adotar os meios e medidas necessários à execução das programações, sendo que a emissão da nota de empenho não deve superar o prazo de 30 dias a contar da divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, do cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, da análise e ajustes das propostas. Tais disposições foram suprimidas no PLDO 2022, o que abre caminho para a inércia administrativa e retira a obrigatoriedade de emissão da nota de empenho no prazo indicado. Noutra giro, o PLDO 2022 deixou de reproduzir as seguintes disposições constantes da LDO atual:

- a) de as emendas direcionadas às programações do Ministério do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento poderem alocar recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária, inclusive quando destinadas a transferências voluntárias;
- b) de as emendas direcionadas às programações do Ministério da Educação alocarem recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária, inclusive quando destinadas a entidades privadas de natureza filantrópica, comunitária ou confessional; e
- c) de que, nas hipóteses de ausência de projeto de engenharia aprovado ou de licença ambiental prévia, possa ser realizado o empenho relativo à emenda, mesmo havendo cláusula suspensiva.

## 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 acerca 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 o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, que o regulamenta, os quais tratam de normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Ao tratar das transferências, o PLDO 2022 apresenta ajustes de redação e algumas pequenas alterações em relação à LDO 2021, 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. 75): transferências correntes para as áreas de saúde, assistência social e educação;
- b. contribuições correntes (art. 76): transferências correntes para as demais áreas;
- c. contribuições de capital (art. 77): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- d. auxílios (art. 78): transferências de capital para entidades cujas finalidades sejam relacionadas com os incisos do art. 78.

O PLDO 2022 não apresenta mudanças em relação às hipóteses autorizadas pela LDO vigente no que diz respeito à concessão de transferências correntes (subvenções sociais e contribuições correntes) ou a de capital (contribuições de capital e auxílios).

No que tange às disposições gerais, o projeto retorna a vedação da aplicação dos 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 (supressão do art. 81, inciso I, alínea “c”, da LDO vigente).

O PLDO 2022 inclui entre as exigências para transferências a entidades privadas a demonstração de aderência aos padrões de prestação de serviços definidos pela Lei nº 13.460, de 2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Portanto estende, no que couber, as garantias dos usuários aos serviços prestados pelas citadas entidades.

Além disso, a proposição (art. 79, § 8º) retorna redação constante do PLDO 2021 no sentido de que as Organizações Sociais - OS, nos termos do disposto na Lei nº 9.637, de 1998, só possam

receber recursos oriundos de transferências previstas na Lei nº 4.320, de 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.

Na LDO vigente, o Congresso Nacional derrubou veto relacionado ao citado dispositivo. Com isso, permitiu-se às OS receber transferências previstas na Lei nº 4.320, de 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, 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 tal tratamento mais amplo em relação aos instrumentos de transferência tem sido conferido às OSCIPs tanto na LDO vigente (art. 81, § 7º, da LDO 2021) quanto no PLDO 2022 (art. 80, § 7º).

## 6.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, em favor de órgãos e entidades públicas, verifica-se uma particularidade trazida pelas Emendas Constitucionais 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) “*independentemente 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 424/2016<sup>30</sup>.

Essa questão não é disciplinada pelo 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 referentes a emendas impositivas ostentam caráter voluntário por natureza, embora sejam de execução obrigatória<sup>31</sup>.

30 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;

31 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.

Com relação à regularidade fiscal do ente beneficiário, o PLDO 2022 reafirma regra da LDO vigente que exige a verificação apenas no momento da formalização do convênio, permitindo-se que os desembolsos ocorram ainda que a situação de regularidade não seja mantida (art. 82, parágrafo único, do PLDO). Se por um lado essa regra pode evitar a descontinuidade daquelas obras e serviços que sejam custeados total ou parcialmente por dinheiro federal, por outro ela não estimula 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 do ponto de vista das transferências (mecanismo preventivo que é o cerne da estrutura prudencial da LRF), bastando já contar com um estoque suficiente de convênios celebrados e em vigência (com o que não haverá qualquer restrição a que o ente continue recebendo financiamento federal).

Observa-se que o projeto não reproduz permissivo presente na LDO vigente 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. 84, § 2º, da LDO 2021).

O art. 91 do PLDO 2022 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. 91, § 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. 91, § 3º). De forma similar à LDO vigente, o PLDO 2022 mantém o limite de dedução de 4,5 % do valor 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. 91, §§ 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 pelas mandatárias aos ditames legais seja inteiramente legítima, 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 a uma 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 um 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 dar ensejo a alegações sobre a impossibilidade de execução da transferência por falta de meios para custear a fiscalização, ou – muito pior – que se admita ou se tolere a transferência de recursos sem a correspondente execução dos serviços de fiscalização, em atentado a 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 de desconto que conciliem a cobertura dos custos da fiscalização e a razoabilidade do ônus imposto ao valor líquido da transferência, sem impactar mais a já escassíssima capacidade operacional da estrutura permanente da administração federal ao retirar de seu orçamento parcelas do custo de fiscalização que é gerado exclusivamente pela concessão de cada

transferência individual. Ao trata-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 uma solução provisória, embora a fixação de um teto arbitrário seja, como se expõe acima, contrária aos princípios da administração pública e da responsabilidade fiscal.

Por fim, o PLDO 2022 deixa de reproduzir dispositivo constante da LDO vigente que fixa prazo máximo de 90 (noventa) dias para envio e homologação da Síntese do Projeto Aprovado – SPA. Segundo o § 8º do art. 94 da LDO 2021, 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, em 2021, foi prevista 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\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), dispositivo que também não consta da proposta enviada para 2022.

## 7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

A Constituição determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II<sup>32</sup>, o projeto de lei orçamentária aprovado seja encaminhado pelo Congresso Nacional para sanção antes do encerramento da sessão legislativa<sup>33</sup>. Para evitar o risco de paralisia 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 financeiro<sup>34</sup>. A execução dessas despesas é suportada por “antecipação de créditos” a serem posteriormente aprovados pela lei orçamentária.

Nesse sentido, o PLDO 2022 permite, caso a lei orçamentária não seja sancionada até 31 de dezembro de 2021, a execução das programações constantes da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo em conformidade com os incisos I a X do art. 63:

- I – despesas do Orçamento de Investimento;
- II - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas no Anexo III;
- III - ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção “Defesa Civil”, relativas a operações de garantia da lei e da ordem ou referentes a conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário” para atender despesas emergenciais de garantia da segurança e trafegabilidade;
- 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 caráter inadiável não autorizadas nos demais incisos, até o limite de um vinte e quatro avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e
- X - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos demais incisos, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2022, 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 2021. As inovações dizem respeito à inclusão, dentre as hipóteses de execução total, de despesas do Orçamento de Investimen-

32 Lei complementar específica que regulamente o § 9º do art. 165 da Constituição não foi ainda editada. A Lei de Responsabilidade Fiscal, 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.

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

34 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.

to, com ações de conservação e recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário”. Com relação à execução duodecimal (1/12 do previsto no PLOA multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da LOA), o projeto se restringe às despesas correntes de caráter inadiável. Com relação a despesas de capital de caráter inadiável, o projeto permite a execução de 1/24 do previsto no PLOA multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da LOA. Isso representa ampliação da possibilidade de execução provisória, uma vez que a LDO vigente restringe o caráter inadiável às despesas correntes.

Como se observa, o Poder Executivo propõe maior liberdade na execução provisória. Entretanto, faz sentido que o Congresso Nacional imponha alguma restrição, como a afeta à possibilidade de execução provisória em 1/24 avos das despesas de capital. Não sendo assim, mesmo sem a vigência da LOA, o Poder Executivo poderia executar, considerando-se as demais hipóteses de execução provisória, parte considerável das programações constantes do PLOA, o que significaria evidente menosprezo pelo papel do Congresso Nacional.

Cabe destacar que o PLDO 2021 também propunha liberdade maior para execução na antevigência da lei orçamentária. Constatou-se no PLDO 2021: 1/12 de outras despesas de caráter inadiável, sem a especificação de serem essas correntes. Porém, durante sua tramitação, a autorização foi limitada às “outras despesas correntes de caráter inadiável”, conforme consta na LDO 2021. A adoção de tal providência foi no sentido de preservar as prerrogativas do Poder Legislativo na sua função de aprovar a proposta orçamentária.

Em relação à execução provisória de despesas classificadas como obrigações constitucionais ou legais, a proposta (art. 63, § 4º) prevê a possibilidade de o Executivo alterar a relação de despesas assim consideradas em função de emenda à Constituição ou lei que crie ou extinga obrigações para a União, bem como de obrigações constitucionais e legais criadas ou modificadas após o envio ao Congresso Nacional do PLDO 2022 ou durante a execução provisória do PLOA 2022. Portanto, autoriza a execução de despesa não prevista como obrigatória no PLOA 2022. Por fim, a proposta inclui a possibilidade de o Executivo estabelecer cronograma de pagamento para despesas executadas provisoriamente e para restos a pagar de exercícios anteriores.

## 8. CONTINGENCIAMENTO

Os arts. 61 e 62 compõem a seção do PLDO 2022 que trata da limitação orçamentária e financeira, ao dispor sobre o estabelecimento da programação financeira, do cronograma mensal de desembolso anual e da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). A adoção desses procedimentos visa: (i) conciliar o ritmo de execução da despesa com o da arrecadação, com vistas a evitar insuficiências de caixa; e (ii) assegurar a persecução da meta de resultado primário.

Em consonância com o art. 8º da LRF, o art. 61 prevê que a programação financeira e o cronograma anual de desembolso mensal serão estabelecidos até trinta dias após a publicação da lei orçamentária. Para tanto, os Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) deverão exarar ato próprio.

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, para cumprimento da meta fiscal do exercício. É o que prevê o art. 9º da LRF, *verbis*:

*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.*

Os critérios estão previstos no art. 62 do PLDO 2022, o qual 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 Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, por meio de relatório específico, previsto no art. 62, § 4º do PLDO, comumente intitulado 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 de movimentação financeira (art. 62, § 3º).

Ao dispor sobre o conteúdo do relatório de avaliação bimestral, o PLDO 2022 estabelece que a revisão dos parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia conterà, no mínimo, as estimativas atualizadas da variação real do Produto Interno Bruto - PIB, da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, o preço médio do barril de petróleo, a média da taxa de câmbio do dólar dos Estados Unidos da América, a taxa referencial de juros do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - Selic, o PIB nominal e o salário mínimo. As LDOs anteriores não discriminavam no bojo de seu texto os parâmetros mínimos a serem incluídos no relatório,

remetendo essa especificação ao Anexo de Metas Fiscais e ao Anexo II – Relação das Informações Complementares ao PLOA.

Em decorrência das disposições da LRF e especificamente do disposto no art. 62, § 5º, do PLDO, caso se identifique necessidade fora da avaliação bimestral, 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”. 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 2022 (art. 62, § 1º). No PLDO 2022, o Executivo propõe uma inovação, ao também excluir da base contingenciável as despesas discricionárias ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira, que são listadas na Seção III do Anexo III do PLDO. Como, em regra, as despesas ali arroladas são alocadas em órgãos do Poder Executivo, a nova exclusão faria com que recaísse sobre os outros Poderes e Órgãos Autônomos um ônus relativo superior aos dos anos anteriores em relação ao contingenciamento.

Conforme consta da LDO em vigor, está prevista no PLDO 2022 a autorização para o Poder Executivo constituir reserva financeira para fins de gestão de caixa e atendimento a eventuais contingências (art. 61, § 12). Entretanto, em 2021, a reserva não pode comprometer mais do que 10% do total da limitação à movimentação financeira. Para 2022, o Projeto suprime esse condicionante.

No § 18 do art. 62, o PLDO assinala que não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, as despesas relativas às fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT. A propósito, a Lei Complementar nº 177/2021 modificou a redação do art. 9º, § 2º, da LRF, para estabelecer que

*“não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, **as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade** e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (grifos inexistentes no original).*

A citada Lei Complementar também incluiu novo dispositivo na Lei nº 11.540/2007 (art. 11, § 2º) vedando a imposição de quaisquer limites à execução da programação financeira relativa às fontes vinculadas ao FNDCT, exceto quando houver frustração na arrecadação das receitas correspondentes. Portanto, as programações do FNDCT encontram-se protegidas de limitação orçamentária ou financeira por ocasião da execução de suas dotações<sup>35</sup>.

O PLDO acrescenta ainda novo dispositivo à Seção em comento, ao estabelecer que, durante a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária de 2022, não se aplica a limitação de empenho e movimentação financeira e são facultadas ao Poder Executivo federal a elaboração e a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias.

<sup>35</sup> Em outro dispositivo, a Lei Complementar nº 177/2021 vedou a alocação orçamentária dos valores provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT em reservas de contingência de natureza primária ou financeira, impedindo doravante a chamada esterilização de recursos vinculados por ocasião da elaboração da peça orçamentária.

## 8.1. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO

O PLDO 2022 (art. 62, § 12) mantém previsão no sentido de que os órgãos e as unidades executoras, ao assumirem os compromissos financeiros, não poderão deixar de atender às despesas essenciais e inadiáveis, além de observarem as prioridades descritas em seu art. 4º.

Além disso, 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 é dividido em três seções, sendo que, de forma semelhante ao ocorrido no ano anterior, o Poder Executivo incluiu despesas discricionárias na Seção III do Anexo. Vale ressaltar que, até o PLDO 2020, o Poder Executivo costumava encaminhar esse anexo contemplando apenas despesas de natureza obrigatória, além de vetar sistematicamente as despesas discricionárias incluídas pelo Congresso Nacional durante a tramitação dos projetos.

As despesas discricionárias arroladas no Anexo III são basicamente relacionadas à área de defesa nacional e envolvem projetos estratégicos das Forças Armadas. Chama atenção a ausência de proteção à execução orçamentária de outras áreas de governo, num cenário preocupante de crise social agravada pela atual pandemia.

## 9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

---

As normas que regem as alterações da lei orçamentária e das leis dos créditos adicionais estão previstas nos arts. 42 a 60 do PLDO de 2022. 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 do poder público federal.

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 no sentido da rápida modificação ou adaptação dos orçamentos públicos para a eficiência de 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.

O art. 42 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 e fonte de recursos. A alteração deve ocorrer em função das necessidades de execução das despesas, cabendo manter-se, em todos os casos, o valor total do subtítulo.

Tratando-se de alterações de GND, faculta-se a promoção a todos os Poderes e órgãos autônomos, enquanto, nos demais casos, eventuais alterações devem ser feitas apenas por meio de ato do Poder Executivo.

Nomes e códigos utilizados nas classificações orçamentárias podem ser alterados. No tocante às denominações, a alteração ocorrerá apenas no intuito de sanar erro de ordem técnica ou legal. A mudança da codificação orçamentária deve estar de acordo com a sistemática de classificação vigente, podendo ser efetuada se não implicar modificação em valores e na finalidade da programação constante da Lei Orçamentária.

De modo semelhante, prevê-se a alteração do identificador de resultado primário (RP) por meio de portaria do Poder Executivo, exceção feita no caso de programações decorrentes de emendas parlamentares, desde que não sejam relativas a emendas que simplesmente modificaram o RP de programação do PLOA. Ou seja, o PLDO prevê a alteração de RP por ato próprio de eventuais emendas que reduzam e acresçam recurso na mesma programação<sup>36</sup>.

O art. 43 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. Essas alterações devem ser compatíveis com a meta de resultado primário, prevista na LDO, e com os limites individualizados para despesas primárias, em face da aplicação das regras contidas no denominado teto de gastos da União (EC 95/2016). A fim de que se assegure a necessária compatibilidade, é prevista, inclusive, a realização de cancelamentos compensatórios de programações orçamentárias, os quais deverão constar de anexo específico.

---

<sup>36</sup> A rigor, conforme redação do art. 7º, § 5º, do PLDO, sequer poderia ser aprovada emenda com simples alteração do RP. Para maior detalhamento, ver item 5 - Orçamento Impositivo - desta Nota Técnica.

Os procedimentos e critérios para a apresentação de projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais são disciplinados no art. 44, cujo termo final, para que se apresentem os projetos de lei ao Congresso Nacional, foi fixado em 15 de outubro de 2022. Em linhas gerais, mantiveram-se as regras insculpidas em leis de diretrizes 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 superávit financeiro, dos ritos específicos para créditos associados a despesas com pessoal.

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 créditos 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. 60 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.

No que tange à publicação do demonstrativo do superávit financeiro, apurado no balanço patrimonial do exercício de 2021, por fonte de recursos, o prazo-limite passou a encerrar-se no último dia do mês de fevereiro de 2022. Na LDO vigente, essa publicação deve constar do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao primeiro bimestre, cujo prazo de publicação é de até 30 dias após o encerramento do bimestre. Assim, antecipou-se a demonstração do resultado financeiro que, em caso de superávit, pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais<sup>37</sup>. Vale ressaltar que, com o art. 5º da EC 109<sup>38</sup>, de 2021, possibilitou-se, até 2023, o uso do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo para a amortização da dívida, ressalvadas algumas exceções previstas. Nesse sentido, considera-se importante que a lei de diretrizes orçamentárias trate da segregação das fontes passíveis de utilização.

A regra geral é o encaminhamento de projetos de lei por Poder. Figuram, como exceções a essa regra, as hipóteses em que o crédito vise ao atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, com o pagamento de benefícios a servidores civis, empregados, militares e a seus dependentes, com indenizações, outros benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial ou com auxílio-funeral e natalidade. Também constituem exceção à regra geral os créditos relacionados 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 até 45 dias, à exceção dos créditos relativos a despesa de pessoal, com benefícios a servidores ou a seus dependentes, com sentenças judiciais e com dívida.

<sup>37</sup> Art. 43, §1º, inc. I da Lei nº 4.320, de 1964

<sup>38</sup> Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit 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.

Em linha com o denominado Novo Regime Fiscal, o PLDO 2022 mantém a previsão de compensação entre limites de despesas primárias, quando da elaboração de projetos de crédito que envolvam mais de um órgão orçamentário, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público. 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 2022, 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 dos créditos, evidenciar a compensação entre os respectivos limites de despesa.

O art. 45 dispõe que as propostas de abertura de créditos suplementares, se autorizados na LOA 2022, 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 2022 faculta às autoridades máximas de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU a possibilidade de delegação da 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. 57 do PLDO 2022 faculta ao Presidente da República delegar ao Ministro de Estado da Economia 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 orçamentárias. Além disso, também se afigura razoável prever as hipóteses em que a abertura de crédito suplementar, autorizada na LOA, possa ocorrer por outro instrumento que não, no âmbito do Poder Executivo, decreto do Presidente da República.

Por sua vez, os créditos extraordinários são tratados, principalmente, nos art. 47 e 52. Entre suas disposições, destacam-se a vedação de criação de código e título novos para ação já existente, e a inovação no que tange às dotações de créditos extraordinários que perderam eficácia ou foram rejeitados. Os saldos das dotações não empenhadas, enquanto vigeu a medida provisória, devem ser excluídos, no Siop e no Sifai, por ato da SOF, e suas fontes de recursos podem ser utilizadas para a realização de alterações orçamentárias.

O art. 52 do PLDO 2022 trata da necessidade de ato editado, exclusivamente pelo Poder Executivo<sup>39</sup>, no caso de reabertura de crédito extraordinário editado nos últimos quatro meses do exercício. Convém frisar que a reabertura de créditos especiais, que é objeto do mesmo dispositivo constitucional, afigura-se matéria do art. 50 do PLDO. Nesse caso, a reabertura pode ser feita por ato próprio dos demais Poderes, do MPU ou da DPU, sendo necessária a anulação de dotações destinadas a despesas primárias aprovadas na LOA 2022, quando esse procedimento se impuser para fins de cumprimento dos limites individualizados de despesas, estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal.

A autorização para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA 2022, 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. 53. A condição necessária para o uso dessa faculdade é a manutenção da estrutura programática e das demais classificações das dotações orçamentárias.

<sup>39</sup> A edição de ato exclusivo do Poder Executivo, para fins de reabertura de crédito extraordinário, é exigência expressa desde o PLDO 2020.

Ainda há outra disposição sobre esse assunto, constante do art. 54, 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 a categoria de programação existente, devendo ser realizados no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

O art. 55 do PLDO 2022 mantém dispositivo sobre a observância das restrições estabelecidas no inciso III do art. 167 da Constituição, que estabelece a denominada “regra de ouro”, quando das alterações orçamentárias. Enquanto houver receitas e despesas condicionadas, nos termos em que se encontram previstas no art. 22 do próprio PLDO 2022, as alterações orçamentárias, de interesse dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, devem ser equilibradas em relação à variação nos montantes de receitas de operações de crédito e de despesas de capital<sup>40</sup>. Essa regra, contudo, não se aplica à abertura de créditos extraordinários, cuja compensação, se necessária, deverá ser realizada até o fim do exercício financeiro. Referida exceção é coerente com os pressupostos de urgência e relevância relativos aos gastos financiados por essas Medidas Provisórias.

Por fim, o art. 59 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 Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, observadas as disposições previstas na LOA de 2022.

<sup>40</sup> A rigor os créditos adicionais, abertos ou reabertos no exercício financeiro, não devem gerar ou aumentar desequilíbrios na relação, estabelecida no inciso III do art. 167 da Constituição (regra de ouro), entre receitas de operação de crédito e despesas de capital. A exceção expressamente prevista na constituição encontra-se no mesmo dispositivo constitucional (projeto de lei de crédito suplementar ou especial aprovado pela maioria do Congresso Nacional)..

## 10. DESPESAS COM PESSOAL

### 10.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS

O PLDO 2022, 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. 108, *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 a que se refere o *caput* do art. 101 [março de 2021] 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 2022 [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 incisos I ao III;
- 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 1997.

O inciso IV, no que se refere à possibilidade de concessão de aumentos de remuneração, desde que conste de anexo específico da LOA 2022, assim como o inciso VII, ao autorizar a revisão geral anual de que trata o inciso X do *caput* do art. 37 da Constituição, representam mudanças em relação à LDO vigente, que não permite aumento de remuneração.

O inciso VI mantém regra da LDO 2021 que autoriza, desde logo, provimentos em cargos em comissão, funções e gratificações existentes, dispensando, portanto, sua inclusão no Anexo V da LOA 2022. No que se refere a esses provimentos, essa hipótese é mais ampla que a do inciso II, pois autoriza não apenas o provimento dos postos ocupados em março de 2021, cujas vacâncias não tenham resultado em aposentadoria ou pensão por morte, mas de qualquer vaga existente, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária.

O disposto no art. 169, § 1º, da Constituição tem o objetivo de exigir planejamento e transparência quanto à 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 se faz referência à "criação de cargos, empregos e funções ou alteração de

estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal”. Da disposição contida no inciso II do *caput* do art. 108, presume-se que não ocorra, nos provimentos nele previstos, aumento de despesas, nem aumento do quantitativo de vagas preenchidas, o que justificaria a dispensa de autorizações específicas na LOA 2022. Porém, o conhecido Anexo V é uma regra de transparência, e tal liberalidade a enfraquece como instrumento de orientador da política de pessoal e de ferramenta de previsão de impacto orçamentário-financeiro.

O inciso VI apresenta dois pontos questionáveis. Em primeiro lugar, pode implicar aumento dos quantitativos de vagas preenchidas e das despesas correspondentes, desde que reservada dotação para tanto, o que de alguma forma se contrapõe à conclusão a que se chega com a leitura do inciso II. Em segundo lugar, em prevalecendo tal regra, a exclusão dos cargos efetivos e empregos dessa hipótese normativa não se justifica. Havendo disponibilidade orçamentária, deveria a essencialidade do agente público, e não a natureza do vínculo com a Administração, ditar o provimento fora da hipótese do inciso II. Isso, no entanto, carrearía interpretação subjetiva que retiraria inteiramente a força normativa do art. 108 e afastaria o espírito da norma consagrada no art. 169, § 1º, inciso II, da Lei Fundamental. Pelas razões apresentadas, além de possibilidade de inverter prioridades, sugere-se a exclusão do inciso VI.

As gratificações citadas nos incisos I, II, IV e VI do *caput* do art. 108 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.

Quanto às admissões, estas dependerão ainda da existência de cargo e emprego público vagos.

Convém observar que as regras da LDO 2022 serão aplicadas após expirado o prazo de vigência de dispositivo da Lei Complementar 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, segundo o qual foram estabelecidas vedações relativas a gastos com pessoal de todos os entes da Federação. Até 31/12/2021 estão vedadas, por exemplo, como regra geral, a concessão de aumentos, a criação de cargos, empregos ou funções ou alteração de estrutura de carreira com aumento de despesa.

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

O art. 107, inciso III, do PLDO 2022 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 2022, nos termos do disposto no § 2º do art. 17 da LRF, nem os limites de despesas primárias estabelecidos no art. 107 do ADCT.

## **10.3. EXECUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL**

O parágrafo único do art. 109 do PLDO 2022 mantém regra segundo a qual despesas com cargos em comissão ou funções de confiança devem ser contabilizadas, na execução orçamentária, em subelemento específico. Numa interpretação mais literal, seria apenas um subelemento agregando cargos em comissão e funções de confiança.

Na classificação orçamentária atual, identificam-se dois subelementos:

“31901136 – Gratificação p/Exercício de Cargo em Comissão”

“31901133 – Grat. por exercício de funções comissionadas”

Ao que tudo indica, o segundo subelemento citado refere-se, na terminologia constitucional, às funções de confiança.

Nos termos do art. 37, V, da Constituição, as funções de confiança são exercidas exclusivamente por servidores públicos efetivos. Pelo inciso II do mesmo artigo, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração. Portanto, podem ser ocupados por servidores de carreira ou não.

Um aprimoramento recomendável seria o desdobramento em três subelementos específicos. O primeiro poderia abarcar os gastos com cargos em comissão preenchidos por servidores de carreira. O segundo, os gastos com cargos em comissão preenchidos por pessoas sem vínculo efetivo com a União. O terceiro, os gastos com funções de confiança. Tal detalhamento traria maior transparência às despesas com pessoal.

#### **10.4. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS**

No que se refere aos benefícios pagos aos servidores, empregados e seus dependentes, o PLDO 2022 mantém todos os dispositivos da LDO vigente, entre os quais se destaca o art. 119, que veda o reajuste de auxílio-alimentação ou refeição, auxílio-moradia e assistência pré-escolar no exercício de 2022, alcançando os militares e os empregados das estatais dependentes.

#### **10.5. CENTRALIZAÇÃO DO PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS**

O art. 112, *caput* e inciso I, do PLDO 2022 estabelece que, além das dotações de pessoal relativas a inativos e pensionistas, as destinadas ao pagamento dos benefícios obrigatórios, da assistência médica e odontológica que lhes são devidos deverão ser, preferencialmente, executadas pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal por meio de descentralização ao Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos<sup>41</sup>. No caso das autarquias e fundações da administração pública federal, o inciso II do mesmo artigo inova ao determinar que, preferencialmente, o INSS deverá executar essas despesas.

#### **10.6. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL**

Ao tratar da apuração da despesa com pessoal prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 114 do PLDO 2022 exige que sejam incluídas as despesas com contratação de pessoal por tempo determinado e de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, quando caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos. Quanto à contratação de pessoal por tempo determinado, o Projeto não explicita referência à Lei nº 8.745/1993, que trata exatamente das contratações para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público, diferentemente da LDO 2021.

<sup>41</sup> Estrutura integrante da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

De acordo com o art. 114, § 2º, do PLDO 2022, as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado (...) II – quando não caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos, não se constituem em despesas classificáveis no GND 1 e deverão ser classificadas no elemento de despesa “04 – Contratação por Tempo Determinado”. Para maior clareza, melhor seria que, nesse caso, o texto explicitasse a classificação em GND 3 – Outras Despesas Correntes, tal como consta do art. 117, § 3º, da LDO 2021. Observação equivalente vale também para o disposto no § 3º do art. 114 do PLDO 2022, que trata da classificação das despesas de contratação de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros.

## 11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

---

O conteúdo do capítulo IX do PLDO 2022, que se refere à adequação orçamentária das alterações na legislação, mantém basicamente inalteradas as regras vigentes na LDO 2021.

O **art. 123** do projeto trata da **estimativa do impacto das proposições**, sendo estas as disposições mais relevantes:

- a redação do *caput* do art. 123 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 do art. 123 estabelece que cabe ao proponente a elaboração e a apresentação do referido demonstrativo. No mesmo sentido, o § 4º preconiza que a estimativa deve constar da exposição de motivos ou da justificativa da proposição, a depender de sua origem no Executivo ou no Legislativo;
- 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 “a análise das premissas e a pertinência das estimativas”.

Observe-se que o art. 123 e seus parágrafos preconizam a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no início do trâmite das proposições legislativas. A mesma sistemática foi adotada em 2018 pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que editou ato instituindo, como requisito para a apresentação de novos projetos, a instrução relativa ao impacto orçamentário e financeiro. Entretanto, diante das dificuldades e prejuízos à tramitação das matérias, e após protestos e questões de ordem apresentadas pelos deputados, a medida foi revogada em menos de seis meses.

A partir da frustrada experiência relatada, ficou comprovado que exigir a estimativa de impacto no ato da apresentação da proposição legislativa impede liminarmente, ou atrasa, o debate de algumas propostas relevantes que não possam ter seu impacto estimado rapidamente, prejudicando a atuação dos parlamentares e a essência do Poder Legislativo, que é a discussão de ideias capazes de aumentar o desenvolvimento econômico e social e de melhorar o bem estar da sociedade brasileira.

Por diversas vezes, as informações necessárias ao dimensionamento do impacto de propostas legislativas estão disponíveis apenas em órgãos do Poder Executivo. Tanto é que o § 2º do art. 123 repete comando, já tradicional, que possibilita à presidência de órgão colegiado do Legislativo solicitar a órgãos do Executivo, entre outros, subsídios relacionados ao cálculo do impacto associado à matéria em exame no colegiado.

É relevante reforçar que, no caso, bastante frequente, de as informações necessárias ao cálculo do impacto estarem restritas ao Executivo, exigir a prévia apresentação do demonstrativo do impacto inviabiliza a possibilidade de se aplicar a regra citada no parágrafo anterior (§ 2º do art. 123 do PLDO), pois as propostas não poderiam tramitar sem a estimativa e, conseqüentemente, não seriam distribuídas para análise em algum órgão colegiado do Legislativo.

Convém lembrar que usualmente o texto original de uma proposição é alterado por emendas e substitutivos, tornando obsoleta a estimativa original, e que o tempo de trâmite pode ser bastante

alongado, igualmente prejudicando os cálculos iniciais. Ademais, o cálculo da estimativa nos momentos finais do trâmite da proposição atende mais fielmente o objetivo da norma, de obrigar as propostas a retratarem seu impacto fiscal.

Assim, parece ser mais adequado modificar o § 4º do art. 123 do PLDO 2022, e permitir que o demonstrativo de impacto possa ser apresentado, por exemplo, até o último parecer sobre a matéria, em cada Casa Legislativa. Sugere-se, também, substituir a expressão “no Legislativo” para “nos demais casos” a fim de se exigir a estimativa nos projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

Importa registrar que, apesar de essa exigência de apresentação prévia da estimativa de impacto constar da vigente LDO 2021, atualmente ela não está sendo observada nem na Câmara, nem no Senado.

Note-se, ainda, que o texto do PLDO, apesar de requerer do proponente a apresentação da mencionada estimativa, não esclarece o procedimento a seguir no caso de a exigência não ser cumprida.

Por sua vez, **as regras referentes à compensação das proposições** constam do **art. 124 do PLDO 2022**. O texto prevê a necessidade da compensação no caso de o demonstrativo referido no art. 123 apresentar efeito negativo sobre as finanças públicas, em sintonia com disposições da LRF.

O inciso I do art. 124 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. 124, à semelhança do contido no inciso I do art. 14 da LRF<sup>42</sup>, estabelece que a compensação pode ser feita pela demonstração de que a renúncia 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 as 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. Por exemplo, no caso de uma proposição gerar “renúncia” de receita referente a concessões ou a crédito agrícola, a instituição ou ampliação da tributação compensatória poderia ser questionada quanto à legalidade e à legitimidade.

Na segunda alínea, de forma diversa do 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 renúncias, que não se enquadrem no art. 14 da LRF<sup>43</sup>, por meio da redução de despesa.

E a terceira alínea também acrescenta requisito não previsto na LRF ao possibilitar que a comprovação de efeitos financeiros líquidos positivos, e que não prejudiquem o alcance da meta de resultado fiscal, das proposições decorrentes de extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia, ou de instrumentos de transação resolutiva de litígio substitua a compensação.

Já o inciso II do art. 124 (alíneas a e b) do PLDO 2022 institui as condições para se demonstrar a compensação no caso de aumento de despesa. A primeira alínea se refere às despesas obrigatórias de caráter continuado e, na essência, repete o § 2º do art. 17 da LRF<sup>44</sup>, com a diferença de que considera ser suficiente a compensação no exercício em que a proposição entre em vigor e nos dois

42 LRF, art. 14, “I - 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;”

43 O inciso I do § 3º do art. 124 do PLDo 2022 estabelece essa distinção.

44 LRF, art. 17, “§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.”

seguintes, enquanto a LRF requer que as medidas sejam permanentes. Sugere-se ajustar a redação do PLDO ao contido na LRF. A segunda alínea trata das proposições que versam sobre despesas que não são obrigatórias de caráter continuado, nesses casos, atendidos os requisitos do art. 16 da LRF, está dispensada a apresentação de medida compensatória, em consonância com a recente alteração promovida pela Lei nº 14.143/21 na LDO 2021. Tal dispensa contraria o disposto no inciso II do art. 16 da LRF que exige adequação orçamentária e financeira dessas proposições.

O § 4º do art. 124 determina a indicação expressa das medidas de compensação, quando necessárias, na exposição de motivos ou na justificativa da proposta legislativa. Outro aspecto a ser apontado refere-se à vedação da compensação por meio de alusão a lei aprovada ou a outras proposições em tramitação no Congresso Nacional. Dessa forma, o texto prevê ser válida apenas a compensação indicada na mesma proposição geradora do impacto.

Ainda no art. 124, note-se que o disposto nos §§ 5º, 7º e 8º basicamente repete comandos do próprio PLDO 2022 ou da LRF e podem ser suprimidos<sup>45</sup>.

No § 9º, último do art. 124, mantém-se a vigente regulamentação específica para o caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso.

A alínea *b* do inciso III do art. 127 do PLDO 2022 pode ser suprimida sem prejuízos, pois repete o disposto no inciso XIV do art. 167 da Constituição Federal, recém inserido após a aprovação da Emenda Constitucional nº 109/2021.

Outro ajuste indicado quanto à técnica legislativa diz respeito à junção dos §§ 1º e 2º do art. 133 do PLDO, que assim ficaria:

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

*I - vinculação de taxas cobradas pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços ou pelo exercício do poder de polícia;*

*II - alteração de disposições normativas que implique redução da vinculação de recursos.*

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 2022 a exigência limita-se às proposições que reduzam a receita.

Adicionalmente, deve-se citar a não reprodução, no PLDO 2022, 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 em nível federal que possam impactar as finanças dos demais entes federativos.

<sup>45</sup> O § 5º do art. 125 do PLDO repete o § 2º do art. 14 e o § 5º do art. 17, ambos da LRF. O teor do § 7º já está contido no art. 132 do próprio PLDO. Já o § 8º repete os incisos I e II do art. 14 da LRF.

## 12. SALÁRIO MÍNIMO

Os parâmetros econômicos previstos no Anexo IV.1 do PLDO 2022, referente às metas fiscais anuais, indicam o valor do salário mínimo igual a R\$ 1.147,00 para 2022. Para 2023 e 2024, o salário mínimo esperado é de R\$ 1.188,00 e R\$ 1.229,00, respectivamente. Na estimativa do valor do salário mínimo, levou-se em conta a variação esperada do INPC como forma de preservar-lhe o poder aquisitivo, em face do disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal. Esses valores, contudo, são meras expectativas, uma vez que o salário mínimo deve ser fixado em lei,

O Anexo V - Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2022 apresenta os dados sobre o impacto do aumento do salário mínimo e do INPC sobre as despesas da União da forma apresentada na Tabela 12.

**Tabela 12 – 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
<b>I. Arrecadação Previdenciária</b>	15,5	16,7	1,6	18,3
<b>II. Benefícios Previdenciários</b>	262,0	282,9	393,4	676,3
<b>III. Deficit do RGPS (II - I)</b>	246,6	266,2	391,9	658,0
<b>IV. Benefícios Assistenciais</b>	61,7	66,6	-	66,6
IV.1 RMV	0,9	1,0	-	1,0
IV.2 LOAS	60,8	65,6	-	65,6
<b>V. FAT</b>	33,2	37,4	9,9	47,3
V.1 Abono Salarial	18,4	21,1	-	21,1
V.2. Seguro-Desemprego	14,8	16,3	9,9	26,2
<b>Total de Receitas (I)</b>	15,5	16,7	1,6	18,3
<b>Total de Despesas (II+IV+V)</b>	356,9	386,8	403,3	790,1
<b>Total de Resultado (III+IV+V)</b>	341,4	370,1	401,7	771,9

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais – PLDO 2022

Portanto, cada real de aumento no salário mínimo gera uma repercussão fiscal de R\$ 341,4 milhões ao ano relativamente aos benefícios equivalentes a um salário mínimo. Por seu turno, o aumento de 0,1 p.p. do INPC alcança um maior número de beneficiários, o que resulta no impacto líquido de R\$ 771,9 milhões nas contas públicas. Nesse cálculo, não está considerada a repercussão do aumento inflacionário sobre outras receitas que não a contribuição previdenciária.

De acordo com essas informações, o aumento previsto de R\$ 1.100,00 para R\$ 1.147,00 acarreta um impacto líquido de aproximadamente R\$ 33,0 bilhões.

## 13. TRANSPARÊNCIA

---

No tocante à transparência, o PLDO 2022 preservou os principais itens elencados pelo projeto de lei e pela respectiva lei de diretrizes de 2021, com exceção dos dispositivos incluídos em razão da derrubada dos vetos, ao PLDO 2021, operada pelo Congresso Nacional (art. 151, § 1º, inciso I, alíneas “r” e “s”, e art. 158, inciso III). Assim, além de um capítulo específico para o tema, persistem dispositivos esparsos ao longo do projeto originário do Poder Executivo.

A Seção I desse Capítulo abarca os arts. 150 e 151 e versa sobre a publicidade na elaboração, na aprovação e na execução dos orçamentos. Nestes dispositivos, entre outras determinações, foi mantida a obrigatoriedade, nos mesmos moldes das atuais diretrizes (LDO 2021), de o Poder Executivo divulgar os repasses do Fundo Nacional de Saúde às unidades subnacionais.

Todavia, no art. 150, § 1º, II, relativo às divulgações a cargo da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) pertinentes ao projeto de lei orçamentária para 2022, há que se acrescentar citação ao relatório e ao parecer da receita.

Tampouco há menção ao dispositivo vetado nas diretrizes de 2020 (art. 132, § 1º, IV), o qual previa a divulgação do saldo de valores devidos e não repassados pelo Tesouro Nacional a instituições financeiras e ao FGTS, o que acaba por dificultar o acompanhamento da situação obrigacional e o controle social da gestão dessas obrigações, pelo que poderia ser agregado comando nesse sentido.

Cumpram também notar que o endividamento público foi substancialmente elevado, em 2020, assim como também o será em 2021, em decorrência das ações de combate ao coronavírus. Dessa maneira, caberia incluir a exigência de divulgação dos saldos bruto e líquido da dívida global federal, juntamente com o saldo anterior, e os gastos específicos com o combate à pandemia e seus efeitos.

Ainda com relação à Seção I do Capítulo XI do PLDO 2022, é importante destacar a ausência de dispositivos que constaram da LDO 2021: trata-se das alíneas “r” e “s”, do § 1º, do art. 151 da LDO 2021, os quais respectivamente impuseram a divulgação, pelo Poder Executivo Federal, de relatório anual da execução orçamentária do Orçamento Mulher e de demonstrativo que possibilitasse a identificação de programações orçamentárias relacionadas a programas governamentais que adotaram denominação diversa da disposta nos elementos de classificação da lei orçamentária anual. Ademais do prejuízo à transparência em razão da omissão das duas alíneas referidas acima, é válido ressaltar que o Congresso Nacional já se posicionou pela importância dos mecanismos em voga, haja vista a rejeição, em 17/3/2021, dos vetos apostos pelo Presidente da República, o que restabeleceu os dispositivos em comento ao texto da LDO 2021. Neste contexto, mostra-se de bom alvitre inserir as alíneas “r” e “s” ao PLDO 2022, a fim de restabelecer a vontade do Parlamento, quanto aos mecanismos de transparência excluídos em desacordo com anterior deliberação Congressional.

A Seção II versa sobre disposições gerais, nos arts. 152 a 160, valendo destacar a manutenção do artigo ora vigente (art. 161 da LDO 2021 e art. 160 do PLDO 2022) que trata do cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Dessa forma, prosseguem excluídos, no dispositivo sob comento, os investimentos das estatais federais não dependentes, o que certamente reduz o controle social sobre os gastos públicos, sem motivação evidente para tanto, dado o princípio da publicidade que preside a administração pública.

Portanto, seria cabível incluir no cadastro referido no parágrafo anterior as obras constantes do orçamento de investimento dessas estatais, ressalvando-se apenas as omissões devidamente justificadas. Nesse sentido, é importante rememorar liminar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) asseverando que “[...]salvo situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, *caput*, e 5º, incisos XXXIII e LXXII [...]”<sup>46</sup>.

Ainda no contexto da Seção II do Capítulo XI, aponta-se outra ausência no PLDO 2022 cujo dispositivo o Congresso Nacional decidiu por incluir na LDO 2021 ao rejeitar, em 17/3/2021, veto do Presidente da República, qual seja, o inciso III do art. 158 das diretrizes ora vigentes:

*“Art. 158. O Poder Executivo federal adotará providências com vistas a:*

*(...)*

*III - elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres com vistas à apuração e divulgação do Orçamento Mulher.*

Seguindo a mesma lógica relativa às alíneas “r” e “s”, do § 1º, do art. 151 da LDO 2021, sugere-se restabelecer o previsto, pelo inciso III do art. 158 da LDO 2021, no texto do PLDO 2022, em função de o Congresso Nacional já ter se posicionado anteriormente pela importância de o Poder Executivo Federal elaborar a metodologia de acompanhamento das ações voltadas às mulheres.

De forma pontual, a transparência aparece, também, nos arts. 102 e 117 – relativos à divulgação de informações, sobre recursos humanos, em portais da internet específicos dos três Poderes e do Ministério e da Defensoria Públicos da União – e no art. 121 – concernente às políticas de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento.

A regionalização de todas as receitas é essencial para aferição das ações federais que contribuíram para a redução das desigualdades regionais, mediante cotejo com a despesa também regionalizada. Tal informação esteve disponível até meados da década passada. Para que volte a ser divulgada, é imprescindível que se inclua dispositivo pertinente no projeto em exame para que inclusive as receitas não administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal (SRF) também sejam regionalizadas.

A propósito, outra métrica orçamentária e financeira importante para aferição das receitas federais constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, mas ainda ausente desse projeto, é a classificação pelas necessidades de financiamento do setor público. Essa é a classificação empregada para a elaboração dos relatórios bimestrais de receita, mas seu caráter infralegal dificulta a estabilização de padrões consistentes intertemporalmente e entre os diversos órgãos e as várias entidades que empregam essa classificação no âmbito das finanças federais. Assim, a inclusão dessa classificação das receitas representaria avanço institucional, com estabilização de práticas já adotadas sem reconhecimento em lei, e facultaria maior transparência e eficiência na atuação da gestão pública e racionalidade de controles administrativo, judicial e social.

Vale ainda mencionar que, no art. 153, I, do PLDO 2022, sobre divulgações a cargo dos serviços sociais autônomos, falta exigência de consolidação nacional das contribuições arrecadadas por unidades regionais e central.

<sup>46</sup> <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&ext=.pdf>, acesso em 11 mai. 2021.

## 14. DÉBITOS JUDICIAIS

---

O PLDO 2022 apresenta algumas alterações em relação à LDO vigente, no que diz respeito a débitos judiciais.

O art. 27, *caput*, do PLDO, inova ao determinar que a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais a serem incluídos no Projeto de Lei Orçamentária de 2022 seja discriminada também por estatal dependente. Nos §§ 2º e 3º do mesmo artigo, mantém a previsão para que o Conselho Federal de Justiça encaminhe a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais resultantes de causas processadas pela justiça comum estadual a serem incluídos no PLOA 2022, mas excetua a relação dos débitos resultantes de causas processadas pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que passa a ser encaminhada pelo próprio TJDFT.

Pela redação do art.30, os precatórios expedidos pelos tribunais de justiça dos Estados não precisarão mais ser integralmente descentralizados pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento do Poder Judiciário. Conforme prevê o § 2º do dispositivo - não constante da LDO vigente -, a descentralização referente ao pagamento dos precatórios judiciais resultantes de causas processadas pela justiça comum estadual, exceto as do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, será feita pelo Conselho Nacional de Justiça, que se incumbirá de disponibilizar os recursos aos tribunais que proferirem as decisões exequendas.

Outra alteração, inserida no art. 31 do PLDO 2022, refere-se à forma como as unidades orçamentárias do Poder Judiciário discriminarão a relação dos precatórios relativos às dotações a elas descentralizadas. Segundo a proposta, tais unidades deverão discriminar em sistema próprio e, depois, submeter as informações ao SIAFI. No § 1º desse mesmo artigo ainda fica estabelecido que a relação das requisições relativas a sentenças de pequeno valor e o órgão ou a entidade em que se originou o débito serão registradas em sistema próprio das unidades orçamentárias do Poder Judiciário, e não mais no SIAFI como prevê a LDO vigente.

## 15. MEDIDAS DE COMBATE À COVID

A pandemia da COVID-19 continua sendo a maior preocupação das autoridades brasileiras e mundiais, contribuindo para criar incertezas no cenário econômico e fiscal. Medidas restritivas continuam sendo tomadas para combater a propagação do vírus, e ainda não há uma data definida para quando se dará uma ampla cobertura pelas vacinas. Espera-se que com o avanço da vacinação haja diminuição de casos e de óbitos, contribuindo para uma expectativa otimista em relação ao restante de 2021 e para 2022.

Diante desse cenário, o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO (Anexo V) anuncia que a pandemia da COVID-19 também estende seus efeitos aos riscos específicos tratados no referido anexo e que o atual estágio da crise ainda gera elevada incerteza que impede a previsão dos seus efeitos para 2022.

Os riscos podem ser ampliados, citando como exemplos a maior inadimplência de dívidas, elevação do pagamento de honras de garantias pela União, deterioração da situação financeira dos entes subnacionais e suas consequências sobre a União<sup>47</sup>. A situação das finanças públicas, que estava longe de ser robusta em 2020, estará mais fragilizada, o que dificultará ainda mais a capacidade de endividamento da União para se financiar e para auxiliar os entes federados.

Observa-se que o principal risco advém da redução na arrecadação, caso o cenário fiscal no ano corrente se mantenha em recessão com o prolongamento da crise gerada pela pandemia e com potencial aumento da inadimplência. Para 2022, o governo não apresentou cenários com impactos de uma recessão no ano corrente em comparação com a base utilizado no projeto e seus efeitos sobre os anos posteriores, tendo em vista a alteração da base de tributação projetada<sup>48</sup>.

Este é um cenário que, embora indesejado e incerto, não pode deixar de ser considerado nesta etapa de planejamento dos gastos governamentais para 2022, sem prever os riscos que podem afetar a despesa e a dívida pública<sup>49</sup> em função da repercussão futura dos efeitos da COVID<sup>50</sup>.

O PLDO 2022 não enuncia como prioridade (art. 4º) o enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais da pandemia do COVID e não trata da hipótese de decretação de calamidade de âmbito nacional prevista no art. 167-B da Constituição (EC 109, de 2021).

Havendo decreto de calamidade de âmbito nacional em 2022 (art. 49, XVIII), a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações (art. 167-B a 167- G), com o acionamento “automático” das vedações e suspensões inseridas pela EC 109<sup>51</sup> no art. 167-A.

47 O Anexo V do PLDO 2022 cita como risco a adesão dos entes nos termos da LC nº 173/2020 e da LC nº 178/2021, com impactos estimados para 2022 em R\$ 12,7 bilhões.

48 O PLDO 2021 simulou diferentes cenários considerando-se os efeitos da pandemia para a tributação projetada, para o déficit primário e para a Dívida Bruta do Governo Geral. Para 2022, foi apresentado um espectro de cenários alternativos para receita líquida.

49 O Anexo V do PLDO 2022 apresenta um espectro de cenários alternativos para despesas totais (função da inflação) e para o resultado primário, bem como testes de estresse, de forma a avaliar os efeitos potenciais sobre os indicadores de endividamento bruto e líquido.

50 Em 2020, houve a diminuição do prazo médio para o resgate dos títulos público que passou de 5 anos, em 2019, para 2 anos em setembro e outubro de 2021, recuperando-se em seguida, chegando a 3,1 anos em dezembro. De acordo com o Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2020. Isto aconteceu em função do contexto de incertezas, aversão ao risco e elevada inclinação da curva de juros. Os efeitos do combate à pandemia também se refletiram nos índices de preços, o que levou o Banco Central a elevar a taxa SELIC de 2,00% a.a. para 4,25% a.a., o que não ocorria desde julho de 2015, quando a taxa passou de 13,75% a.a. para 14,25% a.a. Neste PLDO 2022 o governo apresentou, para fins de cálculo do Teto de Gastos, a projeção do IPCA (julho de 2020 a junho de 2021) em 7,14%, sendo que o centro da meta de inflação é de 3,75%, vislumbrando um esforço maior da autoridade monetária. Por outro lado, a elevação da taxa SELIC vai-se refletir no aumento do custo da dívida.

51 As disposições inseridas para a chamada cláusula de calamidade pública (nacional) pela EC 109, de 2021 derivam da experiência do início da pandemia em 2020, que exigiu a suspensão do cumprimento de algumas regras fiscais, viabilizada por diversos instrumentos: decisão judicial sustentando a aplicação de normas reguladoras de menor hierarquia; EC nº 106/2020 (EC do Orçamento de Guerra), LC 173/2020 (que, entre outros, alterou a LRF). Ao longo de 2020 o Poder Executivo editou uma série de Medidas Provisórias que totalizaram R\$ 604,7 bilhões, dos quais R\$ 524 bilhões foram pagos em 2020, para a abertura de créditos extraordinários destinados a financiar despesas como

Nessa hipótese, diversas disposições das diretrizes orçamentárias seriam afetadas ou afastadas, como as relativas à: i) adequação orçamentária decorrente das alterações na legislação; ii) despesas com pessoal e encargos sociais e aos benefícios aos servidores, aos empregados e a seus dependentes; iii) regra de ouro (inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição) e as respectivas dotações condicionadas e iv) cumprimento das metas fiscais.

Em substituição à LDO, os arts. 167-B a 167-F disciplinariam o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades decorrentes de estado de calamidade pública de âmbito nacional. As proposições legislativas, bem como os atos do Poder Executivo que tenham por objetivo o combate à calamidade, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (art. 167-D). Afastam-se as exigências legais especialmente dispostas na LRF e LDOs, em face da temporariedade das medidas de enfrentamento da calamidade.

O art. 167-E dispensa o cumprimento da regra de ouro durante o exercício financeiro em que for declarada calamidade pública de caráter nacional. O afastamento da regra de ouro possibilita aumentar despesas correntes com novas operações de créditos (aumento do endividamento).

Ademais, o art.65 da LRF, além de abranger diversas situações fiscais relativas à decretação do estado de calamidade pública, dispensa o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho disciplinados nas diretrizes orçamentárias.

Para o exercício de 2021, o Presidente da República não indica que solicitará ao Congresso Nacional nova decretação de calamidade. Ademais, considerando o nível de detalhamento da EC 109 para a concessão do auxílio emergencial e para o afastamento das regras fiscais ( art. 3º) e pela inserção da autorização para o uso do superavit financeiro dos fundos, com algumas exceções, no atual período de pandemia e até 2023 (art. 5º), bem como as alterações promovidas na LDO 2021 pela Lei nº 14.143, de 21 de abril de 2021<sup>52</sup>, para dispensar da meta fiscal as despesas com saúde com os programas Proponampe e BEm, pode-se supor que a necessidade de decretação de calamidade pública fica atenuada nos próximos meses do corrente exercício<sup>53</sup>.

Por fim, há de se discutir medidas de reestruturação das contas públicas, como a reforma tributária (PECs 45 e 110, de 2019 e Projeto de Lei nº 3.887, de 2020) e o plano de redução de benefícios e incentivos fiscais (art. 115 do ADCT incluído pela EC 109, de 2021), que o Presidente da República deverá encaminhar ao CN até 15 de setembro de 2021, acompanhado dos respectivos projetos de lei. Tais iniciativas poderão dar condições de se conceber um plano nacional de enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais após o arrefecimento da crise sanitária da COVID-19, momento em que será necessário viabilizar fontes recursos tanto para atender a forte pressão por gastos (mesmo de caráter temporário) bem como para sinalizar um ajuste fiscal com vista a sustentabilidade da dívida pública.

o Auxílio Emergencial (R\$ 293 bilhões pagos), Auxílios Financeiros a Estados, Distrito Federal e Municípios (R\$ 75 bilhões), para o Programa de Benefício Especial de Manutenção do Emprego e da Renda (R\$ 33 bilhões) e para Saúde – assistência e vacina (R\$ 70,8 bilhões).

52 Art. 2º ...§ 2º No exercício de 2021, não serão contabilizados na meta de resultado primário de que trata este artigo os créditos extraordinários voltados às seguintes despesas: I - ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia; II - Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e III - Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem).

53 Até 25.04.2021, o governo editou 5 medidas provisórias de crédito extraordinário para o enfrentamento da pandemia. MP nº 1037 para pagamento do Auxílio Emergencial Residual em 2021, no montante de R\$ 42,6 bilhões; MPs nº 1032, 1041 e 1043, num total de R\$ 10,9 bilhões destinadas à saúde; e a MP nº 1044, que destina 10,0 bilhões para o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm). Os restos a pagar e os créditos extraordinários reabertos em 2021 derivados do enfrentamento da COVID no ano anterior estão estimados em R\$ 31,6 bilhões, que inclui pagamentos de atrasados do auxílio emergencial, R\$ 19,9 bilhões para vacinas e R\$ 1,6 bilhões para custear o ingresso do Brasil na Covax Facility da OMS.

