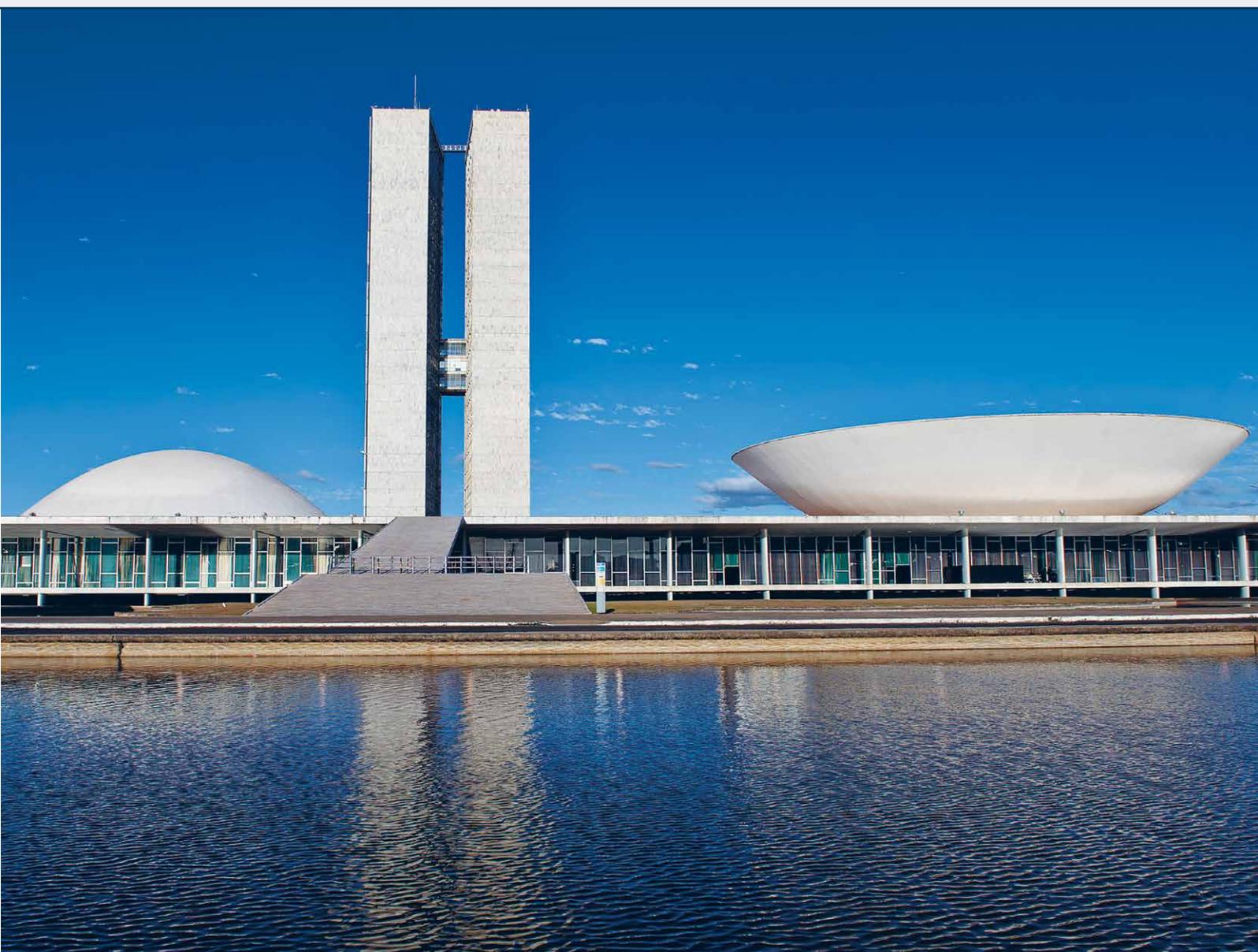


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2023

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2024

PLN Nº 4/2023



Acesse o PLDO/2024 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/156890>

Consultorias de Orçamentos na internet: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao> e <http://www12.senado.gov.br/orcamento>

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Senador Rogério Carvalho
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Senador Chico Rodrigues
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Deputado Sóstenes Cavalcante
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Maria do Rosário
2º Secretária

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Deputado Lucio Mosquini
4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2023

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Luz

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

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

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Bruno Rocha

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

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

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Otávio Gondim (Coordenação - Senado Federal), Rafael Araujo (Coordenação - Câmara dos Deputados), Antônio D'Ávila, Eduardo Rodriguez, Eugênio Greggianin, Mario Gurgel, Maurício Macêdo, Rafael Fraia, Sérgio Tadao, Tarcísio Barroso

Formatação: Priscilla Paz | Conorf – Senado Federal

APRESENTAÇÃO

Esta Nota Técnica Conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (PLDO 2024) - PLN nº 4/2023-CN, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 149, de 14 de abril de 2023.

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 atual regime fiscal e adequação à proposta de novo arcabouço fiscal (PLP nº 93/2023); adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, entre outros.

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

Art. 154. ...

[...]

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

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

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

Flavio Luz

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle¹

Bruno Rocha

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

¹ Autores: Otávio Gondim (Coordenador Senado Federal), André Burello, Eduardo Rodriguez, Fernando Moutinho, Fernando Veiga, Helena Assaf, João Barbosa, João Pederiva, Joaquim Ornelas, Juci Melim, Luciano Gomes, Luiz Gonçalves, Maurício Macêdo, Rafael Fraia, Renan Milfont, Rita Santos, Robison Gonçalves, Tarcísio Barroso e Vincenzo Papariello.

² Autores: Rafael Araujo (Coordenador Câmara dos Deputados), Antonio D'Ávila, Eugênio Greggianin, Graciano Rocha, Hélio Tollini, Márcia Rodrigues Moura, Mário Gurgel, Tiago Almeida, Túlio Cambraia, Vinicius Ribeiro e Wellington Araujo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 1

SUMÁRIO | 2

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 4

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO | 9

2. METAS FISCAIS | 12

2.1. ANÁLISE JURÍDICA DAS METAS FISCAIS | 12

2.2. ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS | 16

3. ANEXO DE RISCOS FISCAIS | 21

4. TETO DE GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO O ATUAL REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016) | 24

4.1. VISÃO GERAL | 24

4.2. REGRAS GERAIS PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LOA 2024 | 25

4.3. DEFINIÇÃO DO ÍNDICE DE CORREÇÃO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS PARA 2024 | 27

4.4. PROJEÇÃO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS PARA 2024 | 27

4.5. DINÂMICA DAS DESPESAS NO PERÍODO 2023-2026 | 29

5. DA LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO) | 30

6. NOVO ARCABOUÇO FISCAL (EC nº 126/2022 e PLP nº 93/2023) | 32

6.1. TETO DE GASTOS DA UNIÃO | 32

6.2. RESULTADO PRIMÁRIO | 34

6.3. TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA | 35

6.4. MONTANTE DOS INVESTIMENTOS | 36

6.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 36

7. REGRA DE OURO | 38

8. EXCLUSÃO DE RECEITAS E DESPESAS DOS ORÇAMENTOS | 40

9. PRIORIDADES E METAS | 44

10. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 47

10.1. PROGRAMAÇÕES ACRESCIDAS POR EMENDAS | 47

10.2. PROCEDIMENTOS E PRAZOS DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS | 49

11. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS | 51

11.1. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO | 51

11.2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 53

12. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 56

13. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E DOS CRÉDITOS ADICIONAIS | 58

13.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO | 58

13.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS | 58

14. DESPESAS COM PESSOAL | 62

14.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS | 62

14.2. REQUISITO PARA AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS RELACIONADAS AO AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 64

14.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS | 64

14.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL | 64

15. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 66

16. IMPACTO FISCAL DECORRENTE DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO | 69

17. TRANSPARÊNCIA | 70

18. DÉBITOS JUDICIAIS | 72

19. ESFERA ORÇAMENTÁRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS | 78

20. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA | 80

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

1. **Parâmetros Macroeconômicos.** O cenário macroeconômico projetado para elaboração do PLDO 2024 prevê crescimento econômico de 1,61% em 2023 e de 2,3% ou mais em cada ano do próximo triênio. No entanto, a expectativa de mercado é de crescimento de 1,0% para 2023 e de, no máximo, 1,8% no período 2024-2026. Assim, recomenda-se cautela na análise do PLDO 2024, uma vez que a taxa de crescimento do PIB tem repercussões importantes sobre a elaboração dos orçamentos, especialmente no que se refere às projeções das receitas. A proposta ainda estima, para 2023, IPCA de 5,31% e INPC de 5,16%, enquanto as projeções de mercado apontam, respectivamente, para 6,05% e 5,5%. Taxas de inflação maiores podem aumentar as projeções de receitas e despesas, com destaque para aquelas indexadas ao INPC (previdenciárias, assistenciais e trabalhistas).
2. **Metas Fiscais.** A meta proposta para 2024 é zerar o déficit primário no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Essa meta admite intervalo de tolerância e será considerada cumprida caso o resultado primário se situe entre déficit de R\$ 28,8 bilhões (-0,25% do PIB) e superávit de R\$ 28,8 bilhões (+0,25% do PIB). Mantém-se disposição da LDO vigente que exclui dessa meta as operações a que se referem os §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (utilização de direitos líquidos e certos dos credores, decorrentes de decisão judicial ou reconhecidos pela administração pública, para quitar obrigações junto à União). A meta para as estatais federais integrantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG) é de resultado negativo de R\$ 7,3 bilhões em 2024 (0,06% do PIB). Considerando a projeção de déficit primário de R\$ 6,0 bilhões (0,05% do PIB) para o conjunto formado por Estados, Distrito Federal e Municípios, espera-se que o setor público consolidado não financeiro apresente déficit de R\$ 13,3 bilhões (0,12% do PIB).
3. **Riscos Fiscais.** Sobre riscos gerais, destacam-se os relativos ao aumento do salário mínimo e do INPC. Cada real de aumento no salário mínimo resulta em impacto fiscal de R\$ 368,5 milhões (projeção que abrange apenas benefícios igual ao salário mínimo); o aumento de 0,1 p.p. no INPC, por sua vez, gera impacto fiscal de R\$ 961,1 milhões (projeção que abrange também benefícios de valor superior ao salário mínimo). Sobre os riscos específicos, destacam-se as demandas judiciais nas quais atua a Advocacia Geral da União (AGU). As ações classificadas como de risco possível alcançaram o valor de R\$ 2.741,8 bilhões em 2022, apresentando acréscimo nominal de R\$ 1.481,4 bilhões (117,5%) em relação ao observado em 2021. Já as ações de risco provável totalizaram R\$ 1.016,9 bilhões em 2022, aumento de R\$ 145,0 bilhões (16,6%) em relação a 2021. Segundo consta do Anexo de Riscos Fiscais, “o principal motivo para a elevação expressiva nos impactos projetados foi a reclassificação de ações judiciais promovida pela nova Portaria Normativa AGU nº 68/2022”.
4. **Teto de Gastos da União.** Projeta-se que o teto de gastos disposto na EC nº 95/2016 (somatório dos limites individualizados) aplicável ao exercício financeiro de 2024 alcançará o montante de R\$ 1.870,9 bilhões. Nesse cálculo, foram considerados estimativa de 5,31% para o IPCA acumulado no período de janeiro/2023 a dezembro/2023, bem como ajuste decorrente da diferença entre o percentual adotado durante a elaboração da LOA 2023 (7,2%) e a variação efetivamente observada ao final do ano de 2022 (5,79%). Para fins da atualização desse teto, excluem-se R\$ 145,0 bilhões da base de cálculo em virtude de a EC nº 126/2022 permitir expansão das despesas primárias nesse valor somente no exercício financeiro de 2023.

- 5. Novo Arcabouço Fiscal.** O Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023 (PLP nº 93/2023) pretende instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022 (EC nº 126/2022). Resumidamente, referido projeto de lei propõe regras relativas ao teto de gastos para as despesas primárias da União (inclusive crescimento real anual), à meta de resultado primário e à limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). A nova regra do teto adota, de forma geral, a estrutura do regime vigente, embora passe a se aplicar apenas às dotações autorizadas, e não mais sobre as despesas pagas e demais operações que afetam o resultado primário. Uma novidade a destacar é o método de correção da despesa, que passa a prever, além da atualização monetária pela aplicação do IPCA, crescimento real correspondente a 70% da variação real da receita, com reajuste mínimo de 0,6% e máximo de 2,5%. Ademais, a regra é modificada em função do não cumprimento da meta de resultado primário do exercício anterior, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância (-0,25% do PIB). Nesse caso, o crescimento real da despesa cai de 70% para 50% da variação real da receita.
- 6. Regra de Ouro.** O PLDO 2024 admite a inclusão na LOA 2024 de operações de crédito excedentes ao limite estabelecido no art. 167, caput, inciso III, da Constituição, bem como de despesas correntes por elas suportadas, condicionadas à aprovação de projeto de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional. O Anexo de Riscos Fiscais, contudo, prevê o cumprimento da regra de ouro, ainda que por pequena margem (R\$ 22,0 bilhões), em cada ano do triênio 2024-2026. De todo modo, referido anexo menciona que o cenário base, que contempla estimativas preliminares, apoiado em hipóteses simplificadas, “deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias”.
- 7. Exclusão de receitas e despesas dos orçamentos da União.** Diferentemente da LDO 2023, o projeto de lei prevê que determinadas receitas e despesas, nos casos em que as operações não envolvem movimentação de recursos financeiros, não sejam incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme disposto no art. 6º, § 1º, incisos IV (despesa com capitalização de empresas e integralização de cotas de fundos) e V (despesas e receitas no âmbito dos encontros de contas a que se referem os §§ 11 de 21 do art. 100 da Constituição). Contudo, a indispensabilidade de movimentação de recursos financeiros para caracterizar os eventos orçamentários certamente deve ser considerada com suficiente prudência para que não se deixe de observar a necessária autorização legislativa, no âmbito dos orçamentos anuais, para a aquisição de utilidades para a administração pública (serviços, bens e direitos) ou a satisfação de suas obrigações. É relevante destacar que os encontros de contas mencionados podem abranger créditos da União relativos a receitas tributárias e previdenciárias. Então, caso esses créditos possam simplesmente ser compensados com obrigações da União, sem trânsito pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, além da perda de transparência sobre a gestão dos recursos públicos, inevitavelmente haverá impactos sobre os montantes referentes à repartição tributária, à vinculação de recursos e à receita corrente líquida.
- 8. Prioridades e Metas.** As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2024 constarão da Lei do Plano Plurianual 2024-2027, como costuma ocorrer no primeiro ano de mandato presidencial, e deverão ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos. As despesas correspondentes às prioridades e metas deverão ser evidenciadas tanto no PLOA 2024 quanto na respectiva Lei, bem como ser acompanhadas de projeções de médio prazo. O PLDO 2024 preceitua que, de 2024 a 2026, no mínimo 9,2% das despesas discricionárias devem ser anualmente destinadas a investimentos

em andamento, contra 8,8% na LDO 2023. Tomando o percentual aludido e considerando as projeções do Anexo IV para as despesas discricionárias, a alocação mínima para os investimentos em andamento financiados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social será de R\$ 17,4 bilhões em 2024, R\$ 17,7 bilhões em 2025 e R\$ 15,7 bilhões em 2026, a preços constantes de 2023.

9. **Orçamento Impositivo.** O projeto de lei prevê que o PLOA 2024 deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas individuais e de bancada estadual (impositivas), as quais deverão ser classificadas com indicadores de resultado primários específicos (RP 6 e RP 7). O montante destinado a essas emendas será equivalente ao valor de execução obrigatória do exercício de 2023, corrigidos pelo IPCA medido em 2023. Com base na projeção de 5,31% para o IPCA, constante do PLDO 2024, os valores alcançarão R\$ 22,4 bilhões para emendas individuais e R\$ 8,1 bilhões para emendas de bancada estadual. Contudo, aprovado o novo arcabouço fiscal, os limites passarão a corresponder a 2% da RCL de 2022 para emendas individuais (R\$ 25,1 bilhões) e 1% da RCL de 2023 para emendas de bancada estadual (valor estimado em R\$ 12,5 bilhões).
10. **Transferências ao setor privado.** Nas transferências ao setor privado, destacam-se os seguintes pontos: (i) caracterização das entidades beneficentes passa a observar a LC nº 187/2021, que revogou a Lei nº 12.101/2009; (ii) transferência de recursos correntes no âmbito de contratos de gestão restrita às organizações sociais (OS), regidas pela Lei nº 9.637/1998; e (iii) previsão da execução de despesas de capital para realização de reformas necessárias à prestação dos serviços pactuados.
11. **Transferências voluntárias.** Destacam-se os seguintes pontos em relação a transferências voluntárias: (i) manutenção do dispositivo de verificação da regularidade fiscal dos entes da Federação apenas no momento da formalização do convênio, sendo dispensada no momento dos desembolsos; (ii) retirada dos dispositivos que dispensam 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. 90, § 4º, da LDO 2023); (iii) o PLDO mantém a possibilidade de “condições suspensivas” na celebração dos convênios, cujos prazos resolutivos são remetidos à regulamentação do Poder Executivo; e (iv) assim como na LDO vigente, o PLDO admite o comprometimento de recursos ainda que, por ocasião da celebração do ajuste, o beneficiário das transferências a serem efetuadas não demonstre a especificação técnica do objeto ou mesmo sua factibilidade em termos de política pública, execução técnica ou impacto ambiental.
12. **Execução Provisória.** O texto do projeto, em geral, repete as disposições constantes da LDO 2023. Dentre as novidades, cabe destacar a ausência da hipótese de execução provisória de dotações destinadas a abrigar despesas decorrentes do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (encontro de contas). Isso está relacionado ao fato de o projeto de lei propor a exclusão dessas despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 6º, § 1º, inciso V). Com relação à execução duodecimal (um doze avos do previsto no PLOA multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da LOA), o projeto mantém a possibilidade de execução de despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, além das despesas correntes de caráter inadiável.
13. **Contingenciamento.** O PLDO 2024 apresenta em seu Anexo III o rol de despesas que não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), nos termos do disposto no § 2º do art. 9º da LRF: as primárias obrigatórias e as financeiras. Referido anexo,

portanto, não define qualquer despesa discricionária que deva ser protegida do contingenciamento.

14. **Alterações Orçamentárias.** O PLDO 2024 estabelece que as alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares e especiais deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário e com o teto de gastos da União. Logo, eventuais ampliações nas dotações de despesas primárias consideradas na meta devem estar abrigadas em espaço fiscal indicado na avaliação bimestral de receitas e despesas primárias ou amparadas por cancelamentos compensatórios.
15. **Despesas com pessoal e benefícios.** O PLDO 2024 autoriza a criação de cargos, funções e gratificações, desde que não haja aumento de despesas, o provimento em cargos efetivos e empregos vagos, a contratação de pessoal por tempo determinado, a criação de cargos, funções e gratificações com limite orçamentário, a reestruturação de carreiras sem aumento de despesa, o provimento de cargos em comissão existentes, a revisão geral anual. O PLDO 2024 também dispõe sobre o controle dos gastos com pessoal, define o que deve ser considerado despesa com pessoal, determina limites financeiros para essas despesas, institui anexo específico da lei orçamentária para identificar claramente autorizações que alterem as dotações das despesas com pessoal, e restringe o reajuste de benefícios a percentual não superior à variação acumulada do IPCA. Por fim, define que, para fins do disposto na LRF, devem ser incluídas na apuração da despesa com pessoal, desde que caracterizem a substituição de militares, servidores ou empregados públicos, aquelas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado e à contratação de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros. Adicionalmente, dispõe que a contratação de pessoal temporário deve ser contabilizada como “GND 1 - pessoal e encargos sociais” apenas se implicar a substituição de militar, servidor ou empregado público.
16. **Adequação de Proposições Legislativas.** O PLDO 2024 simplificou as regras sobre o impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas e atos infraleais que constaram das leis de diretrizes orçamentárias anteriores, aproximando-as daquelas existentes na LRF, principalmente no que diz respeito às medidas compensatórias estabelecidas em seus arts. 14 a 17. Assim, de modo a conferir maior segurança jurídica, foram suprimidas menções a atos que importem, “direta ou indiretamente”, renúncia ou aumento de despesa, expressões de conteúdo aberto previstas em LDOs anteriores. Além disso, repetiu-se norma restritiva à renúncia de receitas, que só poderá ser estabelecida para o período máximo de 5 anos. Por fim, a instituição ou majoração de tributo vinculado está condicionada à demonstração da sua necessidade para provimento dos serviços públicos a que se vinculam ou para o regular exercício do poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.
17. **Salário Mínimo.** O valor do salário mínimo previsto para 2024 é de R\$ 1.389, resultante da correção do valor de R\$ 1.320, em vigor a partir de 1º de maio de 2023, corrigido pela inflação de 5,16% projetada para 2023, 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.
18. **Transparência.** O PLDO 2024, sem alterações substantivas em relação às diretrizes vigentes, versa a respeito de divulgação de informações sobre: (i) órgãos e entidades governamentais e privadas beneficiados por transferências de recursos federais; (ii) contratos e entes contratados; (iii) remuneração, subsídio, provento ou pensão recebidos por membros de Poder e ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, por inativos e por pensionistas; (iv) informações sobre elaboração, aprovação e execução dos orçamentos de 2024 e sobre avaliação quadrimestral do cumprimento de metas fiscais em audiência pública a ser realizada na CMO;

(v) execução física e financeira de convênios ou instrumentos congêneres; (vi) relatórios quadrimestrais de gestão fiscal; e (vii) empréstimos do Tesouro Nacional a bancos oficiais federais. O PLDO 2024 atribui ao Poder Executivo elaborar: (i) metodologia de acompanhamento e avaliação e designação de órgãos responsáveis pela supervisão de benefícios tributários, financeiros e creditícios; e (ii) metodologia de acompanhamento dos programas e das ações destinados às mulheres. Como indicações de aperfeiçoamento à proposta original, cabe: (i) maior divulgação sobre arrecadação e eventuais renúncias de receitas por parte do Sistema S e de entidades de fiscalização profissional que arrecadam tributos; (ii) incluir investimentos das estatais não dependentes no mesmo cadastro informatizado destinado às obras e serviços de engenharia dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para consulta com acesso público.

19. *Precatórios.* O PLDO 2024 propõe algumas mudanças em relação à LDO vigente, das quais se destacam: (i) exclusão da lei orçamentária dos valores relacionados a compensações realizadas com fundamento nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal (encontros de contas); (ii) priorização de pagamento, em relação aos precatórios pendentes de anos anteriores, dos chamados precatórios superpreferenciais, devidos a credores com idade a partir de 60 anos, ou que sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, até o valor de 180 salários mínimos; e (iii) maior especificação do conjunto de informações a serem prestadas pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril e encaminhamento, até 31 de janeiro de 2024, de lista unificada que contenha eventuais alterações na relação de precatórios apresentados naquela data.

20. *Esfera orçamentária das empresas estatais.* As empresas estatais integrantes da administração pública federal podem pertencer a qualquer das esferas orçamentárias, a depender de sua área de atuação e de estarem ou não classificadas como dependentes, nos termos do disposto no art. 2º, caput, inciso III, da LRF. Tratando-se de estatal não dependente, seus investimentos devem ser incluídos no orçamento de investimento (esfera I). Encontrando-se, porém, na condição de estatal dependente, suas receitas e despesas, não apenas os investimentos, devem constar do orçamento fiscal (esfera F) ou do orçamento da seguridade social (esfera S). As empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social se submetem, em geral, às restrições impostas aos órgãos da administração direta e às fundações e autarquias. O PLDO 2024 mantém a previsão de que uma empresa estatal integrante da esfera F ou S, pode apresentar plano de sustentabilidade econômica e financeira com vistas à revisão de sua classificação de dependência. Deverá, contudo, permanecer na esfera a que pertence durante a vigência do plano (art. 6º, § 3º). Uma vez que a empresa estatal já integre o orçamento de investimento, poderá continuar nessa condição ainda que tenha recebido transferência da União para o atendimento de suas necessidades (pessoal, custeio em geral e despesa de capital), desde que possua plano de equilíbrio econômico-financeiro aprovado e vigente e observe o teto salarial (art. 51, § 6º).

21. *Fundo Especial de Financiamento de Campanha.* Para 2024, o projeto prevê que as despesas relativas ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) não superem o valor autorizado em 2022 para despesas da mesma natureza, R\$ 4.962 milhões, e que se constitua de: (i) valor correspondente à compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária em 2016 e 2017, atualizada pelo INPC (art. 16-C, inciso I, da Lei nº 9.504/1997 c/c art. 3º da Lei nº 13.487/2017); e (ii) parte da reserva de contingência para financiar as emendas de bancada estadual impositivas (art. 3º da EC nº 100/2019). A inovação proposta coincide com preocupação expressa pelo Congresso Nacional na LDO 2022, que aprovou emenda com teor semelhante, limitando o valor do FEFC.

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO

O conflito no leste europeu, que abalou as economias mundiais a partir do início de 2022, quando se começava a vislumbrar uma recuperação dos efeitos negativos da pandemia da Covid-19, continua a reverberar em 2023. Além disso, uma nova fonte de atenção surgiu com a quebra de bancos regionais nos Estados Unidos, seguida de dificuldades em bancos europeus. Internamente, desde o último trimestre de 2022, os indicadores sinalizam desaceleração da atividade econômica, com reflexos no mercado de trabalho. O processo de desinflação da economia brasileira vem se consolidando nos últimos meses, embora os índices de preços ao consumidor ainda se encontrem em patamares relativamente elevados.

Segundo o IBGE³, o Produto Interno Bruto (PIB) recuou 0,2% no quarto trimestre de 2022 frente ao trimestre anterior e encerrou o ano com crescimento de 2,9% em relação a 2021. Pelo lado da oferta, esse desempenho no ano é a composição de resultados positivos nos Serviços (+4,2%) e na Indústria (+1,6%) e de retração da Agropecuária (-1,7%)

Sob a ótica da demanda, ao longo de 2022, a Formação Bruta de Capital Fixo avançou 0,9%, o Consumo das Famílias cresceu 4,3% e o Consumo do Governo cresceu 1,5%. No setor externo, as Exportações de Bens e Serviços aumentaram 5,5%, ao passo que as Importações de Bens e Serviços avançaram 0,8%.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgada em 28/04/2023 pelo IBGE⁴, mostram que a taxa de desocupação fechou o primeiro trimestre de 2023 em 8,8%, tendo registrado aumento de 0,9 ponto percentual (p.p.) em relação ao trimestre anterior. Esse aumento da desocupação no primeiro trimestre do ano é uma característica do comportamento sazonal dessa série. No trimestre, houve aumento de 860 mil pessoas à procura por trabalho, fazendo com que o total de pessoas nessa situação chegasse a 9,4 milhões. No mesmo período, houve redução de 1,5 milhão no número de pessoas ocupadas (contração de 1,6%), totalizando 97,8 milhões de pessoas nessa situação.

O total de trabalhadores por conta própria com CNPJ diminuiu 8,1%, o que equivale a menos 559 mil pessoas. O número de empregados com carteira assinada no setor privado ficou estável e a taxa de informalidade foi de 39,0% da população ocupada (ou 38,1 milhões de trabalhadores informais), próximo dos 38,8% do trimestre anterior. O contingente de pessoas fora da força de trabalho no primeiro trimestre de 2023 foi estimado em 67,0 milhões de pessoas, um incremento de 1,1 milhão de pessoas (1,6%) frente ao trimestre anterior. Já a população desalentada manteve-se estável no trimestre, no patamar de 4,6 milhões de pessoas.

O rendimento real habitual (R\$ 2.880) ficou estável frente ao trimestre anterior mas cresceu 7,4% no ano. A massa de rendimento real habitual, estimada em R\$ 277,2 bilhões, também ficou estável frente ao trimestre anterior, mas cresceu 10,8% na comparação anual.

3 IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias. PIB varia -0,2% no quarto trimestre e fecha 2022 em 2,9%. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36372-pib-varia-0-2-no-quarto-trimestre-e-fecha-2022-em-2-9>. Acesso em: 02 maio 2023.

4 _____. Agência IBGE Notícias. Com taxa de 8,8%, desemprego cresce no primeiro trimestre de 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36780-com-taxa-de-8-8-desemprego-cresce-no-primeiro-trimestre-de-2023>. Acesso em: 02 maio 2023.

Quanto à inflação, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo 15 (IPCA-15)⁵, divulgado em 26/04/2023 pelo IBGE, registra alta de 2,59% no ano e de 4,16% em doze meses, abaixo dos 5,36% medidos nos doze meses imediatamente anteriores⁶. Já o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M)⁷ acumula taxa de -0,75% no ano e de -2,17% em doze meses⁸.

Na reunião do dia 03/05/2023⁹, o Comitê de Política Monetária (Copom) decidiu manter a taxa básica de juros em 13,75% a.a. (patamar que prevalece desde agosto de 2022), considerando o cenário externo adverso, que envolve dificuldades financeiras de bancos nos EUA e na Europa, e um conjunto de indicadores da atividade econômica doméstica, especialmente o IPCA. Este indicador é utilizado na definição da meta de inflação, atualmente fixada em 3,25%, com margem de tolerância de 1,5 p.p. para mais ou para menos.

As reservas internacionais atingiram US\$ 345,7 bilhões em abril de 2023, o que representa aumento de US\$ 21,0 bilhões em relação ao fim de 2022. A taxa nominal de câmbio ao fim abril de 2023 era de US\$ 5,251, que mostra leve depreciação (0,5%) na comparação com o valor de dezembro de 2022 (US\$ 5,278).

1.1. PARÂMETROS ESTIMADOS PARA OS EXERCÍCIOS DE 2023 A 2026

O cenário do primeiro trimestre de 2023 sugere tendência de desaceleração da economia e deflação, ainda que o nível de inflação esteja em patamar relativamente elevado. Vale notar que esses números não capturam a adoção de medidas como, por exemplo, a proposta do novo arcabouço fiscal.

Os parâmetros econômicos, como a expectativa de inflação, o crescimento do PIB, a massa salarial, as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receitas quanto de despesas.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância, contendo as estimativas disponíveis no PLDO 2024, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (1º bimestre/2023) e no Relatório Focus de 28/04/2023, divulgado pelo Banco Central do Brasil em 02/05/2023.

5 Para o cálculo do IPCA-15, os preços foram coletados no período de 16 de março a 13 de abril de 2023 (referência) e comparados com aqueles vigentes de 11 de fevereiro a 15 de março de 2023 (base). O indicador refere-se às famílias com rendimento de 1 a 40 salários mínimos e abrange as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador e Curitiba, além de Brasília e do município de Goiânia. A metodologia utilizada é a mesma do IPCA, salvo quanto ao período de coleta dos preços e à abrangência geográfica.

6 IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Agência IBGE Notícias*. Prêvia da inflação fica em 0,57% em abril. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36749-previa-da-inflacao-fica-em-0-57-em-abril>. Acesso em: 02 maio 2023.

7 O IGP-M é calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Trata-se de uma ponderação de três outros índices: o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA), que mede a variação de preços no atacado; o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), que mede a variação de preços no varejo; e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), que mede a variação de preços no setor da construção civil. O IGP-M é considerado um dos índices mais amplos para medir a inflação, pois inclui preços de diversos setores da economia.

8 FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Portal FGV* IGP-M cai 0,95% em abril de 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/igp-m-abril-2023>. Acesso em: 02 maio 2023.

9 BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Notas à imprensa*. Copom mantém a taxa Selic em 13,75% a.a.. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17886/nota>. Acesso em: 09 maio 2023.

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2023-2026

Parâmetro	2023		2024		2025		2026	
	Aval. 1º Bimestre / PLDO 2024	Focus	PLDO 2024	Focus	PLDO 2024	Focus	PLDO 2024	Focus
Crescimento real PIB (%)	1,61	1,00	2,3	1,41	2,8	1,80	2,4	1,80
PIB nominal (R\$ bilhões)	10.711,6	...	11.502,5	...	12.322,0	...	13.083,0	...
IPCA acumulado (%)	5,31	6,05	3,5	4,18	3,0	4,00	3,0	4,00
INPC acumulado (%)	5,16	5,5 ^b	3,3	...	3,1	...	3,1	...
IGP-DI acumulado (%) ^a	3,85	2,18	3,8	4,18	3,5	4,00	3,5	4,00
Meta Taxa Selic - fim do período (% a.a.)	13,48	12,50	11,1	10,00	9,4	9,00	8,8	8,88
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,2	...	5,3	...	5,3	...	5,3	...
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	...	5,20	...	5,25	...	5,30	...	5,32
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	83,07	...	78,1	...	73,7	...	70,22	...
Salário mínimo (R\$ 1,00)	1.320,00	...	1.389	...	1.435	...	1.481	...
Crescimento nominal da massa salarial (%)	11,98	...	5,5	...	4,1	...	3,8	...

Fontes: PLDO 2024; RARDP - 1º Bimestre/2023; Relatório Focus de 02/05/2023 (medianas últimos 30 dias).

(a) Focus: IGP-M; (b) Carta de Conjuntura IPEA 31/03/2023.

Passando a uma avaliação dos parâmetros acima descritos, percebe-se que há certas divergências entre os principais parâmetros econômicos utilizados pelo Poder Executivo e as expectativas do mercado financeiro. Em relação a 2023, as projeções do mercado apontam uma situação menos favorável quanto ao crescimento econômico e à inflação do que as projeções contidas no PLDO 2024.

Destaque-se especial importância para o comportamento dos índices de inflação, pois balizam diversos aspectos dos orçamentos. Assim, deve-se sublinhar a diferença de 0,74 p.p. entre as projeções do PLDO (5,31%) e as expectativas do mercado financeiro (6,05%) para o IPCA em 2023, em virtude do impacto potencial sobre as contas públicas. Destaca-se também a diferença de 0,34 p.p. entre as projeções do PLDO (5,16%) e do mercado (5,5%) para o INPC, em virtude do impacto sobre despesas previdenciárias, assistenciais e trabalhistas.

Também para o ano corrente, existe uma diferença de 0,61 p.p. entre as projeções relativas à taxa de crescimento econômico, sendo a projeção do Poder Executivo superior à do mercado financeiro. Portanto, recomenda-se cautela na análise do PLDO 2024 no âmbito do Poder Legislativo, uma vez que a taxa de crescimento do PIB tem repercussões importantes na elaboração dos orçamentos, especialmente no que se refere às projeções das receitas. Para o período 2024-2026, as diferenças entre as projeções permanecem, sendo que as projeções do Poder Executivo são consideravelmente superiores às do mercado financeiro, atingindo uma diferença de 1,11 p.p. em 2024.

Quanto às demais variáveis – taxa Selic e taxa de câmbio –, as projeções do Poder Executivo e do mercado financeiro a partir de 2024 são suficientemente próximas para que se possam atribuir eventuais diferenças entre elas a detalhes técnicos embutidos nos modelos de previsão. Ambos os conjuntos de projeções apontam, no médio prazo, para diminuição progressiva da pressão inflacionária e, em consequência, redução da taxa Selic, em um ambiente no qual o câmbio se mantenha relativamente estável.

2. METAS FISCAIS

2.1. ANÁLISE JURÍDICA DAS METAS FISCAIS

O conteúdo e a forma que devem caracterizar as metas fiscais do PLDO encontram-se definidos nos §§ 1º e 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF¹⁰ (Lei Complementar nº 101, de 2000) e são detalhados no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF¹¹, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, aplicável a todos os entes federados. Conforme o MDF, uniformizar os demonstrativos concernentes às metas, bem como a outros temas, diz respeito à “necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000”.

Esta seção analisa aspectos da compatibilidade das metas fiscais constantes no PLDO 2024 com os normativos e orientações a elas concernentes.

2.1.1. Multiplicidade de metas referidas no PLDO

O § 1º do art. 4º da LRF determina que os entes federados estabeleçam, nas respectivas LDOs, metas relativas a cinco grandezas fiscais, a saber: receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública. No entanto, a própria LRF confere tratamento diferenciado a essas metas, ao eleger apenas as de resultado primário e nominal como métricas a serem observadas para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, “segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”¹².

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

Na órbita federal, a LDO apresenta duas metas de resultado primário, a saber: (i) meta para os orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), ou do Governo Central, adotada especificamente como critério para limitação de empenho e movimentação financeira; e (ii) meta para o “Programa de Dispêndios Globais” (PDG), que abrange as empresas estatais federais caracterizadas como não dependentes, exceto as integrantes dos Grupos Petrobras e ENBPar¹³.

Observe-se que a LRF abrange apenas empresas estatais caracterizadas como dependentes (arts. 1º, § 3º, inciso I, alínea “b”, e 2º, inciso III). Contudo, o estabelecimento de meta de resultado primário para estatais integrantes do PDG pode se justificar em face da necessidade de controle da

¹⁰ 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;

¹¹ Atualmente em sua 13ª edição, instituída pela Portaria STN/MF nº 1.447, de 14 de junho de 2022. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:20083. Acesso em: 04 maio 2023.

¹² 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.

¹³ Grupos empresariais liderados pela Petróleo Brasileiro S.A. e pela Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.

dívida pública de responsabilidade do Governo Federal, conceito que, para fins de estatísticas fiscais, abrange o Governo Central e as empresas estatais federais.

Avalia-se não caber compensação entre as metas do Governo Central e das empresas estatais. Na atual redação, o déficit primário do Governo Central (considerado o limite inferior do intervalo de tolerância) poderia ser ampliado caso o déficit das empresas estatais ficasse abaixo da respectiva meta. Nesse caso, a possibilidade de compensação constitui estímulo para um menor comprometimento do Poder Executivo com o cumprimento da meta de resultado primário aplicável aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Por outro lado, conforme o mesmo dispositivo, pode-se impor limitação de empenho e movimentação financeira no âmbito desses orçamentos de modo a compensar insuficiência no resultado primário das empresas estatais, com potenciais prejuízos à execução das políticas públicas. Ressalte-se que, em virtude de o PLDO 2024 admitir um intervalo de tolerância para o cumprimento da meta de resultado primário do Governo Central, a possibilidade de se efetuar referida compensação perde relevância.

Desde o PLDO 2021, o Executivo não tem proposto meta de resultado primário para o conjunto dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a qual ficava sujeita à possibilidade de compensação com a meta definida para a União. No PLDO 2024, o montante deficitário de R\$ 6 bilhões é considerado como “trajetória estimada do resultado primário” dos demais entes da Federação, apenas para fins de limites de contratação de operações de crédito por esses entes e de concessão das respectivas garantias pela União (Anexo IV.1, Tabelas 2 e 4). Avalia-se que esse tratamento é mais consentâneo com a natureza dessa projeção, visto que cada ente da Federação deve disciplinar a sua própria gestão fiscal de forma autônoma, estabelecendo metas fiscais na respectiva LDO.

2.1.2. Meta do Governo Central no PLDO 2024

O Anexo IV.1 do PLDO 2024 estabeleceu para o Governo Central meta de resultado primário neutro para 2024 e indicou as metas para os dois exercícios financeiros subsequentes (ambas superavitárias), nos termos do art. 4º da LRF. Ainda conforme a LRF, a LDO definiu os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), por atos dos Poderes, caso o comprometimento das receitas públicas possa comprometer o alcance das metas fiscais.

Importa destacar que, tendo a EC nº 114/2021 excluído da incidência do teto de gastos as operações a que se referem os §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (utilização de direitos líquidos e certos dos credores, decorrentes de decisão judicial ou reconhecidos pela administração pública, para quitar obrigações junto ao ente da Federação), o PLDO 2024, assim como a LDO 2023, estabelece que essas operações também estão excluídas da meta de resultado primário.

2.1.3. Demonstrativo de metas fiscais e PLDO 2024

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	<Ano de Referência>			
	Valor	Valor	% PIB	% RCL
	Corrente	Constante	(a / PIB)	(a / RCL)
(a)		x 100	x 100	
Receita Total				
Receitas Primárias (I)				
Receitas Primárias Correntes				
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria				
Contribuições				
Transferências Correntes				
Demais Receitas Primárias Correntes				
Receitas Primárias de Capital				
Despesa Total				
Despesas Primárias (II)				
Despesas Primárias Correntes				
Pessoal e Encargos Sociais				
Outras Despesas Correntes				
Despesas Primárias de Capital				
Pagamento de Restos a Pagar de Despesas Primárias				
Resultado Primário (III) = (I – II)				
Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos (IV)				
Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos (V)				
Resultado Nominal - (VI) = (III + (IV - V))				
Dívida Pública Consolidada				
Dívida Consolidada Líquida				
Receitas Primárias advindas de PPP (VII)				
Despesas Primárias geradas por PPP (VIII)				
Impacto do saldo das PPPs (IX) = (VII - VIII)				

Assim como no ano anterior, os demonstrativos constantes do PLDO 2024 reproduzem com exatidão os modelos constantes do MDF. As metas/projeções são fixadas partindo da projeção das receitas e despesas primárias, sem destaque, 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.

2.1.4. Previsão do agregado fiscal para investimentos em andamento

A EC nº 102/2019 incluiu o § 12 no art. 165 da Constituição Federal, determinando que a LDO preveja agregados fiscais e indique a proporção dos recursos que serão destinados à continuação de obras em andamento, para o exercício financeiro de referência e os dois seguintes.

Para cumprir o mandamento constitucional e manter o nível de investimentos da União, o Executivo propôs fixar em 9,2% a parcela dos recursos discricionários que deverão ser empregados na continuidade dos investimentos (GND 4) em andamento, superior ao previsto na LDO 2023, de 8,8%.

2.1.5. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

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

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

UNIÃO
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO DO EXERCÍCIO ANTERIOR
<ANO DE REFERÊNCIA>

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

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

O Anexo IV do PLDO 2024, na seção que avalia o cumprimento das metas de 2022, resgata as metas fixadas para o exercício corrente: déficit de R\$ 170,5 bilhões para o Governo Central e déficit de R\$ 4,4 bilhões para as empresas estatais. Nessa seção, foram anotadas as seguintes ocorrências, que influenciaram no cálculo e no alcance da meta do Governo Central:

- Em março de 2022, foram reavaliadas as estimativas das receitas e despesas primárias do Governo Federal relativamente àquelas apresentadas na LOA 2022, observando-se a arrecadação das receitas primárias e a realização das despesas primárias até o mês de fevereiro de 2022, bem como parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com o cenário econômico vigente. A reavaliação¹⁴ indicou acréscimo de R\$ 42,0 bilhões na receita líquida, resultado da elevação de R\$ 87,5 bilhões verificada nas projeções da receita primária, parcialmente compensada por elevação das transferências por repartição de receita no valor de R\$ 45,5 bilhões, e aumento da despesa primária em R\$ 32,7 bilhões, principalmente devido ao aumento de despesas obrigatórias;
- A partir dos dados realizados até o mês de abril, em maio foi apresentada a reavaliação¹⁵ das receitas e despesas primárias do Governo Federal. Em relação ao 1º bimestre, as projeções indicaram ampliação de R\$ 36,3 bilhões na receita líquida, resultado do aumento nas projeções da receita primária e das transferências a Estados e Municípios, em R\$ 49,1 bilhões e R\$ 12,8 bilhões, respectivamente. Já as projeções das despesas primárias apresentaram aumento de R\$ 34,9 bilhões, em função, principalmente, da ampliação nas despesas discricionárias do Poder Executivo, no valor de R\$ 23,9 bilhões, não sujeitas ao teto de gastos da União, referente a acordo que envolveu a posse e o domínio do “Campo de Marte”. Também houve aumento nas projeções dos benefícios previdenciários em R\$ 10,6 bilhões;
- Em julho, a reavaliação indicou aumento de R\$ 52,0 bilhões nas receitas primárias federais líquidas de transferências. Para as despesas primárias, houve um aumento de R\$ 45,8 bilhões, em função, principalmente, da ampliação de despesas autorizadas por créditos extraordinários no montante de R\$ 41,3 bilhões (EC nº 123/2022), dos quais R\$ 6,3 bilhões referentes a “Apoio Financeiro aos Estados e Municípios”. Outra variação relevante foi decorrente da derrubada, em 05/07/2022, do Veto nº 18, relacionado à LC nº 195/2022, que implicou ampliação das despesas no valor de R\$ 3,9 bilhões, também para “Apoio Financeiro aos Estados e Municípios”;

¹⁴ Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre/2022.

¹⁵ Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre/2022.

- As projeções apresentadas no relatório de avaliação divulgado em setembro indicaram acréscimo de R\$ 69,9 bilhões nas receitas primárias federais líquidas de transferências. Já as despesas primárias sofreram uma redução de R\$ 2.953,6 milhões, em função, primordialmente, da redução do “Apoio Financeiro aos Estados e Municípios” em R\$ 3.862,0 milhões, de Subsídios, Subvenções e Proagro em R\$ 2.977,0 milhões, de Créditos Extraordinários em R\$ 1.611,5 milhões, de Sentenças Judiciais/Precatórios (Custeio e Capital) em R\$ 1.126,0 milhões e de despesas discricionárias do Poder Executivo em R\$ 1.010,0 milhões. O aumento nas estimativas de Benefícios Previdenciários (R\$ 5.615,6 milhões) e de Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV (R\$ 1.859,4 milhões) compensaram parcialmente essas reduções;
- Encerrado o 5º bimestre, foi efetuada nova reavaliação, indicando aumento de R\$ 11.104,1 milhões nas receitas primárias federais líquidas de transferências e aumento de R\$ 1.290,6 milhões nas despesas primárias, em função, principalmente, da decisão judicial suspendendo os efeitos da Medida Provisória nº 1.135/2022, que adiava para o próximo exercício os repasses estabelecidos na LC nº 195/2022 (ações emergenciais para o setor cultural em decorrência dos efeitos da pandemia da covid-19);
- Após o fim de dezembro, foi verificado que o Governo Federal apresentou superávit primário de R\$ 59,7 bilhões, superior em R\$ 23,4 bilhões ao superávit previsto para o ano pelo Decreto nº 11.269/2022 (superávit de R\$ 36,3 bilhões).

Tabela 2 - Resultados Primário, Nominal e Dívida Líquida do Setor Público: LDO 2022 x Realizado

Discriminação	2022			
	LDO 2022		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Anexo IV - Tabela 4				
A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III)	-170.474	-1,92	54.947	0,55
I. Receita Primária Líquida	1.450.562	16,32	1.856.102	18,72
II. Despesa Primária Total	1.621.036	18,24	1.801.998	18,17
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	0	0,00	843	0,01
B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais	-4.417	-0,05	4.754	0,05
C - Resultado Primário : Governo Federal (A + B)	-174.891	-1,97	59.701	0,60
D - Resultado Primário : Governos Estaduais e Municipais	-2.600	-0,03	66.293	0,67
E Resultado Primário: Setor Público Não Financeiro (C + D)	-177.491	-2,00	125.994	1,27
Anexo IV - Tabela 3				
F - Resultado Nominal: Setor Público Não Financeiro	-608.718	-6,85	-460.433	-4,64
G - Dívida Líquida: Setor Público	5.962.774	67,10	5.658.017	57,06

Fonte: STN/MF e BCB.

2.2. ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais apresenta como objetivo central da política fiscal a garantia de acesso da população aos serviços públicos e a suavização dos ciclos econômicos, sem descuidar do controle da trajetória de endividamento. A estratégia para contenção do déficit público passaria pela recomposição da carga tributária, mediante redução de benefícios fiscais; revisão e análise de despesas e definição de arcabouço fiscal crível e sustentável. A reforma tributária também contribuiria com a

política fiscal ao promover ganhos de eficiência, eliminar distorções e aumentar o potencial de crescimento do País.

De acordo com o § 1º do art. 4º da LRF, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2024 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 PLDO 2024, a exemplo de exercícios anteriores, estabelece a meta de resultado primário da União para o exercício financeiro e apresenta metas indicativas para os exercícios subsequentes. Para 2024, a meta para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social será de resultado primário igual a zero – primeira meta não deficitária desde o PLDO 2017. A meta admite intervalo de tolerância e será considerada cumprida caso o resultado primário se situe entre déficit de R\$ 28,8 bilhões (-0,25% do PIB) e superávit de R\$ 28,8 bilhões (+0,25% do PIB).

Assim como previsto na LDO vigente, a meta não abrange operações relativas aos acordos e encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição. A Tabela 3 consolida as principais projeções fiscais.

Tabela 3 - Cenário Fiscal 2022-2026

Esfera de Governo	2022		2023			2024			2025			2026		
	PLDO 2024		Focus			PLDO 2024		Focus	PLDO 2024		Focus	PLDO 2024		Focus
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	% PIB	R\$ bilhões	% PIB		R\$ bilhões	% PIB		R\$ bilhões	% PIB	
Resultado Primário														
Governo Central	54,95	0,55	(107,6)	(1,00)	...	0,0	0,00	...	61,6	0,50	...	130,8	1,00	...
Intervalo Mínimo	0,00	0,00	0,0	0,00	...	(28,8)	(0,25)	...	30,8	0,25	...	98,1	0,75	...
Intervalo Máximo	0,00	0,00	0,0	0,00	...	28,8	0,25	...	92,4	0,75	...	163,5	1,25	...
Estatais Federais	4,75	0,05	(2,4)	(0,02)	...	(7,3)	(0,06)	...	(5,7)	(0,05)	...	(6,7)	(0,05)	...
Estados, Distrito Federal e Municípios	66,29	0,67	22,0	0,21	...	(6,0)	(0,05)	...	1,0	0,01	...	1,1	0,01	...
Setor Público Não Financeiro	125,99	1,27	(88,0)	(0,82)	(1,00)	(13,3)	(0,12)	(0,80)	57,0	0,46	(0,40)	125,3	0,96	(0,15)
Outras Variáveis Fiscais - Setor Público Não Financeiro														
Resultado Nominal	(460,43)	(4,64)	...	...	(7,80)	...	(7,20)	(7,00)	...	(6,18)	(6,10)	...	(5,48)	(6,00)
Juros Nominais	586,43	5,91	...	...	6,80	...	6,88	6,20	...	6,64	5,70	...	6,44	5,85
Dívida Líquida do Setor Público⁽¹⁾	5.658,02	57,06	...	...	60,55	...	64,11	64,00	...	66,23	67,00	...	67,95	67,00
Dívida Bruta do Governo Geral⁽²⁾	7.224,88	72,87	...	...	77,05	...	77,73	80,29	...	78,46	82,05	...	79,28	83,30
Dívida Bruta do Governo Geral⁽³⁾	...	72,87	...	75,11	...	...	76,17	...	...	76,43	...	...	76,54	...

Fonte: Banco Central - Relatório Focus de 28/04/2023; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre; Prisma Fiscal de abril de 2023; PLDO 2024 e apresentação PLP nº 93/2023. Elaboração dos autores.

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

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

⁽³⁾ Informações que constaram de apresentação do Novo Arcabouço Fiscal (PLP nº 93/2023).

Para as empresas estatais federais integrantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG), desconsiderando os Grupos Petrobras e ENBPar, a meta é de déficit primário de R\$ 7,3 bilhões.

A projeção de déficit de R\$ 6,0 bilhões para o resultado primário do conjunto formado por Estados, Distrito Federal e Municípios é apenas indicativa, característica que, conseqüentemente, se transmite em alguma medida para a meta de resultado primário atribuída ao setor público consolidado. Quanto às metas referentes ao resultado nominal e ao estoque da dívida pública, deve-se reconhecer que o seu cumprimento não é buscado com a mesma determinação que se observa em relação à meta de resultado primário.

O Projeto de Lei Complementar nº 93/2023 (PLP nº 93/2023), que propõe o novo arcabouço fiscal, estabelece que o intervalo de tolerância para cumprimento da meta de resultado primário será estabelecido nas LDOs de 2024 a 2027, em valores correntes, de modo que possa ocorrer redução ou aumento equivalente a 0,25% do PIB. Também estabelece, entre outras determinações, que o Anexo de Metas Fiscais indique metas fiscais para os três exercícios subsequentes (não apenas dois, conforme impõe a LRF) e marco fiscal de médio prazo ilustrando o efeito das metas sobre a trajetória da dívida pública para o período de dez anos. Observe-se, contudo, que o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2024 foi encaminhado sem atender a esses requisitos.

O déficit zero do Governo Central em 2024 representa ajuste fiscal da ordem de 1% do PIB em relação ao resultado esperado para 2023. Projeta-se que os resultados fiscais melhorem 0,5% do PIB ao ano a partir de 2025, chegando a 1% do PIB de superávit primário em 2026. A meta para as empresas estatais federais é de déficit primário de R\$ 7,3 bilhões em 2024, correspondente a 0,06% do PIB, patamar semelhante ao prognóstico para 2025 e 2026.

A projeção de resultado primário de Estados, Distrito Federal e Municípios para 2024, que não constitui meta, não é passível de compensação com as metas definidas para o Governo Central e para as estatais federais. Essa projeção balizará tão somente a concessão de limites para contratação de operações de crédito pelos demais entes da Federação e a concessão de garantias da União para tais operações. O déficit de R\$ 6,0 bilhões (0,05% do PIB) será o primeiro resultado negativo desde 2021, e a estimativa é de que seja zerado até 2026.

Estimativas de analistas do mercado financeiro para o resultado primário do setor público consolidado são menos otimistas do que as constantes do PLDO 2024. Para 2024, enquanto o Executivo prevê equilíbrio primário, o mercado projeta déficit de 0,8% do PIB. Já o superávit esperado de 0,5% do PIB em 2025 passa a ser déficit de 0,4% do PIB para o mercado. Mesmo para 2026, quando o governo prevê superávit de 1%, os agentes financeiros acreditam que o resultado deverá ser deficitário na ordem de 0,15% do PIB.

O crescimento médio anual de 2,5% estimado para o PIB no próximo triênio, mesmo com resultados primários positivos e crescentes, não permitirá a redução da dívida pública. Depois de atingir 72,9% do PIB em 2022, projeta-se no PLDO 2024 que a dívida bruta subirá para 77,7% do PIB em 2024, 78,5% do PIB em 2025 e 79,3% do PIB em 2026. Ressalte-se que, quando da apresentação do novo arcabouço fiscal, a expectativa oficial era de dívida ligeiramente mais baixa, chegando à estabilidade em 2026, em torno de 76,5% do PIB. As projeções do mercado financeiro para a dívida bruta, amparadas em resultados primários piores e crescimento médio do PIB de 1,5% no próximo triênio, indicam maior crescimento quando comparadas com as projeções do Executivo, passando a 80,3% do PIB em 2024 e 83,3% do PIB em 2026.

A EC nº 102/2019 determinou que a LDO trará anexo com previsão de agregados fiscais para o exercício a que se refere o projeto e para os dois seguintes, e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. Para 2024, o PLDO segrega para esse fim 9,2% (cerca de R\$ 18 bilhões) do valor disponível para as despesas discricionárias do Executivo, conforme Anexo IV.

O PLDO 2024 apresenta no Anexo de Metas Fiscais a especificação das receitas e despesas primárias projetadas para que se alcance o resultado fiscal desejado para 2024, bem como a projeção para os dois anos subsequentes.

Tabela 4 - Resultado fiscal para o período de 2024 a 2026

Especificação	2024		2025		2026	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
A. GOVERNO CENTRAL	0,0	0,00	61.610,1	0,50	130.830,1	1,00
I - Receita Primária Total	2.682.922,6	23,32	2.880.059,3	23,37	3.069.592,6	23,46
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto	1.787.382,6	15,54	1.939.405,2	15,74	2.078.318,4	15,89
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	636.360,2	5,53	665.106,5	5,40	693.022,7	5,30
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	259.179,7	2,25	275.547,6	2,24	298.251,5	2,28
II- Transferências por Repartição de Receitas	533.312,4	4,64	585.954,7	4,76	626.760,1	4,79
III - Receita Primária Líquida (I - II)	2.149.610,1	18,69	2.294.104,7	18,62	2.442.832,4	18,67
IV - Despesa Primária Total	2.149.610,1	18,69	2.232.494,6	18,12	2.312.002,4	17,67
IV.1 - Benefícios Previdenciários	918.310,2	7,98	959.217,4	7,78	1.005.085,6	7,68
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	385.745,9	3,35	397.088,8	3,22	406.056,3	3,10
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	309.972,9	2,69	317.503,5	2,58	348.073,9	2,66
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	535.581,2	4,66	558.684,9	4,53	552.786,6	4,23
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	339.229,3	2,95	351.272,8	2,85	362.018,5	2,77
IV.4.2 - Discricionárias***	196.351,9	1,71	207.412,0	1,68	190.768,1	1,46
V- Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	...	...	...	...	...	...
VI - Meta/Resultado Primário Gov. Central (III - IV + V)	0,0	0,00	61.610,1	0,50	130.830,1	1,00
VI.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	281.949,9	2,45	355.721,0	2,89	442.893,0	3,39
VI.2 Resultado da Previdência Social	-281.949,9	-2,45	-294.110,9	-2,39	-312.063,0	-2,39
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-7.312,1	-0,06	-5.659,3	-0,05	-6.663,2	-0,05
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-7.312,1	-0,06	55.950,8	0,45	124.166,8	0,95
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO ****	-6.000,0	-0,05	1.000,0	0,01	1.100,0	0,01
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-13.312,1	-0,12	56.950,8	0,46	125.266,8	0,90

* * * * Indicativo.

Fonte: Órgãos Diversos. Elaboração: SOF/MPO.

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

- I - na projeção das receitas, o histórico de arrecadação, os parâmetros macroeconômicos, a legislação vigente, a recomposição das alíquotas do PIS/Cofins e da Cide sobre combustíveis, a retirada da incidência do ICMS da base dos créditos do PIS/Cofins, o término da

desoneração da folha de pagamentos, os contratos vigentes de concessões e as medidas legislativas em discussão, cujo impacto estimado é de R\$ 155,7 bilhões;

II - Na projeção das despesas:

- a. crescimento vegetativo e correção dos benefícios previdenciários apenas pelo INPC, bem como o represamento de requerimento de benefícios e sua reversão;
- b. crescimento vegetativo da folha salarial, reajustes e autorizações para provimentos já concedidos, inclusão de militares e servidores dos ex-Territórios em quadro em extinção da União, dissídios das empresas estatais dependentes, impacto da receita corrente líquida sobre o Fundo Constitucional do Distrito Federal e concessão de reajuste geral;
- c. despesa com seguro desemprego e abono salarial projetada com base em indicadores do mercado de trabalho e no reajuste estimado para o salário mínimo;
- d. limite de precatórios calculado a partir da aplicação do IPCA, conforme caput do art. 107-A do ADCT; reserva de contingência para atualização monetária de precatórios e considerações sobre outros precatórios, acordos e encontros de contas previstos como exceção ao teto de gastos da União;
- e. complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com aumento decorrente da EC nº 108/2020;
- 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 176/2020;
- h. subsídios, subvenções e Proagro, de acordo com a política nacional vigente, observada tendência de aumento do volume de equalizações de taxas de juros;
- j. despesas obrigatórias com controle de fluxo corrigidas pelo IPCA; e
- k. demais despesas discricionárias.

3. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024 (Anexo V) avalia riscos que possam afetar as contas públicas e informa as providências a serem adotadas caso se concretizem. Seu fundamento se encontra 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 2024, 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 as relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e aqueles assumidos pela União nos contratos de concessões, permissões e parcerias público-privadas (PPPs).

No tocante aos riscos gerais, importa avaliar a sensibilidade da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) à variação de 1 p.p. nos principais parâmetros macroeconômicos.

Tabela 5 - Sensibilidade da receita administrada pela RFB à variação de 1 p.p. nos principais parâmetros macroeconômicos (2024)

Parâmetro Macroeconômico	Receita Administrada	
	Demais Administradas	Previdenciária
PIB	0,64%	0,16%
Inflação *	0,60%	0,15%
Câmbio	0,09%	0,00%
Massa Salarial	0,07%	0,79%
Juros (Over)	0,01%	0,00%

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024, p. 16.

* 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 de 1 p.p. nos parâmetros selecionados não difere muito da estimada no PLDO 2023. O Anexo evidencia que a maior variação ocorre sobre a receita previdenciária (0,79%) em função da elevação da massa salarial, ao passo que a menor se verifica na relação entre as demais receitas administradas (0,01%) e a taxa de juros. O maior efeito sobre as demais receitas administradas (0,64%) decorre da taxa de crescimento real do PIB, que afeta a arrecadação de diversos tributos.

Um aumento de 1 p.p. na taxa de crescimento do PIB eleva em 0,64% as demais receitas administradas (R\$ 11,4 bilhões) e em 0,16% as receitas previdenciárias (R\$ 1,0 bilhão), gerando impacto positivo de quase R\$ 12,5 bilhões. Já o efeito da alta de 1 p.p. na inflação leva a mais 0,15% nas receitas previdenciárias (R\$ 1,0 bilhão) e a mais 0,60% nas demais receitas administradas (R\$ 10,7 bilhões), totalizando um incremento de quase R\$ 11,7 bilhões. Essa mesma alteração na massa salarial resulta em impacto de 0,79% na receita previdenciária (R\$ 5,0 bilhões) e de 0,07% nas demais receitas administradas (R\$ 1,3 bilhão), correspondendo a mais R\$ 6,3 bilhões no total.

Em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais, os riscos se devem ao crescimento vegetativo, influenciado pelas transformações demográficas, e, principalmente, ao aumento do salário mínimo¹⁶ e à variação do INPC. Considerando-se os efeitos sobre a despesa e a receita, cada real de

¹⁶ Seção 12. IMPACTO FISCAL DECORRENTE DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO.

aumento no salário mínimo resulta em impacto fiscal de R\$ 368,5 milhões (projeção referente a benefícios de valor igual ao salário mínimo). No caso de aumento de 0,1 p.p. no INPC, o impacto passa a ser de R\$ 961,1 milhões (projeção que abrange também benefícios de valor superior ao salário mínimo nacional).

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 (limite estabelecido no art. 167, caput, inciso III, da Constituição). Assim como ocorreu em 2022, para 2023 as dotações iniciais dos orçamentos também indicavam excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital, sinalizando inobservância da regra de ouro e, portanto, a necessidade de aprovação de projeto de lei de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. No entanto, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior foi possível efetuar o remanejamento daquelas fontes condicionadas e afastar a necessidade de aprovação de projeto lei nas condições mencionadas.

Considerando-se o cenário fiscal para o período de 2024 a 2026, estima-se a obtenção de baixas margens de cumprimento da regra de ouro (R\$ 22,0 bilhões anuais), havendo a necessidade de monitoramento constante.

Compõe seção específica do Anexo de Riscos Fiscais a avaliação de passivos contingentes e de outros riscos específicos com impacto direto em receitas e despesas. Os riscos não incorporados na análise macroeconômica detêm menor grau de previsibilidade e podem afetar projeções de resultados primário, nominal e da dívida. As contingências passivas se referem 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 atua a Advocacia Geral da União (AGU). As ações classificadas como de risco possível alcançaram o valor de R\$ 2.741,8 bilhões em 2022, apresentando acréscimo nominal de R\$ 1.481,4 bilhões (117,5%) em relação ao observado em 2021. Já as ações de risco provável totalizaram R\$ 1.016,9 bilhões em 2022, aumento de R\$ 145,0 bilhões (16,6%) em relação a 2021. Segundo consta do Anexo de Riscos Fiscais, “o principal motivo para a elevação expressiva nos impactos projetados foi a reclassificação de ações judiciais promovida pela nova Portaria Normativa AGU nº 68/2022”. Em decorrência da mudança, as ações referentes à Reforma da Previdência, no valor de R\$ 621,0 milhões, e à correção monetária do FGTS, no valor de R\$ 295,9 milhões, por exemplo, foram reclassificadas como de risco possível.

Destaca-se, ainda, a instituição do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais pelo Decreto nº 11.379, de 12 de janeiro de 2023. Colegiado de caráter consultivo, foi criado no âmbito da AGU para propor medidas de aprimoramento da governança de riscos fiscais judiciais da União e das suas autarquias e fundações. Outro objetivo do Conselho é criar soluções para fortalecer e subsidiar as atividades da União e dessas entidades em representações judiciais e no acompanhamento de eventos judiciais que possam afetar as contas públicas, ampliando a previsibilidade e a segurança na condução da gestão fiscal.

Por fim, cumpre mencionar que o anexo traz, em item específico, os riscos referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regido pela Lei nº 10.260/2001, que tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior. A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies. O valor da exposição era de R\$ 106,0 bilhões em 31/12/2022, de acordo com o Anexo de Riscos Fiscais.

4. TETO DE GASTOS DA UNIÃO SEGUNDO O ATUAL REGIME FISCAL (EC Nº 95/2016)

4.1. VISÃO GERAL

O atual regime fiscal, instituído pela EC nº 95/2016, estabelece o teto de gastos para a União, aplicável às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Esse teto está detalhado em limites individualizados a serem observados pelos Poderes e Órgãos elencados nos incisos I a V do caput do art. 107 do ADCT.

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

Posteriormente, até o exercício de 2021, os limites foram calculados mediante a adição, ao valor fixado para o ano corrente, da variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se referia a lei orçamentária. Com o advento da Emenda Constitucional nº 113, de 2021, os limites passaram a ser corrigidos pela variação do IPCA acumulado no ano anterior (de janeiro a dezembro). Observe-se que a EC nº 126/2022 ampliou o teto de gastos em R\$ 145 bilhões exclusivamente para o exercício financeiro de 2023.

O teto de gastos não incide sobre diversas despesas primárias, em consonância com os arts. 107, §§ 6º, 6º-A e 6º-B, e 107-A, § 6º, do ADCT e art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021, 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) 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 (EC nº 102/2019);
- f) referentes aos encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (EC nº 114/2021);
- g) referentes a parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do art. 100 da Constituição (EC nº 114/2021);

- h) decorrentes de acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT (EC nº 114/2021);
- i) com precatórios referentes ao antigo Fundef (EC nº 114/2021);
- j) despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira (EC nº 127/2022);
- k) despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais (EC nº 126/2022);
- l) despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas (EC nº 126/2022);
- m) despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia (EC nº 126/2022); e
- n) despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021) (EC nº 126/2022).

4.2. REGRAS GERAIS PARA A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LOA 2024

Ao tratar das diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União, o PLDO 2024 determina, em seu art. 16, que a alocação de recursos na lei orçamentária de 2024 e nos créditos adicionais, bem como a execução orçamentária, deverão atender ao disposto no atual regime fiscal, instituído pelo art. 107 do ADCT. Especificamente, esse mandamento materializa-se em diversos outros dispositivos do texto do projeto, consoante detalhado a seguir.

Inicialmente, estatui-se que a mensagem que encaminhar o PLOA 2024 deve estar instruída com demonstrativo da compatibilidade dos valores máximos da programação constante da proposta orçamentária com os limites individualizados de despesas primárias, calculados na forma prevista no § 1º do art. 107 do ADCT (art. 11, inciso VII). Esse demonstrativo se faz necessário, inclusive, porque há fatores que podem tornar os montantes das programações orçamentárias diferentes dos limites individualizados:

- a) operações que, embora afetem o resultado primário, não são incluídas nas programações orçamentárias¹⁷;
- b) despesas do Poder Executivo que, embora imputáveis ao exercício financeiro e, portanto, nele empenhadas, devem necessariamente ser pagas no exercício seguinte¹⁸;
- c) compensações entre Poderes e Órgãos admitidas pelo § 9º do art. 107 do ADCT.

¹⁷ Citem-se, por exemplo, a despesa com fabricação de moeda e o Net Lending, que abrange a perda em financiamentos concedidos pela União decorrente da inadimplência do tomador.

¹⁸ É o caso ilustrativo de subsídios destinados à equalização de taxa de juros apurados no segundo semestre do exercício financeiro e que deverão ser pagos necessariamente no exercício seguinte (float). O mesmo pode acontecer com parcela da despesa com pessoal, quando, não obstante ser de competência de determinado exercício financeiro, deva necessariamente ser paga no exercício seguinte.

A respeito do item “c” acima, importa ressaltar que o art. 29 do projeto autoriza, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União (MPU), a compensação entre os limites individualizados para as despesas primárias, mediante publicação de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, até 11 de agosto de 2023, 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. 54, § 17, do PLDO 2024.

Para fins de elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos, o projeto determina que os limites orçamentários para as despesas primárias observem os respectivos limites individualizados (art. 28, caput), acrescentando-se as dotações destinadas às despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 28, § 1º). Deverão ser observadas, ainda, as seguintes balizas:

- a) a utilização dos limites para o atendimento de despesas primárias discricionárias, classificadas nos GNDs “3 - Outras Despesas Correntes”, “4 - Investimentos” e “5 - Inversões Financeiras”, somente poderá ocorrer após o atendimento das despesas primárias obrigatórias (art. 28, § 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. 28, § 4º).

O PLDO autoriza os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) a realizar bloqueio de dotações orçamentárias referentes a despesas primárias discricionárias, no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados estabelecidos pelo atual regime fiscal. Ademais, determina que providências sejam adotadas com vistas à adequação das dotações orçamentárias aos referidos limites (art. 69, §§ 2º e 3º).

Eventual execução provisória dos orçamentos também não deverá comprometer a observância dos limites individualizados, a teor do art. 72, § 8º, do PLDO 2024.

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

O PLDO 2024 também cuida de repercussões do atual regime fiscal sobre o processo legislativo ordinário. As proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, por exemplo, deverão ser acompanhadas de comprovação de que não impactam os limites de despesas primárias (art. 115, inciso II). Além disso, considerar-se-ão incompatíveis com as disposições da LDO quaisquer proposições que alterem gastos com pessoal de maneira que o aumento concedido resulte em descumprimento do limite estabelecido no § 1º do art. 107 do ADCT (art. 130, inciso II, alínea “c”).

Por fim, em capítulo dedicado à transparência orçamentária, verifica-se que o projeto determina que o relatório de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário referente ao terceiro quadrimestre de 2024 conterá, adicionalmente, demonstrativo do montante das despesas primárias pagas pelos órgãos no exercício financeiro, bem como das demais operações que tiverem afetado o resultado primário, confrontando-se os valores com os limites estabelecidos pelo atual regime fiscal (art. 154, § 2º).

4.3. DEFINIÇÃO DO ÍNDICE DE CORREÇÃO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS PARA 2024

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

No entanto, o IPCA de 2023 somente será conhecido em janeiro de 2024, após, portanto, o prazo constitucional para aprovação da lei orçamentária pelo Congresso Nacional (22 de dezembro). Na ausência dessa informação, faz-se necessário que a elaboração e a aprovação do PLOA 2024 considere estimativas do IPCA para fins de cálculo dos limites individualizados.

A EC nº 113/2021 regulou a forma como essa estimativa deve ser concebida para fins da elaboração do projeto de lei orçamentária anual: o Executivo deverá considerar o IPCA realizado até o mês de junho e estimar o índice até o mês de dezembro¹⁹.

No entanto, disciplina análoga não foi estabelecida pela EC nº 113/2021 para a definição da estimativa de IPCA a ser empregada na aprovação da lei orçamentária. Foi determinado, apenas, que o Executivo encaminhará nova estimativa do índice, mensalmente, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização (CMO)²⁰.

O art. 24 do PLDO 2024 define duas possibilidades para o cálculo dos limites individualizados constantes da LOA aprovada: ou serão os mesmos constantes da mensagem do PLOA – o que implica aceitar a estimativa de IPCA encaminhada no projeto de lei – ou serão ajustados conforme a atualização de parâmetros informada pelo Poder Executivo.

4.4. PROJEÇÃO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS PARA 2024

A Tabela abaixo apresenta a projeção dos limites individualizados aplicáveis ao exercício de 2024, para o Poder Executivo e para os demais Poderes e Órgãos.

Tabela 6 - Projeção dos limites individualizados aplicáveis a 2024

R\$ milhões

	Limite Individualizado		Variação do Teto de Gastos
	Aplicável a 2023	Aplicável a 2024	
	(a)	$(b = a * (1,0579/1,0720) * 1,0531)$	(c = b - a)
PODER EXECUTIVO01	1.867.413,5	1.790.015,8	-77.397,7
DEMAIS PODERES	77.866,6	80.922,7	3.056,2
PODER JUDICIÁRIO	53.485,1	55.584,3	2.099,2
Supremo Tribunal Federal	798,2	829,6	31,3
Supremo Tribunal de Justiça	1.876,3	1.949,9	73,6
Justiça Federal	13.841,6	14.384,9	543,3
Justiça Militar da União	674,4	700,9	26,5

19 Conforme § 12 do art. 107 do ADCT:

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

20 Conforme § 13 do art. 107 do ADCT:

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

	Limite Individualizado		Variação do Teto de Gastos
	Aplicável a 2023	Aplicável a 2024	
	(a)	$(b = a * (1,0579/1,0720) * 1,0531)$	(c = b - a)
Justiça Eleitoral	9.121,0	9.478,9	358,0
Justiça do Trabalho	23.596,3	24.522,4	926,1
Justiça do DF e Territórios	3.333,5	3.464,3	130,8
Conselho Nacional de Justiça	243,8	253,4	9,6
PODER LEGISLATIVO	15.538,1	16.148,0	609,9
Câmara dos Deputados	7.463,3	7.756,2	292,9
Senado Federal	5.493,6	5.709,2	215,6
Tribunal de Contas da União	2.581,2	2.682,5	101,3
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	8.166,2	8.486,7	320,5
Ministério Público da União	8.062,4	8.378,8	316,4
CNMP	103,9	107,9	4,1
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	677,1	703,7	26,6
TOTAL	1.945.280,1	1.870.938,5	-74.341,5

Fonte: PLDO 2023, Nota Conjunta SEI nº 4/2023/MF/MPO. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/8675a0a4-31c-5-4593-a24d-fb8e17376eca/resource/999e2189-b710-4ac4-9202-78a6c2fa97cc/download/SEI32352702NotaConjunta4.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

Nota: 1) Ajuste na base para cálculo do limite individualizado do Poder Executivo para 2024, com redução de R\$ 145,0 bilhões do valor de 2023, excepcionalmente acrescido por força do art. 3º da EC nº 126/2022.

A projeção dos limites individualizados para 2024 tem como base a variação estimada do IPCA para 2023 (5,31%) presente na grade de parâmetros da SPE/MF, que embasou a elaboração do PLDO 2024, ajustada pela diferença entre o percentual adotado durante a elaboração da LOA 2023 (7,2%) e a variação efetivamente observada ao final do ano de 2022 (5,79%), nos termos do § 14 do art. 107 do ADCT.

A atualização do teto de gastos de 2024 não considera a ampliação de R\$ 145,0 bilhões no limite do Poder Executivo, com fundamento no disposto no art. 3º da EC nº 126/2022, uma vez que tal valor não foi incorporado à base de cálculo. Resultou, portanto, em redução no limite do Poder Executivo da ordem de R\$ 77,4 bilhões, com valor projetado de R\$ 1.790,0 bilhões para 2024, ante R\$ 1.867,4 bilhões para 2023.

Os Poderes Judiciário e Legislativo, o MPU e a DPU terão os respectivos limites individualizados atualizados em R\$ 2,1 bilhões, R\$ 0,6 bilhão, R\$ 0,32 bilhão e R\$ 0,03 bilhão.

Deve-se observar que o novo arcabouço fiscal proposto pelo Poder Executivo (PLP nº 93/2023) contempla redefinição do teto de gastos da União que traz impacto para a elaboração e a aprovação da LOA 2024. Os limites individualizados passam a incidir diretamente sobre as dotações orçamentárias (autorizadas na LOA e em créditos suplementares e especiais) destinadas a despesas primárias, deixando de incidir sobre a execução das despesas. Ademais, a proposta prevê o estabelecimento de nova base de cálculo inicial (valor do autógrafo do PLOA 2023) e de novos critérios para sua atualização anual, que garantem crescimento real anual. Assim, quando da elaboração da proposta orçamentária para 2024, estando já aprovado o PLP nº 93/2023, deverão ser considerados limites individualizados bem distintos daqueles demonstrados na Tabela 6, especialmente porque o Poder Executivo deverá incorporar ao seu limite o valor de R\$ 145,0 bilhões, atualmente adicionado apenas ao teto de gastos de 2023.

4.5. DINÂMICA DAS DESPESAS NO PERÍODO 2023-2026

O atual regime fiscal tem trazido, desde a sua aprovação, discussões quanto à evolução das despesas primárias, especialmente sobre sua composição. A Tabela 7 mostra as projeções da despesa primária total, das primárias obrigatórias e das primárias discricionárias do Poder Executivo no período de 2023 a 2026.

Tabela 7 - Despesas primárias do Poder Executivo - 2023-2026

Preços Correntes

Item	2023		2024		2025		2026	
	R\$ bilhões	% PIB	R$ bilhões	% PIB	R$ bilhões	% PIB	R$ bilhões	% PIB
Despesas primárias¹	1.915,7	17,9	2.149,6	18,7	2.294,1	18,6	2.442,8	18,7
Obrigatórias	1.592,8	14,9	1.810,4	15,7	1.942,8	15,8	2.080,8	15,9
Discricionárias²	322,9	3,0	339,2	3,0	351,3	2,9	362,0	2,8

Fonte: Anexo IV.1 PLDO 2024

Nota: 1) Despesas líquidas das transferências por repartição de receitas; 2) Inclui a despesa com emendas parlamentares.

5. DA LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)

Os arts. 70 e 71 do PLDO 2024 dispõem sobre o estabelecimento da programação financeira, do cronograma anual de desembolso mensal e da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). A adoção desses procedimentos visa conciliar o ritmo de execução da despesa com o da arrecadação, com vistas a evitar insuficiências de caixa e, sobretudo, dar cumprimento à meta de resultado primário.

Em consonância com o art. 8º da LRF, o art. 70 prevê que a programação financeira e o cronograma anual de desembolso mensal serão estabelecidos até trinta dias após a publicação da lei orçamentária, por ato próprio dos Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU).

Após a definição da programação financeira inicial, pode-se verificar, ao longo do ano, não apenas a necessidade de modificar o ritmo de execução da despesa, como também de fixar limites para empenho e movimentação financeira, de forma a garantir o cumprimento da meta fiscal do exercício financeiro, conforme prevê o art. 9º da LRF. Com fundamento nesse dispositivo, o art. 71 do PLDO 2024 atribui ao Poder Executivo a tarefa de:

- a) apurar eventual montante necessário para 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 quarto dia após o encerramento do bimestre, por meio de relatório específico previsto no art. 71, § 4º, do PLDO 2024, 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 movimentação financeira (art. 71, § 3º).

Ao dispor sobre o conteúdo do relatório de avaliação bimestral, o PLDO 2024 estabelece que a revisão dos parâmetros estimados pelo Poder Executivo conterà, no mínimo, as estimativas anualizadas 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 Selic, o PIB nominal e o salário mínimo.

Em decorrência das disposições da LRF e, especificamente, do art. 71, § 5º, do PLDO 2024, caso se identifique necessidade em relatório extemporâneo, somente o Poder Executivo sofrerá limitação de empenho e movimentação financeira.

O total da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira é distribuído entre o Poder Executivo e os órgãos fora de sua abrangência proporcionalmente à participação na denominada “base contingenciável”. Esse termo não consta do projeto de lei, mas seu conceito é definido no art. 71, § 1º. A “base contingenciável” corresponde ao total das dotações iniciais destinadas a despesas primárias discricionárias, excluídas as relativas a atividades dos Poderes Legislativo e Judici-

ário, do MPU e da DPU constantes da Lei Orçamentária de 2024, e as despesas ressalvadas da limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da LRF.

Nos mesmos termos do que consta da LDO em vigor, está prevista no PLDO 2024 autorização para o Poder Executivo constituir reserva financeira nos cronogramas ou limites de pagamento, até o valor correspondente aos créditos orçamentários em tramitação e ao montante correspondente a eventual espaço fiscal demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, hipóteses em que os recursos deverão ser totalmente liberados até o encerramento do exercício (art. 70, § 11).

O PLDO 2024 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, dividido em apenas duas seções: “I - Das despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União” e “II - Das despesas financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais da União”. Portanto, consta na proposta que nenhuma despesa discricionária estará protegida do contingenciamento.

Cumprir observar que o novo arcabouço fiscal, objeto do PLP nº 93/2023, prevê que a limitação de empenho e movimentação financeira, fundamentada em avaliação trimestral, passará a ser realizada de forma facultativa, bem como atualiza o rol das despesas que não podem sofrer contenção. Portanto, caso esse projeto de lei complementar venha a ser aprovado anteriormente à apreciação do PLDO 2024, esse deverá ser alvo dos devidos ajustes.

6. NOVO ARCABOUÇO FISCAL (EC Nº 126/2022 E PLP Nº 93/2023)

O Projeto de Lei Complementar nº 93, de 2023 (PLP nº 93/2023) propõe o estabelecimento de regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 21 de dezembro de 2022 (art. 1º do PLP nº 93/2023).

Destacam-se a seguir as principais características do novo arcabouço fiscal proposto.

6.1. TETO DE GASTOS DA UNIÃO

6.1.1. Incidência do teto de gastos

A partir de 2024, o teto de gastos passa a incidir apenas sobre as dotações orçamentárias (art. 3º, caput, do PLP nº 93/2023) e não mais sobre a execução das despesas primárias, as quais, até o exercício financeiro de 2023, incluem a despesa paga, inclusive à conta de restos a pagar, e as demais operações que afetam o resultado primário – operações essas que não transitam pelos orçamentos (art. 8º, caput e §§ 1º e 2º, do PLP nº 93/2023). Em decorrência dessa mudança, permite-se que o pagamento de despesa à conta de orçamentos anteriores (restos a pagar) possa ser efetuado sem qualquer restrição do teto de gastos²¹, o que poderá ser controlado, todavia, com vistas a dar cumprimento à meta de resultado primário.

6.1.2. Limites Individualizados

Os limites individualizados são estabelecidos para os Poderes Executivo (que conta com apenas um limite individualizado global), Legislativo (detalhado por órgão) e Judiciário (detalhado por órgão) e para o Ministério Público da União - MPU (com detalhamento entre o MPU e o Conselho Nacional do Ministério Público) e a Defensoria Pública da União (art. 3º, caput, incisos I a V, do PLP nº 93/2023). Essa distribuição proposta para os limites individualizados não difere da atualmente em vigor.

Para o exercício de 2024, cada limite individualizado corresponderá às dotações orçamentárias primárias, constituídas em favor de cada Poder ou órgão para o qual se define o limite, constante do autógrafo do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 (Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32, de 2022), efetuadas as exclusões da base de cálculo e aplicada a atualização monetária (art. 3º, § 1º, inciso I, do PLP nº 93/2023).

A partir do exercício de 2025, o limite individualizado corresponderá ao valor aplicável ao exercício imediatamente anterior, corrigido por atualização monetária e crescimento real (art. 3º, § 1º, inciso II, do PLP nº 93/2023).

6.1.3. Despesas excluídas da incidência do teto de gastos

De acordo com o art. 3º, § 2º, incisos I a XIII, do PLP nº 93/2023, basicamente se mantêm as exclusões de despesas da incidência do teto de gastos previstas atualmente, com algumas modificações.

²¹ A instituição do atual regime fiscal permitiu que, até o montante do excesso de resultado primário, os restos a pagar inscritos até 2015 fossem executados fora do teto de gastos da União, (art. 107, § 11º, do ADCT).

Passam a ser excluídas do teto de gastos as despesas referentes a: (i) empresas públicas federais prestadoras de serviços aos hospitais universitários federais (inciso VI); (ii) atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício financeiro (inciso VIII); (iii) participação de Estados e Municípios no preço de concessões florestais, conforme alíneas “a” e “b” do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e na receita da alienação de imóveis neles localizados, consoante art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015 (inciso XII); e (iv) cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004 (inciso XIII).

As despesas com o aumento da participação da União no capital de instituições financeiras federais passam a se submeter ao teto de gastos (inciso XI).

O rol de exclusões não prevê a exclusão a que se refere o art. 107, § 6º, inciso VI, do ADCT:

VI - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei.

O PLP nº 93/2023 também não prevê a exclusão do teto de gastos das despesas relativas aos encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição, o que atualmente está estabelecido no § 6º do art. 107-A do ADCT:

§ 6º Não se incluem nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o previsto nos §§ 11, 20 e 21 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º deste artigo. (sublinhamos)

Contudo, o PLP nº 93/2023 determina que as despesas mencionadas não devem transitar pelos orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 3º, § 6º). Assim, em decorrência dessa previsão, permanecem excluídas do teto de gastos as operações decorrentes dos encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição.

O atual teto de gastos admite exclusão de parte dos investimentos segundo as condições estabelecidas no § 6º-B do art. 107 do ADCT: em montante correspondente ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior, limitado a 6,5% do excesso observado em 2021. No regime fiscal proposto, a questão é tratada nos arts. 5º e 10 do PLP nº 93/2023.

6.1.4. Aumento real do teto de gastos

Além da vigente atualização pela variação acumulada do IPCA²², os limites individualizados para despesas primárias sofrerão aumento real (art. 4º, caput, do PLP nº 93/2023), dentro de um intervalo de variação. Para o quadriênio 2024-2027, esse intervalo vai de 0,6% a 2,5% (art. 9º, inciso I, do PLP nº 93/2023). Posteriormente, passará a ser estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da primeira LDO de cada legislatura (arts. 2º, § 3º, e 4º, § 1º, inciso I, do PLP nº 93/2023).

O aumento real dos limites individualizados não pode superar a proporção máxima do crescimento real da receita, garantida a aplicação do percentual mínimo do intervalo para variação real da despesa. Para o quadriênio 2024-2027, fica definido que o crescimento real da despesa não poderá ser superior a 70% do crescimento real da receita (art. 9º, inciso II, do PLP nº 93/2023), salvo quanto

²² Mantém-se o período para apuração do IPCA acumulado em doze meses para fins de atualização do teto de gastos. Assim, deve-se considerar o período de janeiro a dezembro do ano em que a lei orçamentária é elaborada, devendo ser considerado o valor apurado até junho e a projeção da variação até dezembro (art. 4º, caput, do PLP nº 93/2023).

à correção em 0,6%, que deve prevalecer. Posteriormente, a referida proporção máxima será definida na primeira LDO de cada legislatura (art. 4º, §§ 1º, inciso II, e 3º, inciso I, do PLP nº 93/2023).

Para fins de cálculo da proporção máxima mencionada, o total da receita primária será calculada com dedução das receitas referentes a concessões e permissões, dividendos e participações e exploração de recursos nacionais, bem como das despesas com transferências legais e constitucionais por repartição de receitas (art. 4º, § 2º, incisos I a IV, do PLP nº 93/2023).

Em caso de descumprimento da meta de resultado primário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, a proporção máxima será reduzida no exercício seguinte. Assim, se houver descumprimento em 2024, no exercício seguinte a proporção máxima passa a ser de 50% do crescimento real da receita (art. 9º, parágrafo único, do PLP nº 93/2023). A primeira LDO de cada uma das legislaturas seguintes poderá adotar outra proporção máxima (art. 4º, §§ 1º, inciso III, e 3º, inciso II, do PLP nº 93/2023).

6.2. RESULTADO PRIMÁRIO

6.2.1. Previsão de intervalo de tolerância para a meta de resultado primário

A meta de resultado primário do Governo Central, a ser estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias para cada ano (art. 2º, § 2º, do PLP nº 93/2023), passa a contar com intervalo de tolerância (art. 2º, inciso II). Para o quadriênio 2024-2027, esse intervalo tem como limite inferior a diferença entre o valor central definido para a meta e o valor correspondente a 0,25% do PIB; o limite superior é determinado pela soma do valor central da meta e o valor correspondente a 0,25% do PIB (art. 9º, inciso III, do PLP nº 93/2023). Para os quadriênios seguintes, o intervalo de tolerância será definido na primeira LDO de cada uma das legislaturas seguintes (art. 4º, § 1º, inciso I, do PLP nº 93/2023).

Cada LDO deve estabelecer a meta de resultado primário do Governo Central para o exercício financeiro a que se refere e conter projeção para os três exercícios subsequentes²³ (art. 2º, § 2º, do PLP nº 93/2023).

6.2.2. Não obrigatoriedade da limitação de empenho e movimentação financeira

Após a avaliação das estimativas das receitas e despesas primárias, que passam a ser realizada com base trimestral (não mais bimestral, como atualmente) os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União poderão adotar a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), como forma de fazer cumprir a meta de resultado primário (novo art. 9º-A, inciso I, da LRF – proposto no art. 7º do PLP nº 93/2023).

Vale destacar que, atualmente, o contingenciamento é procedimento obrigatório quando necessário à geração de resultado primário condizente com a meta correspondente.

6.2.3. Consequência do não cumprimento da meta de resultado primário

A insuficiência de resultado primário em relação à meta, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, implica redução da possibilidade de crescimento real do teto de gastos no exercício seguinte (art. 4º, § 3º, inciso II, do PLP nº 93/2023).

²³ Atualmente a projeção se faz para os dois exercícios subsequentes.

No quadriênio 2024-2027, ocorrendo essa insuficiência em determinado exercício financeiro, o crescimento real do teto de gastos poderá atingir apenas 50% do crescimento real da receita (art. 9º, parágrafo único), e não mais 70% como previstos como regra geral (art. 9º, inciso II, do PLP nº 93/2023). Porém, isso não impede crescimento real do teto de gastos no valor mínimo, correspondente a 0,6% (art. 9º, inciso I, do PLP nº 93/2023), condição melhor explicitada no item 5 da mensagem que encaminha o projeto de lei complementar:

5. [...] Esse percentual deverá ser ajustado a depender do alcance da meta de resultado primário, sendo reduzido quando o resultado apurado no ano anterior ficar abaixo do intervalo de tolerância da meta. Além disso, passam a existir limites inferiores e superiores de crescimento da despesa independentemente do crescimento da receita. A ideia desses limites é evitar, no caso do patamar inferior, que a despesa tenha que ser reduzida nos períodos de recessão, quando a arrecadação diminui; e permitir, no caso do patamar superior, que o Governo consiga guardar recursos importantes para abatimento do endividamento público, nos momentos de crescimento mais forte da economia e da arrecadação. Agrega-se, assim, um importante elemento anticíclico ao arcabouço proposto. (sublinhamos)

Para os quadriênios seguintes, a proporção máxima do crescimento real da receita a ser aplicada para o crescimento real do teto de gastos será definida na LDO encaminhada no primeiro ano de cada legislatura, devendo ser estabelecidos percentuais distintos para os casos de cumprimento e de descumprimento da meta de resultado primário no ano anterior. Em qualquer caso, mantém-se a possibilidade de crescimento do teto de gastos correspondente ao limite mínimo do intervalo de crescimento real, que também será estabelecido na primeira LDO de cada legislatura (art. 4º, § 1º, inciso I, do PLP nº 93/2023).

Até o final do mês de fevereiro, o Poder Executivo avaliará o cumprimento da meta de resultado primário relativa ao exercício imediatamente anterior em audiência pública na Comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição (novo art. 9º-A, § 3º, da LRF – proposto no art. 7º do PLP nº 93/2023).

Caso a meta de resultado primário não seja cumprida, o Presidente da República encaminhará mensagem ao Congresso Nacional, até 31 de maio do exercício seguinte, com as razões do descumprimento e as medidas de correção (novo art. 9º-A, § 4º, da LRF – proposto no art. 7º do PLP nº 93/2023). Deve-se observar que medidas de correção não podem ser aplicadas ao resultado primário do exercício já encerrado. Então, pode-se entender que essas medidas teriam o propósito de aumentar o esforço fiscal no exercício subsequente ao do descumprimento da meta.

Deve-se destacar que o descumprimento da meta de resultado primário não configura infração às disposições da lei complementar proposta (novo art. 9º-A, § 6º, da LRF – proposto no art. 7º do PLP nº 93/2023).

6.3. TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA

O Anexo de Metas Fiscais que acompanhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias evidenciará, para o período de dez anos, o efeito dos resultados primários esperados sobre a trajetória da dívida pública (art. 2º, § 1º, do PLP nº 93/2023).

6.4. MONTANTE DOS INVESTIMENTOS

O montante dos investimentos constante dos orçamentos fiscal e da seguridade social não será inferior ao dos investimentos consignados na LOA 2023 (art. 6º, caput, do PLP nº 93/2023), classificados conforme incisos IV (GND 4 - investimentos) e V (GND 5 - inversões financeiras) do § 2º do art. 7º da LDO 2023. Somente são consideradas as despesas classificadas no GND 5 quando relativas a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (art. 6º, § 1º, do PLP nº 93/2023).

O valor dessas despesas deverá ser atualizado, para os exercícios financeiros a partir de 2024, pela aplicação da variação acumulada do IPCA do ano anterior àquele a que se refere a lei orçamentária (art. 6º, § 3º, do PLP nº 93/2023). Pode-se manter a mesma classificação utilizada para a apuração do mínimo para 2024 - valores dotados em GNDs 4 e 5 (este para financiamentos habitacionais) em 2023 - ou utilizar outra que a substitua (art. 6º, § 2º, do PLP nº 93/2023).

Caso ocorra excesso de resultado primário em relação à meta, considerado o limite superior do intervalo de tolerância, as dotações orçamentárias destinadas a investimentos para o exercício financeiro subsequente poderão ser ampliadas até o montante excedente, sem que a diferença a maior seja computada na meta de resultado primário (art. 5º, caput e § 1º, do PLP nº 93/2023). Vale destacar que essa ampliação de dotação também não será contabilizada para fins de verificação do valor mínimo definido para as despesas com investimentos a cada exercício (art. 5º, § 2º, do PLP nº 93/2023).

Para os exercícios financeiros de 2025 a 2028, no entanto, a possibilidade de ampliação das dotações destinadas a investimentos em virtude do excesso de resultado primário no ano anterior fica limitada a R\$ 25 bilhões, atualizado pela variação acumulada do IPCA no ano anterior àquele a que se refere a lei orçamentária (art. 10, caput, do PLP nº 93/2023). Para tanto, deverá ser considerada a projeção para o IPCA contida na mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária (art. 10, parágrafo único, do PLP nº 93/2023).

A ampliação das dotações mencionadas poderá ser efetuada, desde que prevista na LOA e observadas condições da LDO, pela abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo (art. 5º, § 3º).

6.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se manter o controle sobre as contas públicas do Governo Central, é necessária a existência de limites para o crescimento das despesas primárias.

A nova regra do teto adota, de forma geral, a estrutura do regime vigente, embora passe a se aplicar apenas às dotações autorizadas (não mais sobre as despesas pagas e demais operações que afetem o resultado primário). Uma novidade a destacar é o método de correção da despesa, que passa a prever, além da atualização monetária pela aplicação do IPCA, crescimento real correspondente a 70% da variação real da receita, com reajuste mínimo de 0,6% e máximo de 2,5%. Ademais, a regra é modificada em função do não cumprimento da meta de resultado primário do exercício anterior, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância (-0,25% do PIB). Nesse caso, o crescimento real da despesa cai de 70% para 50% da variação real da receita.

Admitindo-se crescimento real da receita que permita crescimento real da despesa em percentual superior a 0,6%, a fórmula, por si só, tem força própria para gerar resultados primários graduais, porque a despesa crescerá sempre a taxas menores do que a receita (na proporção de 70% ou 50%). Por sua vez, a característica anticíclica da regra implica que, havendo recessão e, em consequência, queda na arrecadação, haverá necessariamente déficit primário, uma vez que se garante aumento real da despesa em 0.6%, independentemente da variação da receita. Havendo recuperação da economia nos períodos seguintes e crescimento da arrecadação, retoma-se a tendência de elevação gradual dos resultados primários.

No entanto, se o ajuste fiscal depender apenas dessa fórmula, considerando que a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) deixam de ser procedimentos obrigatórios, poderá levar mais tempo para que o superávit primário efetivamente contribua para a sustentabilidade da dívida pública, o que pode postergar a criação de condições mais favoráveis à desejável redução da taxa de juros de modo mais rápido.

Observe-se, por fim, que a geração de resultados primários suficientes para estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB dependerá também de esforços institucionais que proporcionem o aumento da arrecadação e evitem a criação de novas despesas.

7. 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 financeiras²⁴ e amortização da dívida.

No entanto, esse limite constitucional, comumente referenciado como a “regra de ouro das finanças públicas”²⁵, admite exceção. De fato, o dispositivo permite que a parcela excedente das operações de crédito possa ser autorizada por meio de projetos de lei de crédito adicional (suplementar ou especial) com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional²⁶:

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;*²⁷

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^{28,29}.

Ao vedar que as operações de crédito sejam superiores às despesas de capital, a Constituição proíbe que, considerados os montantes correspondentes, recorra-se ao aumento da dívida pública para financiamento das despesas correntes^{30,31}. De fato, não existe vedação para o pagamento de despesas correntes com recursos oriundos de operações de crédito, desde que o montante das operações de crédito realizadas no exercício financeiro não ultrapasse o limite estabelecido pelo art. 167, inciso III, da Constituição.

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

Ademais, devendo os orçamentos da União abranger todas as despesas necessárias ao cumprimento de seus propósitos, o que implica destinação de recursos suficientes para o atendimento tanto

24 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.

25 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”. Disponível em: <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>. Acesso em: 05 maio 2023.

26 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)

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

28 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>. Acesso em: 05 maio 2023.

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

30 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.

31 Idealmente, o orçamento corrente deveria ser superavitário, de modo a restar saldo que pudesse ser aplicado na realização de parte das despesas de capital, ou pelo menos equilibrado, com vistas a impedir a utilização de recursos oriundos do orçamento de capital. Então, uma regra de ouro mais rigorosa, porém condizente com a necessidade de controle mais eficaz do endividamento público, levaria a que o montante das receitas de capital não pudesse superar o 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.

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, desde o momento da elaboração das últimas leis de diretrizes orçamentárias já se vem antevendo a ocorrência de operações de crédito acima do limite constitucional aplicável ao exercício financeiro. Então, essas operações de crédito excedentes se destinam ao atendimento de necessidades já conhecidas mesmo antes da elaboração dos orçamentos, o que tem se repetido desde o envio do PLDO 2019 e do PLOA 2019.

Essa situação, inesperada em face da ressalva contida no art. 167, inciso III, da Constituição — que pressupõe a autorização de operações de crédito excedente ao limite somente na fase de alteração orçamentária, para atender a finalidade específica —, combinada com a necessidade de evidenciar, nos orçamentos da União, todas as despesas que se espera 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 admitiram a inclusão, na lei orçamentária, de despesas e de recursos correspondentes (operações de crédito excedentes ao limite constitucional) condicionados a posterior aprovação, em projetos de lei de crédito adicional, pela maioria absoluta do Congresso Nacional;
- b) orçamentos com receitas e despesas condicionadas, na forma admitida nas diretrizes orçamentárias mencionadas.

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

Mantendo o padrão adotado a partir da LDO 2019, o PLDO 2024 admite a inclusão de operações de crédito excedentes no PLOA 2024 e na respectiva Lei, bem como de despesas correntes por elas suportadas, condicionadas à aprovação de projeto de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

Deve-se observar, contudo, que o Anexo de Riscos Fiscais³² prevê o cumprimento da regra de ouro, embora por pequena margem (R\$ 22,0 bilhões), em cada ano do triênio 2024-2026. De todo modo, observa:

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. O mesmo deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital.

32 Conforme Tabela 14 - Projeção da margem de suficiência da Regra de Ouro.

8. EXCLUSÃO DE RECEITAS E DESPESAS DOS ORÇAMENTOS

Diferentemente da LDO 2023, o projeto de lei prevê que determinadas receitas e despesas não devem ser incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme disposto no art. 6º, § 1º, incisos IV e V:

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas e das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União [...]

*§ 1º Ressalvada a hipótese prevista no § 3º, ficam excluídos do disposto no **caput**:*

[...]

IV - a capitalização de empresas ou a integralização de cotas em fundos pela União, autorizadas em lei, que envolvam exclusivamente permuta de ativos, quando da operação não resulte fluxo financeiro ou variação patrimonial; e

V - os atos decorrentes das compensações realizadas a partir das hipóteses previstas nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição.

Destaque-se que a previsão de excluir dos orçamentos fiscal e da seguridade social as operações a que se referem os §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição, objeto do inciso V transcrito, consta também do PLP nº 93/2023.

Deve-se observar ainda que o Tribunal de Contas da União assim se manifestou no Acórdão nº 1771/2022–TCU–Plenário quando consultado pelo Ministério da Economia acerca da natureza orçamentária da integralização de bens imóveis públicos em fundos de investimento imobiliário:

9.2.1. a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário é espécie sui generis de transação, que não requer nem dotação e execução orçamentária, nem previsão e reconhecimento de receita orçamentária, sem prejuízo de observar que a obrigatoriedade de constar ela da Lei Orçamentária Anual está mantida quando houver eventual aporte de recursos financeiros e que deve haver registro da receita orçamentária pelo menos no recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo e na realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União;

A resposta dada ao consulente tem certamente o potencial de levar a que diversas outras operações passem a não mais serem tratadas como receitas e despesas orçamentárias. De fato, logo se percebe que o novel inciso IV, transcrito acima, cuida de estender o entendimento da Corte de Contas também à capitalização de empresas nos casos em que a União entregue um ativo, que não seja moeda, para a integralização do capital subscrito.

Nessa mesma linha interpretativa, também deixam de ser reconhecidos como receitas e despesas orçamentárias os encontros de contas a que se referem os §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição, nos quais ocorre a utilização de direitos líquidos e certos dos credores, decorrentes de decisão judicial ou reconhecidos pela administração pública, para quitar obrigações junto à União. O citado § 11 foi alterado pela EC nº 113/2021, mas já existia desde 2009³³. Já o § 21 foi incluído pela referida emenda constitucional. Contudo, as operações realizadas com fundamento neles têm tido, até a LOA 2023, tratamento de receitas e despesas orçamentárias.

³³ Incluído pela EC nº 62/2009.

Importa registrar que a Diretoria de Gestão Orçamentária, por meio da Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 39/2023/MPO, assim se manifestou sobre a matéria a que se refere os incisos que se examina:

Permuta de ativos sem fluxo financeiro ou variação patrimonial

48. A inclusão do inciso IV do § 1º do art. 6º do PLDO-2024 baseia-se no fato de subsistirem dúvidas quanto ao tratamento orçamentário (necessidade de autorização) e financeiro (caracterização de despesas pública) nos casos que envolvam exclusivamente permuta de ativos. No caso específico dos Fundos Imobiliários, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que esse tipo de operação tem reflexos patrimoniais e o evento deve ser registrado de forma contábil, mas que não exige autorização orçamentária. Diante do posicionamento do TCU, o PLDO-2024 formaliza esse entendimento, de modo a conferir aos agentes políticos maior segurança jurídica em sua tomada de decisão, sempre que da operação não resulte fluxo financeiro ou variação patrimonial.

Encontro de Contas (§§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição)

49. Em relação às compensações realizadas com base no § 11 do art. 100 da Constituição, as quais, diante de sua natureza da operação, não promovem fluxo de ativos e não envolvem discricionariedade da União quanto ao aceite dos créditos ofertados, o PLDO-2024 prevê que elas não devem ser contabilizadas na meta de resultado primário e não devem integrar o orçamento da União.

50. Em relação ao § 21 do art. 100, identificou-se a necessidade de avaliar sua previsão orçamentária com maior profundidade e diante do caso concreto, não se antecipando, neste momento, proposta de exclusão dessas.

Como se pode constatar, o que há de comum em todas as operações previstas no art. 6º, § 1º, incisos IV e V, do PLDO 2024 é o fato de que as operações são realizadas sem que ocorra movimentação de recursos financeiros na Conta Única da União, mantida junto ao Banco Central. Não ocorrendo essa movimentação de recursos, nega-se a existência, na realização dessas operações, de determinados eventos orçamentários simultâneos, que correspondem, de um lado, à receita (referente à alienação do ativo) e, de outro, à despesa (referente à aquisição de outro ativo, ou à satisfação de uma obrigação).

A indispensabilidade de movimentação de recursos financeiros para caracterizar os eventos orçamentários certamente deve ser considerada com suficiente prudência para que não se deixe de observar a necessária autorização legislativa no âmbito dos orçamentos anuais para a aquisição de utilidades para a administração pública (serviços, bens e direitos) ou a satisfação de suas obrigações.

Basicamente, se o recebimento de moeda pela alienação de um imóvel é tida como receita orçamentária, e se a entrega de moeda para a integralização do capital subscrito (capitalização) em uma empresa, ou de cotas de um fundo deve constituir despesa orçamentária, não se pode, pela mera circunstância de inexistir efetiva movimentação financeira no Tesouro Público, estabelecer que entregar diretamente esse imóvel para fins da integralização devida pelo subscritor não corresponda a eventos orçamentários legítimos, no que se refere à alienação do ativo (receita orçamentária) e à aquisição de ativo correspondente à participação no capital da empresa ou fundo (despesa orçamentária).

O orçamento público não diz respeito a operações que necessariamente produzam movimentação de moeda no Tesouro Público, mas se aplica àquelas que devem ser aprovadas anualmente pelo Poder Legislativo. Assim, se ordinariamente a aquisição de serviço, bem ou direito, ou a satisfação de

obrigação, deve ser autorizada no orçamento público para pagamento em moeda, é de se estranhar que a mesma operação possa ser realizada com dispensa de autorização orçamentária quando puder ser realizada com a entrega direta não de moeda, mas de outro ativo integrante do patrimônio público.

Também não se poderia dispensar a autorização orçamentária quando o pagamento pela aquisição de serviço, bem ou direito, ou satisfação de obrigação, se concretizar não a partir da entrega de moeda ou outro ativo, mas da simultânea realização de operação de crédito por emissão direta de títulos públicos em favor do credor. Inevitável considerar que, nesse caso, a despesa está paga e, simultaneamente, aquele que recebe o pagamento empresta o valor correspondente à União. Esse simples exercício mental é necessário para que, no âmbito orçamentário, se reconheça a despesa orçamentária e a receita orçamentária já realizadas, não obstante a ausência de entrada e saída de moeda no âmbito do Tesouro Público.

É relevante destacar que os encontros de contas autorizados pelos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição podem abranger créditos da União relativos a receitas tributárias e previdenciárias. Então, caso esses créditos possam simplesmente ser compensados com obrigações da União, sem trânsito pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, além da perda de transparência sobre a gestão dos recursos públicos (que não se resolve adequadamente apenas por registro em contas contábeis patrimoniais), inevitavelmente haverá impactos sobre os montantes referentes à repartição tributária, à vinculação de recursos e à receita corrente líquida.

A apreciação pelo Congresso Nacional de peça orçamentária que contemple a totalidade das receitas estimadas e das despesas fixadas para o exercício financeiro é essencial para assegurar a legitimidade do processo de alocação de recursos públicos e das operações que envolvam a aquisição de serviços, bens e direitos ou a satisfação de obrigações. É o que caracteriza o princípio da universalidade insculpido no art. 165, § 5º, da Constituição e nos arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320, de 1964.

Por fim, deve-se recordar que o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, 9ª edição, da Secretaria do Tesouro Nacional, aborda o tema de registros referentes a transações sem efetivo fluxo de caixa, assinalando que:

Operações desta natureza são comuns no setor público, e não raro são registradas na forma de encontro de contas (compensação entre ativos e passivos). É o caso, por exemplo, das compensações entre dívida ativa e precatórios ou das compensações de créditos previdenciários com obrigações previdenciárias. Tais transações também são observadas em situações como a dação em pagamento de dívida ativa (pagamento de dívida ativa por meio de ativo imobilizado, por exemplo), no arrendamento mercantil financeiro ou no registro de financiamentos diversos, dentre outras. Nos casos acima relatados, é comum que os entes da federação executem apenas registros patrimoniais referentes às operações, tendo como principal justificativa o fato de inexistir fluxo financeiro, mais especificamente de caixa. Nestes casos, não é realizado qualquer registro orçamentário ou mesmo de contas de controle, mais especificamente as de Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR.

...

O não registro de despesas orçamentárias, por exemplo, pode distorcer os indicadores e resultados que, conforme a metodologia atual de apuração, são levantados por intermédio, dentre outros, dos registros orçamentários. Como exemplo, a compensação de créditos previdenciários com obrigações patronais registrada na forma de

*encontro de contas, sem registros orçamentários, distorce o resultado primário e a despesa de pessoal, na medida em que não houve efetivamente o registro da despesa corrente de pessoal. **Outro exemplo corresponde à compensação de dívida ativa com precatórios, em que a não execução dos registros orçamentários e de controle deixa de evidenciar aspectos relevantes, como a obrigação da repartição tributária ou as vinculações legais da receita, como educação e saúde.** (grifos inexistentes no original).*

Conclui o MCASP que, “com vistas a dar transparência às implicações das transações no setor público bem como instrumentalizar a gestão pública, os órgãos de controle e a sociedade em geral, orienta-se que o registro em contas orçamentárias e de controle seja realizado como regra geral nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvem fluxo de recursos financeiros”.

9. PRIORIDADES E METAS

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

A propósito, a Lei Maior (art. 165, § 9º, inciso I) prevê que cabe à lei complementar dispor, entre outras matérias, sobre a “elaboração e organização da lei de diretrizes orçamentárias”. No entanto, o referido normativo ainda não foi editado. Nesse contexto, e considerando 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 de lei e respectivas LDOs previssem prioridades e metas em forma de anexo, no qual as “prioridades” corresponderem às ações orçamentárias nele arroladas e as “metas”, aos quantitativos definidos para os indicadores associados a essas ações — metas físicas³⁴.

A partir do PLDO 2011, o governo deixou de arrolar em anexo próprio o conjunto de prioridades e metas, transferindo-as ao texto da lei e circunscrevendo-as, genérica e frequentemente, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a medidas de superação da extrema pobreza, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria. Na prática, as prioridades e metas iniciaram um processo, agravado ao longo dos anos, de afastamento da nomenclatura orçamentária, não se conformando, na maioria dos anos, com programações efetivamente passíveis 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 concordou com sua inclusão por parte do Congresso, que o compôs com programações relacionadas a emendas de bancada estadual impositivas.

Nas edições de 2017 a 2019, o Executivo encaminhou projeto de LDO com anexos que contêm, 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 que compreendia as demais programações prioritárias foi quase inteiramente vetada; na LDO 2018, houve veto integral a essa seção; e na LDO 2019, 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”.

³⁴ As metas associadas às ações orçamentárias e a seus subtítulos (metas físicas) não se confundem com as metas fiscais, estabelecidas na LDO com fundamento na LRF.

O PLDO 2024, por sua vez, não enunciou de qualquer modo as prioridades e metas da administração pública federal. 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 gera um vácuo normativo sobre as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e as demais políticas públicas plurianuais a orientar o quadriênio seguinte. A solução apresentada pelo Executivo foi a de informar que as prioridades e metas seriam estabelecidas na Lei do Plano Plurianual para 2024-2027, repetindo, assim, a solução adotada em PLDOs elaborados em primeiro ano de mandato.

Nada impediria, contudo, que a questão fosse equacionada independentemente do PPA, ao menos quanto às prioridades. Tanto é que, no PLDO 2012, o Executivo optou por declarar que as prioridades e metas da administração para o exercício de referência correspondiam às ações relativas ao PAC e à superação da extrema pobreza. Com efeito, a Constituição não exige a elaboração de um anexo próprio, e desde o exercício financeiro de 2020 o encargo tem sido encampado durante a tramitação legislativa do projeto de lei. No entanto, a Lei Maior é clara ao exigir a fixação das metas e prioridades, e a habitualidade de aprovação do anexo na LDO, por parte do Congresso Nacional, consagrou o entendimento de que o “anexo”, com ações orçamentárias e respectivas metas, seria obrigatório.

Amparado nessa interpretação, o Congresso Nacional estabeleceu em seu Regimento Comum, por meio da Resolução nº 1, de 2006-CN, normas específicas para emendas ao “anexo de metas e prioridades” (arts. 87 a 91). Assim, o “anexo” se normatizou. Efetivamente, a criação do referido anexo tem se revelado inócua, quer por não subsistir à oposição de veto, quer por não conferir efetividade às metas e prioridades no processo orçamentário. Nesse sentido: (i) foram frustradas as tentativas de se vincular a inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária; e (ii) quando incluídas, foram timidamente executadas.

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

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

O PLDO 2024 propõe novo modelo de governança para as prioridades e as metas da administração pública federal, com o intuito de promover maior integração com o planejamento governamental. As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2024, na forma do art. 4º, constarão da Lei do Plano Plurianual 2024-2027, conforme já mencionado, e deverão ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos. Adiante, as despesas correspondentes às prioridades e metas deverão ser evidenciadas tanto no PLOA 2024 quanto na respectiva Lei, bem como acompanhadas de projeções de médio prazo.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha o PLDO 2024, essa formulação tem por objetivo enfrentar limitações conhecidas do modelo anterior, relacionadas à identificação das despesas correspondentes, à definição de metas para cada prioridade e ao esclarecimento da natureza jurídica das metas.

O art. 165, § 12, da Constituição estabelece que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois subsequentes, 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 2024 determina que, de 2024 a 2026, no mínimo 9,2% das despesas discricionárias devem ser anualmente destinadas a investimentos em andamento, contra 8,8% na LDO 2023.

Considerando as projeções do Anexo IV para as despesas discricionárias, a alocação mínima para os investimentos em andamento financiados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social será de R\$ 17,4 bilhões em 2024, R\$ 17,7 bilhões em 2025 e R\$ 15,7 bilhões em 2026, a preços constantes de 2023. O art. 19 do PLDO 2024 estabelece que esse montante mínimo deve ser respeitado tanto no Projeto quanto na Lei Orçamentária de 2024.

10. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Obedecendo aos comandos constitucionais trazidos pelas ECs nºs 86/2015, 100/2019 e 102/2019, o PLDO 2024 (art. 73) prevê o dever de a administração pública federal executar as programações orçamentárias classificadas como despesas primárias discricionárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. A obrigatoriedade de execução subordina-se, contudo, ao cumprimento das metas fiscais e dos limites de despesas primárias e à inexistência de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

Entende-se como impedimento técnico (art. 74) a situação ou o evento, de ordem fática ou legal, que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária. O art. 74, § 2º, apresenta lista exemplificativa de hipóteses de tais impedimentos: i) ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação; ii) ausência de licença ambiental prévia, quando necessária; iii) falta de capacidade dos entes beneficiários de aportar recursos para sua operação e manutenção; iv) recursos insuficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil, com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade; v) incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação; e vi) incompatibilidade do objeto da despesa com a programação orçamentária.

No caso de inexecução das programações, os gestores públicos deverão apresentar justificativas, que farão parte dos relatórios de prestação de contas anual, sendo facultadas nos casos em que a execução tenha sido igual ou superior a noventa e nove por cento da respectiva dotação (art. 75).

O dever de execução das programações implica a obrigação de o gestor adotar as medidas necessárias para concretizá-la, o que abrange o empenho, a liquidação e o pagamento das despesas, admitida a inscrição em restos a pagar.

10.1. PROGRAMAÇÕES ACRESCIDAS POR EMENDAS

Os montantes que devem ser destinados às emendas impositivas individuais e de bancada estadual serão alterados em caso de aprovação do novo arcabouço fiscal (PLP nº 93/2023), tratado na seção 6 desta Nota. A sanção deste projeto de lei complementar implicará a revogação de diversos dispositivos constitucionais referentes ao atual regime fiscal (art. 9º da EC nº 126/2022), o que, dentre outros efeitos, tornarão inaplicáveis as atuais formas de cálculo dos limites relativos a emendas impositivas, previstas no art. 111-A do ADCT e no art. 3º da EC nº 100/2019.

Enquanto não estiver em vigor o novo arcabouço fiscal, os referidos montantes serão equivalentes aos valores de execução obrigatória do exercício de 2023 corrigidos pelo IPCA medido em 2023. Com base na projeção de IPCA constante no PLDO 2024 de 5,31%, os valores seriam de R\$ 22,4 bilhões para emendas individuais e R\$ 8,1 bilhões para emendas de bancada estadual. Aprovado o novo arcabouço, os montantes serão equivalentes a 2% da RCL de 2022 para emendas individuais (R\$ 25,1 bilhões) e de 1% da RCL de 2023 (estimado em R\$ 12,5 bilhões³⁵) para emendas de bancada estadual.

O PLDO 2024 (art. 13, § 5º) estabelece que o PLOA 2024 deverá conter reservas específicas destinadas ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual impositivas, seguindo a regra atualmente em vigor. Ou seja, em caso de aprovação do novo arcabouço fiscal somente após

³⁵ Calculou-se 1% sobre R\$ R\$ 1.252.334 milhões, RCL realizada nos últimos doze meses, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária de março de 2023.

o envio do projeto de lei orçamentária, a reserva constituída pelo Poder Executivo poderia se mostrar insuficiente para o atendimento das emendas individuais e de bancada estadual impositivas, tornando necessária a adoção de providências no âmbito do Congresso Nacional (cortes de programações). Se confirmadas as projeções para o IPCA e para a RCL para 2023, a insuficiência de recursos para o atendimento de referidas emendas seria de R\$ 7,1 bilhões.

A reserva destinada ao atendimento de emendas de bancada estadual terá finalidade dupla: servirá tanto para atendimento das emendas impositivas de bancada quanto para acrescer valor ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) acima da parcela definida pelo TSE (art. 25, parágrafo único, do PLDO 2024, e inciso I do art. 16-C da Lei Eleitoral c/c o art. 3º da Lei nº 13.487/2017), estimada em R\$ 905 milhões³⁶, até o limite máximo que pode ser alocado ao fundo, R\$ 4,9 bilhões (art. 25 do PLDO 2024).

As reservas para emendas deverão ser classificadas com identificadores de resultado primário específicos – RP 6 (emendas individuais) e RP 7 (emendas de bancada estadual impositivas). De acordo com o PLDO 2024, no máximo a metade da reserva constante do PLOA 2024 destinada às emendas de bancada estadual impositivas (RP7) poderá ser considerada para fins de cumprimento do piso da saúde. Ressalte-se, contudo, que não existe obrigatoriedade constitucional de destinação de recursos dessas emendas para o setor saúde.

A obrigatoriedade de execução de forma equitativa das programações incluídas ou acrescidas por emendas ficou restrita às emendas individuais e de bancada estadual impositivas (art. 77). Considera-se equitativa a execução das emendas impositivas quando determinadas por critérios objetivos e imparciais, independentemente de autoria.

Diferentemente da LDO vigente (art. 7º), o projeto não prevê classificação das emendas de comissão por meio de RP específico (RP 8 na LDO 2023). Segundo o art. 7º, §§ 11 e 12 do PLDO 2024, a criação de novos RPs e IUs está restrita ao Poder Executivo, o que inviabilizaria a apresentação de emendas ao PLOA 2024 que abrangesse classificadores de RP e IU não previstos na LDO ou no PLOA.

De forma consentânea com a decisão do STF sobre as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, o PLDO não prevê identificação das emendas de relator-geral (outrora identificadas por meio do classificador RP 9).

Havendo necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, o PLDO 2024 prevê que as emendas impositivas sejam também objeto de contingenciamento, desde que não seja ultrapassado o percentual aplicável às demais despesas discricionárias.

O PLDO 2024 estabelece novos requisitos para apresentação de emendas (art. 78, parágrafo único). As emendas que se destinem a início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro deverão corresponder a projetos incluídos no Projeto de Lei do Plano Plurianual 2024-2027 ou na respectiva Lei. A título comparativo, na LDO 2023 (art. 82, § 1º, inciso I), as emendas de bancada devem se destinar, preferencialmente, a projetos constantes da Seção II do Anexo III do PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019), que apresenta os Investimentos Plurianuais Prioritários condicionados à existência de espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência e à apresentação de emendas. Ou seja, a lista de projetos tem caráter indicativo e se aplica apenas às emendas de bancada estadual. Outro requisito estabelecido pelo PLDO 2024 é que as emendas sejam destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento. Na LDO vigente, esta diretriz se aplica apenas às emendas de bancada estadual.

³⁶ Cálculo realizado considerando projeção para a variação do INPC em 2023 de 5,16%, conforme o Anexo IV do PLDO 2024.

Por fim, a proposta prevê que o investimento inicialmente favorecido por emenda, quando a duração for superior a um exercício financeiro ou a execução já tiver sido iniciada, deva ser objeto de nova emenda a cada processo orçamentário legislativo, apresentada pelo mesmo autor, até sua conclusão. Pela legislação em vigor (art. 166, § 20, da Constituição e art. 82, § 1º, inciso I, da LDO 2023), somente as emendas de bancada estadual estão abrangidas por esta regra. Assim, o PLDO inova ao estender a aplicação do dispositivo para todos os tipos de autores. Observe-se que a Constituição impõe essa obrigação apenas para investimentos iniciados a partir da execução de emendas de bancada estadual.

Repetindo disposição da LDO vigente, o PLDO 2024 dispõe que as emendas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária.

O projeto de lei não reproduziu dispositivo constante da LDO vigente (art. 72, § 3º) que determina a emissão de empenho sob condição suspensiva nas hipóteses de ausência de projeto de engenharia aprovado ou de licença ambiental prévia, documentos que deveriam ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

Também não consta do PLDO 2024 disposição que preveja, durante a execução orçamentária, caráter vinculante das indicações de beneficiários do empenho (CNPJ do município ou entidade) e da ordem de prioridade feitas pelos respectivos autores das emendas (art. 79 da LDO 2023).

10.2. PROCEDIMENTOS E PRAZOS DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS

Especificamente quanto às emendas individuais, em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, foram estabelecidos os seguintes prazos no art. 81 do PLDO 2024:

Tabela 8 - Prazos relativos a emendas individuais

EVENTO	PLDO 2024
Abertura do SIOF	5 dias da publicação da LOA
Indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade das emendas	15 dias da abertura do SIOF 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 SIOF, e publicidade das propostas em sítio eletrônico	110 dias do término do prazo anterior (*)
Solicitação de remanejamento entre emendas do mesmo autor, no caso de impedimento parcial ou total, ou remanejamento para apenas uma programação constante da lei orçamentária, no caso de impedimento total	10 dias do término do prazo anterior
Edição de ato pelo Poder Executivo para promover os remanejamentos solicitados	30 dias do término do prazo anterior
Registro das programações remanejadas no SIOF	10 dias da edição do ato pelo Poder Executivo

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

Manteve-se a determinação (art. 81, § 6º) de que, não havendo impedimento de ordem técnica ou tão logo eventual óbice seja superado, o gestor adote providências com vistas à execução orçamentária, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente.

O PLDO 2024, de forma semelhante à LDO 2023, estabelece que o Poder Executivo do ente beneficiado por transferência especial deve, no prazo de trinta dias, comunicar ao respectivo Poder Legislativo o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade.

Quanto às emendas de bancada estadual, prevê o parágrafo único do art. 83 do PLDO 2024 que os procedimentos e os prazos de avaliação e divulgação de impedimentos serão definidos por ato do Poder Executivo no prazo de 45 dias, contados da data de publicação da LOA.

11. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

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

Sobre a temática, além da Lei nº 4.320/1964 e da própria LRF, vale destacar a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), que disciplina amplamente as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação.

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

Ao tratar das transferências, o PLDO 2024 apresenta pequenos ajustes de redação e pequenas alterações em relação à LDO 2023, as quais são tratadas nos tópicos seguintes.

11.1. 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. 84): transferências correntes para as áreas de saúde, assistência social e educação;
- b) contribuições correntes (art. 85): transferências correntes para as demais áreas;
- c) contribuições de capital (art. 86): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- d) auxílios (art. 87): transferências de capital para entidades cujas finalidades sejam relacionadas com os incisos do art. 87.

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

O PLDO 2024 mantém, com ajustes de redação, as hipóteses autorizadas pela LDO vigente no que diz respeito à concessão de transferências correntes (subvenções sociais e contribuições correntes) e de capital (contribuições de capital e auxílios).

No que tange às disposições gerais, o projeto de lei retorna a vedação da aplicação de recursos na construção, ampliação ou conclusão de obras, exceto quanto à adequação física necessária à instalação de equipamentos adquiridos com recursos igualmente transferidos pela União. Trata-se de dispositivo da LDO 2023 (art. 87, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 14.436/2022) que teve o veto derrubado pelo Legislativo, mas que não foi reproduzido no PLDO 2024.

Ainda em relação às disposições gerais, o projeto propõe a inclusão de nova possibilidade de despesa de capital: “reformas necessárias à prestação dos serviços pactuados” (art. 88, inciso I, alínea “c” do PLDO 2024).

Nos termos da legislação vigente (art. 33, inciso V, alínea “c”, da Lei nº 13.019/2014), para celebrar as parcerias (regimes de mútua cooperação), as organizações da sociedade civil já deverão possuir “instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas”. Além disso, a Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro, determina que se classifiquem como despesa de custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (art. 12, § 1º da Lei nº 4.320/1964). Portanto, reparos, recuperações, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações de bens imóveis, sem que ocorra a ampliação do imóvel, são classificados como despesas correntes.

Assim, há uma inadequação na especificação técnica da despesa descrita no art. 88, inciso I, alínea “c” do PLDO 2024, pois não há recursos de capital envolvidos nas reformas mencionadas. Além disso, o dispositivo proposto contradiz o disposto na legislação geral, que prevê a exigência de instalações capazes de prestar os serviços pactuados, pois pretende autorizar a utilização de recursos públicos para, mediante reformas, adequar instalações integrantes do patrimônio das entidades beneficiárias, que presumivelmente deveriam estar aptas à prestação.

Essa vedação às transferências de capital para entes privados não se aplicam ao financiamento de projetos habitacionais de interesse social nos termos da legislação pertinente (art. 88, § 2º).

A proposta (art. 88, § 8º) retorna redação constante do PLDO 2023 que permite que as organizações sociais (OS), nos termos do disposto na Lei nº 9.637/1998, só possam receber recursos oriundos de transferências previstas na Lei nº 4.320/1964 por meio de contratos de gestão. Nessa hipótese, as despesas custeadas serão exclusivamente aquelas necessárias ao cumprimento do programa de trabalho e das metas pactuados, devendo ser classificadas no GND “3 - Outras Despesas Correntes”, observados o disposto na legislação específica aplicável a essas entidades e o processo seletivo de ampla divulgação.

É importante mencionar que, na LDO 2021 (Lei nº 14.116/2020), o Congresso Nacional derrubou veto que ampliava as hipóteses relacionadas com o citado dispositivo. Com isso, permitiu-se naquele exercício às OS receber transferências previstas na Lei nº 4.320/1964 também por meio de instrumentos administrativos como “termo de fomento ou de colaboração”, em conformidade com a Lei nº 13.019/2014 e demais normas aplicáveis, ou de “convênios e outros instrumentos congêneres” celebrados com entidade filantrópica ou sem fins lucrativos que atuassem em complementação ao SUS (§ 1º do art. 199 da Constituição), caso em que deveria ser observado o conjunto das disposições legais aplicáveis à transferência de recursos para o setor privado. Na LDO 2023, não há dispositivo semelhante tendente a expandir as possibilidades de aportes para as OS.

Cabe destacar que o tratamento mais amplo em relação aos instrumentos de transferência, que permite a utilização das três espécies, tem sido recorrentemente conferido às organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) na LDO 2021 (art. 81, § 7º), na LDO 2022 (art. 80, § 7º) e na LDO 2023 (art. 87, § 7º). De outra parte, o relacionamento mediante contrato de gestão é aquele definido como o formato adequado para o fomento e a execução das atividades finalísticas que a OS pretende exercer (art. 5º da Lei nº 9.637/1998).

Nos termos propostos no projeto de lei, as organizações sociais estarão impedidas de receber recursos para investimentos (GND 4). Nesse particular, pontue-se que as LDOs 2020 e 2021 permitiram que tais instituições recebessem transferências correntes por meio de contratos de gestão, na forma da Lei nº 9.637/1998, e transferências correntes e de capital por intermédio de termos de fomento/

colaboração, com fundamento na Lei nº 13.019/2014, e de convênios ou instrumentos congêneres, consoante § 1º do art. 199 da Constituição.

Por fim, o projeto suprime dispositivo que autorizava que os documentos para demonstração da regularidade econômico-fiscal fossem apresentados por “filiais ou entidades vinculadas aos órgãos centrais, que atuará como interveniente...” (§ 13 do art. 87 da LDO 2023). Tal modificação parece em consonância com o Acórdão do STJ nº 2.025.237-GO, de 02/03/2023, segundo o qual a filial encerra conformação secundária em relação à pessoa jurídica de direito privado e a inscrição no CNPJ é decorrente da considerável amplitude da “identificação nacional cadastral única” (ausência de personalidade jurídica da filial). Logo, não deve a Administração Tributária emitir certidão negativa de débito (CND) e/ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos (CPEND) à filial na hipótese em que há pendência fiscal da matriz ou de outra filial. Em outras palavras, uma entidade cuja matriz, que é a titular da sua personalidade jurídica, não apresenta regularidade econômico-fiscal não terá tal atributo em nenhuma de suas filiais, não se justificando expedientes que venham a tentar elidir esse fato fundamental.

11.2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, em favor de órgãos e entidades públicas, verifica-se uma particularidade trazida pelas EC nºs 86/2015 e 100/2019. Trata-se da disposição contida no § 16 do art. 166 da Constituição (anteriormente constante do § 13, conforme redação da EC nº 86/2015), 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 (que podem se referir tanto a transferências da União anteriormente recebidas quanto envolver débitos que tenham outros fundamentos) cujo adimplemento está dispensado para fins da mencionada transferência, e o tema não foi objeto de satisfatório desenvolvimento normativo, salvo quanto ao previsto no art. 9º, inciso VI, alínea “b”, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016³⁷.

Essa questão não é disciplinada no PLDO 2024, 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 obrigatória³⁸.

Com relação à regularidade fiscal do ente beneficiário, o PLDO 2024 reafirma regra da LDO 2023 que exige a verificação apenas no momento da formalização do convênio (art. 91 do PLDO 2024), permitindo-se que desembolsos ocorram ainda que a situação de regularidade não se mantenha ao longo da execução (art. 91, § 2º, do PLDO 2024). Se por um lado a regra pode evitar a descontinuidade de obras e serviços custeados total ou parcialmente com recursos federais, por outro deixa de estimular a manutenção das condições de regularidade fiscal para que os entes da Federação possam receber transferências voluntárias.

37 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.

38 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.

No limite, a redação proposta permite a um ente optar por incorrer em situações que afrontem a LRF e os demais normativos relativos às finanças públicas sem que isso implique qualquer sanção relativa à continuidade das transferências efetuadas no âmbito dos convênios vigentes. Na prática, anula esta que é uma das sanções às quais a LRF atribui maior relevância para assegurar o cumprimento de seus dispositivos.

Observa-se que o projeto não reproduz permissivo presente na LDO 2023 (objeto de derrubada de veto) que dispensa a verificação de adimplência de municípios com menos de 50 mil habitantes para celebração de convênios e outros instrumentos congêneres, assim como para o repasse de recursos (art. 90, § 4º, da LDO 2023)³⁹. Cabe destacar que essa disposição suprimida teria os mesmos efeitos deletérios sobre o equilíbrio fiscal apontados no parágrafo anterior.

Ressalte-se que a LRF estabelece as restrições de transferências de recursos inclusive como mecanismo de proteção às finanças do próprio ente receptor, pressionando seus administradores a velarem pela higidez das contas públicas. Ao dispensá-las de forma incondicional para os municípios de menor porte – exatamente aqueles de situação mais vulnerável e que requerem mais cuidado na gestão fiscal – a LDO abandona um dos recursos a que o ordenamento jurídico atribuiu mais importância para proteção dos contribuintes e munícipes contra a má gestão das finanças públicas, sem oferecer qualquer outra solução para o problema combatido pela LRF.

Persiste a previsão de “condições suspensivas” que permitem a celebração de convênio ou instrumento congêneres com beneficiário que não reúna todas as condições necessárias para firmá-lo. Os prazos para cumprimento das condições suspensivas que possam constar desses instrumentos deverão ser regulamentados em ato do Poder Executivo (art. 91, § 1º).

Ainda nessa seara, foram mantidos na proposta dispositivos da LDO 2023 que permitem: (i) a celebração de ajustes sem indicação da localização geográfica exata do objeto, quando cláusula suspensiva permitir a apresentação posterior do projeto de engenharia (art. 91, § 3º, do PLDO 2024); e (ii) o uso de recursos de transferências para financiar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos e projetos básico e executivo, e estudos de licenciamento ambiental (art. 92 do PLDO 2024). Desta forma, segue a LDO admitindo o comprometimento de recursos ainda que, por ocasião da celebração do ajuste, o beneficiário da transferência não demonstre a especificação técnica do objeto ou mesmo sua factibilidade em termos de política pública, execução técnica ou impacto ambiental⁴⁰.

O art. 100 do PLDO 2024 trata de questão que ainda gera controvérsias no âmbito da União e entre os demais entes da Federação. 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. 100, § 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. 100, § 3º). De forma similar à LDO 2023, o PLDO 2024 mantém o limite de dedução de 4,5% do valor a ser repassado, sendo que eventual excedente deverá correr à conta de dotação orçamentária do órgão concedente (art. 100, §§ 5º e 6º).

39 Há de se questionar a juridicidade da inovação legislativa, tendo em vista que, como lei sobre as leis do sistema constitucional orçamentário, a LRF (art. 25, § 1º) faculta à LDO a adoção de outras exigências para as transferências voluntárias, mas não o arrefecimento daquelas nela arroladas, por qualquer critério de elegibilidade adotado, como o porte do município beneficiário dos recursos.

40 Assente-se que o desenvolvimento de soluções complexas para projetos já demonstradamente viáveis (como projetos executivos), ou para determinados aspectos decorrentes das licenças ambientais (como projetos de medidas mitigadoras previstas nas licenças prévias ou de operação) possam ser entendidos como etapas avançadas na execução regular de projetos e, portanto, passíveis de algum tipo de apoio financeiro. O caso, contudo, é de liberalidade para que a União aplique recursos em projetos de interesse local quando ainda não demonstrada a viabilidade ou caracterizado minimamente o objeto.

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

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

11.2.1. Transferências ao Sistema Único de Saúde

Nos termos do que dispõe o art. 25 da LRF, “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Dessa forma, uma interpretação literal da norma levaria à conclusão restritiva de não haver transferência voluntária no âmbito do SUS.

Entretanto, o próprio § 3º do referido artigo afasta a interpretação ao dispor que não é aplicável sanção de suspensão de transferências voluntárias quando relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Portanto, a norma reconhece que transferências voluntárias ocorrem no âmbito do SUS. Dessa forma, entende-se que o caput do art. 25, ao tratar de “recursos destinados ao Sistema Único de Saúde”, pretendeu alcançar apenas as despesas de custeio com a manutenção do sistema.

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

Em que pese o disposto no § 1º do art. 25 da LRF, assim como ocorreu nos últimos anos, o PLDO 2024, art. 94, prevê a não exigência de contrapartida de estados, Distrito Federal e municípios para transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive as efetivadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres.

12. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

A Constituição determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II⁴¹, o projeto de lei orçamentária aprovado seja encaminhado pelo Congresso Nacional para sanção até o encerramento da sessão legislativa⁴². Para evitar o risco de 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 financeiro⁴³. A execução dessas despesas é suportada por “ante-
cipação de créditos” a serem posteriormente aprovados pela lei orçamentária.

Nesse sentido, o PLDO 2024 permite, caso a lei orçamentária não seja sancionada até 31 de dezembro de 2023, a execução das programações constantes da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo em conformidade com os incisos I a IX do art. 72:

- I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;
- II - ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas na subfunção “Defesa Civil”, ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade, ações de fortalecimento do controle de fronteiras e ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário” para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;
- III - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies;
- IV - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o IU 6;
- V - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;
- VI - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios e de doações;
- VII - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos;
- VIII - outras despesas de capital de projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2024, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei; e

41 Até o momento, não foi editada lei complementar específica que regulamente o § 9º do art. 165 da Constituição. 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.

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

43 A execução provisória não encontra previsão constitucional expressa 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, que expressamente veda “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Na antevigência da lei orçamentária, não há créditos aprovados e, assim, a heterodoxa execução do projeto de lei estaria desamparada. Deve-se recordar, ademais, que, em outros países, como é o caso dos Estados Unidos, a não aprovação do orçamento inviabiliza a execução de qualquer despesa. Ao que parece, a solução engendrada pelo constituinte originário seria a abertura de crédito extraordinário para acudir despesas urgentes e imprevisíveis, nos termos do art. 165, § 3º, tendo em vista que a não apreciação tempestiva pelo Legislativo estaria fora da capacidade volitiva do Chefe do Poder Executivo.

IX - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a VIII, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2024, 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 2023.

Diferentemente da LDO vigente, o PLDO 2024 não prevê a hipótese de execução provisória de dotações destinadas a abrigar despesas decorrentes do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição (encontro de contas). Isso está relacionado ao fato de o projeto de lei propor a exclusão dessas despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (art. 6º, § 1º, inciso V).

Com relação à execução duodecimal (um doze avos do previsto no PLOA multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da LOA), o projeto mantém no rol despesas de capital de projetos em andamento cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, além das despesas correntes de caráter inadiável.

Como se observa, o Poder Executivo propõe que, tendo por base o projeto de lei orçamentária e enquanto não houver a publicação da respectiva lei, seja possível realizar, durante o exercício financeiro, a execução integral de determinadas despesas (incisos I a VII do caput do art. 72), bem como execução duodecimal de outras (incisos VIII e IX).

Diante de ampla liberdade para executar despesas orçamentárias antes da publicação da LOA, faz todo sentido que o Congresso Nacional, a quem cabe autorizar as despesas públicas, imponha restrições, como poderia ser a revogação da possibilidade de execução duodecimal das despesas de capital. Não sendo assim, mesmo sem a vigência da LOA, o Poder Executivo poderia prescindir da aprovação do PLOA para, considerando-se as demais hipóteses de execução provisória, comprometer parte substantiva das autorizações solicitadas nas programações sob apreciação legislativa, o que significaria evidente aviltamento do papel do Congresso Nacional no processo legislativo e na definição das escolhas públicas.

Cabe destacar que o PLDO 2023 também propôs ampla liberdade para execução de despesas na antevigência da lei orçamentária, não ocorrendo supressão de qualquer das disposições relativas à execução provisória durante a sua tramitação no Congresso Nacional.

Por fim, destaca-se que o PLDO 2024 mantém dispositivo constante da LDO 2023 que veda a execução provisória de programações relacionadas a aumentos com despesas com pessoal (criação e provimento de cargos e funções e outros), constantes de anexo específico do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 (art. 72, § 5º).

13. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

As normas que regem as alterações da lei orçamentária e os créditos adicionais estão previstas nos arts. 52 a 69 do PLDO 2024, os quais constituem a seção VII do capítulo IV, que trata das diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos da União. O propósito é determinar regras que, a bem da execução dos orçamentos públicos, permitam alterações em elementos definidores das dotações orçamentárias, especifiquem termos e condições para a abertura de créditos adicionais e, finalmente, propiciem a célere adaptação dos orçamentos públicos a mudanças na estrutura administrativa da União.

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

13.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO

O art. 52 prevê as hipóteses de alteração, por ato administrativo de Poder ou de órgão autônomo, de certos elementos de classificação das dotações orçamentárias.

O PLDO 2024 acrescenta dispositivo que explicita a possibilidade de remanejamento entre dotações destinadas a pessoal (GND 1), outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), no âmbito do mesmo subtítulo, para o cumprimento de decisões judiciais ou para adequar programações do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Já para as programações primárias discricionárias incluídas ou acrescidas por emenda parlamentar, o PLDO 2024 estabelece que as alterações de GND estarão condicionadas à solicitação ou concordância do autor da emenda.

A proposta mantém a determinação de que alterações nos nomes e códigos utilizados nas classificações orçamentárias poderão ser realizadas quando se destinarem a sanar erro de ordem técnica ou legal ou quando houver necessidade de adequação à classificação vigente - neste último caso, desde que não impliquem mudança de valores e de finalidade da programação. De modo semelhante, prevê-se a alteração do identificador de resultado primário (RP) por meio de portaria do Poder Executivo, exceto no caso de programações decorrentes de emendas parlamentares.

13.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

O art. 53 trata da abertura de créditos suplementares e especiais, da reabertura de créditos especiais e da hipótese de transposição, remanejamento ou transferência prevista no § 5º do art. 167 da Constituição.

O PLDO 2024 determina que as alterações relativas a créditos suplementares e especiais deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário e com o teto de gastos. A regra geral estabelece que a compatibilidade existirá sempre que referidos créditos não aumentarem o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta, ou submetidas ao teto de

gastos (art. 53, caput, incisos I, alínea “a”, e II, alínea “a”). Há exceções a essa regra geral. Assim, mantém-se a compatibilidade com a meta de resultado primário quando o aumento de dotação estiver fundamentado no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias, relacionado a transferências constitucionais e legais a entes federados ou demonstrado na exposição de motivos do projeto de lei de crédito adicional (art. 53, caput, inciso I, alínea “b”, itens 1 a 3). Também não deixa de observar a compatibilidade com o teto de gastos o aumento de dotação que não conduz à inobservância dos limites individualizados. Essa situação é possível diante das seguintes circunstâncias: (i) ocorrência de variações nos valores relativos aos ajustes caixa/competência ou referentes às demais operações que afetam o resultado primário (art. 53, caput, inciso II, alínea “b”, item 1); ou (ii) aprovação da lei orçamentária com margem fiscal relativa ao teto de gastos (art. 53, caput, inciso II, alínea “b”, item 2). Não se enquadrando nessas hipóteses, o projeto de lei deverá apresentar os necessários cancelamentos compensatórios em anexo específico.

Estão disciplinados no art. 54 do PLDO 2024 os procedimentos e critérios para a apresentação de projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais, cujo termo final para enviá-los ao Congresso Nacional foi fixado em 15 de outubro de 2024. Foram mantidas as regras insculpidas em leis de diretrizes orçamentárias recentes, a exemplo da compulsória exposição de motivos, da segregação dos projetos de lei por tipo de crédito adicional (suplementar ou especial), das informações relativas ao excesso de arrecadação e ao superávit financeiro e dos ritos específicos para créditos adicionais referentes a despesas com pessoal.

O PLDO 2024 prevê a utilização do superávit financeiro do exercício de 2023, por fonte de recursos, de acordo com a classificação aplicável ao exercício de 2024. Nesse sentido, considera-se importante que a lei de diretrizes orçamentárias trate da segregação das fontes de recursos passíveis de utilização nessa finalidade.

Tendo em vista o dever de execução das programações previsto nos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, as exposições de motivos dos projetos de lei de crédito adicional devem justificar e indicar as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos, excluindo-se a exigência de motivação quando os cancelamentos ocorrerem para atendimento de despesas primárias obrigatórias. Quanto à compatibilidade das alterações orçamentárias com o dever constitucional de execução das programações discricionárias, o art. 69 do projeto estabelece que esse dever não impede a escolha motivada das programações que serão objeto de cancelamento e aplicação, desde que atendidos os demais requisitos das diretrizes orçamentárias aplicáveis ao exercício financeiro.

A regra geral é que as alterações orçamentárias propostas em projetos de lei de crédito adicional digam respeito a programações de um único Poder. Figuram como exceções a essa regra as hipóteses em que o crédito adicional vise ao atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais; benefícios devidos a servidores, empregados, militares e respectivos dependentes; indenizações e outros benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial; ou auxílio-funeral e natalidade. Também constituem exceção à regra geral os créditos adicionais relativos a programações decorrentes de emendas impositivas, classificadas com RP 6 e RP 7.

Nos casos de projetos de lei que tratem de programação do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do MPU e da DPU, exige-se a indicação de recursos compensatórios para a abertura dos créditos suplementares e especiais. Após o recebimento do pedido de alteração orçamentária, pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), os respectivos projetos devem ser encaminhados ao Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, à exceção daqueles relativos à despesa com pessoal, benefícios devidos a servidores ou a seus dependentes, sentenças judiciais e serviço da dívida (art. 54, § 16).

Em linha com o atual regime fiscal, o PLDO 2024 mantém a previsão de compensação entre limites individualizados de despesas primárias, quando da elaboração de projetos de lei de crédito adicional que envolvam mais de um órgão orçamentário, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do MPU. Nesses casos, a compensação dos limites individualizados deve ser realizada previamente ao envio das propostas à SOF, por meio da publicação de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos (art. 54, § 17).

O art. 55 mantém o comando de que as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA 2024 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 2024 faculta às autoridades máximas dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU a possibilidade de delegação de competência para a abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária. Esses créditos serão abertos por ato próprio, observados os procedimentos estabelecidos pela SOF.

No âmbito do Poder Executivo, o art. 66 do PLDO 2024 faculta ao Presidente da República delegar ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no âmbito, respectivamente, dos orçamentos fiscal e da seguridade social e do orçamento de investimento, a competência para a abertura de créditos suplementares, nos termos previstos na LOA e na LDO. A fixação das despesas públicas é uma das funções mais nobres do Poder Legislativo e só deve ser delegada ao Poder Executivo para conferir-lhe suficiente flexibilidade na execução orçamentária de sua responsabilidade. Além disso, mantendo-se a possibilidade de delegação de competência do Chefe do Poder Executivo a Ministro de Estado, afigura-se razoável prever as hipóteses em que a abertura de crédito suplementar, autorizada na LOA, possa ocorrer somente por decreto ou também por outro instrumento.

A abertura de créditos extraordinários é tratada principalmente no art. 56 do PLDO 2024. Entre as disposições, destacam-se a vedação de criação de código e título novos para ação já existente e a determinação de que, no caso de medidas provisórias que tenham perdido a eficácia ou tenham sido rejeitadas, os saldos das dotações não empenhadas durante sua vigência sejam reduzidas no SIOF e no SIAFI, por ato da SOF. Nesse caso, os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados para novas alterações orçamentárias.

O art. 61 do PLDO 2024 trata da necessidade de ato exclusivo do Poder Executivo para reabertura de crédito extraordinário cuja medida provisória tenha sido editada nos últimos quatro meses do exercício financeiro anterior. Diferentemente, a reabertura de crédito especial será efetivada, conforme o caso, por ato próprio dos respectivos Poderes, do MPU ou da DPU (art. 59).

No art. 62, consta autorização para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA 2024, 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. A condição necessária para o uso dessa faculdade é a manutenção da estrutura programática e das demais classificações das dotações orçamentárias.

Ainda há outra disposição sobre esse assunto, constante do art. 63, que trata da transposição, do remanejamento ou da transferência de recursos, nos termos em que se encontra prevista no § 5º do art. 167 da Constituição. Nesse caso, os procedimentos somente podem ser adotados para destinar recursos à categoria de programação existente e para viabilizar os resultados de projetos na Função Ciência e Tecnologia.

O art. 64 do PLDO 2024 impõe a observância da chamada “regra de ouro” quando das alterações orçamentárias. Enquanto houver receitas e despesas condicionadas, nos termos em que se encontram previstas no art. 22 do PLDO 2024, as alterações orçamentárias não poderão ampliar a diferença entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital em relação aos montantes constantes da LOA 2024.

Por fim, o art. 68 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 somente pode ser feito para outras categorias de programação por meio da abertura de créditos adicionais efetivada por lei ou medida provisória. Contudo, desde que seja mantida a destinação dos recursos à contrapartida nacional e ao serviço da dívida, o remanejamento entre programações pode ocorrer por ato próprio dos Poderes, do MPU e da DPU, observadas as disposições da LOA 2024.

14. DESPESAS COM PESSOAL

14.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS

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, os limites estabelecidos pela LRF e os arts. 113 e 115 do PLDO 2024, ficam autorizados, conforme incisos I a VII do caput do art. 116:

- I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;
- II - o provimento em cargos efetivos e empregos, funções, gratificações ou cargos em comissão vagos, que estavam ocupados no mês de março de 2023 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 cargos efetivos civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumento de remunerações ou alterações em estruturas 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 2024, 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;
- 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.

Essas regras têm sido as norteadoras das projeções para as despesas com pessoal constantes das leis orçamentárias anuais no âmbito da União há algum tempo, não havendo, portanto, mudanças significativas em relação à LDO 2023. Cabe destacar, assim, que continuam válidas algumas observações que constaram de notas técnicas anteriores.

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

É nesse contexto que as LDOs têm delegado à LOA o papel de explicitar os limites quantitativos e financeiros aplicáveis às despesas com pessoal. Assim, como regra geral, o detalhamento das autorizações e os limites financeiros e quantitativos devem constar de anexo específico à LOA, geralmente denominado de “Anexo V”⁴⁴.

⁴⁴ Recurso de constitucionalidade questionável porquanto, a um só tempo, afasta prerrogativa constitucional da LDO (CF, art. 169, § 1º, inciso II) e afronta o princípio da pureza ao regular na LOA matéria a si vedada (CF, art. 165, § 8º).

Como exceção a essa regra geral, observa-se que diversas autorizações constantes dos incisos do caput do art. 116 não dependem de detalhamento posterior em anexo específico da LOA 2024. Esse tratamento se mostra razoável quanto às autorizações que: não implicam aumento de despesa (incisos I e V); permitam a mera reposição de pessoal em cargos, empregos, funções e gratificações que passem a estar vagos a partir de março de 2023 (inciso II); possibilitem a contratação de pessoal temporário (inciso III); permitam a revisão geral anual (inciso VII).

Da disposição contida no inciso II do caput do art. 116, presume-se que não ocorra, nos provimentos nele previstos, aumento de despesas, tampouco aumento do quantitativo de vagas preenchidas, em relação a março de 2023, o que justificaria a dispensa de detalhamento posterior em anexo específico da LOA 2024. Contudo, a autorização para o provimento de cargos em comissão, funções e gratificações existentes, constante do inciso VI, pode implicar aumento dos quantitativos de vagas preenchidas e das despesas correspondentes. Essa autorização se contrapõe àquela prevista no inciso II, que pressupõe a não ocorrência de aumento no número de vagas preenchidas e no montante da despesa com pessoal.

Não há razão especial para que se dê tratamento diferenciado aos cargos em comissão, funções e gratificações vagos. Contrastando com as regras propostas para os serviços de confiança, os cargos efetivos vagos somente poderão ser preenchidos se forem observadas as restrições impostas pelo inciso IV. Esse inciso submete a investidura à inclusão da autorização em anexo específico da Lei Orçamentária de 2024, do qual constarão os quantitativos e os limites orçamentários para o exercício financeiro e para a despesa anualizada, devendo as dotações necessárias integrar programação orçamentária específica. Já os cargos *ad nutum* podem ser ocupados à revelia de ritual como esse, bastando, para tanto, que haja a disponibilidade orçamentária correspondente. Ora, é justamente a efetiva transparência, quanto a haver disponibilidades orçamentárias bastantes para suportar o aumento das despesas com pessoal, que é exigida no art. 169 da Constituição Federal. Essa exigência, entretanto, parece ser dispensada pelo inciso VI.

Sabendo-se, então, que anexo específico da lei orçamentária deve identificar, claramente, as autorizações que alterem as dotações das despesas com pessoal, nota-se, com base na providência do inciso VI do caput do art. 116 do PLDO 2024, enfraquecimento não só desse instrumento, mas também das disposições gerais constantes do art. 110 do PLDO 2024, que define a base de projeção para os limites de despesas com pessoal.

Quanto à concessão de reajustes e às reestruturações de carreiras em 2024, as propostas devem constar do anexo específico da LOA 2024, como previsto no inciso IV do art. 116 do PLDO 2024. Se aprovado o PLDO 2024 na forma proposta pelo Poder Executivo, apenas a revisão geral de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição estará previamente autorizada para 2024, conforme inciso VII do art. 116.

As gratificações citadas no inciso IV deverão ser concedidas por ato discricionário da autoridade competente e não comporão a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação militar, para qualquer efeito (art. 116, § 1º). Já no tocante às admissões, estas dependerão, ainda, da existência de cargos e empregos públicos vagos (art. 113).

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

O art. 115, inciso II, do PLDO 2024 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 2024, nos termos do disposto no § 2º do art. 17 da LRF, tampouco os limites de despesas primárias estabelecidos no art. 107 do ADCT, assim como os limites previstos no art. 20 da já citada LRF.

Além disso, o § 1º do art. 115 prevê que as proposições não poderão conter dispositivo que crie ou aumente despesa com efeitos financeiros anteriores ao início da vigência da norma ou à sua plena eficácia.

14.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

Os reajustes dos benefícios obrigatórios, devidos aos agentes públicos e seus dependentes, deverão ter previsão orçamentária em programação específica, nos termos do inciso V do caput do art. 12 do PLDO 2024. O art. 124, parágrafo único, veda o reajuste dos benefícios “auxílio-alimentação”, “auxílio-refeição” e “assistência pré-escolar”, no exercício de 2024, em percentual superior à variação acumulada do IPCA, verificada desde a última revisão de cada um dos benefícios pelos Poderes Executivo, inclusive as estatais dependentes, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União.

14.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL

Nos termos do art. 18 da LRF, o PLDO 2024 deixa expresso quais tipos de despesas devem ser incluídas na apuração da despesa com pessoal e como essas despesas devem ser classificadas. Assim, deverão ser consideradas as despesas com o pagamento de serviços extraordinários prestados, voluntariamente ou não, por servidores, militares e empregados, nos períodos de folga, repouso remunerado e nas férias e afastamentos (art. 110, § 3º).

Adiante, o art. 122 determina que sejam incluídas na apuração da despesa com pessoal aquelas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado e à terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, desde que caracterizem a substituição de militares, servidores ou empregados públicos. Além disso, o dispositivo estabelece critérios para caracterizar a substituição de militares, servidores ou empregados públicos e define como essas despesas devem ser classificadas nos orçamentos.

O § 1º do art. 122 define que as contratações (de pessoal por tempo determinado e de terceirização de mão de obra) para atividades estratégicas, de tomada de decisão, relacionadas ao poder de polícia, à regulação, à outorga de serviços públicos e à aplicação de sanção, bem como aquelas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, são consideradas substituição de militares, servidores ou empregados públicos. É necessário observar, no entanto, que o art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 prevê que essas atividades “não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Quanto às classificações, o § 2º estabelece que as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado (elemento de despesa “04 - Contratação por Tempo Determinado”) devem ser classificadas como GND 1 - pessoal e encargos sociais quando caracterizarem a substituição de

militares, servidores ou empregados públicos. Em decorrência dessa previsão, a contratação de pessoal temporário que não implique a substituição mencionada não deve ser computada como despesa com pessoal para fins do limite estabelecido na LRF.

Por fim, o § 3º estabelece que as despesas de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, nos termos do disposto no § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, não constituem despesas classificáveis no GND 1 e devem ser classificadas no elemento de despesa "34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização".

15. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O conteúdo do capítulo IX do PLDO 2024, que se refere à adequação orçamentária das alterações na legislação, repete muitas das regras vigentes na LDO 2023. A seguir, são apresentadas as principais modificações em comparação com a lei vigente.

A redação do caput do art. 128 determina que todas as proposições legislativas, as suas emendas e os atos infr legais, que importem renúncia de receita ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, devem ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes. A novidade desse dispositivo reside na remoção da expressão “direta ou indiretamente” (utilizada nos arts. 131 e 132 da LDO 2023) ao tratar dos eventos que importem renúncia ou aumento de despesa obrigatória. Na EM nº 00020/2023 MPO, argumentou-se que tal expressão aumenta a complexidade e reduz a segurança jurídica.

O § 1º do art. 128 estabelece que cabe ao proponente a elaboração e a apresentação do demonstrativo do impacto, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas.

O § 3º do mesmo artigo prescreve que o atendimento ao disposto nos incisos I e II do art. 14 da LRF dependerá, para proposições legislativas e atos infr legais provenientes do Poder Executivo, de declaração formal: (i) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para as receitas administradas por essa Secretaria; ou (ii) do órgão responsável pela gestão da receita objeto da proposta, nos demais casos.

O § 4º, ao disciplinar a inclusão de medidas de compensação fiscal nas proposições, mantém a vedação à referência, no texto da proposição, a outras proposições legislativas em tramitação. Do mesmo modo, replica a permissão para se fazer referência a lei ou a ato infr legal publicado(a) no mesmo exercício financeiro, que registre de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que o(a) tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa obrigatória.

Observe-se que o art. 128 e seus parágrafos não mais preconizam a necessária apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no início do trâmite das proposições legislativas. Quanto a isso, cabe lembrar que a proposta original constante de uma proposição geralmente sofre alterações durante sua tramitação, muitas vezes tornando obsoleta a estimativa inicial de impacto fiscal. Ademais, até mesmo o tempo de tramitação da proposição pode afetar a qualidade da estimativa original.

Com fundamento no art. 24 da LRF, o § 5º do art. 128 do PLDO 2024 mantém dispensa de compensação em virtude do aumento de despesa no âmbito da seguridade social decorrente de: (i) concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; (ii) expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; e (iii) reajustamento de valor do benefício ou serviço a fim de preservar o seu valor real.

Conforme consta do § 6º, quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e

da Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa.

O art. 130 prevê que será incompatível com a futura Lei de Diretrizes Orçamentárias a proposição que:

1. aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, na forma prevista nos art. 49, art. 51, art. 52, art. 61, art. 63, art. 96 e art. 127 da Constituição;
2. altere gastos com pessoal, nos termos do disposto no § 1º do art. 169 da Constituição, para conceder aumento que resulte em:
 - 2.1. somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição (subsídio mensal dos Ministros do STF);
 - 2.2. despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos no art. 20 e no parágrafo único do art. 22 da LRF (limite para despesas com pessoal por Poder, e limite prudencial); ou
 - 2.3. descumprimento do limite estabelecido no § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (teto de gastos por Poder e órgão, atualizado pelo IPCA anual medido em dezembro de 2023);
3. crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:
 - 3.1. não contenha normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou
 - 3.2. estabeleça atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; ou
4. determine ou autorize a indexação ou atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas a que se refere o inciso V do caput do art. 7º da Constituição.

O art. 131 trata das proposições legislativas, de que trata o art. 59 da Constituição, e dos atos infralegais que impliquem redução de receitas, que não sejam renúncias previstas nos termos do disposto no art. 14 da LRF (decorrentes de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária), ou aumento de despesas, nos termos do disposto no art. 16 da referida lei complementar. Essas proposições deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que entrarão em vigor, e para os dois subsequentes, com as premissas e metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou entidade proponente.

O art. 133 traz regras a serem observadas em proposição legislativa, ou na edição de ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, que tenha a finalidade de constituir transferência obrigatória. A proposição ou o ato deve conter: (i) critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas; (ii) fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos; (iii) definição do objeto e da finalidade da despesa a realizar; e (iv) forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.

O art. 135 traz previsão de que, na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional. Isso significa que tais proposições, se consideradas no PLOA 2024, não exigirão compensação, pois estarão de acordo com art. 14, inciso I, da LRF.

O art. 136 diz que as proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos. Esse prazo ajuda a combater um efeito não desejado da vinculação que é a perda de flexibilidade orçamentária.

O art. 137 prevê que a proposta de criação ou a alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para exercício do poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo. Essa regra se soma ao art. 136 com o intuito de dificultar a vinculação de tributos, além de conter a expansão da carga tributária e prestigiar o princípio do benefício.

A simplificação no texto do PLDO 2024, no que concerne às alterações na legislação, aproxima a LDO da LRF e deve contribuir para evitar questionamentos quanto ao avanço da LDO para além das competências a ela conferidas pela lei complementar. De fato, não cabe à LDO contrariar ou se distanciar dos comandos contidos na LRF.

Por fim, deve-se citar a não reprodução, no PLDO 2024, de disposição contida no § 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.

De todo modo, exigência similar a essa seria insuficiente em face do que atualmente dispõe o § 7º do art. 167 da Constituição (incluído pela EC nº 128/2022):

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

Na justificativa da proposição que deu origem a esse dispositivo (PEC nº 84/2015), defendeu-se ser “conveniente que haja a descentralização dos serviços públicos no tocante à execução de despesas por parte dos entes federados regionais e locais”. No entanto, advertiu-se que “a descentralização não pode ser uma via de mão simples, em que o ente federado maior delega apenas a obrigatoriedade de realização de determinado gasto. É necessário descentralizar, também, as fontes de receitas e/ou os recursos financeiros que custearão esses gastos”.

Assim, o novo mandamento constitucional não pode deixar de ser observado pelas proposições legislativas que atribuam aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigação de prestar determinados serviços públicos. Entende-se, assim, que o texto do PLDO 2024 deve ser alterado, de modo a consolidar, nas disposições sobre adequação de proposições legislativas, a referida alteração constitucional.

16. IMPACTO FISCAL DECORRENTE DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO

Os parâmetros econômicos previstos no Anexo IV.1 do PLDO 2024, referente às metas fiscais anuais, indicam o valor do salário mínimo igual a R\$ 1.389,00 para 2024. Para 2025 e 2026, o salário mínimo esperado é de R\$ 1.435,00 e R\$ 1.481,00, 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 Federal⁴⁵. Esses valores, contudo, são meras expectativas, uma vez que o salário mínimo deve ser fixado em lei⁴⁶.

O Anexo V - Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024 apresenta os dados sobre o impacto do aumento do salário mínimo e da inflação medida pelo INPC sobre a arrecadação previdenciária e as despesas da União, na forma apresentada na Tabela 9.

Tabela 9 - Impacto do Aumento do Salário Mínimo e do INPC sobre Despesas da União

Em R\$ milhões

Descrição	Aumento de R\$ 1,00 no S.M.	Aumento de 0,1 p.p no INPC		
	Benefícios de 1 S.M.	Benefícios de até 1 S.M.	Benefícios acima de 1 S.M.	Impacto Total
I. Arrecadação Previdenciária	6,3	...	...	8,2
II. Benefícios Previdenciários	266,0	343,5	488,7	832,2
III. Déficit do RGPS (II - I)	259,7	...	...	823,9
IV. Benefícios Assistenciais	68,8	68,9	0,0	68,9
IV.1 RMV	0,7	0,7	0,0	0,7
IV.2 LOAS	68,1	68,2	0,0	68,2
V. FAT	40,0	51,9	16,4	68,3
V.1 Abono Salarial	19,5	25,3	0,0	25,3
V.2. Seguro-Desemprego	20,5	26,6	16,4	43,0
Total de Receitas (I)	6,3	...	...	8,2
Total de Despesas (II+IV+V)	374,8	464,3	505,1	969,4
Total de Resultado (III+IV+V)	368,5	...	...	961,1

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais – PLDO 2024

Como se pode observar, cada real de aumento no salário mínimo reduz anualmente o resultado primário em R\$ 368,5 milhões devido aos efeitos sobre os benefícios assistenciais e previdenciários de valor igual a esse piso e sobre a arrecadação de receitas previdenciárias.

Já o aumento de 0,1 p.p. no INPC, por alcançar maior número de beneficiários, produz impacto fiscal superior, reduzindo o resultado primário em R\$ 961,1 milhões. De acordo com essas informações, a variação do salário mínimo de R\$ 1.320,00 para R\$ 1.389,00 acarreta um impacto fiscal líquido de aproximadamente R\$ 50,2 bilhões⁴⁷.

45 O PLDO 2024, encaminhado ao Congresso Nacional em 14/04/2023, já considerou o valor do salário mínimo igual a R\$ 1.320,00, que entrou em vigor a partir de 01/05/2023, conforme MP nº 1.172/2023.

46 O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.385, de 05/05/2023, que estabelece “as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar a partir de 2024, inclusive, a serem aplicadas em 1º de janeiro do respectivo ano”.

47 Aumento de R\$ 1.320,00 para R\$ 1.389,00 equivale a aumento de 5,227%. Se 0,1 p.p. reduz o resultado em R\$ 961,1 milhões, uma variação de 5,227 p.p. resulta em impacto fiscal líquido de R\$ 50,2 bilhões.

17. TRANSPARÊNCIA

No tocante à transparência, o PLDO 2024 preserva os principais itens elencados pelo projeto de lei e pela respectiva lei de diretrizes orçamentárias de 2023. Assim como em anos anteriores, além do “Capítulo XI – DA TRANSPARÊNCIA” (arts. 148 a 163), o projeto contém dispositivos esparsos pertinentes ao tema.

Os critérios de publicidade e transparência de execução das programações decorrentes de emendas serão estabelecidos por ato próprio do Poder Executivo, em até 60 dias da publicação da LOA 2024 (art. 80).

A divulgação de dados atualizados em formato aberto sobre recursos humanos e seus dependentes, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, ocorrerá em portais de transparência, nos respectivos sítios eletrônicos (art. 111). Tais informações comporão quadro informativo consolidado da administração pública federal a ser divulgado no portal de transparência do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (art. 111, § 6º).

Cumpre às agências financeiras oficiais de fomento observar requisitos de sustentabilidade, transparência e controle previstos pela Lei nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016, e por normas e orientações do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil (art. 126, § 4º, inciso I) e publicar relatório anual de impacto de suas operações de crédito na redução de desigualdades, até 30 de abril de 2024, em portais de transparência dos respectivos sítios eletrônicos (art. 126, § 4º, inciso VIII).

Os arts. 148 a 163 do PLDO 2024 compõem o “Capítulo XI - DA TRANSPARÊNCIA”, que inclui uma seção específica sobre publicidade na elaboração, na aprovação e na execução dos orçamentos (art. 153 e 154) e outra sobre disposições gerais (arts. 155 a 163).

O art. 148 arrola informações mínimas a constarem, nos sítios eletrônicos dos órgãos concedentes, sobre entidades privadas beneficiadas por subvenções sociais, contribuições correntes e de capital e auxílios.

Os arts. 149 a 151 versam sobre divulgações de informações relativas a contratos e contratados por entes da administração federal. Entre outras disposições, por exemplo, os órgãos orçamentários manterão em sítios eletrônicos informações atualizadas de valores pagos nos últimos três anos para contratados, além de outras afins, exceto se forem sigilosas (art. 149).

O art. 152 regula sítios eletrônicos de consulta a remuneração, subsídio, provento e pensão recebidos por membros de Poder e ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, ativos e inativos, e por pensionistas, disponibilizados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União.

No tocante à publicidade na elaboração, aprovação e execução orçamentárias, o art. 153 enfatiza publicidade, clareza, transparência da gestão fiscal e amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas à elaboração e aprovação dos Projetos de Lei Orçamentária de 2024 e créditos adicionais pertinentes e à execução orçamentária. Para tanto, regula divulgações de informações, inclusive prazos, em sítios eletrônicos, sob responsabilidade do Poder Executivo e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). O art. 154 determina o encaminhamento de

relatório de avaliação quadrimestral do cumprimento da meta de resultado primário ao Congresso Nacional, que subsidiará a realização de audiência pública no âmbito da CMO.

Nas disposições gerais, o art. 155 regula a divulgação de informações mensais da execução dos orçamentos de investimento das estatais não dependentes. Considera-se que o cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia dos orçamentos fiscal e da seguridade social poderia incluir também o investimento das empresas estatais federais não dependentes, o que certamente contribuiria para aumentar a transparência e o controle social sobre a alocação de recursos no âmbito dessas empresas.

O art. 156, por sua vez, versa sobre divulgação de informações trimestrais dos serviços sociais autônomos e destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários (Sistema S) e se aplica também aos conselhos de fiscalização de profissão regulamentada. No que se refere ao Sistema S e aos conselhos de profissão regulamentada, considera-se que, além dos valores de tributos arrecadados diretamente e dos transferidos pela União, caberia também a divulgação de eventuais renúncias de receita, dada a natureza tributária dos recursos que lhe são destinados.

O art. 157 determina a disponibilização de informações da execução física e financeira de órgãos e de entidades governamentais e privadas beneficiados com transferências financeiras, enquanto o art. 158 regula a disponibilidade de relatórios quadrimestrais de gestão fiscal de órgãos da esfera federal e o art. 159 exige que o Poder Executivo informe o Congresso Nacional de empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a banco oficial federal.

Segundo o art. 160, cumpre ao Poder Executivo adotar medidas para elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação de benefícios tributários, financeiros e creditícios, designar órgãos responsáveis pela supervisão e avaliação dos resultados alcançados e elaborar metodologia de acompanhamento de programas e ações destinados às mulheres.

O art. 161 regula conteúdos do relatório resumido de execução orçamentária, enquanto o art. 162 versa sobre o julgamento pelo Congresso Nacional das contas de 2024 prestadas pelo Presidente da República e o art. 163 determina manutenção de cadastro informatizado de acesso público de obras e serviços de engenharia no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

18. DÉBITOS JUDICIAIS

A promulgação das Emendas Constitucionais nºs 113/2021 e 114/2021 promoveu modificações importantes no regramento constitucional relativo aos gastos com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs). Essas emendas objetivaram, sobretudo, conter momentaneamente o crescimento dos gastos necessários à quitação dos débitos judiciais (ao postergar parte dessas despesas para o futuro).

A EC nº 113/2021 introduziu as seguintes disposições sobre a matéria:

- Ampliação das hipóteses de compensação entre credores e entes federados, por meio da oferta de créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, reconhecidos pelo ente devedor ou por decisão judicial transitada em julgado (art. 100, § 11, da Constituição).
- Autorização para encontro de contas entre os entes federados, desde que aceito pelas partes envolvidas, nas hipóteses arroladas nos incisos do § 21 do art. 100 da Constituição.
- Determinação para que, nas discussões e condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haja a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente (art. 3º da EC nº 113/2021).

Por sua vez, a EC nº 114/2021 estabeleceu as seguintes alterações associadas a despesas decorrentes de sentenças judiciais:

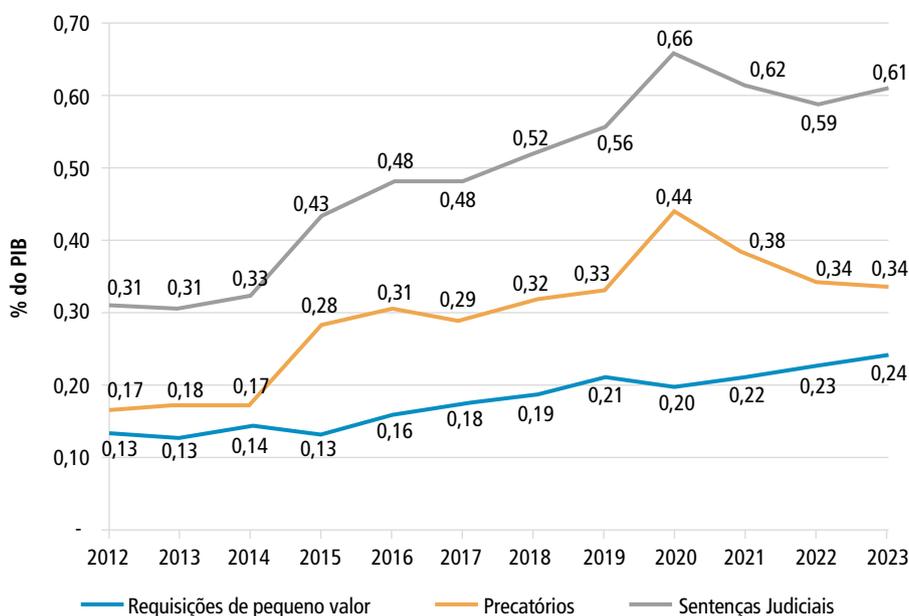
- Antecipação do termo final para apresentação dos precatórios, de 1º de julho para 2 de abril de cada ano.
- Estabelecimento de limite transitório para alocação, na proposta orçamentária, de recursos para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição. Esse limite, válido até o final de 2026, equivale ao valor da despesa paga no exercício de 2016, inclusive à conta de restos a pagar, corrigido pela variação do IPCA de cada exercício (art. 107-A, caput, do ADCT). Especificamente para os precatórios, o valor das dotações deve corresponder ao valor do limite deduzido da projeção de pagamento prioritário das RPVs (idem, § 1º).
- Definição de uma ordem de prioridade para o pagamento de precatórios, após a satisfação de obrigações relativas às RPVs. Devem ser antepostos os precatórios não pagos de exercícios anteriores, observada a ordem cronológica (art. 107-A, § 2º, do ADCT). Situam-se em ordem decrescente de prioridade, a teor do § 8º do art. 107-A do ADCT: (i) precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 anos, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor (no caso da União, esse valor equivale a 180 salários mínimos)⁴⁸, denominados de precatórios superpreferenciais; (ii) demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (iii) demais precatórios de natureza alimentícia além do valor previsto no item anterior; e (iv) demais precatórios.

⁴⁸ No âmbito da União, a Lei nº 10.259/2001, em seu art. 17, § 1º, c/c art. 3º, definiu em 60 salários mínimos o limite máximo para se configurar uma obrigação de pequeno valor. Portanto, a priorização definida no texto constitucional alcança 180 salários mínimos

- Autorização para a celebração de acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal para quitação de precatórios preteridos, em razão de priorização e por excederem ao limite de pagamento, em parcela única vincenda até o final do exercício seguinte, desde que o credor renuncie a 40% do valor (§ 3º do art. 107-A do ADCT).
- Instituição de regra específica para o pagamento de precatórios decorrentes da complementação da União aos Estados e Municípios no âmbito do antigo Fundef. Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada dos dois seguintes (EC nº 114/2021, art. 4º). As receitas de Estados e Municípios provenientes dessas parcelas devem ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, sendo que no mínimo 60% devem ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados, e respectivos pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, provento ou pensão.
- Exclusão, com fulcro no art. 107-A, § 6º, do ADCT, c/c o art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021, das seguintes despesas do câmputo do teto de gastos estabelecido no art. 107 do ADCT: (i) encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do art. 100 da Constituição; (iii) acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT; e (iv) precatórios referentes ao antigo Fundef.
- Exclusão das despesas listadas no item anterior, acrescida da atualização monetária dos precatórios inscritos, do limite aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, ante o disposto no art. 107-A, § 5º, do ADCT, e no art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021.

O gráfico a seguir apresenta o comportamento das despesas primárias referentes a precatórios, RPs e ao conjunto de ações orçamentárias do programa “0901 - Operações Especiais - Cumprimento de Sentenças Judiciais”, em percentual do PIB, de 2012 a 2023. A partir de 2022, já se aplica o limite para precatórios e RPs, criado pela EC nº 114/2021.

Gráfico 1 - Despesas Decorrentes de Sentenças Judiciais (% do PIB)



Fontes: Despesas - Painel Especialista – Siga Brasil – Dados atualizados até 23/04/2023. PIB – Bacen. Elaboração própria.

Observações:

(i) Período de 2012 a 2022, valores pagos (incluem restos a pagar pagos). Em 2023, valores autorizados;

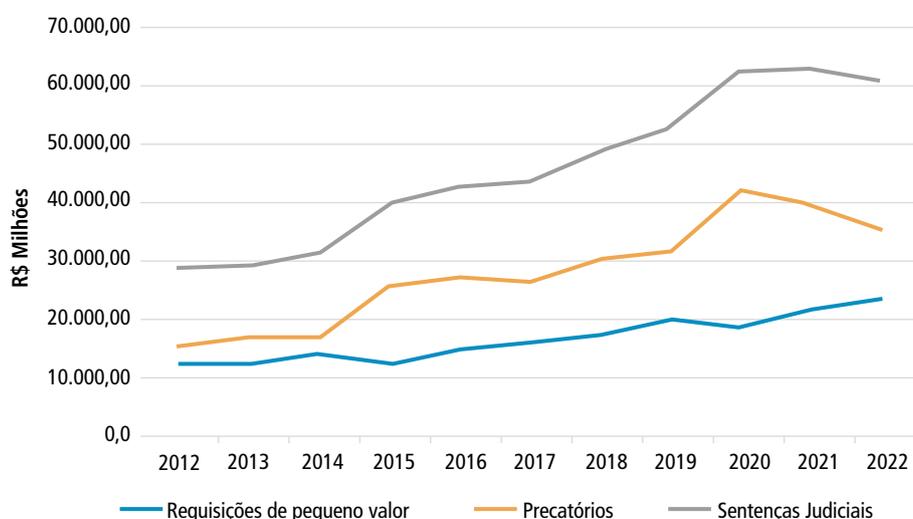
(ii) No período de 2012 a 2014, o gasto com RPVs inclui a ação 0482 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de pequeno valor oriunda da Justiça Comum Estadual. De 2012 a 2017, o gasto com precatórios inclui a ação 0486 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) oriunda da Justiça Comum Estadual.

Após revelar um crescimento acentuado entre 2014 e 2020, a despesa com precatórios em relação ao PIB sofreu redução até 2022 e se mantém constante desde então, em decorrência do limite estabelecido pelo art. 107-A do ADCT. A partir do exercício de 2022, em virtude de o limite de pagamento não incidir sobre alguns tipos de precatório e da atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício, foram criadas ações específicas no âmbito do programa “0901 - Operações Especiais - Cumprimento de Sentenças Judiciais”: “0EC7 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios relativos à complementação da União ao Fundef)”, “0EC8 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios parcelados ou objetos de acordos)” e “0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária)”. Em decorrência desse desmembramento, nos gráficos apresentados, os valores alocados a essas ações foram somados aos valores da ação principal destinada ao adimplemento dos precatórios (“0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)”).

O pagamento das RPVs, que não sofreu até o momento contenção por força da regra constitucional, apresenta crescimento contínuo em relação ao PIB nos últimos dez anos, correspondente a cerca de 0,11 p.p. no período.

O gráfico seguinte apresenta a evolução das mesmas despesas em valores constantes, a preços de março de 2023.

Gráfico 2 - Despesas Decorrentes de Sentenças Judiciais – valores constantes



Fonte: Painel Especialista – Siga Brasil – Dados atualizados até 23/04/2023.

Observações:

(i) Período de 2012 a 2022, valores pagos (incluem restos a pagar pagos). Em 2023, valores autorizados.

(ii) No período de 2012 a 2014, o gasto com RPs inclui a ação 0482 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de pequeno valor oriunda da Justiça Comum Estadual. De 2012 a 2017, o gasto com precatórios inclui a ação 0486 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) oriunda da Justiça Comum Estadual.

A instituição do limite de pagamento de precatórios e RPs, a partir de 2022, provoca o crescimento do estoque de precatórios a serem adimplidos futuramente, considerando que o total de pagamentos tem se mantido aquém do montante de precatórios expedidos. Em dezembro de 2022, o estoque de precatórios a serem pagos atingiu R\$ 115,1 bilhões⁴⁹, indicando crescimento de 43,8% em relação ao estoque existente no ano anterior.

De acordo com o Balanço Geral da União de 2022⁵⁰, ocorreram as seguintes adições e reduções no estoque de precatórios e RPs nos últimos anos:

Tabela 10 - Evolução do Estoque de Precatórios e RPs

Ano	Item	Valor (R\$ milhões)
2020	Saldo em 31/12/2020	77.659
	(+) Adições líquidas	77.876
2021	(-) Pagamentos	(55.190)
	Saldo em 31/12/2021	100.345
2022	(+) Adições líquidas	100.495
	(-) Pagamentos	(59.053)
	Saldo em 31/12/2022	141.788

Fonte: Balanço Geral da União de 2022

49 STN - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Portal Tesouro Transparente. Painel "Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios". Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/riscos-fiscais-com-demandas-judiciais-e-precatorios>. Acesso em: 25 abr. 2023.

Integram esse montante de R\$ 115 bilhões os precatórios inscritos originalmente para pagamento em 2022, porém não pagos por excederem o limite de pagamento do ano, os precatórios apresentados até 2 de abril de 2022, a serem pagos a partir de 2023, e os precatórios apresentados após 2 de abril de 2022, cujo pagamento poderá ocorrer a partir de 2024. Além disso, compõem esse montante os precatórios relativos ao Fundef, submetidos à regra específica de pagamento estabelecida pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 114/2021.

50 _____. Portal Tesouro Transparente. Balanço Geral da União (BGU) - Anual. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual/2022/114>. Acesso em: 24 abr. 2023.

O crescimento desse passivo gera preocupações fiscais importantes, em face do efeito “bola de neve” que poderia inviabilizar o pagamento dessas obrigações em 2027, quando caduca o limite previsto no art. 107-A do ADCT.

Adicionalmente, de acordo com o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024, o passivo contingente representado pelas demandas judiciais de risco possível passou de R\$ 1.260,4 bilhões, em 2021, para R\$ 2.741,8 bilhões, em 2022 – crescimento de 117,5% em apenas um ano. Em relação às demandas judiciais de risco provável, o montante passou de R\$ 871,9 bilhões, em 2021, para R\$ 1.016,9 bilhões, em 2022 – acréscimo de 16,6%⁵¹. As demandas de natureza tributária reduziram sua participação no total de demandas judiciais em relação a anos anteriores, correspondendo a 32,5% do risco possível e a 28,9% do risco provável.

O texto do PLDO 2024 apresenta algumas inovações em relação à LDO vigente, já elaborada sob a égide das ECs nºs 113/2021 e 114/2021. Inicialmente, cabe ressaltar a exclusão da lei orçamentária para 2024 dos valores relacionados a compensações realizadas com fundamento nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal. Os encontros de contas previstos nos citados dispositivos constitucionais, que se prestam a reduzir o montante das obrigações da União com precatórios, passam a não mais serem reconhecidos como geradores de despesas e receitas orçamentárias. Com essa finalidade, foi incluído o inciso V no § 1º do art. 6º, para dispor que ficam excluídos do disposto no caput do art. 6º, que define a abrangência dos orçamentos fiscal e da seguridade social, “os atos decorrentes das compensações realizadas a partir das hipóteses previstas nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição”. Esse assunto é tratado na seção 8 desta nota técnica.

Outra alteração proposta pelo PLDO diz respeito à priorização de pagamento, em relação aos precatórios pendentes de anos anteriores, dos chamados precatórios superpreferenciais, prevista no art. 32, § 3º, devidos a credores com idade a partir de 60 anos, portadores de doença grave ou ainda pessoas com deficiência, até o valor de 180 salários mínimos.

Não obstante esse preceito não exista na LDO vigente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) havia, por intermédio da Resolução nº 303/2019, fixado o entendimento de que os “débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, sejam idosos, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais, até a monta equivalente ao triplo fixado em lei como obrigação de pequeno valor, admitido o fracionamento do valor da execução para essa finalidade”⁵².

Mais especificamente, o art. 79-C, § 4º, da Resolução CNJ nº 303/2019 estipula que a “parcela superpreferencial prevista no art. 107-A, § 8º, inciso II, do ADCT será paga independente do ano de requisição, com prioridade, inclusive, sobre os precatórios pendentes de anos anteriores”. Portanto, a redação proposta pelo PLDO 2024 no art. 32, § 3º visa alinhar a legislação ordinária ao que já estabelece o normativo do CNJ.

51 A Advocacia Geral da União publicou a Portaria Normativa AGU nº 68/2022 atualizando os critérios concernentes à probabilidade de sucumbência. O risco provável abrange: a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com decisão do Supremo Tribunal Federal desfavorável à Fazenda Pública; b) ação de conhecimento ou recurso repetitivo com decisão do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal; c) ação de conhecimento contra a Fazenda Pública, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos dos itens anteriores “a” e “b”; e d) ações judiciais que se encontrem em fase de cumprimento de sentença, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos dos itens “a” e “b”. Por sua vez, o risco possível abrange: a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade, desde a publicação da pauta, ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral, até que seja proferida decisão por órgão do Supremo Tribunal Federal; b) recurso repetitivo desde a sua afetação por órgão do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho; e c) ação de conhecimento com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho, desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal.

52 Art. 9º da Resolução nº 303/2019, alterada recentemente pela Resolução CNJ nº 482/2022, que acrescentou o Capítulo II ao Título V da Resolução nº 303/2019, intitulado “DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS FEDERAIS NO REGIME DE LIMITAÇÃO DE GASTOS”.

Além disso, o PLDO 2024 propõe, no art. 31, maior especificação do conjunto de informações a serem prestadas pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, aproximando-as do conteúdo exigido pelo art. 6º da Resolução CNJ nº 303/2019 para os ofícios precatórios. Ademais, esse artigo determina o encaminhamento, até 31 de janeiro de 2024, de lista unificada que contenha eventuais alterações na relação de precatórios apresentados até 2 de abril.

Em decorrência da mudança constitucional do término do prazo para a apresentação dos precatórios, de 1º de julho para 2 de abril do exercício financeiro antecedente, o PLDO 2024 prevê que os órgãos do Poder Judiciário devem encaminhar à CMO, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), à Advocacia-Geral da União (AGU) e aos órgãos e entidades devedores a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais até o dia 30 de abril de 2023.

Esse procedimento, usual a cada exercício financeiro, não deveria estar regulado na LDO, que se submete a prazo constitucional para aprovação até o final do primeiro período da sessão legislativa, podendo, ademais, sofrer atrasos em sua tramitação no Congresso Nacional. Como a aprovação do PLDO ocorre vários meses após a data nele fixada para o envio das informações, o procedimento deveria ser disciplinado em legislação permanente.

Adicionalmente, o PLDO 2024 mantém a regra de alocação das dotações destinadas a despesas decorrentes de precatórios prevista na LDO vigente. Assim, essas dotações devem ser alocadas nas unidades orçamentárias referentes aos Encargos Financeiros da União, com exceção daquelas destinadas ao pagamento dos precatórios de responsabilidade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, do Fundo Nacional de Assistência Social, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação⁵³.

53 No PLDO 2023, as exceções abrangiam apenas os precatórios do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e do Fundo Nacional de Assistência Social. Até 2022, os precatórios oriundos de condenações de entidades da administração indireta eram alocados nas correspondentes unidades orçamentárias.

19. ESFERA ORÇAMENTÁRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS

As empresas estatais integrantes da administração pública federal podem pertencer a qualquer das esferas orçamentárias, a depender de sua área de atuação e de estarem ou não classificadas como dependentes, nos termos do disposto no art. 2º, caput, inciso III, da LRF:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Tratando-se de estatal não dependente, devem seus investimentos ser incluídos no orçamento de investimento (esfera I). Encontrando-se, porém, na condição de estatal dependente⁵⁴, suas receitas e despesas, não apenas os investimentos, devem constar do orçamento fiscal (esfera F) ou do orçamento da seguridade social (esfera S).

Em sintonia com o dispositivo da LRF transcrito, o PLDO 2024 prevê que a empresa não constará das esferas F e S, devendo, portanto, estar abrangida pela esfera I, quando recebe da União apenas recursos referentes à participação acionária, ao fornecimento de bens ou serviços, a empréstimos e financiamentos e à transferência para aplicação em programa de financiamento (art. 6º, § 1º, inciso III, alíneas “a” a “d”).

O PLDO 2024 mantém a previsão de que uma empresa estatal integrante da esfera F ou S, pode apresentar plano de sustentabilidade econômica e financeira com vistas à revisão de sua classificação de dependência, na forma prevista em ato do Poder Executivo. Inova, no entanto, ao listar as condições em que o plano pode ser apresentado, conforme art. 6º, § 2º, incisos I e II:

I - não tiver recebido ou utilizado recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal e de custeio em geral; ou

II - as receitas próprias tenham apresentado crescimento contínuo nos últimos três exercícios, tendo a arrecadação atingido, no último ano, valor igual ou superior a oitenta por cento da soma de todas as suas despesas com pessoal e de custeio em geral.

Os novos incisos não estabelecem flexibilidade para a reclassificação da esfera orçamentária de uma empresa estatal, de modo que deixe de figurar no orçamento fiscal ou no orçamento da seguridade social e passe a constar do orçamento de investimento. De fato, as condições listadas não são suficientes para a reclassificação, mas apenas para a apresentação do plano, devendo as empresas permanecerem na esfera F ou S durante sua vigência (art. 6º, § 3º).

Importa destacar que as empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social se submetem, em geral, às restrições impostas aos órgãos da administração direta e às fundações e autarquias, como o teto de gastos, a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), o registro de todas as operações no Siafi e o teto salarial. Há, portanto, incentivos suficientes que estimulam uma empresa estatal a buscar a condição de não dependente, de modo a poder integrar o orçamento de investimento.

⁵⁴ A empresa não será considerada dependente, devendo constar apenas do orçamento de investimento, quando recebe da União apenas recursos referentes à participação acionária, ao fornecimento de bens ou serviços, a empréstimos e financiamentos e à transferência para aplicação em programa de financiamento, em consonância com o disposto no art. 6º, § 1º, inciso III, alíneas “a” a “d”, do PLDO 2024.

Uma vez que a empresa estatal já integre o orçamento de investimento, poderá continuar nessa condição ainda que tenha recebido transferência da União para o atendimento de suas necessidades (pessoal, custeio em geral e despesa de capital), desde que possua plano de reequilíbrio econômico-financeiro aprovado e vigente e observe o teto salarial (art. 51, § 6º).

20. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

Em virtude das eleições municipais a serem realizadas em 2024, o PLDO prevê que sejam consignados recursos para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Para tanto, disciplina que o montante não supere o valor autorizado em 2022 para despesas da mesma natureza, R\$ 4.962 milhões, e que se constitua de⁵⁵:

1. valor correspondente à compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária em 2016 e 2017, atualizada pelo INPC (art. 16-C, inciso I, da Lei nº 9.504/1997 c/c art. 3º da Lei nº 13.487/2017); e
2. valores definidos na LOA 2024, concorrentes com as emendas de bancada estadual impositivas na destinação da reserva de contingência calculada com base no art. 3º da EC 100/2019 (art. 13, § 5º, inciso II, do PLDO 2024).

A previsão deflui do art. 16-C da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997), que assim estabelece:

*Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, **em valor ao menos equivalente**:*

*I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos **parâmetros definidos em lei**;*⁵⁶

*II - ao **percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva**, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual. (grifou-se)*

Extraia-se da dicção legal, portanto, o estabelecimento de um piso a compor o FEFC em ano eleitoral, pois se refere a “valor ao menos equivalente” àquele que se obtém com a aplicação dos incisos. Nada obsta, pois, que sejam reservadas no orçamento fiscal outras fontes de recursos para constituir referido fundo. Ocorre, contudo, que, no aperfeiçoamento legislativo promovido durante a tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2022, igualmente ano eleitoral, o Congresso houve por bem delimitar as possibilidades de atendimento, de forma similar à que ora o Executivo propõe.

Com efeito, os arts. 12, caput, inciso XXVII (objeto de veto derrubado pelo Congresso Nacional e com nova redação dada pela Lei nº 14.352/2022), e 13, § 4º, inciso II, da LDO 2022 determinam limitação ao FEFC, nos seguintes termos:

Art. 12. O Projeto de Lei Orçamentária de 2022, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a:

(...)

*XXVII - Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado **com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13 desta Lei**, até o valor corres-*

⁵⁵ Art. 25. Observado o disposto no art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, as despesas relativas ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha observarão o limite máximo correspondente ao valor autorizado para essas despesas no exercício de 2022.

Parágrafo único. O valor das despesas referidas no *caput* deste artigo que exceder ao montante previsto no inciso I do *caput* do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 1997, será custeado à conta da reserva de emendas de bancada estadual, prevista no inciso II do § 5º do art. 13 desta Lei.

⁵⁶ O art. 3º da Lei nº 13.487/2017 disciplina a questão e estatui que seja destinado valor equivalente à compensação fiscal que as emissoras de rádio e TV receberam pela divulgação da propaganda partidária em 2016 e 2017, atualizada pelo INPC. No PLOA 2022, esse piso correspondeu a R\$ 812 milhões.

*pondente a vinte e cinco por cento da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para o exercício de 2021 e das dotações constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, **acrescentado do valor previsto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;***

(...)

Art. 13 ... § 4º O Projeto de Lei Orçamentária de 2022 conterà reservas específicas para atender a:

(...)

*II - **emendas de bancada estadual de execução obrigatória**, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (grifou-se)*

A redação do dispositivo na LDO 2022 ficou truncada, com muitas remissões, o que findou resultando menor compreensão sobre o seu teor normativo e controvérsia quando da sua aprovação. Nada obstante, o endereçamento normativo era para adotar como piso o montante previsto no art. 16-C, inciso I, da Lei nº 9.504, de 1997, e como teto o valor correspondente a 25% da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para 2021 e 2022, desde que o valor fosse subtraído da reserva prevista para financiamento das emendas de Bancada Estadual de execução obrigatória.

Não repisou, assim, que o valor fosse “ao menos equivalente” ao obtido a partir da aplicação dos incisos do art. 16-C da Lei Eleitoral, mas que correspondesse precisamente àquele. A matéria não precisaria ter sido regulamentada na lei de diretrizes orçamentárias, pois não corresponde a conteúdo constitucional ou legal (LRF) a ela reservado. Entretanto, da forma como a disciplinou, a LDO suprimiu a possibilidade de que o valor fosse ampliado com a aplicação de outros recursos.

Para 2022, o Fundo foi dotado com R\$ 4,962 bilhões, R\$ 0,812 bilhão dos quais correspondentes ao valor atualizado das compensações fiscais que as emissoras de rádio e TV receberam pela divulgação da propaganda partidária em 2016 e 2017, atualizada pelo INPC⁵⁷. Logo, R\$ 4,15 bilhões seriam subtraídos da reserva para atendimento às emendas impositivas de bancada estadual, que montou R\$ 7 bilhões⁵⁸, resultando em R\$ 2,85 bilhões para empregar em RP 7. Contudo, as emendas de bancada estadual de execução obrigatória foram contempladas com R\$ 5,867 bilhões na LOA 2022. O descompasso, pois, entre as diretrizes na LDO 2022 e os valores orçados na LOA 2022 recomendam a melhoria redacional proposta no PLDO 2024.

No art. 25 do PLDO 2024 não foi repetida a indicação de 25% do montante das dotações da Justiça Eleitoral. Entretanto, o projeto de lei reiterou a necessidade de que o valor arbitrado na LOA 2024 concorra com os recursos calculados com base no art. 3º da EC nº 100 para financiar as emendas impositivas de bancada estadual. Ademais, a redação proposta é mais consentânea com a melhor técnica legislativa, permitindo interpretação mais incontestante quanto ao montante admitido nas diretrizes orçamentárias.

⁵⁷ Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF (CD), Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF (SF). *Nota técnica conjunta nº 5/2021: subsídios à apreciação do projeto de lei orçamentária (PLOA) para 2022 (PLN 19/2021-CN)*. P. 74. Disponível em: <bit.ly/41O2VzF>. Acesso em: 28 abr. 2023.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 81.

