

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2018

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2019

PLN Nº 2/2018



Acesse o PLDO/2019 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/132927>

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

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Eunício Oliveira (MDB-CE)
Presidente

Deputado Fábio Ramalho (MDB-MG)
1º Vice-Presidente

Senador João Alberto Souza (MDB - MA)
2º Vice-Presidente

Deputado Giacobbo (PR-PR)
1º Secretário

Senador Gladson Cameli (PP-AC)
2º Secretário

Deputado JHC (PSB-AL)
3ª Secretário

Senador Zeze Perrella (MDB-MG)
4ª Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Eunício Oliveira (MDB-CE)
Presidente

Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)
1º Vice-Presidente

Senador João Alberto Souza (MDB-MA)
2º Vice-Presidente

Senador José Pimentel (PT-CE)
1º Secretário

Senador Gladson Cameli (PP-AC)
2º Secretário

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)
3º Secretário

Senador Zeze Perrella (MDB-MG)
4ª Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ)
Presidente

Deputado Fábio Ramalho (MDB-MG)
1º Vice-Presidente

Deputado André Fufuca (PP-MA)
2º Vice-Presidente

Deputado Giacobbo (PR-PR)
1º Secretário

Deputada Mariana Carvalho (PSDB-RO)
2ª Secretária

Deputado JHC (PSB-AL)
3º Secretário

Deputado André de Paula (PSD-PE)
4ª Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2018

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)
Consultora-Geral: Ana Cláudia Castro Silva Borges
<http://www.senado.leg.br/orcamento>
Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)
Diretor: Ricardo Alberto Volpe
<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>
Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Vinícius Amaral (Senado Federal)
Graciano Rocha (Câmara dos Deputados)
Aritan Borges de Ávila Maia
Eugênio Greggianin
José de Ribamar Pereira da Silva
Mário Luís Gurgel de Souza
Maurício Ferreira de Macêdo
Rafael Inácio de Fraia e Souza
Wagner Primo Figueiredo Jr.

Formatação: Priscilla Paz - Secretaria de Comunicação Social – Senado Federal

Impressão: Secretaria de Editoração e Publicações – 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 2019 (PLDO 2019) - PLN nº 2/2018-CN, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 187/2018, de 13 de abril de 2018.

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, confere à LDO a possibilidade de tratar de assuntos variados e de suma importância para o exercício das funções parlamentares, a exemplo de: emendas parlamentares de execução obrigatória; fixação de metas fiscais; regulamentação do Novo Regime Fiscal; adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas e transferências.

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 análise, 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 leis de diretrizes orçamentárias ao longo do tempo.

A Nota se ampara em contribuições de consultores de orçamento 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.

Ana Cláudia Castro Silva Borges
Consultora-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF¹

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

¹ Autores: Vinicius Amaral (Coordenador), Aritan Borges de Ávila Maia, José de Ribamar Pereira da Silva, Maurício Ferreira de Macêdo e Rafael Inácio de Fraia e Souza; colaboradores: Augusto Bello de Souza Neto, Carlos Murilo Espinola Pereira de Carvalho, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Eduardo Andres F. Rodrigues, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, João Henrique Pederiva, Juci Melim Júnior, Marcel Pereira, Orlando de Sá Cavalcante Neto, Otávio Gondim Pereira da Costa, Renan Bezerra Milfont, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos e Tarcísio Barroso da Graça.

² Autores: Graciano Rocha (Coordenador Adjunto), Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza e Wagner Primo Figueiredo Jr.; colaboradores: Dayson Pereira Bezerra de Almeida, Hélio Martins Tollini, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Luiza de Vasconcellos Machado, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues de Moura, Paulo Roberto Simão Bijos, Sérgio Tadao Sambosuke e Túlio Cambraia.

ÍNDICE

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 5

1. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL | 9

- 1.1 Cenário e consistência dos parâmetros macroeconômicos | 9
- 1.2 Análise econômica das metas fiscais | 10
- 1.3 Análise jurídica das metas fiscais | 13
- 1.4 Anexo de Riscos Fiscais | 18
- 1.5 Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado | 21

2. PRIORIDADES E METAS | 23

3. REGRA DE OURO | 28

- 3.1 Conceito e definição | 28
- 3.2 Verificação de cumprimento | 29
- 3.3 Cláusula de exceção | 30
- 3.4 Análise do cumprimento recente | 31
- 3.5 Proposta do Executivo para o PLDO 2019 | 33
- 3.6 Análise da proposta constante do PLDO | 33
- 3.7 Ações voltadas ao cumprimento da regra de ouro | 37
- 3.8 Considerações adicionais | 38

4. NOVO REGIME FISCAL | 39

- 4.1 Compressão das despesas discricionárias | 39
- 4.2 Valores máximos de programação compatíveis com limites individualizados | 41
- 4.3 Limites para elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e órgãos | 42
- 4.4 Compensação do excesso de despesas primárias | 42
- 4.5 Reabertura de créditos especiais | 45
- 4.6 Demonstração do cumprimento de limites individualizados | 45

5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 46

- 5.1 Emendas individuais | 46
- 5.2 Emendas coletivas | 47
- 5.3 Execução orçamentária e financeira recente | 48

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS | 50

- 6.1 Aspectos gerais | 50
- 6.2 Transferências ao setor privado | 50
- 6.3 Transferências voluntárias | 52

7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 54

8. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO) | 59

9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 62

10. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS | 64

10.1 Concessão de aumentos, admissões ou contratações de pessoal | 64

10.2 Tramitação de proposições que concedam aumentos de pessoal | 65

10.3 Reajuste de despesas com benefícios | 66

10.4 Avaliação financeira e atuarial do RPPS | 66

11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 67

12. SALÁRIO MÍNIMO | 70

13. TRANSPARÊNCIA | 72

14. DÉBITOS JUDICIAIS | 73

ANEXO I | 76

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

- 1. Parâmetros Macroeconômicos:** para 2019, o PLDO estima crescimento do PIB de 3%, IPCA de 4,25%, taxa Selic de 8% e câmbio de R\$ 3,4/US\$ (dez/2019). A estimativa do crescimento do PIB é de 2,4% para 2020 e 2,3% para 2021. Nesses dois anos, o IPCA se manteria em 4%, a taxa Selic em 8% e o câmbio em R\$ 3,5/US\$. Esses números são próximos das projeções de mercado captadas pelo Relatório Focus e pelo Sistema de Expectativas de Mercado do Bacen.
- 2. Metas Fiscais - Análise Econômica:** para 2019, o PLDO estabelece meta de déficit primário de R\$ 139 bilhões para o Governo Central, déficit R\$ 20 bilhões maior do que o realizado em 2017. A meta para as estatais é de déficit primário de R\$ 3,5 bilhões e, para os entes subnacionais, de superávit primário de R\$ 10,5 bilhões, resultando em meta de déficit primário de R\$ 132 bilhões para o setor público consolidado. No entanto, a contínua redução nas projeções de crescimento do PIB para o presente exercício pode afetar essas metas. Para 2020 e 2021, as metas de déficit primário para o Governo Central são de, respectivamente, R\$ 110 bilhões e R\$ 70 bilhões, completando assim 8 anos consecutivos de déficit primário e levando a dívida líquida do Governo Federal a 53% do PIB em 2021. As projeções de mercado são mais otimistas, indicando déficits primários para o Governo Central para 2019, 2020 e 2021 de, respectivamente, R\$ 106 bilhões, R\$ 66 bilhões e R\$ 14 bilhões.
- 3. Metas Fiscais - Análise Jurídica:** as metas fiscais do PLDO 2019 apresentam desconformidades com a LRF e com o Manual de Demonstrativos Fiscais, em aspectos como forma de apresentação, memória de cálculo e avaliação do cumprimento das metas do ano anterior. Esta Nota também contém análise conceitual das metas fiscais para as estatais, para o Governo Federal e para o setor público consolidado, concluindo que: i) essas metas não são as exigidas pela LRF; ii) não é adequado o procedimento de compensação entre metas proposto; iii) é necessário definir mecanismos claros capazes de conduzir ao alcance dessas metas.
- 4. Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias:** pela primeira vez, o PLDO foi encaminhado indicando margem negativa para a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, no montante de R\$ 3,8 bilhões negativos. Isso indica que, além da inexistência de espaço fiscal para acomodar novas despesas dessa natureza, impõe-se a necessidade de mudanças na legislação para aumentar a receita permanente e/ou reduzir gastos já legislados. No entanto, não se identifica, no texto do PLDO 2019, comando normativo nesse sentido.
- 5. Prioridades e Metas:** o PLDO define 23 ações prioritárias para o exercício de 2019, cujo custo é estimado em R\$ 2,6 bilhões. Há significativa redução em relação ao PLDO 2018, tanto em termos de quantidade de ações e valores das metas quanto em montante financeiro. Além disso, não são apresentados os critérios de seleção das ações, resultando em um conjunto disperso e sem orientação estratégica. A fim subsidiar a apreciação das prioridades e metas, esta Nota faz estimativa da margem discricionária para 2019, calculando-a em R\$ 30,3 bilhões.
- 6. Regra de ouro:** em virtude da dificuldade percebida pelo Executivo em elaborar o PLOA 2019 de forma aderente à regra de ouro, o PLDO propõe que o Projeto do Orçamento possa conter receitas de operações de crédito acima do limite constitucional, condicionadas a créditos adicionais a serem aprovados no ano que vem. A proposta tem, no entanto, diversos óbices jurídicos, técnicos e de gestão das finanças públicas. Esta Nota sugere providências para a elaboração do

PLOA de forma aderente à regra de ouro. Caso não se logre adotá-las, e uma vez que outras propostas discutidas também apresentam óbices, pode ser necessária alteração constitucional.

7. **Novo Regime Fiscal:** a aplicação do teto de gastos tende a comprimir fortemente as despesas discricionárias, a ponto de que, mantida a legislação atual, em 2021 já não haveria sequer recursos suficientes para manter o funcionamento de órgãos e de serviços públicos. Quanto às propostas orçamentárias para 2019 dos demais Poderes e Órgãos, o PLDO define como limite os valores constantes no PLOA 2018, corrigidos pelo IPCA. Com isso, a compensação do Executivo atingiria R\$ 2,2 bilhões em 2019, último ano em que pode ocorrer essa compensação. Em 2017, a compensação foi utilizada por apenas 4 dos 13 órgãos que a receberam.
8. **Orçamento Impositivo:** o regramento trazido pelo PLDO sobre emendas individuais é similar ao da LDO vigente. Questões relevantes, como definições e critérios relativos a impedimentos à execução, não são abordadas no Projeto, e têm sido normatizadas por atos do Executivo. O PLDO também não estabelece a execução obrigatória de emendas de bancada estadual, introduzida na LDO 2016. A execução financeira tanto de emendas individuais quanto coletivas tem sido baixa, resultando em estoque atual de restos a pagar de aproximadamente R\$ 13 bilhões.
9. **Transferências:** diferentemente das LDOs anteriores, o PLDO propõe que as organizações da sociedade civil regidas pelo MROSC (Lei 13.019/14) não precisem atender a exigências da LDO, tais como a demonstração de gratuidade e de atendimento direto ao público. O Projeto também estabelece que o valor da tarifa da mandatária irá compor o valor das transferências; no entanto, o texto legal necessita de aperfeiçoamentos, pelo menos, para eliminar ambiguidades. O valor mínimo para transferências voluntárias é fixado em R\$ 100 mil, quando for suficiente para conclusão da obra ou etapa do cronograma; esse dispositivo também carece de ajustes. Por final, o PLDO reduz as exigências relativas a acessibilidade nos projetos objeto de quaisquer transferências.
10. **Execução Provisória:** ao contrário da LDO vigente, o PLDO autoriza a execução da quase totalidade das programações do PLOA 2019 caso ele não seja sancionado até 31/12. Para algumas despesas, o Projeto propõe que a execução provisória possa ser integral; analisando a dinâmica dessas despesas, esta Nota conclui que o procedimento é cabível para essas situações. Avalia-se que o leque de despesas sujeitas a execução provisória por duodécimos, no entanto, é por demais abrangente, reduzindo a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário. Assim, é apropriado estabelecer limitações, a exemplo das existentes na LDO 2018, que restringem essa modalidade de execução a despesas correntes de caráter inadiável.
11. **Contingenciamento:** o PLDO define que a base contingenciável será composta por todas as despesas primárias discricionárias, exceto as relativas a atividades do Legislativo, do Judiciário, do MPU e da DPU. Ao contrário de LDOs anteriores, programações custeadas por doações e convênios não são deduzidas da base contingenciável, desestimulando a obtenção de receitas por esses instrumentos. Mantendo a orientação adotada desde 2012, o PLDO não estabelece relação de despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento. O Projeto não explicita se o contingenciamento será aplicado em caso de risco de descumprimento das metas de resultado primário do Governo Federal (que inclui estatais) ou do setor público consolidado.
12. **Alterações orçamentárias:** os mecanismos propostos para alteração da LOA por atos infralegais são similares aos da LDO vigente; esta Nota, no entanto, sugere aperfeiçoamentos no mecanismo de delegação de créditos suplementares. O PLDO também propõe ampliar os tipos de créditos adicionais cuja abertura pode ser delegada ao Ministro do Planejamento. Quanto a pro-

jetos de lei de créditos solicitados pelo Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, o PLDO, ao contrário da LDO vigente, não fixa prazo para seu encaminhamento pelo Executivo ao Congresso.

13. **Despesas com pessoal e benefícios:** o PLDO 2019 inova ao incluir em seu texto todas as hipóteses de admissão de pessoal, incluindo aquelas em que não há aumento da despesa. A redação, no entanto, dá margem a ambiguidades que deverão ser resolvidas durante a tramitação do Projeto. As hipóteses que aumentam despesa são mais amplas do que as da LDO vigente, o que pode ser contraditório considerando o cenário fiscal. Uma dessas hipóteses, a utilização de saldos de autorizações, é avaliada como pouco transparente, recomendando-se a sua supressão. As regras para as proposições que concedam reajustes são similares às da LDO vigente; no entanto, o prazo para o início da sua tramitação é ampliado para a data de publicação da LOA 2019.
14. **Adequação orçamentária de proposições:** o Projeto aprimora a transparência ao estabelecer que propostas de benefícios tributários devem estar acompanhadas de objetivos, metas e indicadores, além da definição do órgão responsável por sua supervisão. No entanto, há perda de transparência pela não-reprodução de dispositivos que: i) exigiam justificativa específica para a criação de tributos vinculados; e ii) determinavam que projetos de renúncia que impactassem transferências para entes subnacionais contivessem estimativa desses impactos.
15. **Salário Mínimo:** a inflação (INPC) estimada para 2018 à época do envio do PLDO indicava salário mínimo de R\$ 1.002,00 para 2019. Com a revisão dessa estimativa, de 3,8% para 3,3%, o valor do salário mínimo deve passar para R\$ 998,00 em 2019. O impacto líquido desse reajuste nas contas da União é estimado em R\$ 13,4 bilhões para 2019.
16. **Transparência:** o PLDO avança na transparência ao ampliar a relação de base de dados disponíveis para consulta de cidadãos e entidades sem fins lucrativos. Considerando a recente disponibilização do sistema Painel de Obras, o dispositivo da LDO vigente relativo a consulta informatizada sobre obras pode ser resgatado e expandido para incluir outros tipos de empreendimentos.
17. **Débitos Judiciais:** o PLDO traz dispositivos para compatibilização com o disposto na EC 94/2016, no novo Código de Processo Civil, na Lei 13.564/2017 e nas decisões do STF nas ADIs 4.357 e 4.425. Os pagamentos derivados de sentenças judiciais tiveram crescimento real de 53% nos últimos 5 anos, e as dotações relacionadas na LOA 2018 alcançam R\$ 36,6 bilhões.

1. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

1.1 CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

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

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLDO 2019, comparados com as estimativas disponíveis no Relatório Focus e no Sistema de Expectativas de Mercado, ambos divulgados pelo Banco Central do Brasil:

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos – 2018-2021

Parâmetro	2018		2019		2020		2021	
	Aval. 2º Bimestre	Focus	PLDO 2019	Focus	PLDO 2019	Bacen	PLDO 2019	Bacen
Crescimento real do PIB (%)	2,50	2,18	3,0	3,00	2,4	2,50	2,3	2,50
IPCA acumulado (%)	3,11	3,65	4,25	4,01	4,0	4,00	4,0	4,00
Taxa Selic - fim do período (% a.a.)	n.d.	6,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	n.d.	3,50	3,40	3,50	3,50	3,54	3,50	3,60

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 2º Bimestre/2018; Relatório Focus de 1º/06/2018 (medianas); Sistema de Expectativas do Bacen de 1º/06/2018 (medianas). n.d.: informação não disponível.

Para 2018, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre, é de crescimento do PIB na ordem de 2,50%. Tal valor, até então, era estimado em 2,97%. Por sua vez, o mais recente Relatório Focus/Bacen traz estimativa de 2,18%. Ressalte-se, ainda, que o Fundo Monetário Internacional projeta esse crescimento em 2,3%¹.

Para 2019, o PLDO estima crescimento do PIB de 3,0%. No momento, as expectativas do mercado (Focus/Bacen) e do Governo Federal convergem para a mesma taxa de crescimento real. As informações contidas no PLDO e anexos sugerem que esse crescimento seria possível graças a um processo de consolidação fiscal e a uma agenda de reformas microeconômicas com foco em aumento de produtividade e melhoria do ambiente de negócios.

Em 2017, o PIB cresceu 1,0%, atingindo R\$ 6,6 trilhões em valores correntes, segundo os números do IBGE. O PIB per capita variou 0,2% em termos reais, alcançando R\$ 31.587. Pelo lado da oferta, contribuiu significativamente para esse crescimento do PIB a expansão agropecuária de 13%. Além disso, houve avanço do setor de serviços de 0,3%. O setor industrial ficou praticamente estável.

Do lado da demanda, a despesa de consumo das famílias aumentou 1,0% em relação ao ano precedente, enquanto os gastos do governo recuaram 0,6%. Em 2016, ambos registraram queda,

¹ Disponível em <http://www.imf.org/en/Countries/BRA>, acesso em 07/05/2018.

de 3,9% e 0,1% respectivamente. A tendência de redução é coerente com o teto de gastos, que reduz proporcionalmente a participação dos gastos do Governo Federal. As despesas com formação bruta de capital fixo, um indicativo do nível de investimentos, por sua vez, mostraram contração de 1,8%, em 2017, depois de haver recuado 10,2% em 2016. Compõe cenário pouco animador a taxa de investimento, em 2017, que foi de apenas 15,6% do PIB, frente a 16,1%, em 2016, e 18,2%, em 2015, e bem distante do patamar de cerca de 20% do PIB que prevaleceu entre 2010 e 2014.

Quanto ao setor externo, as exportações de bens e serviços em 2017 aumentaram 5,2% em comparação com 2016. As importações aumentaram 5,0% no período. O efeito combinado dos aumentos das exportações e das importações redundou em um saldo da balança comercial em 2017 de US\$ 66,9 bilhões.

Com relação à inflação, a diferença não chega a ser preocupante. Enquanto o Governo espera 4,25% de variação para o IPCA acumulado de 2019, o mercado trabalha com 4,01%. Quanto à taxa Selic ao final de 2019, os números são coincidentes em 8,0%; quanto à taxa de câmbio para o final do ano, as taxas também são próximas: o PLDO projeta R\$ 3,40 por US\$, e o mercado R\$ 3,50.

A expectativa de estabilização da taxa Selic, nos próximos três anos, no patamar de 8% ao ano, é consistente com a expectativa de uma taxa de inflação também estável, em torno de 4% ao ano. Assim sendo, espera-se que o cenário projetado de retomada da atividade econômica ocorra em meio a um cenário de inflação sob controle, no âmbito do regime de metas, e que a política monetária encontre espaço para manutenção da Selic em níveis relativamente baixos.

De modo geral, há pouca divergência entre os parâmetros utilizados nas projeções e cálculos das metas fiscais para o período de 2019 a 2021, em comparação com as expectativas de mercado, conforme se depreende da observação da Tabela 1.

1.2 ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS

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

Nesse sentido, o art. 2º do PLDO 2019 estabelece meta de déficit primário de R\$ 132 bilhões para o setor público consolidado não financeiro, decomposta da seguinte forma:

- a) déficit de R\$ 139 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Governo Central);
- b) déficit de R\$ 3,5 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais), desconsiderando os Grupos Petrobras e Eletrobras; e
- c) superávit de R\$ 10,5 bilhões para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Pelo sexto ano consecutivo, fruto do fraco desempenho da economia e da falta de ajustes estruturais nas receitas e nas despesas, prevê-se resultado primário negativo, o que contribui para o crescimento do endividamento bruto, ao não se suportar os encargos da dívida.

Contribui para a previsão de resultado negativo para 2019, do lado da despesa, o déficit global previsto para os regimes de previdência, estimado em R\$ 288,3 bilhões, divididos em: (i) R\$ 214,7

bilhões para o Regime Geral da Previdência Social; (ii) R\$ 59,0 bilhões para o Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos Federais Civis; e (iii) R\$ 14,6 bilhões para as pensões dos militares. Do lado da receita, colabora para isso o montante de renúncias tributárias, estimado em R\$ 303,5 bilhões (19,84% da arrecadação) para 2019. Dentre as principais renúncias, apresentam-se o Simples Nacional (22,2% do total) e a desoneração da cesta básica (6,7% do total).

Ressalte-se que, a despeito da previsão de crescimento do PIB para 2018 e 2019, a meta de déficit primário estabelecida para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para 2019 é pouco mais de R\$ 20 bilhões maior que o resultado obtido em 2017 (déficit de R\$ 118,4 bilhões).

Pelo terceiro ano consecutivo, foi estabelecida meta de déficit primário para o Programa de Dispendios Globais das Empresas Estatais Federais, diferentemente de anos anteriores a 2017, em que era definida meta de resultado primário igual a zero. Cabe ressaltar que, no PLDO 2019, as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras, assim como nos últimos anos, não serão computadas na meta de superávit primário relativa às Estatais Federais (PDG).

Já no caso de Estados, Distrito Federal e Municípios, o superávit, cuja estimativa nos projetos dos últimos exercícios vinha sendo reduzida, reverteu a tendência e foi ampliado em relação ao ano anterior, evidenciando maior participação dos entes subnacionais na meta do setor público consolidado.

Além disso, poderá haver compensação entre os resultados primários do Governo Central, das Estatais Federais, e de Estados, Distrito Federal e Municípios (§3º do art. 2º). Até 2014, só era permitida a compensação entre resultados do Governo Central e das Estatais. Além disso, não está previsto qualquer redutor da meta de resultado primário, em linha com a LDO 2018.

A Tabela 2 apresenta as metas propostas no Anexo de Metas Fiscais para 2019, em valores correntes e em percentual do PIB. Estas projeções sinalizam, em relação às próprias de 2018, redução real de 0,4% da despesa primária e aumento real de 1,2% da receita primária.

Tabela 2 - Metas Fiscais para o Exercício de 2019

Item	PLDO 2019	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.543,2	20,44
II. Despesa Primária	1.682,2	22,28
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-139,0	-1,84
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3,5	-0,05
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	-142,5	-1,89
VI. Resultado Nominal Governo Federal	-489,28	-6,48
VII. Dívida Líquida Governo Federal	3.560.960	47,17

Fonte: PLDO 2019

A Tabela 3, por sua vez, compara essas metas com projeções de mercado, incluindo também outras variáveis apresentadas no Anexo de Metas Fiscais.

Tabela 3 - Variáveis fiscais para 2019 – PLDO e projeções de mercado

Variável	PLDO 2019	Projeção de Mercado
Receita Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.543,2	1.576,1
Despesa Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.682,2	1.676,0
Resultado Primário do Governo Central (R\$ bilhões)	-139,0	-105,9
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% PIB)	-1,75	-1,30
Resultado Nominal do Setor Público Consolidado (% PIB)	-7,1	-6,60
Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB)	77,7	76,80
Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (% PIB)	58,9	57,00

Fontes: PLDO 2019, Prisma Fiscal de maio/2018 (medianas), Sistema de Expectativas de Mercado (BACEN) captadas em 18/05/2018 (medianas). Receitas e despesas brutas (incluem transferências por repartição de receita); por isso, a projeção de mercado para a despesa primária foi ajustada para se compatibilizar com a metodologia empregada no Anexo de Metas Fiscais,

Analisando a tabela, verifica-se relevante diferença positiva, de R\$ 32,9 bilhões, nas projeções de mercado da receita primária em relação à constante no PLDO. Somada a uma projeção de despesa primária menor que a do PLDO, essa diferença resulta em uma projeção de mercado de déficit primário R\$ 33,1 bilhões abaixo da meta proposta no Projeto. Essa diferença repercute nas demais variáveis de resultado primário, nominal e estoque da dívida.

É importante ressaltar que o Executivo, segundo informado no próprio Anexo de Metas Fiscais, adotou postura conservadora na estimativa da receita, pois não teria considerado, para o exercício de 2019 e seguintes, qualquer receita advinda de elevação de tributos ou de eventos não-recorrentes, como novas concessões.

Duas outras considerações podem ser feitas acerca das receitas e despesas. A redução da projeção de crescimento do PIB em 2018, de 3,0% para 2,50%, pode reduzir a estimativa da receita para 2019, ao diminuir a base de comparação de 2018. Por outro lado, a significativa redução da estimativa do INPC de 2018 (de 3,76% para 2,35%) pode reduzir diversas despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais.

O Anexo de Metas Fiscais traz, ainda, projeções para 2020 e 2021, apresentadas em valores correntes na Tabela 4, juntamente com as expectativas de mercado para os dois exercícios captadas pelo Prisma Fiscal.

Tabela 4 - Variáveis fiscais para 2020 e 2021 – PLDO e projeções de mercado

Variável	2020		2021	
	PLDO 2019	Prisma Fiscal	PLDO 2019	Prisma Fiscal
Receita Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.655,9	1.691,5	1.771,2	1.802,6
Despesa Primária do Governo Central (R\$ bilhões)	1.765,9	1.753,1	1.841,2	1.816,6
Resultado Primário do Governo Central (R\$ bilhões)	-110,0	-66,3	-70,0	-14,0
Dívida Bruta do Governo Geral (% PIB)	79,7	78,45	81,1	79,66

Fontes: PLDO 2019, Prisma Fiscal de março/2018 (medianas). Receitas e despesas brutas (incluem transferências por repartição de receita); por isso, as projeções do Prisma Fiscal para a despesa primária foram ajustadas para se compatibilizarem com a metodologia empregada no Anexo de Metas Fiscais,

Conforme se observa, as projeções de mercado para 2020 e 2021 apresentam-se mais otimistas quando comparadas às constantes do Anexo de Metas Fiscais, indicando que o governo adotou

cautela na elaboração do Projeto. Tal postura pode ser explicada por incertezas quanto ao processo eleitoral que se aproxima e à política econômica a ser aplicada pelo próximo governo.

Nessas projeções, destaca-se o contínuo crescimento da dívida bruta em relação ao PIB, fruto dos sucessivos déficits primários e nominais em taxas superiores ao crescimento do produto. Quanto à dívida líquida do Governo Federal como proporção do PIB, o Anexo de Metas Fiscais estima evolução de 47,17% em 2019 para 52,93% em 2021.

Por final, a título de aperfeiçoamento do PLDO, recomenda-se que dele passe a constar também a projeção do resultado fiscal estrutural. Esse resultado, divulgado pela SPE/MF² após o fechamento de cada exercício, considera o PIB tendencial³, com preços dos ativos ao nível do equilíbrio de longo prazo e, principalmente, livre dos efeitos de eventos não recorrentes. Sua principal vantagem em relação ao resultado fiscal convencional é expurgar o efeito dos ciclos econômicos e de eventos esporádicos, que não necessariamente refletem uma mudança duradoura na posição fiscal do país. Em 2017, podem-se citar, como exemplos de receitas não recorrentes, as do Refis, das concessões, do saque de precatórios e de Requisições de Pequeno Valor (RPV) não reclamados pelos credores por dois anos. A inclusão da projeção do resultado primário estrutural nos projetos de leis orçamentárias seria benéfica para a discussão da saúde fiscal do País.

1.3 ANÁLISE JURÍDICA DAS METAS FISCAIS

O conteúdo e a forma pela qual as metas fiscais devem constar do PLDO encontram-se definidos nos §§ 1º e 2º do art. 4º da LRF⁴ e são detalhados no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF⁵, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Esta seção analisa aspectos da compatibilidade das metas fiscais constantes do PLDO 2019 com esses normativos.

Relevante observar que a Lei nº 10.028/2000 - Lei dos Crimes Fiscais considera infração administrativa a propositura de lei de diretrizes orçamentárias que não contenha as metas fiscais na forma da lei⁶.

² A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda tem metodologia própria para o resultado estrutural, disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural>.

³ O PIB tendencial tem como objetivo remover o componente cíclico de séries de dados temporais para obter uma curva suavizada, permitindo a estimação da tendência das mesmas ao longo dos períodos.

⁴ 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;

⁵ Atualmente em sua 8ª edição, instituída pela Portaria STN/MF nº 495, de 06 de junho de 2017. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8a.+edi%C3%A7%C3%A3o+-+vers%C3%A3o+29-12-2017/d1a26a26-284c-4874-826c-a0792c-0d554a>. Acesso em 26/04/2018.

⁶ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

Demonstrativo de metas fiscais

O MDF estabelece que as metas fiscais devem ser apresentadas no “Demonstrativo de Metas Anuais”, cujo preenchimento deve ser realizado de acordo com o seguinte modelo:

Figura 1 - Modelo do Demonstrativo de Metas Anuais

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
METAS ANUAIS
<ANO DE REFERÊNCIA>

AMF - Demonstrativo 1 (LRF, art. 4º, § 1º) R\$ 1.00

ESPECIFICAÇÃO	<Ano de Referência>				<Ano+1>				<Ano+2>			
	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB (a / PIB)	% RCL (a / RCL)	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB (b / PIB)	% RCL (b / RCL)	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB (c / PIB)	% RCL (c / RCL)
	(a)		x 100	x 100	(b)		x 100	x 100	(c)		x 100	x 100
Receita Total												
Receitas Primárias (I)												
Despesa Total												
Despesas Primárias (II)												
Resultado Primário (III) = (I – II)												
Resultado Nominal												
Dívida Pública Consolidada												
Dívida Consolidada Líquida												
Receitas Primárias advindas de PPP (IV)												
Despesas Primárias geradas por PPP (V)												
Impacto do saldo das PPP (VI) = (IV-V)												

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mm/aaaa> e hora de emissão <hh e mm>

Cotejando o Anexo de Metas Fiscais constante do PLDO 2019 com esse modelo, verificam-se as seguintes desconformidades:

- 1) ausência de definição das metas de “Receita Total”, “Despesa Total” e “Dívida Pública Consolidada”, além daquelas relacionadas a PPPs (Parcerias Público-Privadas);
- 2) ausência de definição das metas em termos de percentual da Receita Corrente Líquida - RCL.

Além disso, em virtude da ausência de detalhamento dos conceitos empregados, não é possível assegurar que a meta de “Dívida Líquida [do] Governo Federal”, constante do PLDO 2019, equivalha à meta de “Dívida Consolidada Líquida”, constante do MDF.

Outro ponto relevante é a ausência de memória de cálculo das metas fiscais, tal como requerido na LRF. A descrição de cenário econômico-fiscal constante do PLDO 2019 pode satisfazer, no limite, o requisito de metodologia de cálculo das metas, mas certamente não o de memória. Isso fica evidenciado pela ausência de qualquer sequência de cálculos que justifiquem as metas apresentadas^{7,8}, e torna-se patente ao se comparar o PLDO da União com o de outros entes⁹.

Por final, não se pode deixar de apontar certa inconsistência entre as metas definidas e os objetivos da política econômica nacional delineados no próprio Anexo de Metas Fiscais. Esses objetivos são definidos, em diversas passagens do texto, como sendo o *equilíbrio fiscal* e a *sustentabilidade da dívida pública*. As metas apresentadas para o período 2019-2021, no entanto, apontam para sentido diverso: manutenção de déficits primários significativos, ainda que decrescentes; manutenção de déficits nominais elevados e praticamente estáveis; e crescimento contínuo da dívida líquida do Governo Federal, saindo dos atuais 42,0% do PIB¹⁰ para 52,93% do PIB ao final do período.

⁷ Ressaltada a meta de resultado primário, a qual por definição é dada pela diferença entre a meta de receita primária e a meta de despesa primária.

⁸ Observe-se que a apresentação do PLDO 2019 realizada em 12/04/2018 pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda (disponível em <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2018/pldo2019.pdf>) continha memórias de cálculo para as metas de receitas primárias e despesas primárias.

⁹ A título de exemplo, cite-se o PLDO 2019 do Município de São Paulo (disponível em <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/anexos/PL0167-2018-ANEXO.pdf>, pp. 35-43).

¹⁰ Valor de fevereiro de 2018.

Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O MDF também estabelece como deve ser realizada a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, determinada pelo art. 4º, § 2º, I, da LRF. Segundo o normativo, essa avaliação deve ser apresentada em um demonstrativo específico, cujo preenchimento deve ser realizado de acordo com o seguinte modelo:

Figura 2 - Modelo de avaliação do cumprimento das metas do ano anterior

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
 ANEXO DE METAS FISCAIS
 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS DO EXERCÍCIO ANTERIOR
 <ANO DE REFERÊNCIA>

AMF - Demonstrativo 2 (LRF, art. 4º, §2º, inciso I) R\$ 1,00

ESPECIFICAÇÃO	Metas Previstas em <Ano-2> (a)	% PIB	% RCL	Metas Realizadas em <Ano-2> (b)	% PIB	% RCL	Variação	
							Valor (c) = (b-a)	% (c/a) x 100
Receita Total								
Receitas Primárias (I)								
Despesa Total								
Despesas Primárias (II)								
Resultado Primário (III) = (I-II)								
Resultado Nominal								
Dívida Pública Consolidada								
Dívida Consolidada Líquida								

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Cotejando o demonstrativo de cumprimento das metas fiscais constante do PLDO 2019 (Anexo IV.3) com esse modelo, verificam-se as seguintes desconformidades:

- 1) o PLDO 2019 demonstra unicamente o cumprimento das metas de resultado primário do Governo Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União) e das estatais federais, deixando de apresentar a realização de todas as demais metas fiscais, tais como a meta de resultado nominal e a de montante da dívida;
- 2) ausência de definição das metas previstas e realizadas em termos de percentual do Produto Interno Bruto - PIB e da Receita Corrente Líquida - RCL;
- 3) ausência de apresentação da variação percentual entre as metas previstas e realizadas.

Em virtude da omissão de informações apontada no item 1 acima, verifica-se que o Executivo não demonstra, no PLDO 2019, o cumprimento das metas fiscais definidas na LDO 2017, em contrariedade ao disposto na LRF.

Metas fiscais para as empresas estatais e para o Governo Federal

Além de definir meta de resultado primário para o Governo Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), o PLDO 2019 também define meta de resultado primário para as empresas estatais federais, excluídas as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras. A soma dessas metas resulta em uma terceira meta, denominada de resultado primário do Governo Federal (Anexo IV.1.a, item V).

Primeiramente, cabe esclarecer que as metas definidas para empresas estatais no PLDO referem-se a empresas estatais não-dependentes¹¹. No entanto, o âmbito de aplicação da LRF não inclui tais empresas¹². Portanto, a LRF não determina que metas fiscais sejam estabelecidas para empresas estatais não-dependentes¹³.

Por outro lado, é certo que à União, em seu papel de controladora, é facultado formular diretrizes para a atuação das empresas estatais federais, de modo que contribuam para o alcance dos objetivos gerais da política econômica. Legítima, portanto, a definição de metas de resultado primário para as empresas estatais não-dependentes¹⁴.

No entanto, é importante assinalar que tais metas possuem uma *natureza jurídica distinta* das metas definidas para o Governo Central. Estas são requeridas pela LRF e precisam ser necessariamente veiculadas por intermédio da LDO. Aquelas, por outro lado, não são as metas requeridas pela LRF; são metas *adicionais*, definidas no âmbito da própria LDO, e que podem ser entendidas como instrumento de transparência a respeito da “demanda estatal”, lato sensu, por recursos privados. Essas metas poderiam ser, inclusive, estabelecidas por outro instrumento jurídico ou gerencial.

Tal constatação traz importantes reflexões. Primeiramente, avalia-se não caber a possibilidade de compensação entre as metas do Governo Central e das empresas estatais, ao menos não na forma prevista no § 3º do art. 2º do PLDO 2019. Na atual redação, o déficit primário do Governo Central poderia ser ampliado caso o déficit das estatais ficasse abaixo da meta¹⁵. Tal possibilidade fragilizaria o atingimento da meta de resultado primário do Governo Central, que é a meta exigida pela LRF.

Em segundo lugar, conclui-se que a meta de resultado primário para o Governo Federal, por ter entre seus componentes a meta das estatais, também possui natureza jurídica distinta. Assim como a meta para as estatais, ela não é requerida pela LRF, e constitui também uma meta adicional, definida no âmbito da própria LDO.

Uma vez estipuladas essas metas adicionais, no entanto, é necessário ter mecanismos para o seu monitoramento e para a tomada de ações visando o seu alcance. Em particular, é necessário que o Governo Central atue no sentido de compensar eventual valor não atingido pelas estatais, obrigação que deve estar positivada no texto da LDO¹⁶.

¹¹ A LRF conceitua “empresa estatal dependente” como “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” (art. 2º, III). Assim, por exclusão, empresa estatal não-dependente é aquela que não recebe os referidos recursos do controlador.

¹² Art. 1º...

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e **empresas estatais dependentes; (negritamos)**

¹³ Corroborando esse entendimento, o MDF não estipula a definição de metas fiscais para as estatais não-dependentes. Ao contrário, é expresso ao afirmar que não devem constar dos demonstrativos:

“Portanto, deverão ser excluídos dos demonstrativos fiscais os valores relativos às empresas estatais que não dependem do orçamento do ente da Federação para custear suas atividades, ou seja, as empresas estatais independentes.” (p. 30).

¹⁴ Metas relativas aos fluxos de caixa de empresas estatais não-dependentes certamente não deveriam ser qualificadas como “fiscais”, uma vez que não se relacionam, mediata ou imediatamente, com a situação fiscal da União. Não significa que essas empresas sejam absolutamente desconsiderada na apuração dos resultados fiscais da União. De fato, as despesas decorrentes do aumento da participação acionária da União nessas empresas, bem como as receitas relativas aos dividendos delas recebidos são computados nos resultados fiscais da União.

¹⁵ Cabe lembrar que sob o aspecto fiscal, as receitas e despesas dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social tem reflexos sobre a dívida líquida pública, pela qual a União responde diretamente. A responsabilidade da União não é a mesma em relação à dívida das empresas estatais não-dependentes, embora possa por ela responder em função de garantia prestada.

¹⁶ Esse tema será abordado na seção “Limitação de Empenho e Movimentação Financeira”.

Observe-se também que a meta de resultado primário para o Governo Federal encontra-se definida apenas no Anexo de Metas Fiscais, ao contrário das demais metas desse tipo¹⁷, que estão positivadas no corpo da lei.

Por final, levanta-se a questão de ser a LDO diploma apto a veicular as metas de resultado primário das empresas estatais não-dependentes e do Governo Federal, uma vez que a LRF não lhe concedeu tal mandato. Conclui-se que tal procedimento é possível, dada a prerrogativa geral, conferida pela Constituição à LDO, de estabelecimento de metas para a administração pública federal, conceito no qual se incluem todas as empresas estatais¹⁸.

Metas fiscais para o setor público consolidado

O PLDO 2019 também define meta de resultado primário para o “setor público consolidado não-financeiro”. Essa meta é composta mediante o somatório de três metas de resultado primário:

- a meta para o Governo Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União);
- a meta para as empresas estatais federais não-dependentes;
- a meta para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Analisando os componentes dessa meta, de imediato chama a atenção o componente de meta para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Evidentemente, não se trata de qualquer atribuição, pela União, de meta fiscal para esses entes. De fato, suas metas serão definidas em suas próprias LDO's, tal como prescrito na LRF, usufruindo do espaço de autonomia política inerente ao sistema federativo.

Importante, então, destacar que a estimativa de superávit primário para esses entes constante do PLDO 2019, de R\$ 10,5 bilhões, é elaborada por conta e risco da União, sendo incapaz, por si só, de determinar ou influenciar a decisão política dos entes subnacionais quanto à sua gestão fiscal. É questionável, inclusive, se tal estimativa deve constar do texto da lei, pois não diz respeito a responsabilidades ou compromissos da União.

Aqui, mais uma vez, surge a questão em torno da possibilidade de compensação entre metas, prevista no § 3º do art. 2º do PLDO 2019. Na atual redação, o déficit primário do Governo Central pode ser ampliado caso o resultado primário dos entes subnacionais fique acima da meta estimada. Tal possibilidade fragilizaria o atingimento da meta de resultado primário do Governo Central, e permitiria à União se apropriar de margem fiscal construída por outros entes, talvez temporária, para dar mais flexibilidade a sua gestão.

Assim como ocorre com a meta para as estatais e para o Governo Federal, a meta de resultado primário para o setor público consolidado não é requerida pela LRF, e constitui, portanto, também meta fiscal adicional, definida no âmbito da própria LDO¹⁹.

Uma vez estipulada essa meta adicional, no entanto, é necessário ter mecanismos para o seu monitoramento e para a adoção de providências destinadas ao seu cumprimento. Tal mecanismo pode envolver a compensação, pela União, de eventual valor não atingido pelos entes subnacionais (como constou da LDO 2015), ou outro expediente que conduza ao alcance da meta. Em qualquer

¹⁷ Há, ao todo, cinco tipos de metas de resultado primário referidos no PLDO 2019: para o setor público consolidado não financeiro, para o Governo Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União), para as empresas estatais federais, para o Governo Federal e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

¹⁸ Conforme o art. 4º, II, alíneas 'b' e 'c' do Decreto-Lei nº 200/67.

¹⁹ Corroborando esse entendimento, o MDF não estipula a definição de metas fiscais para o setor público consolidado.

caso, o procedimento deve estar positivado no texto da LDO²⁰. Caso a LDO se mantenha silente a respeito, faz-se necessário avaliar se o resultado primário para o setor público consolidado se configura efetivamente como uma “meta”, ou se seria definido mais adequadamente como uma “projeção”.

Por final, aponta-se equívoco na redação do **caput** do art. 2º do PLDO 2019, que assim dispõe:

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 132.000.000.000,00 (cento e trinta e dois bilhões de reais), sendo R\$ 139.000.000.000,00 (cento e trinta e nove bilhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e R\$ 3.500.000.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

A questão reside no fato de que nem a elaboração nem a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2019 devem considerar a meta de resultado primário para o setor público consolidado ou a meta de resultado primário para o Programa de Dispêndios Globais (empresas estatais não-dependentes). A única meta de resultado primário a ser considerada para a elaboração do PLOA é a do Governo Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), cuja compatibilidade, obedecendo ao art. 5º, I da LRF, deve ser demonstrada em anexo específico do PLOA²¹. Necessário, portanto, elaborar nova redação para o dispositivo que supere esse problema.

1.4 ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V do PLDO 2019) avalia os riscos para a realização das metas fiscais e informa as providências pertinentes a sua gestão, considerando nessa análise a avaliação de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública, além da descrição de riscos não incorporados na análise macroeconômica e do processo de gestão de riscos.

A avaliação de risco relativo à elaboração do cenário-base, cujas premissas constam do Anexo de Metas Fiscais, abrange efeitos de variações dos parâmetros macroeconômicos sobre receita, despesa e dívida, incluindo um cenário de estresse.

De modo amplo, existem dois tipos de eventos de risco que podem afetar as contas públicas. Um tipo remete aos eventos cujo impacto se materializa pela afetação dos parâmetros macroeconômicos projetados para a elaboração do cenário base contido na Lei Orçamentária Anual (LOA). No outro tipo, o impacto fiscal ocorre de forma direta em receitas e despesas do cenário base, sem necessariamente afetar, em princípio, os parâmetros projetados para a sua construção.

Os principais parâmetros macroeconômicos projetados pelo Governo para a construção do cenário base são: (i) atividade econômica, envolvendo o PIB e a produção industrial de alguns setores específicos; (ii) mercado de trabalho, considerando as projeções sobre a atividade econômica; (iii) vendas no comércio; (iv) inflação; (v) setor externo, incluindo taxa de câmbio; (vi) agregados monetários e taxa de juro básica da economia; e (vii) preço do petróleo. As demais variáveis incorporadas na construção do cenário base ou que podem vir a afetá-lo são consideradas de cunho não macro-

²⁰ Esse tema será abordado na seção “Limitação de Empenho e Movimentação Financeira”.

²¹ A título de exemplo, vide o Quadro 9 do Volume I do PLOA 2018 (disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/ploa-2018/volume-i.pdf/@download/file/Volume%20I.pdf>, p. 261)

econômico. A Tabela 5 informa os efeitos das variações de alguns desses parâmetros na previsão de receitas.

Tabela 5 - Reação da Receita Administrada pela RFB (2019) - Variação de 1 ponto percentual nos principais parâmetros

Parâmetro	Demais Administradas	Receita Previdenciária
PIB	0,62%	0,15%
Inflação (IER)*	0,59%	0,15%
Câmbio	0,10%	–
Massa Salarial	0,09%	0,79%
Juros (Over)	0,03%	–

* Índice de Estimativa de Receita – inflação (IER): média ponderada de 55% da taxa média do IPCA e 45% da taxa média do IGP-DI.

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais, PLDO 2019

A intensidade da reação da receita às variáveis selecionadas pouco difere do estimado no PLDO 2018. Salienta o referido Anexo que há risco inerente ao lapso temporal entre o momento da elaboração do PLDO e o início da execução do orçamento.

O Anexo evidencia que a maior elasticidade ocorre na relação entre massa salarial e receita previdenciária, e a menor, entre taxa de juros e receitas administradas. O maior efeito sobre as receitas administradas não previdenciárias decorre da taxa de crescimento real do PIB, que afeta diversos tributos, como COFINS, PIS-PASEP e IRPJ. O demonstrativo deixa de lado as receitas não administradas, com crescente importância no total. Para 2018, essas receitas representam quase 12% da receita bruta.

A variação de um ponto percentual da taxa de crescimento do PIB altera em 0,62% as receitas administradas não previdenciárias, cerca de R\$ 5,54 bilhões em 2018, com base na estimativa bimestral mais recente de R\$ 894 bilhões dessas receitas.

Do lado das despesas, o Anexo não identifica riscos relevantes relacionados a gastos com pessoal, em virtude da política de reajustes já conhecida, bem como das limitações impostas a novas contratações estabelecidas no Anexo V da lei orçamentária.

Em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais, os riscos se devem ao crescimento vegetativo, influenciado pelas transformações demográficas, e, principalmente, ao INPC e seu impacto sobre o salário mínimo. Prevê-se reajuste do salário mínimo de R\$ 954,00 para R\$ 998,00, de acordo com a regra estabelecida pela Lei nº 13.152, de 29 de junho de 2015, e com os parâmetros do PLDO 2019. Assim, cada R\$ 1,00 de aumento no salário mínimo resultaria em despesa líquida adicional de R\$ 303,9 milhões, no exercício de 2019, sendo R\$ 243 milhões apenas no RGPS. Um aumento de 0,1% no INPC aumentaria em R\$ 590,9 milhões a despesa vinculada ao salário mínimo.

Os riscos da dívida pública federal (DPF) estão associados às mudanças no volume de gastos orçamentários. A composição da DPF, por diferentes características dos títulos e de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados, é o indicador mais imediato desse risco. Além disso, o risco de mercado da dívida decorre da sensibilidade desse estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas. No tocante à DPF, aumentos de 1%, nas taxas de câmbio, inflação e Selic, mantidos ao longo de 2018, provocariam aumentos de 0,02%, 0,15% e 0,19%, na relação DPF/PIB, respectivamente, como mostra a Tabela 6. Em um cenário de estresse, a relação DLSP/PIB aumentaria 0,9%,

em 2019, para um aumento de 1% na SELIC, e aumentaria 1,7%, caso o PIB caísse 1%, sempre em relação ao cenário base apresentado.

Tabela 6 - Previsões de Sensibilidade do Estoque da DPF a choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas (2017-2019 - % PIB)

Variável Macroeconômica	Dívida Pública Federal		
	2017	2018	2019
Câmbio	0,02	0,02	0,02
Inflação	0,16	0,15	0,15
Juros	0,17	0,19	0,20

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais, PLDO 2019

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

As contingências passivas referem-se a possíveis novas obrigações, cujo reconhecimento depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros, ou a situações cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas cuja necessidade de liquidação seja improvável ou cujo valor ainda não possa ser mensurado com suficiente segurança.

Entre passivos contingentes com risco possível de realização, destaca-se a exclusão da parcela relativa ao ICMS da base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS, cujo impacto anual afetaria negativamente os cofres federais em cerca de R\$ 19,7 bilhões para 2016 e R\$ 101,7 bilhões para o período de 2012-2016. Foi peticionada a limitação dos efeitos da decisão desfavorável do STF para vigência apenas a partir de 1º de janeiro de 2018 e de modo a que apenas contribuintes favorecidos por decisões transitadas em julgado em tribunais de instâncias inferiores pudessem pedir restituição.

Vale destaque também às Operações de Seguro de Crédito à Exportação – SCE, ao amparo do Fundo de Garantia às Exportações – FGE. Recentemente o PLN 8/2018 abriu crédito suplementar no valor de R\$ 1,1 bilhão justamente para fazer frente ao pagamento da cobertura das garantias prestadas pela União, em operações de seguro de crédito à exportação para países com menor capacidade de pagamento, como Moçambique e Venezuela. O PLDO mostra que, de janeiro de 2004 a dezembro de 2017, o montante de operações aprovadas com cobertura do FGE totalizou US\$ 68,8 bilhões, mas não apresenta grau de risco de default das operações. A exemplo da recente abertura do mencionado crédito, pode-se supor que outras parcelas desse montante total possam ensejar novos casos em que não se lance mão das garantias prestadas, por falta de condições do credor, e seja necessário novo remanejamento orçamentário.

Outro fato recente que merece destaque, com a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal - instituído pela Lei Complementar nº 159/2017 e homologado em 5 de setembro de 2017 –, é o bloqueio da recuperação das garantias de honras realizadas pela União em parcelas inadimplidas pelo Estado. De acordo com o art. 17 da referida lei, o montante honrado e não recuperado irá compor saldo de conta gráfica, que será capitalizado e cobrado apenas depois de 36 meses, fluxo esse de aproximadamente R\$ 9 bilhões divididos em 2018 e 2019.

Em relação às demandas judiciais em desfavor das estatais federais dependentes, o PLDO apresenta um montante de R\$ 2,4 bilhões cujo pagamento poderá ser exigido de diversas empresas.

Por fim, os ativos contingentes são direitos da União, cujo recebimento está ainda condicionado a decisão judicial ou administrativa. O principal item desses ativos refere-se à Dívida Ativa da União sob administração da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que fechou o ano de 2017 com um estoque de créditos tributários, inclusive previdenciários e não tributários, parcelados e não parcelados, de quase R\$ 2 trilhões. Contudo, a respectiva arrecadação somou R\$ 20,6 bilhões no mesmo ano (contra R\$ 13,4 bilhões em 2016), o que demonstra elevando grau de incerteza de realização dessa receita.

1.5 MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

Fundamentado no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, o Anexo de Metas Fiscais, integrante do PLDO, deve conter um demonstrativo específico da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O entendimento majoritário reconhece a projeção da margem de expansão das despesas obrigatórias como um instrumento de planejamento fiscal voltado a estabelecer limite à criação ou aumento de despesas obrigatórias para o exercício a que se refere. Esse instrumento, portanto, contribuiria para reduzir o risco de agravamento do engessamento fiscal, ao inibir o aumento do já elevado comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias.

Gastos obrigatórios, diferentemente do que ocorre com os discricionários, não se sujeitam às limitações de empenho e de pagamento (contingenciamento), pois decorrem de determinação legal. Quando da edição ou aprovação da respectiva norma geradora do gasto, sob a forma de criação ou aumento de despesa obrigatória, o proponente deve apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e também indicar a correspondente compensação, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa (art. 17 da LRF). Trata-se da necessidade de se indicar uma forma de compensação *específica* como requisito para a aprovação de determinada proposição.

A diferença entre as projeções do crescimento permanente das receitas primárias e do crescimento das despesas primárias obrigatórias permite identificar a possibilidade ou não de ampliar despesas dessa natureza. Ou seja, se o aumento permanente da receita esperada para o exercício for maior do que o crescimento vegetativo da despesa obrigatória, haverá *possibilidade* de aumentar ou criar despesas obrigatórias. Quando da elaboração da proposta orçamentária, a margem de expansão positiva poderia se traduzir em uma reserva orçamentária²² apta a servir de compensação para proposições legislativas, nos termos do art. 17 da LRF. Ao contrário, se as projeções indicarem margem negativa, não haverá possibilidade de ampliar gastos obrigatórios, sob pena de se colocar em risco a sustentabilidade das contas públicas.

De acordo com o Anexo IV.2 do PLDO 2019, as projeções mostram a impossibilidade de expansão das despesas obrigatórias em 2019, uma vez que a referida margem de expansão mostra-se negativa. Isso indica que, além da inexistência de espaço fiscal para acomodar novos gastos, impõe-se, pelo

²² Observe-se que eventual a margem de expansão positiva pode, quando da elaboração do orçamento, ser utilizada para acomodar gastos discricionários ou para atender à meta de resultado primário. Isso levaria a que a reserva de contingência mencionada, caso o Poder Executivo pretendesse constituí-la, fosse constituída por valor diverso daquele obtido na estimativa atualizada da margem de expansão.

menos no curto prazo, a necessidade de mudanças na legislação no sentido inverso, ou seja, para aumentar a receita permanente e/ou reduzir gastos já legislados. Embora o demonstrativo anexo ao PLDO conclua nesse sentido, não se identifica, no texto do PLDO 2019, comando normativo categórico acerca da vedação à criação ou expansão de despesas obrigatórias.

No demonstrativo que consta do PLDO, estima-se aumento permanente de receita específico do crescimento real da atividade econômica equivalente a R\$ 43,8 bilhões em 2019. Já o impacto na receita proveniente de mudança de alíquotas, base de cálculo ou alteração de tributo ou contribuição reduzirá o ganho do crescimento da atividade econômica em R\$ 10,3 bilhões. Desse modo, o aumento permanente de receita, descontadas as deduções, é estimado em R\$ 24,9 bilhões.

O demonstrativo estima, por outro lado, o aumento de outras despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2019. Tal aumento será provocado por dois fatores: (i) a correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2017 (1,0%), com impacto de R\$ 4,5 bilhões; e (ii) o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, responsável pela ampliação em R\$ 24,4 bilhões. Foi contabilizada, ainda, uma redução permanente de despesa de R\$ 202,0 milhões, corresponde ao decréscimo vegetativo dos benefícios da renda mensal vitalícia.

Chegou-se, assim, ao saldo negativo da margem de expansão estimado em R\$ 3,8 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 7:

Tabela 7 – Margem Líquida de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

R\$ Milhões

Item	Valor Previsto para 2019
1. Aumento de receita permanente	33.474
1.1 Crescimento real da atividade econômica	43.793
1.2 Alterações na legislação tributária	-10.320
2. Deduções da receita	8.620
3. Saldo do aumento permanente de receita (1-2)	24.853
4. Redução permanente de despesas obrigatórias	202
5. Margem bruta de expansão bruta (3+4)	25.055
6. Saldo utilizado da margem bruta	28.896
6.1. Crescimento vegetativo dos gastos sociais	24.424
6.2. Aumento real do salário mínimo	4.472
7. Margem líquida de expansão (5-6)	-3.841

Ressalte-se que, nas circunstâncias presentes, mesmo a eventual identificação de margem de expansão positiva do demonstrativo não poderia fundamentar a defesa de crescimento das despesas obrigatórias. Atualmente a União tem convivido com: (i) déficits primários continuados ao longo de vários exercícios financeiros; (ii) participação das despesas obrigatórias cada vez maior no total dos gastos primários, agravando a rigidez orçamentária e dificultando a programação financeira; (iii) teto de gastos que inviabiliza o aumento das despesas primárias, obrigando que o aumento das obrigatórias se faça em detrimento das discricionárias, cujo montante é cada vez menor; (iv) dificuldades para o cumprimento da regra de ouro, o que requer redução de gastos, inclusive obrigatórios, ao lado, obviamente, do aumento de receitas.

2. PRIORIDADES E METAS

A Constituição de 1988, desde sua redação original, determina que a lei de diretrizes orçamentárias compreenda “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (art. 165, § 2º). Passados quase 30 anos desde a promulgação da Lei Magna, contudo, referido mandamento ainda não foi atendido de forma consistente, e isso se deve, em boa parte, à ausência de disciplina infraconstitucional da matéria.

Em que pese a Constituição prever que cabe à lei complementar (art. 165, § 9º, I) dispor, entre outros tópicos, sobre a “elaboração e organização da lei de diretrizes orçamentárias”, esta ainda não foi aprovada, e o texto do projeto atualmente em discussão (PLS 229/2009, em tramitação na Câmara dos Deputados como PLP 295/2016) não traz avanços no tocante à definição de prioridades.

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

A partir da LDO 1992, tornou-se habitual que os projetos e as respectivas leis de diretrizes orçamentárias previssem as prioridades e metas da administração federal em forma de anexo. No contexto desses anexos, “metas” referiam-se a metas físicas a serem alcançadas pela ação governamental no exercício, distinguindo-se, portanto, das “metas fiscais”, posteriormente estabelecidas em decorrência da LRF.

A partir do PLDO 2011, o Governo havia deixado de arrolar, em anexo próprio, o conjunto de prioridades e de metas correspondentes. Mais frequentemente, a indicação de prioridades passou a circunscrever-se, de forma genérica, ao Programa de Aceleração do Crescimento e a medidas de superação da extrema pobreza, ou ao Plano Brasil sem Miséria.

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 anuiu com a permanência do anexo, composto então por programações relacionadas a emendas de bancada estadual impositivas. No PLDO 2017, o Executivo retoma a praxe de encaminhar anexo de prioridades e metas.

No PLDO 2018, o Poder Executivo apresentou o conjunto de programações prioritárias, em seu Anexo VII, integrado por 40 ações orçamentárias, cada qual acompanhada da meta física respectiva. No âmbito do Congresso Nacional, referido anexo foi significativamente expandido, com seu dobramento em duas seções: uma com programações relacionadas a emendas de bancada estadual impositivas, e outra, relativa às demais programações. Esta última seção, entretanto, foi suprimida por força de veto, sob o seguinte argumento, *verbis*:

A ampliação realizada no rol das prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2018 dispersa 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.

À semelhança da abordagem originalmente adotada no projeto de lei para 2018, o PLDO 2019 também apresentou, em seu Anexo VII, as programações definidas como prioritárias pelo Executivo, desta vez no total de 23 ações orçamentárias e metas físicas respectivas.

Além da redução do número de ações prioritárias, de 40 para 23, também se destaca no PLDO 2019, relativamente ao PLDO 2018, o decréscimo de metas físicas no universo das 8 ações prioritárias coincidentes em ambos os projetos. Vale citar que, na ação 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, a meta de vagas ofertadas foi reduzida de 214.916 para 14.996 unidades, de 2018 para 2019.

Embora um movimento geral de reduções de metas seja compreensível, e até esperado num contexto de restrição fiscal, em alguns casos a discrepância de valores torna questionável a consistência das metas planejadas. No Anexo VII do PLDO, esse tipo de situação é bem ilustrada pela acentuada diminuição da meta programada para a ação 2723 – Policiamento Ostensivo nas Rodovias e Estradas Federais, que, de 2018 para 2019, foi reduzida de 12,4 milhões para 18,8 mil procedimentos realizados – uma queda de 99,85%.

Outro fator relevante, também observado no PLDO 2018, diz respeito à ausência de informações financeiras associadas às metas físicas das ações prioritárias. Na Nota Técnica Conjunta que subsidiou a apreciação do PLDO 2018, o custo fiscal associado ao Anexo VII foi estimado em R\$ 22,1 bilhões. Com base em metodologia semelhante, no PLDO 2019 esse custo é estimado em R\$ 2,6 bilhões. Tal queda se explica pelas já mencionadas reduções no quantitativo de programações prioritárias e metas físicas respectivas.

Essas estimativas financeiras, todavia, representam avanço insuficiente em termos de análise da proposta apresentada pelo Executivo. Afinal, mais preocupante que a ausência de informações financeiras é a carência de fundamentações sobre as prioridades indicadas. Isso traz implicações relevantes ao Anexo VII tanto em relação a aspectos pontuais (nível micro), constatados em nível de ações orçamentárias, como a aspectos estruturantes (nível macro), conforme esclarecido adiante.

Como exemplo de situação indicativa de precariedade do Anexo VII, em nível micro, a ação “12QB – Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais – CEMADEN”, é acompanhada da meta de 1% de execução física do projeto. Trata-se de simples repetição da meta física já constante da LOA 2018, sem qualquer contextualização sobre o planejamento da meta para 2019. Não se sabe, portanto, se a meta estipulada visa concluir a obra ou apenas manter um ritmo ínfimo de execução anual: 1% em 2018 e 1% em 2019. Meta física tão diminuta, nessa magnitude, não se coaduna com investimento a se classificar como prioritário.

Outra situação questionável é a observada na ação “15EH – Implantação de Sistemas Estratégicos para Gestão Tributária e Aduaneira”. No Anexo VII do PLDO 2019, referida ação é acompanhada da meta de 3% de execução física, ao passo que na LOA 2018 consta a meta de 100% de execução física na mesma ação. Pouco se sabe, portanto, acerca dos resultados esperados para 2019. Se não foi o caso de conclusão do sistema, ou seja, em se tratando de projeto de sistema novo, a meta de execução anual de apenas 3% pode fazer pouco sentido como alvo de priorização.

Colocadas em perspectiva, as vulnerabilidades também alcançam dimensão macro. O conjunto de ações e metas constantes do Anexo VII do PLDO 2019 não é acompanhado dos critérios de seleção dessas programações. Na ausência dessa justificativa, o mencionado anexo se apresenta como peça que não explicita a orientação estratégica, o que reduz a transparência quanto à definição de prioridades governamentais.

Definir prioridades é função nuclear de governo. Trata-se de decisão política que pode se materializar por meio de abordagens distintas. De toda sorte, no ordenamento jurídico nacional, a definição de prioridades é atividade constitucionalmente requerida, a se materializar no sistema orçamen-

tário. Assim sendo, consideradas as fragilidades constatadas no Anexo VII do PLDO 2019, somadas à ausência de lei de regência da matéria, torna-se oportuna a apresentação, nesta Nota, de subsídios à apreciação parlamentar do tema em comento.

A rediscussão dessa temática por parte dos Poderes Legislativo e Executivo revela-se pertinente em face do recrudescimento do quadro fiscal restritivo. Nesse panorama, ao invés de se perpetuar o cumprimento meramente formal de exigência constitucional, mantendo-se um anexo de ações pouco inteligível em termos de coerência estratégica, deveria conceber-se um instrumento de priorização que se coloque à altura da sua estatura jurídica e se organize de forma consentânea com a realidade fiscal do país.

O que urge para a administração federal, sob o regime de teto de gastos, é saber quais despesas serão contempladas pela decrescente parcela discricionária do orçamento, e qual será a necessidade de revisão de despesas obrigatórias a fim de conformá-las com o novo regime fiscal. Dada essa realidade, o exercício mais imediato a ser praticado pela LDO, a fim de agregar valor a sua dimensão tática de “pré-orçamento”, consiste no dimensionamento da parcela orçamentária discricionária. É sobre essa base, afinal, que se desdobrará o processo político de discussão de prioridades.

Sob esse prisma, no lugar de se ocupar com a simples reunião de ações orçamentárias esparsas, a LDO poderia, na esteira das metas fiscais nela definidas, evoluir na discussão de questões estratégico-alocativas, do tipo: quais metas de políticas públicas e quais investimentos devem ser prioritariamente contemplados pela (estreita) margem orçamentária discricionária?

Com vistas ao dimensionamento da margem discricionária disponível para a definição de prioridades, cabe observar, em primeiro lugar, que, nos termos do art. 3º do PLDO 2019, devem ser atendidas – previamente às programações reputadas como prioritárias – as “despesas obrigatórias” e “de funcionamento” (custeio) dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Além disso, deve ser estimado o aporte discricionário necessário ao cumprimento do mínimo constitucional com saúde¹, subtraindo-se as despesas obrigatórias alocadas em seu favor. Complementarmente, deve-se estimar o montante de recursos a ser obrigatoriamente alocado em favor de emendas individuais, computando-se metade desse valor como abatimento na apuração do aporte discricionário necessário ao cumprimento do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

A Tabela 8 apresenta os valores projetados, a partir dos quais se chega à margem discricionária esperada de R\$ 30,3 bilhões para a elaboração do orçamento de 2019.

¹ No caso das despesas com educação, o volume de despesas obrigatórias já é suficiente para o cumprimento do mínimo constitucional, não sendo necessário, portanto, o aporte de recursos discricionários.

Tabela 8 – Margem Orçamentária Discricionária de 2019 – Em R\$ bilhões

Apuração da Margem Orçamentária Discricionária	Projeção 2019
Despesas discricionárias	98,4
(-) Mínimo com ASPS (aporte necessário)¹	15,2
(-) Emendas Individuais²	9,1
(-) Despesas de Custeio (Funcionamento)³	43,8
Margem Discricionária	30,3

Fonte: Apresentação do PLDO 2019 realizada em 12/04/2018.

1. Aplicação mínima em ASPS para 2019, deduzidas as despesas obrigatórias e metade do montante estimado para emendas individuais.

2. Calculado conforme o art. 111 do ADCT.

3. Baseado na despesa executada em 2017, segundo a metodologia do “Painel de Custeio Administrativo” (<http://paineldecusteio.planejamento.gov.br/>), atualizada pelo IPCA projetado pelo Executivo.

Dimensionada a margem discricionária para 2019, tem-se um parâmetro financeiro objetivo para subsidiar a definição de prioridades governamentais. Conforme já assinalado, o comando gravado no art. 165, § 2º, da Lei Maior determina que compete à LDO, ao definir metas e prioridades, incluir as “despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”. No atual contexto, tal mandamento sugere que sejam formuladas, entre outras, questões como: dos R\$ 30,3 bilhões de margem discricionária para a elaboração do orçamento de 2019, quanto será destinado a investimentos públicos? Quais serão os investimentos prioritários? Quanto será alocado em ampliação e manutenção de infraestrutura?

Quanto a esse último quesito, frisa-se nesta Nota que, como condicionante legal para a alocação de recursos públicos, deve-se observar a prescrição contida no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de que a lei orçamentária não inclua projetos novos enquanto não forem adequadamente atendidos os “em andamento” e contempladas as despesas de “conservação do patrimônio público”, nos termos em que dispuser a própria lei de diretrizes orçamentárias.

Segundo o art. 18, § 1º, do PLDO 2019, deverão ser entendidos como projetos “em andamento” aqueles cuja execução financeira, até 30 de junho de 2018, ultrapasse vinte por cento do seu custo total estimado. Não há, porém, qualquer estimativa financeira nesse sentido. O projeto é silente, ademais, no que tange à densificação do conceito de despesas com a “conservação do patrimônio público”. Essa lacuna normativa abre espaços para a má gestão dos recursos públicos e obras inacabadas ou mal conservadas.

No processo orçamentário federal, a carência de informações sobre o tema em comento é grave, em desconformidade com a prescrição expressa do Código de Conduta Fiscal do País, *verbis*:

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

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

O relatório requerido pelo parágrafo único do comando legal supra não foi enviado ao Poder Legislativo, o que compromete a participação do referido Poder no processo de definição de metas e prioridades no âmbito da LDO.

A fim de contornar esse quadro, afigura-se oportuno avaliar a pertinência de requerer, ao Poder Executivo, as informações exigidas pelo parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em acréscimo a essas medidas de curto prazo, também seriam de grande valia, como ações não excludentes, iniciativas estruturantes a serem desenvolvidas no âmbito do Congresso Nacional com vistas ao alcance de resultados de médio e longo prazos. A ampliação do intercâmbio legislativo, por exemplo, poderia enriquecer a discussão nacional sobre a definição de prioridades à luz de boas práticas internacionais².

² A Suécia, por ilustração, também dispõe de instrumento similar à LDO, conhecido como “Spring Policy Bill” e ainda dispõe de uma estrutura de orçamentação plurianual de investimentos prioritários em infraestrutura, na qual se busca o equilíbrio entre a evolução do estoque de capital físico vis-à-vis a deterioração dos ativos existentes. No último orçamento plurianual de infraestrutura do país, por exemplo, registra-se que foram destinados 281 bilhões de coroas suecas para o desenvolvimento do sistema de transporte e 241 bilhões para operação e manutenção de estradas nacionais e da rede ferroviária nacional. Vide: DOWNES, Ronnie; MORETTI, Delphine; SHAW, Trevor. **Budgeting in Sweden**. OECD Journal on Budgeting. OECD, 2017.

3. REGRA DE OURO

3.1 CONCEITO E DEFINIÇÃO

O art. 167, inciso III, da Constituição veda que, em um exercício, sejam realizadas operações de crédito (isto é, endividamento público) em montante superior ao total das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras¹ e amortização da dívida), salvo quando o valor excedente for autorizado por meio de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Congresso Nacional por maioria absoluta².

A redação do dispositivo é a seguinte:

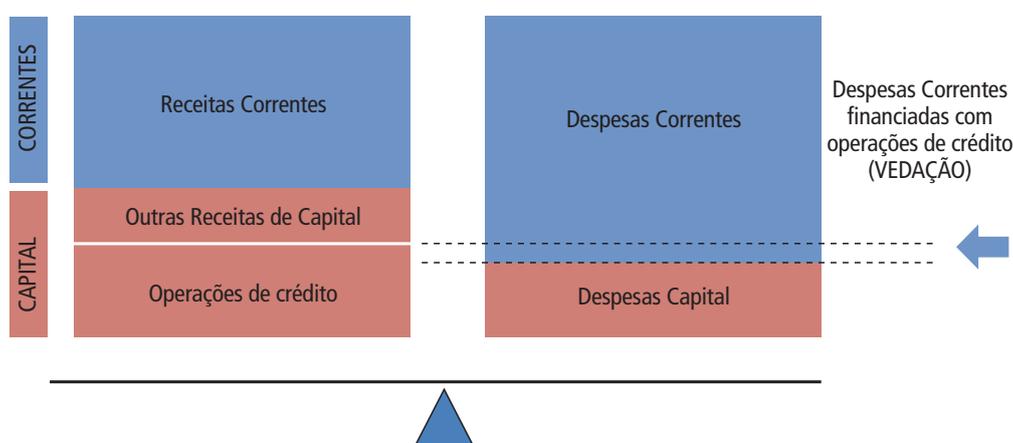
Art. 167 – São vedados:

(...)

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

A Figura 3 ilustra os efeitos da norma sobre o orçamento público. Ao vedar que as operações de crédito sejam superiores às despesas de capital, indiretamente se veda também que elas financiem despesas correntes³. Em decorrência disso, as despesas correntes não podem ser superiores ao somatório das receitas correntes e das outras receitas de capital, limitando assim o desequilíbrio do orçamento corrente.

Figura 3 – Regra de Ouro e Equilíbrio do Orçamento Corrente



¹ Segundo a Lei nº 4.320/64, são classificadas como inversões financeiras despesas tais como aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização; aumento de capital de empresas; e concessão de empréstimos e financiamentos. De acordo com a LDO vigente, essas despesas são classificadas no Grupo de Natureza de Despesa – GND 5.

² Essa cláusula de exceção será explorada em maior detalhe na seção 3.3.

³ São despesas correntes aquelas que não geram um bem físico ou direito patrimonial para o ente público. Entre elas, classificam-se as despesas com pessoal, juros, custeio em geral, subsídios e benefícios previdenciários e assistenciais. De acordo com a LDO vigente, essas despesas são classificadas nos GNDs 1 (pessoal e encargos sociais), 2 (juros e encargos da dívida) e 3 (outras despesas correntes).

Essa norma tem sido denominada “regra de ouro” das finanças públicas⁴. Essa positiva referência deve-se a um conjunto de efeitos econômicos e fiscais benéficos atribuídos à sua aplicação⁵, tais como:

- controle das despesas correntes: a regra de ouro veda o endividamento para a realização de despesas correntes, podendo atuar como um inibidor da sua expansão;
- incentivo aos investimentos: a possibilidade de custear investimentos com operações de crédito amenizaria eventuais restrições fiscais e estimularia a sua realização; além disso, promoveria a justiça intergeracional, uma vez que as gerações futuras, que irão contribuir para o financiamento dos investimentos, na forma de pagamento de juros e encargos do endividamento, também usufruirão dos respectivos benefícios;
- limitação do endividamento: a restrição dos tipos de despesas que podem ser custeadas com operações de crédito limitaria o crescimento da dívida.

3.2 VERIFICAÇÃO DE CUMPRIMENTO

O cumprimento da regra de ouro deve ser verificado em três instrumentos: primeiramente, no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo; em segundo lugar, na lei orçamentária anual sancionada; e, por final, ao término da execução orçamentária do exercício⁶.

Essa foi a conclusão do Estudo Técnico Conjunto nº 2/2017⁷, elaborado por estas Consultorias, nos seguintes termos:

É inequívoca, portanto, a constatação de que a regra de ouro fora concebida pelo constituinte originário de modo a ser aplicada ao longo de todo o ciclo orçamentário.

No mesmo sentido se manifesta Weder de Oliveira, em já clássica obra sobre responsabilidade fiscal⁸:

(...) A regra de ouro deve ser observada no projeto de lei orçamentária e na lei orçamentária em sua versão inicial, uma vez que a exceção somente é admitida em autorizações legislativas dadas em créditos adicionais: suplementares ou especiais.

(...) Seria razoável, ou faria sentido admitir que a programação do projeto de lei orçamentária não respeitasse a regra de ouro?

Não apenas não faria sentido como a leitura correta da Constituição assim exige, uma vez que a exceção à regra somente é admitida por meio de autorização dada em créditos adicionais, ou seja, em projetos de lei que modificam a lei orçamentária na versão original.

⁴ Mais precisamente, a norma constitucional é uma versão mais flexível da regra de ouro clássica das finanças públicas, que admite operações de crédito somente para a realização de investimentos (e não para o conceito mais amplo de despesas de capital).

⁵ Não está no escopo desta Nota Técnica avaliar se esses benefícios vêm sendo efetivamente alcançados. No entanto, o fato de a regra de ouro ter sido cumprida nos últimos anos, mesmo com o forte desequilíbrio das contas públicas, sinaliza necessidade de aprofundar a análise da adequação da regra.

⁶ Registre-se que há diferenças nos procedimentos de verificação da regra de ouro em cada um desses momentos, mas o seu detalhamento não é escopo desta Nota.

⁷ Carvalho Júnior, A. C. C. D’Ávila et. al. *Regra de Ouro na Constituição e na LRF: considerações históricas e doutrinárias*. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Estudo Técnico Conjunto nº 2, 2017

⁸ Oliveira, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. pp. 842-3.

Ainda que a leitura da Constituição já seja suficiente, por si só, para concluir que a regra de ouro deve ser observada também no projeto e na lei orçamentária, dois outros diplomas explicitaram esse comando.

Assim, a LRF, no § 2º de seu art. 12º, determina:

Art. 12...

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

Por sua vez, a Resolução do Senado Federal nº 48/2007, assim dispõe em seu art. 6º:

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária. (negritamos)

3.3 CLÁUSULA DE EXCEÇÃO

A regra de ouro não é norma incontornável. A própria Constituição definiu uma possibilidade para o seu afastamento; no entanto, desde que observadas determinadas exigências e mediante rito especialíssimo. Em síntese, são essas as condições, que precisam ser atendidas cumulativamente:

- a cláusula de exceção somente pode ser acionada durante a execução orçamentária (ou seja, não pode ser acionada durante a elaboração ou aprovação do orçamento)¹⁰;
- as operações de crédito excedentes e as despesas correntes a elas associadas devem ser autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa;
- deve haver aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional¹¹.

Se e somente se atendidas essas condições, é possível que o orçamento, então alterado pelos créditos adicionais aprovados, contenha montante de operações de crédito superior às despesas de capital, permitindo então a realização das operações de crédito excedentes.

⁹ O STF, na ADI 2.238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme ao inciso III do art. 167 da Constituição, em ordem a explicitar que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (Cfe. Abraham, Marcus. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 142.)

¹⁰ Isso reforça a ideia de que a cláusula de escape somente pode ser acionada em virtude de fato superveniente, posterior aos momentos da elaboração e aprovação do orçamento.

¹¹ Ou seja, necessita de maioria absoluta tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

Figueiredo e Nóbrega¹² assim sintetizam essas condições:

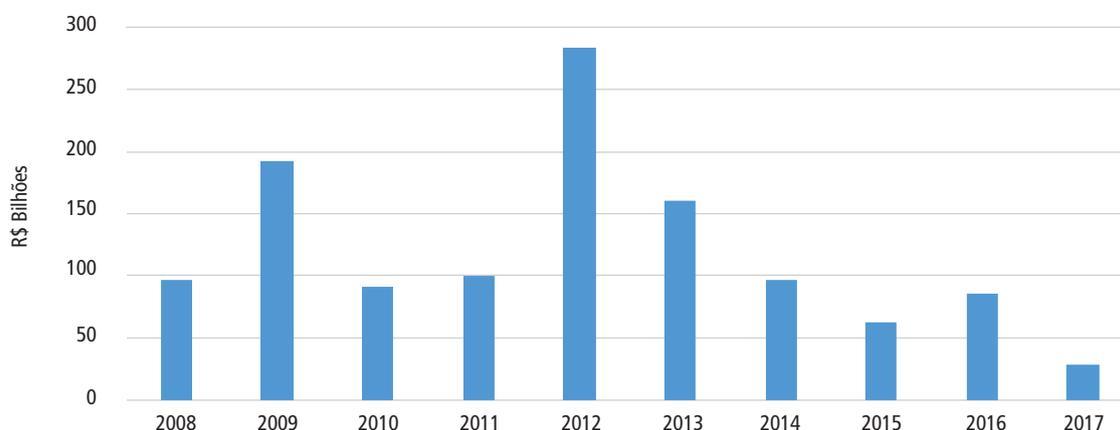
*(...) o texto constitucional estabelece que a única possibilidade de que haja extrapolação é por intermédio dos créditos adicionais suplementares ou especiais, que se caracterizam como instrumentos de **alteração orçamentária**.*

*(...) A regra geral continua sendo a **impossibilidade** de a lei orçamentária contemplar previsão de operações de crédito superior às despesas de capital, e a **única exceção** permanece que **durante a execução orçamentária** o Poder Legislativo poderá, por maioria absoluta, aprovar créditos adicionais – suplementares ou especiais –, permitindo a extrapolação deste limite. (negritamos)*

3.4 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO RECENTE

A margem com que a regra de ouro vem sendo cumprida, ou seja, o excedente de despesas de capital sobre as operações de crédito, tem se estreitado nos últimos exercícios, como pode ser verificado no Gráfico 1. A margem caiu de R\$ 283,6 bilhões em 2012 para R\$ 28,8 bilhões em 2017.

Gráfico 1 – Margem de Cumprimento da Regra de Ouro (2008-2017)



Fonte: Tesouro Transparente / Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração das Consultorias de Orçamentos do SF e CD

Ainda mais grave do que a redução dessa margem, no entanto, foi a deterioração da qualidade com que ela foi obtida. Desde 2015, por exemplo, a regra de ouro não teria sido cumprida se não fossem consideradas as receitas relativas ao repasse do resultado positivo do Banco Central¹³, variável alheia à gestão do Tesouro, por ser essencialmente ligada à desvalorização cambial. Além disso, desde 2016 o cumprimento da regra se tornou dependente da devolução, pelo BNDES, dos empréstimos a ele concedidos pelo Tesouro¹⁴.

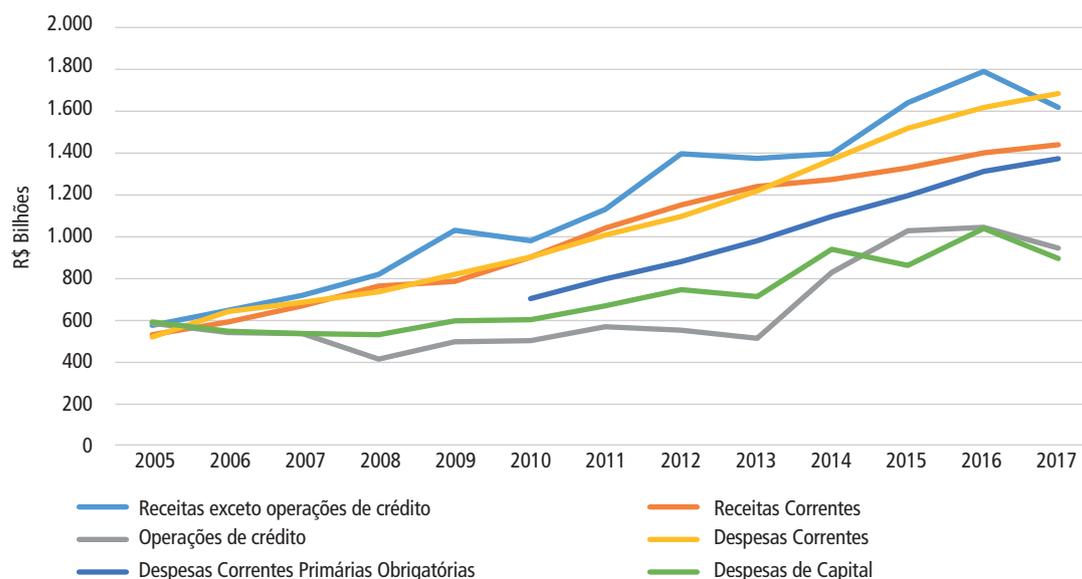
¹² Figueiredo, Carlos Maurício; Nóbrega, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 100.

¹³ Conforme Estudo Especial nº 5 - Regra de Ouro no Brasil: Balanço e Desafios (pp. 25-27), da Instituição Fiscal Independente – IFI. O Estudo mostra como o cumprimento da regra de ouro nos últimos anos se tornou dependente de diversas receitas financeiras.

¹⁴ Essas operações colaboram com o cumprimento da regra de ouro porque reduzem a necessidade de realização de operações de crédito.

Uma análise mais ampla dos fatores que conduziram a essa situação pode ser realizada com base no gráfico abaixo, que ilustra a evolução de algumas variáveis relevantes para a regra de ouro.

Gráfico 2 – Variáveis relevantes para a Regra de Ouro (2005-2017)



Fonte: SIGA-Brasil. Receitas arrecadadas líquidas. Despesas Executadas. Classificação de despesa primária obrigatória disponível somente a partir de 2010. Receitas e despesas incluem as transferências por repartição de receita. Valores nominais.

Segundo os dados apresentados no gráfico, pode-se verificar que:

- as receitas e despesas correntes mantiveram-se relativamente próximas até 2013; a partir do ano seguinte, as despesas correntes superaram, em montantes crescentes, as receitas correntes;
- o crescimento das despesas correntes é sustentado pelo crescimento das despesas correntes primárias obrigatórias, que perfizeram 84% do crescimento das despesas correntes no período de 2013 a 2017;
- acompanhando esse movimento, as operações de crédito apresentam significativo incremento a partir de 2014¹⁵;
- as receitas totais, excluídas as de operações de crédito, apresentam certa irregularidade na evolução, resultado da influência de receitas de capital atípicas¹⁶. Ressalte-se que em 2017, pela primeira vez no período analisado, as despesas correntes superaram as receitas totais, excluídas as operações de crédito.

As dificuldades para o cumprimento da regra de ouro, portanto, apresentam-se de forma crescente, pelo menos desde 2014, quando já demandavam ações corretivas.

¹⁵ Desde 2015 o montante de operações de crédito realizadas se encontra, efetivamente, acima das despesas de capital, o que configuraria violação à regra de ouro. No entanto, de acordo com o art. 6º, § 4º, da Resolução do Senado Federal nº 48/2007, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, uma vez que essas receitas seriam empregadas para manter um “colchão de liquidez para a gestão da dívida”. Registre-se que esse dispositivo conflita com uma leitura restritiva do art. 32, § 3º, da LRF, que determina que para fins do atendimento da regra de ouro deve ser considerado o total dos recursos de operações de crédito ingressados no exercício.

¹⁶ Tais como a transferência do resultado positivo do Banco Central e amortizações de empréstimos.

3.5 PROPOSTA DO EXECUTIVO PARA O PLDO 2019

O PLDO 2019 traz, em seu art. 21, disposições referentes à regra de ouro, nos seguintes termos:

Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de abertura de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

Parágrafo único. As receitas e as despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva entre as referidas receitas e as despesas de capital.

Não consta da Exposição de Motivos justificativa acerca das razões que levaram à proposição, pela primeira vez, de dispositivo acerca da regra de ouro. A Exposição de Motivos limita-se a informar que o dispositivo visa “viabilizar o cumprimento da denominada ‘Regra de Ouro’”.

Dado o cenário exposto na seção anterior, assim como as recorrentes matérias a respeito na imprensa, entende-se que o dispositivo é motivado pela dificuldade de se cumprir a regra de ouro no exercício de 2019 e, particularmente, de se elaborar o PLOA 2019 atendendo a essa norma constitucional. De fato, conforme apresentado pelo Ministros do Planejamento e da Fazenda na coletiva de imprensa sobre o PLDO 2019, realizada em 12/04/2018, a estimativa de realização de operações de crédito excedentes é de cerca de R\$ 254,3 bilhões no próximo ano¹⁷.

Assim, avalia-se que o referido art. 21 intenta permitir que o PLOA 2019 e a LOA 2019 contemham montante de receitas de operações de crédito superior ao montante de despesas de capital. As operações de crédito excedentes às despesas de capital ficariam, no entanto, condicionadas à aprovação de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional. Ou seja, essas operações de crédito não poderiam ser realizadas até a aprovação dos referidos créditos.

Essas operações de crédito condicionadas estariam custeando despesas correntes primárias, as quais ficariam igualmente condicionadas à aprovação dos referidos créditos. Assim, essas despesas não poderiam ser realizadas até que esses créditos fossem aprovados. Observe-se que somente despesas correntes primárias estariam condicionadas; a restrição não seria aplicada a despesas correntes financeiras¹⁸.

3.6 ANÁLISE DA PROPOSTA CONSTANTE DO PLDO

Ainda que se possam ver pontos positivos no art. 21 do PLDO 2019, há uma série de óbices, ora na proposta em si, ora resultantes de sua implementação, como analisado em seguida.

Inconstitucionalidade material

A supremacia da Constituição, sustentáculo de todo e qualquer ordenamento jurídico de matriz constitucional, não permite que dispositivo de lei possa com ela conflitar em forma ou conteúdo. No

¹⁷ Apresentação disponível em <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2018/pldo2019.pdf>. Acesso em 02/05/2018.

¹⁸ A maior parte das despesas correntes financeiras refere-se a juros e encargos da dívida pública. Em 2017, eles representaram em torno de 90% do montante de despesas correntes financeiras. Os 10% restantes foram relativos à contribuição da União para o regime de previdência dos servidores federais civis.

caso, o art. 21 do PLDO 2019 intenta possibilitar uma situação concreta (PLOA e LOA com montante de receitas de operações de crédito acima das despesas de capital) que não é admitida pela Constituição¹⁹. O dispositivo tentaria ser, ao fim e ao cabo, uma espécie de autorização condicional prévia para que o PLOA contivesse excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital. Assim, poderia ser suscitada a inconstitucionalidade material do art. 21 junto ao Supremo Tribunal Federal.

Persistência do descumprimento da regra de ouro

Mesmo que parte das operações de crédito viesse a ser classificada como receita condicionada no PLOA 2019, isso não levaria, por óbvio, à sua desconsideração na verificação da regra de ouro, da mesma forma que as despesas por elas financiadas não deixariam de integrar o respectivo conjunto de gastos para apuração das demais regras fiscais vigentes.

Ressalte-se que, em anos anteriores, as estimativas de receita condicionada²⁰, bem como as dotações às quais esses recursos eram destinados, não deixaram de ser consideradas na verificação da observância da meta de resultado primário, do teto de gastos e da regra de ouro.

Então, ainda que tais receitas e despesas estivessem classificadas como condicionadas no PLOA 2019, tal marcador em nada alteraria os cálculos para a verificação do atendimento à regra de ouro. Ou seja, o art. 21 não seria capaz de tornar o PLOA 2019 aderente à regra: restaria evidenciado excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital.

Programação da despesa sem efeito concreto

As despesas, em especial as obrigatórias, que fossem eventualmente aprovadas na LOA 2019 como “condicionadas”, nos termos do art. 21 do PLDO 2019, estariam em uma situação absolutamente inusitada diante do ordenamento jurídico. Despesa aprovada no orçamento significa, desde sempre, despesa autorizada, pelo menos no âmbito do processo legislativo orçamentário. As despesas condicionadas, no entanto, não apenas não estariam autorizadas, mas exigiriam **novo processo legislativo orçamentário** (no caso, a aprovação de créditos suplementares ou especiais, por maioria absoluta) para que se tornassem, efetivamente, autorizadas para sua realização.

Ou seja, a aprovação na LOA 2019 das despesas condicionadas não teria nenhum efeito concreto no plano orçamentário, pois não significaria autorização orçamentária alguma. **Seria exatamente como se tais despesas não constassem do orçamento²¹.**

A programação de tais despesas no orçamento teria, assim, um efeito meramente ilustrativo quanto ao dispêndio previsto para o exercício. Parlamentares ou cidadãos, ao consultarem as dotações constantes da LOA 2019, poderiam facilmente entender que certa despesa está autorizada, quando na verdade se encontraria condicionada²². Haveria, assim, contrariedade aos princípios orçamentários da transparência e da clareza.

¹⁹ Também é vedada, para o PLOA, pelo art. 12, § 2º, da LRF, e, para a LOA, pelo art. 6º, § 1º, II, da Resolução do Senado Federal nº 48/2007.

²⁰ No caso, condicionadas à aprovação de projeto de lei destinada à criação, prorrogação ou aumento de tributo.

²¹ Aqui verifica-se enorme diferença em relação ao mecanismo de receitas e despesas condicionadas que vem sendo empregado nos últimos anos. Nesse caso, a condição é externa ao processo legislativo orçamentário (geralmente a aprovação de alteração na legislação tributária) e se realiza sem necessidade de alteração na lei orçamentária. Ou seja, a aprovação dessas despesas na LOA tem efeito, ao menos potencial, no plano orçamentário.

²² Isso torna-se extremamente provável quando se considera que a classificação de despesa como condicionada geralmente se dá pelo uso de marcadores orçamentários específicos, cujo entendimento geralmente é restrito apenas aos especialistas da área.

Ausência de metodologia e memória de cálculo

Não constam, na Exposição de Motivos que acompanha o PLDO 2019 ou em outro documento ao qual estas Consultorias tenham tido acesso, nem a metodologia de apuração, nem a memória de cálculo do referido montante de R\$ 254,3 bilhões, que estariam faltando para o cumprimento da regra de ouro em 2019.

Tais metodologia e memória de cálculo são imprescindíveis por, pelo menos, três razões. A primeira é saber se o citado montante refere-se à lacuna projetada para a elaboração do PLOA 2019 ou se à estimada para a execução do exercício de 2019. Uma vez que o Executivo tem historicamente empregado metodologias distintas para demonstrar o atendimento à regra de ouro nesses dois momentos, tal informação é crucial para que se possa compreender o significado do montante anunciado.

A segunda razão é permitir a avaliação das premissas consideradas e da exatidão dos montantes constantes dos cálculos. Nesse sentido, é relevante observar que a Instituição Fiscal Independente – IFI do Senado Federal projetou excesso de operações de crédito na ordem de R\$ 98,8 bilhões na execução orçamentária de 2019, apresentando metodologia e memória de cálculo²³. Trata-se de divergência expressiva, que somente pode ser elucidada com a apresentação por parte do Executivo dos seus cálculos.

A terceira, por final, destina-se a cumprir o primado da transparência, pilar fundamental da responsabilidade fiscal e da fiscalização do Estado pela sociedade. Considerando que a regra de ouro é de matiz constitucional, a situação pretendida exigiria robusta demonstração de sua necessidade, tanto em termos jurídicos quanto financeiros. Ao contrário, a inclusão do art. 21 no PLDO é apresentada na Exposição de Motivos como algo absolutamente corriqueiro. Assim, tais informações devem ser apresentadas claramente ao Parlamento e à sociedade, ainda mais considerando que, como visto, há risco de descumprimento de norma constitucional.

Contrariedade à legislação de estimativa da receita

O art. 7º, § 2º, da Lei nº 4.320/1964 não permite que se inclua na estimativa de receita projeção de operações de crédito que não “forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício”. Por força do art. 166, § 6º, da Constituição, e do entendimento esposado pelo STF na ADI 1.726-5, o projeto de lei orçamentária precisa ser elaborado de acordo com o disposto nessa lei.

No entanto, no momento de elaboração do PLOA, e mesmo no de aprovação da LOA, as operações de crédito excedentes às despesas de capital não estarão ainda autorizadas pelo Poder Legislativo, visto que somente o poderiam ser mediante futuros créditos suplementares ou especiais, ou seja, posteriormente à sanção e publicação da LOA. Portanto, nos momentos de elaboração do PLOA e de aprovação da LOA essas operações de crédito também não estarão em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

Isso posto, um montante de operações de crédito potencialmente superior a R\$ 250 bilhões constaria da LOA 2019 ainda sem autorização para se efetivar. Por mais um ângulo, portanto, se apresentam óbices para que receitas de operações de crédito excedentes às despesas de capital constem do PLOA 2019 ou da LOA 2019.

²³ Op. cit., pp. 39-42.

Fragilização do arcabouço de normas de finanças públicas

O art. 21 do PLDO 2019 abriria grave precedente, provocando insegurança jurídica e fragilizando o arcabouço constitucional e legal das finanças públicas.

Um exemplo hipotético permite dimensionar o risco envolvido para o ordenamento jurídico e para as finanças públicas. Utilizando argumentação análoga à do multicitado art. 21, em PLDO vindouro se poderia propor a inclusão no PLOA de montante de despesas primárias acima dos limites individualizados estipulados pelo Novo Regime Fiscal, desde que classificadas como “condicionadas” à ocorrência de evento futuro, supostamente “saneador” da irregularidade²⁴.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a LDO, em seu papel constitucional de orientar a elaboração do orçamento, não tem o condão de opor-se ou contrariar norma fiscal constante da legislação permanente.

Desincentivo à responsabilidade fiscal

Por meio do art. 21 do PLDO, busca-se, na prática, uma autorização para que não se tenha que cumprir, no PLOA 2019, a regra de ouro estabelecida pela Constituição. Assim, desde já, tal dispositivo constitui forte desincentivo à responsabilidade fiscal. Pretensamente desobrigado de cumprir a regra de ouro no PLOA 2019, o Executivo não terá nenhum estímulo oriundo dessa norma para promover o equilíbrio das contas públicas. Poderá, até mesmo, agravar ainda mais a situação das já combalidas finanças públicas, seja pelo incremento de despesas correntes continuadas ou pela redução das receitas.

Nesse sentido, ressalte-se que o PLDO 2019 não contém nenhuma disposição especificamente visando o controle das despesas correntes, em especial das obrigatórias. Ao contrário, certas possibilidades de incremento de despesas correntes, como as de pessoal, são inclusive ampliadas em relação à LDO vigente. Considerando o amplo leque de temas sobre os quais a LDO é capaz de legislar, perde-se assim importante oportunidade de evitar deterioração ainda maior da situação das contas públicas²⁵.

Continuidade do impasse em 2019

Segundo a lógica do art. 21 do PLDO, a efetiva autorização para as despesas incluídas no PLOA 2019 só se dará pela aprovação dos créditos adicionais, a serem propostos ao Congresso Nacional no ano que vem. Assim, mantém-se o impasse orçamentário em 2019, acarretando diversos riscos, potencializados pelo processo eleitoral deste ano. Isso porque o presidente eleito terá que, praticamente como um de seus primeiros atos, encaminhar ao Parlamento os referidos créditos, os quais precisam ser aprovados por maioria absoluta. Como não é possível realizar qualquer previsão acerca do ambiente político do próximo ano, tampouco do grau de harmonia que haverá entre Executivo e Legislativo, a lógica do art. 21 embute riscos de instabilidade política.

²⁴ Neste exemplo, poderia ser alegado como evento “saneador” a edição de crédito extraordinário para as despesas acima do limite do NRF, pois as despesas desses créditos não são computadas para fins do limite (ADCT, art. 107, 6º, II), ou a aprovação de PEC que incluía as despesas marcadas como condicionadas na relação de despesas não computadas para fins do NRF.

²⁵ Ressalte-se que boa parte das vedações incidentes na eventualidade de descumprimento dos limites do NRF pode ser aplicada pela própria LDO. Essa observação é relevante porque uma das ideias debatidas recentemente seria justamente aplicar as vedações do NRF em caso de descumprimento da regra de ouro. A LDO pode ser empregada para colocar essa ideia em prática imediatamente.

3.7 AÇÕES VOLTADAS AO CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO

Assim dada a situação, faz-se necessária a apresentação de um plano, ao Parlamento e à sociedade, contendo um conjunto articulado de ações visando o atendimento da regra de ouro no PLOA 2019. Afinal, os esforços da Administração devem estar voltados ao cumprimento das normas, sobretudo as constitucionais.

Citam-se algumas das várias ações que poderiam compor esse plano:

- elevação de receitas correntes, decorrente ou não de aumento da carga tributária, inclusive pela redução da renúncia fiscal vigente²⁶, por ato próprio do Poder Executivo ou mediante aprovação de projeto de lei nesse sentido;
- abstenção de propor, editar ou sancionar qualquer medida que conduza à elevação de despesas correntes obrigatórias;
- redução de despesas correntes obrigatórias, a partir de avaliação sobre o cumprimento das condições que devam fundamentá-las ou de alteração da legislação aplicável, bem como de despesas discricionárias, em montante que não comprometa o funcionamento da Administração;
- utilização de superávits de exercícios anteriores, permitindo a consideração de recursos advindos de medidas tais como:
 - desvinculação de recursos por meio de leis específicas;
 - elevação de receitas financeiras;
 - cancelamento de restos a pagar;
- revisão e correção de eventuais erros na classificação econômica das despesas correntes.

Tal plano deve conter não apenas medidas em favor da observância da regra de ouro no PLOA, mas também indicar ações para seu cumprimento na execução orçamentária de 2019 e dos exercícios subsequentes.

Relatório da situação do referido plano deve constar da mensagem que encaminhar o PLOA 2019, incluindo, pelo menos:

- a relação de ações que foram realizadas com sucesso;
- a relação de ações que ainda não foram realizadas, mas que se espera realizar antes da apresentação do Relatório Final do PLOA 2019, indicando a participação esperada de cada uma para o atendimento à regra de ouro;
- a relação de ações que se avalia não serem realizadas a tempo de impactarem a aprovação do PLOA 2019, com as respectivas justificativas;
- decisões adicionais tomadas para garantir o atendimento à regra de ouro no PLOA 2019, acompanhadas das justificativas técnicas e jurídicas.

Dispositivo requerendo a apresentação de tais informações poderá ser incluído no PLDO 2019 mediante emenda parlamentar.

Por fim, releva assinalar que o atendimento à regra de ouro, no PLOA 2019, deve ser demonstrado considerando unicamente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, afastando, portanto, as dotações do Orçamento de Investimento. Tal posição, além de harmônica com os objetivos intrínsecos da regra²⁷, tornou-se claramente positivada no art. 12, § 2º, da LRF, uma vez que essa lei não abrange em suas disposições os orçamentos das estatais não dependentes.

²⁶ Especialmente quando a renúncia fiscal já tenha produzido os efeitos dela esperados, ou quando não tenha produzido tais efeitos nem haja expectativas de que venham a ser produzidos. Segundo o PLDO, o valor das renúncias tributárias para 2019 é estimado em R\$ 303,5 bilhões, montante já superior ao alegado déficit para cumprimento da regra de ouro.

²⁷ Uma discussão mais aprofundada desse tema pode ser encontrada em: Carvalho Júnior, A. C. C. D'Ávila et. al. A "Regra de Ouro" e o Orçamento de Investimentos (OI). Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico nº 2, 2018.

3.8 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Caso o Executivo não logre elaborar ou executar a contento o plano de ações referido na seção 3.7, questiona-se qual seria o procedimento a seguir para a elaboração do PLOA 2019. Algumas ideias chegaram ao debate público, tanto nos meios técnicos quanto em veículos de imprensa, mas com várias controvérsias associadas:

- PLOA 2019 limitado às operações de crédito permitidas pela regra de ouro, e com despesas a menor: nessa situação, o orçamento não refletiria todas as despesas da União para 2019. Admitindo-se o aventado valor de R\$ 254 bilhões, até mesmo despesas obrigatórias estariam fora da peça orçamentária, em prejuízo à legalidade e à universalidade orçamentária (art. 2º da Lei nº 4.320/1964);
- encaminhamento simultâneo do PLOA 2019 e de projeto(s) de crédito adicional: nessa perspectiva, complementar à exposta logo acima, o PLOA 2019 seria apresentado em conjunto com um ou mais projetos de lei de crédito adicional, de modo que as finanças da União e as regras aplicáveis à elaboração do orçamento deveriam ser analisadas considerando esse aglomerado de propostas. Todavia, a alternativa encontra óbice na exigência de unidade orçamentária (art. 2º da Lei nº 4.320/1964) e na própria conceituação de créditos adicionais (art. 40 da Lei nº 4.320/1964), segundo a qual esses instrumentos, por serem retificações de um orçamento aprovado, só poderiam ser editados posteriormente à publicação da LOA 2019;
- PLOA 2019 com déficit, sem receitas que dessem lastro a todas as despesas autorizadas: essa ideia, ainda que baseada no § 1º do art. 7º da Lei nº 4.320/1964, afrontaria o princípio orçamentário do equilíbrio; além disso, há dúvidas sobre a recepção desse dispositivo pela Constituição de 1988.

Assim, caso o referido plano para cumprimento da regra de ouro não tenha êxito, não se identifica, dentro do presente ordenamento jurídico, alternativa incontestável para elaboração do PLOA 2019. A eventual inviabilidade de se apresentar um PLOA compatível com a regra de ouro exigiria, assim, alteração constitucional, flexibilizando a norma. Tal flexibilização, no entanto, deveria ser a mais restrita possível²⁸, e compulsoriamente vinculada à adoção de providências visando a restabelecer, no menor prazo possível, a plena observância da regra²⁹.

Disponível em http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy_of_ARegradeOuroeoOramentodelInvestimentos.pdf. Acesso em 08/05/2018.

²⁸ Avalia-se que a forte contrariedade manifestada em veículos de imprensa quando da discussão sobre flexibilização da regra de ouro ocorrida em princípios deste ano deu-se justamente por indicar uma suspensão da aplicação da regra por vários exercícios e sem indicação de medidas de recondução ao seu atendimento.

²⁹ Uma hipótese seria, por exemplo, Emenda Constitucional que incluísse, no ADCT, autorização para que, especificamente para o exercício de 2019, a elaboração e a execução do Orçamento pudessem considerar determinado montante de excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital, aplicando-se, em contrapartida, as vedações do art. 109 do ADCT a todos os Poderes e Órgãos da União até o final do exercício de 2019. Reconhecem-se, no entanto, as dificuldades para a aprovação de emenda constitucional ainda este ano, haja visto os prazos regimentais para sua tramitação e a questão da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, cuja vigência está estabelecida até 31/12/2018.

4. NOVO REGIME FISCAL

O Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, definiu limites individualizados para as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a serem observados pelos Poderes e Órgãos elencados nos incisos I a V do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (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.

4.1 COMPRESSÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

O NRF tem trazido, desde a sua aprovação, discussões quanto à evolução das despesas primárias e as respectivas consequências sobre a composição dos gastos federais. A Tabela 9 mostra as projeções das metas de resultado primário até 2021 e seus principais componentes.

Tabela 9 – Metas de resultado primário de 2017 a 2021 e respectivos componentes

Item	2017 (1)		2018 (2)		2019		2020		2021	
	R\$ milhões	% PIB								
I. Receitas Primárias Líquidas	1.154.607	17,60	1.216.853	17,36	1.276.924	16,91	1.371.682	16,96	1.467.357	16,95
II. Despesas Primárias	1.279.008	19,50	1.374.296	19,61	1.415.924	18,76	1.481.682	18,32	1.537.357	17,75
II.1. Benefícios da Previdência	557.235	8,49	592.372	8,45	635.432	8,42	695.124	8,60	758.534	8,76
II.2. Pessoal e Encargos Sociais	284.041	4,33	302.554	4,32	321.983	4,27	328.963	4,07	335.338	3,87
II.3. Outras Desp. Obrigatórias	197.251	3,01	213.071	3,04	225.105	2,98	240.613	2,98	256.046	2,96
II.4. Desp. Obrig. Controle de Fluxo	126.449	1,93	137.384	1,96	135.017	1,79	135.502	1,68	135.017	1,56
II.5. Despesas Discricionárias	114.032	1,74	128.915	1,84	98.387	1,30	81.480	1,01	52.422	0,61
III. Result. Primário do Gov. Central	-118.442	-1,81	-157.443	-2,25	-139.000	-1,84	-110.000	-1,36	-70.000	-0,81
III.1. Resultado do Tesouro	64.000	0,98	39.193	0,56	69.580	0,92	125.759	1,56	196.625	2,27
III.2. Resultado da Prev. Social	-182.442	-2,78	-196.637	-2,81	-208.580	-2,76	-235.759	-2,92	-266.625	-3,08

Fontes: Apresentação do PLDO 2019 feita pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2018/pldo2019.pdf> e Banco Central.

(1) Valores realizados em 2017.

(2) Valores constantes da reprogramação decorrente do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre.

Importante informar que não foram encaminhados ao Congresso Nacional, juntamente com o PLDO 2019, dados detalhados sobre os componentes das metas de resultado primário propostas no Anexo de Metas Fiscais. A presente análise apenas se faz possível devido ao conteúdo da apresen-

tação feita pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda na coletiva de imprensa de apresentação do PLDO 2019.

Sobre a tabela, os dados propostos mostram contínua redução das despesas primárias totais em percentual do PIB de 2018 a 2021, embora haja previsão de crescimento nominal no período. Dentre os gastos obrigatórios, os benefícios da previdência se destacam, com projeção de crescimento nominal de 28% (0,31 p.p. do PIB) no período, único item a aumentar sua participação no produto. Os outros itens de despesas obrigatórias também crescem nominalmente, embora caiam em proporção do PIB: pessoal e encargos sociais, 11% (-0,45 p.p. do PIB) e outras despesas obrigatórias, 20% (-0,08 p.p. do PIB).

No entanto, o caso das despesas discricionárias – aquelas que não decorrem de obrigação constitucional ou legal – mostra um cenário preocupante e de difícil sustentação, tendo em vista que várias delas compõem verdadeiras obrigações do Estado destinadas ao funcionamento das atribuições essenciais dos Poderes e dos serviços públicos ofertados. Verifica-se redução nominal projetada nessa parcela de 59% (1,23 p.p. do PIB) em relação à projeção para 2018. Dentre os itens considerados como despesas discricionárias, encontram-se os investimentos em geral, o custeio de diversas políticas públicas e as despesas de custeio administrativo (tais como água, energia e telefonia, serviços de limpeza, vigilância e conservação).

Embora não se tenha definição precisa sobre o que seriam despesas de funcionamento, é possível fazer uma extrapolação para fins desta análise. Considerando apenas as despesas primárias discricionárias classificadas como “outras despesas correntes” (GND 3), aplicadas diretamente pela União (MA 90 e 91), o valor total da dotação autorizada para 2018 é de R\$ 74,0 bilhões.

Isso significa que o total da despesa discricionária projetada para 2021 não seria suficiente para pagar sequer o montante desses gastos em 2018. Mesmo sem fazer qualquer investimento, seria muito difícil manter o básico da administração e dos serviços públicos em adequado funcionamento.

Pode-se, também, analisar a restrição por meio do cálculo da margem discricionária, conforme exposto na Seção 2 desta Nota, relativa a Prioridades e Metas. Nesse sentido, deve-se atualizar os valores utilizados para o cálculo da margem discricionária para 2019, relativos ao custeio administrativo¹ (R\$ 43,8 bilhões), ao financiamento de metade das emendas individuais (R\$ 9,1 bilhões), e à parcela classificada como discricionária usada para cumprimento do gasto mínimo constitucional com saúde (R\$ 15,2 bilhões). Atualizados² para o contexto de elaboração do orçamento para 2021, esses gastos somariam R\$ 47,3 bilhões, R\$ 9,9 bilhões e R\$ 16,5 bilhões, respectivamente, num total de R\$ 73,6 bilhões.

Assim, e considerando a projeção de R\$ 52,4 bilhões para comportar as despesas discricionárias em 2021, conclui-se pela insuficiência do valor para o funcionamento da administração e atendimento a obrigações constitucionais. Sob outro ponto de vista, como os montantes relativos às emendas individuais e à saúde decorrem de obrigações constitucionais, seria necessário comprimir o custeio administrativo em R\$ 21,2 bilhões, o equivalente a 45% do total desse gasto projetado para 2021.

¹ Conforme metodologia utilizada pelo Poder Executivo para a produção dos Boletins de Despesas de Custeio Administrativos, disponíveis em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/boletim-de-custeio-administrativo>, cujos dados podem ser acessados e explorados no site <http://paineldecusteio.planejamento.gov.br>. Fez-se, então, a expansão da metodologia para os demais Poderes e órgãos da administração pública federal.

² Os gastos de custeio administrativo foram atualizados pelos índices de IPCA previstos, no PLDO 2019, para 2020 e 2021. Já os montantes relativos às emendas individuais e à parcela discricionária para o cumprimento do gasto mínimo constitucional com saúde foram atualizados pelo IPCA projetado para o período de julho/2018 a junho/2019 (4,12%, conforme Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central, consultado em 11/05/2018), em respeito à regra constitucional de correção constante desses valores, e pela projeção do IPCA para 2021 constante do PLDO 2019, como aproximação para a projeção do período de julho/2019 a junho/2020.

Esse cenário de acentuada restrição da despesa tem direta relação com o NRF, pois a ampliação da receita não mais viabiliza a ampliação da despesa, cujo crescimento agora se encontra limitado constitucionalmente. Em outras palavras, a melhoria do cenário fiscal, com consequente majoração das receitas públicas acima da correção do teto das despesas primárias, provocaria apenas a ampliação do resultado primário. Dessa maneira, sob a égide do novo regime, não restaria alternativa senão aprofundar cortes em despesas obrigatórias, decisão que depende fundamentalmente do Poder Legislativo, para viabilizar o funcionamento do governo federal nos próximos anos.

Nesse mesmo sentido, acenou o Poder Executivo ao comentar suas projeções no Anexo de Metas Fiscais. Informou que os números desconsideraram eventuais modificações constitucionais ou legislativas, mas destacou a importância de “reformas estruturais que reduzam o crescimento das despesas obrigatórias e evitem a compressão dos gastos discricionários”, a qual “pode comprometer a prestação de importantes serviços públicos no âmbito da União”.

4.2 VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO COMPATÍVEIS COM LIMITES INDIVIDUALIZADOS

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

Há, no entanto, fatores que podem tornar os montantes das programações orçamentárias diferentes dos limites individualizados:

- operações que, embora tenham afetado o resultado primário em 2016 e repercutido no limite individualizado do Poder Executivo, não correspondem a despesas orçamentárias, e logo, não são incluídas nas respectivas programações orçamentárias;³
- despesas do Poder Executivo que, imputáveis ao exercício financeiro, devem necessariamente ser pagas no exercício seguinte⁴. Ou seja, tais despesas ocupam o limite orçamentário, ainda que o impacto sobre o limite financeiro ocorra em outro exercício;
- compensações entre Poderes ou órgãos previstas nos §§ 7º a 9º do art. 107 do ADCT.

Esses fatos requerem que se promova a compatibilização entre o montante das dotações de cada Poder e Órgão com seu respectivo limite individualizado. Para atender a essa finalidade, deverá constar do PLOA 2019 demonstrativo dos valores máximos de programação, conforme previsto no § 3º do art. 107 do ADCT e no inciso VII do art. 10 do PLDO 2019.

Para cada Poder e Órgão, o valor máximo de programação deve compreender a compensação necessária, apresentar compatibilidade com o respectivo limite individualizado e ser observado no Projeto e na Lei Orçamentária para 2019, assim como na abertura de créditos suplementares e especiais (§§ 3º, 4º e 5º do art. 107 do ADCT), salvo as exceções decorrentes do NRF.

³ Como é o caso da despesa com fabricação de moeda e das operações “Net Lending”.

⁴ Como é o caso 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, pertencente a um exercício, deva necessariamente ser paga no exercício seguinte.

4.3 LIMITES PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS

Compete à LDO estabelecer limites para a elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Com o advento da EC 95/2016, tais limites não podem ser superiores aos limites individualizados estabelecidos pelo NRF (§ 2º do art. 107 do ADCT), ressalvada eventual compensação oferecida pelo Poder Executivo (facultada até o exercício de 2019, nos termos dos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT).

Tradicionalmente, as LDOs estabeleciam referenciais distintos para despesas discricionárias e despesas com pessoal, que seriam observados na elaboração das respectivas propostas orçamentárias por parte dos demais Poderes e Órgãos. O PLDO 2019, na mesma linha da LDO 2018 e em observância ao NRF, estabelece para os Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e DPU um parâmetro único para o conjunto das despesas primárias: os respectivos montantes das despesas primárias constantes do PLOA 2018, corrigidos pelo IPCA, na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT (art. 23, **caput**).

O Poder Executivo propõe para 2019 a fórmula de fixação de limites similar à aprovada para 2018. Excluem-se dos montantes a serem corrigidos por meio dessa regra geral, devido a tratamento específico, as despesas: (i) não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; (ii) com o Fundo Partidário; e (iii) com assistência jurídica gratuita do Poder Judiciário (art. 23, § 1º).

As despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições não possuem regra de correção ou de limitação. As dotações com o Fundo Partidário (despesa recorrente) constantes do PLOA 2019 e aprovadas na respectiva Lei não podem ser superiores ao valor pago no exercício de 2016, corrigido pelo IPCA. As despesas com assistência jurídica gratuita do Poder Judiciário, por sua vez, ficam limitadas ao valor autorizado no exercício de 2017, também corrigido pelo IPCA.

Se os valores calculados pela regra geral, acrescidos dos montantes relativos ao Fundo Partidário e à assistência jurídica gratuita do Poder Judiciário, forem superiores ao limite individualizado de acordo com o NRF, o PLDO estabelece que o excesso será compensado pelo Poder Executivo em favor do órgão (art. 23, § 2º).

De acordo com o § 3º do art. 23 do PLDO, os limites para elaboração das propostas orçamentárias, já incluída eventual compensação necessária, serão informados pelo Executivo aos Poderes e Órgãos até 12 de julho de 2018.

4.4 COMPENSAÇÃO DO EXCESSO DE DESPESAS PRIMÁRIAS

Considerando que a compensação do Executivo em favor dos demais Poderes e Órgãos restrinja-se ao estabelecido no PLDO, estima-se que ela passaria dos R\$ 2,1 bilhões estipulados em 2018 para R\$ 2,2 bilhões em 2019, como evidenciado na Tabela 10.

Tabela 10 - Demonstração dos montantes para elaboração do PLOA 2019, compensação e variação da dotação dos demais Poderes e Órgãos em relação à LOA 2018

Item	Valor
PLOA 2018 ⁽¹⁾ corrigido pelo percentual de 3,35% ⁽²⁾	60.796,1
(+) Fundo Partidário (valor pago em 2016 corrigido por 14,11% ⁽³⁾)	918,5
(+) Assist. Jurídica Gratuita no P. Judiciário (valor autorizado em 2017 corrigido por 6,45% ⁽⁴⁾)	396,5
(=) Montante para elaboração do PLOA 2019 ⁽⁵⁾	62.111,2
Somatório dos limites individualizados aplicáveis a 2019	59.874,3
(-) Montante para elaboração do PLOA 2019 ⁽⁵⁾	62.111,2
(=) Diferença a ser compensada pelo Poder Executivo em favor dos demais Órgãos	-2.236,9
Montante para elaboração do PLOA 2019 ⁽⁵⁾	62.111,2
(-) LOA 2018 ⁽⁵⁾	60.032,4
(=) Diferença entre montante para elaboração do PLOA 2019 e LOA 2018	2.078,7

Fontes: PLDO 2019, SIGA Brasil – SF e Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central.

(1) Não abrange as despesas não recorrentes com a realização de eleições (ação 4269 - Pleitos Eleitorais), as quais não se submetem a limite individualizado; as relativas ao Fundo Partidário (unidade orçamentária 14901 – Fundo Partidário); e as com Assistência Jurídica Gratuita no Poder Judiciário (ação 4224 - Assistência Jurídica a Pessoas Carentes).

(2) Projeção do IPCA, para o período de doze meses a se completar em junho/2018, de acordo com dados do Boletim Focus, obtido no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central em 17/04/2018.

(3) Percentual composto por 7,20% de 2016, 3,00% de 2017 e 3,35% de 2018.

(4) Percentual composto por 3,00% de 2017 e 3,35% de 2018.

(5) Não inclui as despesas não recorrentes com a realização de eleições (ação 4269 - Pleitos Eleitorais), as quais não se submetem a limite individualizado.

A tabela, cujas informações encontram-se detalhadas no Anexo I desta Nota Técnica, mostra ainda que o montante para elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos, no que se refere a despesas primárias sujeitas a limites individualizados, alcança cerca de R\$ 62,1 bilhões, valor que supera o da LOA 2018 em cerca de R\$ 2,1 bilhões.

O aumento das despesas primárias obrigatórias na proposta orçamentária em proporção superior à inflação usada para a correção dos limites individualizados, em comparação com o parâmetro de referência (PLOA 2018), leva à redução da participação relativa das discricionárias.

Cumprir destacar que os Órgãos beneficiados pela compensação concedida pelo Poder Executivo deverão adotar medidas que concorram para a adequação, até o final do exercício financeiro de 2019, do montante de suas despesas primárias ao respectivo limite individualizado (art. 23, § 5º, do PLDO 2019).

Deve-se observar ainda que o PLDO 2019 considera incompatível, no que se refere à adequação orçamentária e financeira, a proposição que aumente gastos com pessoal de modo que o Poder ou Órgão ultrapasse seu limite individualizado, ainda que o excesso de gastos seja coberto por compensação (art. 109, § 6º, inciso II, alínea “c”).

Por fim, ressalte-se a possibilidade de compensação entre os limites individualizados no âmbito do Poder Legislativo, desde que atendido o somatório dos limites individualizados de seus órgãos (art. 23, § 6º) e formalizado por ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos. Trata-se de dispositivo incluído pelo Congresso Nacional na LDO 2018 e mantido pelo Poder Executivo no PLDO 2019.

Sobre o assunto, e considerando que o mecanismo da compensação somente poderá ser utilizado até 2019, a Tabela 11 apresenta sua efetiva utilização na execução orçamentária referente ao primeiro ano sob vigência do NRF.

Tabela 11 – Demonstração da efetiva utilização da compensação concedida pelo Poder Executivo aos demais Poderes em 2017

Órgão	Limite para 2017 sem compensação (R\$)	Compensação na aprovação da LOA 2017 (R\$)	Proporção da compensação em relação ao limite para 2017	Despesas Pagas em 2017 ⁽¹⁾ (R\$)	Compensação Efetivamente utilizada em 2017 ⁽²⁾	
					(R\$)	%
					a	b
Câm. Deputados	5.432.090.527	185.469.056	3%	5.128.958.060	0	0%
Senado Federal	3.998.474.185	24.230.729	1%	3.894.919.821	0	0%
TCU	1.878.717.241	34.000.471	2%	1.817.472.697	0	0%
STF	579.440.678	65.095.092	11%	568.998.621	0	0%
STJ	1.363.383.213	0	0%	1.269.330.577	0	0%
Justiça Federal	9.972.477.364	442.091.466	4%	9.993.679.586	21.202.222	5%
Justiça Militar	490.507.132	7.296.217	1%	463.061.129	0	0%
Justiça Eleitoral	6.638.593.247	64.302.351	1%	6.293.145.888	0	0%
Just. Trabalho	16.985.398.153	1.262.974.473	7%	17.508.286.052	522.887.899	41%
Just. DF e Territórios	2.406.035.523	29.461.586	1%	2.394.543.551	0	0%
CNJ	177.229.822	38.142.893	22%	117.478.646	0	0%
MPU	5.755.536.568	218.696.596	4%	5.810.969.996	55.433.428	25%
CNMP	75.374.654	9.643.733	13%	75.191.876	0	0%
DPU	492.844.774	70.306.108	14%	524.590.174	31.745.400	45%
Total	56.246.103.081	2.451.710.771	4%	55.860.626.675	631.268.950	26%

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2017 e SIGA Brasil – SF.

(1) Inclui o pagamento das dotações orçamentárias do exercício de 2017, assim como os pagamentos de restos a pagar inscritos após 31/12/2015, em obediência ao art. 107, §§ 10 e 11, do ADCT.

(2) Considerou-se compensação efetivamente utilizada em 2017 o montante das despesas pagas que excedeu o limite para o exercício.

Conforme se observa, apenas 26% da compensação concedida em 2017 foi utilizada para viabilizar o pagamento de despesas. Ademais, esse percentual se refere à utilização por apenas quatro Órgãos: Justiça Federal, que usou 5% de sua compensação; Justiça do Trabalho, que usou 41%; MPU, que usou 25%; e DPU, que usou 45%.

Os casos da DPU e da Justiça do Trabalho merecem destaque, haja vista terem usado 45% e 41% de suas compensações respectivamente, as quais representaram 14% e 7% de seus limites para o exercício. Isso aponta, em análise preliminar, que esses dois órgãos podem ter mais dificuldades para retornar a seus limites individualizados no exercício de 2020.

Não se pode descartar, também, que todos os órgãos do Legislativo, do Judiciário, do MPU e da DPU estejam realizando grande esforço para se adequarem ao teto de gastos nesse momento, especialmente para acomodar os reajustes vigentes nas despesas de pessoal. Contudo, como os acréscimos das despesas discricionárias desses órgãos podem vir a superar os índices inflacionários medidos pelo IPCA, em virtude de despesas tais como serviços de terceirização (basicamente gastos vinculados ao reajuste do salário-mínimo) e serviços públicos (água, energia e telefonia), possivelmente vão encontrar fortes dificuldades para suportar vinte anos de vigência do NRF nessas condições.

4.5 REABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS

Os valores máximos de programação das despesas primárias sujeitas ao NRF, estabelecidos de modo compatível com os limites individualizados, devem ser observados no PLOA e na LOA, e não podem ser alterados por meio da abertura de créditos suplementares e especiais (§§ 3º, 4º e 5º do art. 107 do ADCT), ressalvadas as exceções decorrentes do próprio NRF.

O PLDO 2019 mantém a lógica de preservação desses valores mesmo no caso de reabertura de créditos especiais, previsto no § 2º do art. 167 da Constituição. Assim, a reabertura desses créditos exigirá cancelamentos compensatórios de dotações autorizadas na LOA, a fim de garantir a observância dos limites individualizados, no que se refere à autorização orçamentária (art. 47, § 4º). Esse dispositivo comporta alguma controvérsia, visto que os créditos especiais, no exercício de abertura, já se submeteram aos limites individualizados a que se refere o NRF.

Mantém-se o prazo para a reabertura dos créditos especiais constante da LDO vigente, que deve ocorrer a partir do dia 22 de março, quando da divulgação do Relatório de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre (art. 47, **caput**).

4.6 DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE LIMITES INDIVIDUALIZADOS

O PLDO 2019 prevê a divulgação de demonstrativo do montante de despesas primárias pagas em 2019, bem como das demais operações que afetam o resultado primário, em comparação com os limites individualizados. Essa divulgação deve ocorrer no último relatório quadrimestral de avaliação da meta de resultado primário de 2019, que deve ser publicado até o final de fevereiro de 2020 (art. 127, §§ 2º e 3º).

Além disso, baseado na mesma previsão constante da LDO 2018, o PLDO veda a adoção, em 2019, de medidas que impliquem criação ou majoração de despesas primárias obrigatórias, uma vez que não se terá conhecimento exato sobre o montante da despesa primária do Poder ou Órgão e o cumprimento dos limites individualizados até que seja divulgado o demonstrativo referente ao último quadrimestre de 2018 (art. 138).

5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

5.1 EMENDAS INDIVIDUAIS

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (EC 86/2015) trata da obrigatoriedade de execução de programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais.

A previsão constitucional conferiu estabilidade ao tema das emendas individuais, mas não afastou a importância de adequada disciplina. Divergências na interpretação, ou mesmo na integração das normas, podem ser bastantes para turvar a intenção do constituinte derivado. Por exemplo, citam-se questões relevantes, como a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, a forma de distribuição do contingenciamento¹ ou o alcance da expressão “impedimento de ordem técnica” (constante do § 12 do art. 166 da Constituição).

Com a finalidade de melhor disciplinar o tema, o PLDO 2019 traz seção específica (Seção X do Capítulo IV) acerca do citado regime cujas disposições se assemelham às constantes da vigente LDO 2018.

Inicialmente, ressalta-se que, no âmbito do Novo Regime Fiscal, adotou-se regra específica para determinar o montante mínimo de execução obrigatória das emendas individuais. A partir de 2018, esse montante de execução obrigatória passou a corresponder ao valor do ano anterior, corrigido pelo IPCA (art. 111 do ADCT).

Portanto, em 2019, a execução das programações decorrentes de emendas individuais terá como referência o montante obrigatório válido para 2018, atualizado pela inflação apurada de julho de 2017 a junho de 2018. Esse valor deverá constar do PLOA 2019 como reserva de recursos específica para atender programações decorrentes de emendas individuais (art. 12, § 3º do PLDO).

Sobre esse montante para 2019 incidirá, se for o caso, o contingenciamento proporcional previsto no § 17 do art. 166 da Constituição. O montante obrigatório pode deixar de ser executado em virtude de impedimentos de ordem técnica (art. 58 do PLDO) ou de eventuais contingenciamentos. Nada obstante, é silente quanto aos critérios para classificação das programações como impedidas.

Tendo em vista que impedimentos dessa natureza têm o condão de afastar a obrigatoriedade de execução das programações fruto de emendas parlamentares, é oportuno que os fundamentos e pressupostos que tipificam tal vício constem da própria LDO. Na ausência de disposição legal nesse sentido, essa lacuna vem sendo suprida por ato próprio do Poder Executivo².

A caracterização dos impedimentos à execução é um dos maiores problemas que afetam a eficácia do orçamento impositivo. Em virtude disso, o Congresso tem incluído nos PLDOs várias disposições – sistematicamente vetadas – voltadas ao esclarecimento do que pode ser considerado como impedimento de ordem técnica ou legal.

¹ A possibilidade de contingenciamento criada pela LRF (art. 9º) é uma exceção à regra geral da execução plena das dotações. No caso de necessidade de contingenciamento das emendas individuais, cabe ao Legislativo definir na LDO a regra ou critério de distribuição dos percentuais de contingenciamento entre as programações.

² Nos anos recentes, o regramento aplicável para identificar impedimentos de ordem técnica e para apontar procedimentos a serem adotados com vistas a tornar viável a execução das emendas individuais tem se dado por ato do Poder Executivo. Revelando a sensibilidade do tema, a título de exemplo, em 2016, foram apontados pelo Poder Executivo (Mensagem nº 261, de 11 de maio de 2016) impedimentos de ordem técnica em 3.456 emendas individuais (48% do total), os quais inviabilizavam de forma total ou parcial a respectiva execução. Em conjunto, essas emendas impedidas alcançaram R\$ 2,2 bilhões (35% do total).

Entre as inclusões vetadas, destaca-se a obrigatoriedade de os órgãos de execução manterem publicada na internet relação atualizada com informações sobre a execução das programações impositivas, detalhando-se o estágio da execução e indicando-se claramente os impedimentos, se existentes, logo após a sua verificação, com a respectiva caracterização do vício.

O demonstrativo vetado permitiria maior visibilidade dos eventuais óbices técnicos e jurídicos no andamento do processo de contratação e execução das programações, não apenas pelos parlamentares que tiveram a iniciativa da inclusão da programação, mas especialmente pelas entidades e cidadãos beneficiários.

Destaca-se, no PLDO 2019, a competência conferida aos autores das emendas para indicarem, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, beneficiários e ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução (art. 61).

Vale salientar ainda que o Acórdão nº 287/2016-TCU-Plenário apontou que as programações impositivas devem ser consideradas como transferências voluntárias, ainda que seu montante legal seja de execução obrigatória. Portanto, sujeitam-se ao conjunto de restrições de execução orçamentária e financeira impostas pela Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral). Constitui exemplo de vedação transferência voluntária de recursos da União a Estados e Municípios nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública (art. 73, VI, "a", da Lei Eleitoral).

Convém alertar que a limitação imposta pela Lei Eleitoral não alcança programações de execução direta pela União, mas tão somente as de execução descentralizada, por meio da transferência voluntária de recursos para os entes subnacionais. Tampouco afeta empreendimentos já iniciados e com contratos vigentes, mesmo aqueles sob gestão de Estados e Municípios.

Por fim, a previsão normativa também não obsta a adoção de medidas saneadoras de impedimentos à execução, nem a propositura pelo Poder Executivo de projeto de lei de remanejamento até 30 de setembro, quanto a impedimentos insuperáveis, nos termos do art. 166, § 14, III, da Constituição Federal. Nesse caso, apenas a efetiva transferência dos recursos fica pendente do deslinde do sufrágio.

5.2 EMENDAS COLETIVAS

A adoção do orçamento impositivo teve origem no Parlamento, por intermédio de aperfeiçoamentos propostos quando da tramitação dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias. Nessa esteira, após a consolidação da obrigatoriedade da execução das emendas individuais, com a promulgação da EC 86/2015, o Congresso Nacional inovou ao atribuir caráter similar a emendas de iniciativa das bancadas estaduais, a partir da LDO 2016.

Assim, essa lei dispôs que no exercício de 2016 seria obrigatória a execução de programações oriundas de emendas de bancada estadual no montante de 0,6% da receita corrente líquida realizada em 2015. Essas programações constaram em seção própria do Anexo de Prioridades e Metas.

Disposição análoga foi incorporada à LDO 2017, acrescentando a criação de novo código identificador para essas programações (identificador de resultado primário - RP 7), aumentando assim a transparência do processo.

Nessa sucessão de eventos, o PLDO 2018 foi enviado ao Congresso Nacional com notável inovação em relação aos anteriores. Pela proposta do Poder Executivo, teriam execução obrigatória emendas de bancada estadual ao orçamento de 2018, em montante correspondente ao valor fixado para o exercício anterior, atualizado pelo IPCA acumulado entre julho de 2016 e junho de 2017.

O projeto em curso, entretanto, não trata da matéria. Há, pois, oportunidade para que o Parlamento se debruce sobre a questão e avalie a conveniência de adotar medida semelhante à que tem vigorado nos últimos ciclos orçamentários, considerando as demais apreciações sobre o espaço fiscal e as prioridades de gastos em políticas públicas.

5.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA RECENTE

A Tabela 12, a seguir, demonstra o recente comportamento na execução das emendas impositivas, desde a criação dos identificadores próprios de resultado primário. Verifica-se o claro descompasso entre os valores autorizados e os efetivamente executados.

Tabela 12 - Execução Orçamentária das Emendas Impositivas (RP 6 e RP 7) – 2014/2018

Ano	Resultado Primário	Autorizado	Empenhado	Pago	RP Pago	RP Inscrito
2014	6 Emendas Individuais	8.671.639.000	6.141.610.679	146.104.257	0	0
2015	6 Emendas Individuais	9.665.360.341	3.430.752.546	44.896.443	2.365.251.872	5.995.506.423
2016	6 Emendas Individuais	9.104.222.855	7.270.574.862	1.984.567.858	2.929.723.498	6.841.324.210
2017	6 Emendas Individuais	9.098.657.352	7.155.515.833	1.485.224.576	3.060.138.054	8.797.990.094
	7 Emendas de Bancada	6.066.363.319	3.582.497.686	783.207.800	0	0
2018	6 Emendas Individuais	8.773.929.275	30.866.247	502.870	1.966.304.587	10.495.217.577
	7 Emendas de Bancada	3.071.155.338	357.496.038	4.423.187	583.320.483	2.799.289.887

Fonte: Siga Brasil/SF.

Obs.: A métrica RP Inscrito corresponde ao somatório dos valores inscritos em anos anteriores.

Embora em 2016 tenha-se observado sensível melhora no volume de empenhos (79,86%) e nos pagamentos do próprio exercício (21,80%), seguiu crescente o valor inscrito em restos a pagar. Os pagamentos, somados os relativos a exercícios anteriores, não excederam, em nenhum ano, o montante de despesas empenhadas. Isso denota baixa capacidade de execução financeira da programações decorrentes das emendas.

O nível de empenho em 2017 foi de 78,64% em emendas individuais (RP 6) e de 59,06% em emendas de bancada (RP 7), e o pagamento foi de, respectivamente, 16,32% e 12,91%. Em 2018, ainda não há dados suficientes para apreciação da execução, mas destaca-se o volume inscrito em restos a pagar: R\$ 10,5 bilhões em RP 6 e R\$ 2,8 bilhões em RP 7.

Ressalte-se, de qualquer forma, que o regramento constitucional é responsável em parte pelas diferenças aqui apresentadas. A EC 86/2015, ao definir o montante de execução obrigatória das

emendas individuais, tratou da matéria em dois momentos distintos: na elaboração do orçamento e na execução durante o exercício de referência.

Na elaboração do orçamento, o montante das emendas seria equivalente a 1,2% da RCL projetada pelo PLOA para o exercício seguinte. Para fins de execução, no entanto, a referência seria 1,2% da RCL efetivamente arrecadada no exercício anterior. Logo, são grandezas não coincidentes, e, assim, a eficiência da execução deve tomar como balizador não o que foi autorizado na LOA, mas o montante de execução obrigatória.

A mesma deficiência ilustrativa consta do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que não divisa valores autorizados do montante de execução obrigatória calculado com base na RCL do exercício anterior. Aliás, o RREO sequer trata das emendas impositivas de iniciativa das bancadas estaduais, mas tão só das emendas individuais³.

Na vigência do Novo Regime Fiscal, no entanto, tal diferença foi eliminada, pois tanto a elaboração quanto a execução das emendas individuais seguirão o mesmo parâmetro (art. 111 do ADCT). Assim, a partir do exercício de 2018, tudo o mais constante, espera-se uma aproximação entre os montantes autorizados e empenhados do orçamento impositivo.

³ Para fins exemplificativos, confira-se a Tabela 3, disposta na página 39 do RREO de dezembro de 2017, disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf>>; acesso em 15/05/2018.

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

6.1 ASPECTOS GERAIS

Ao tratar das transferências, o PLDO 2019 apresenta algumas inovações em relação à LDO 2018.

A temática tem sido objeto de abundante produção normativa nos últimos anos. Disciplinando amplamente as transferências ao setor privado, foi publicado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019, de 2014), logo alterado profundamente pela Lei nº 13.204, de 2015, e regulamentado pelo Decreto nº 8.726, de 2016.

No final de 2016, tratando das transferências a entes públicos e a entidades privadas, editou-se a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, estabelecendo *“normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse”*, e revogando a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Dias antes, o aludido Decreto nº 6.170/2007 era alterado em diversos pontos pelo Decreto nº 8.943/2016.

Na LDO 2018, há dispositivos que remetem à observância das normas técnicas referentes à acessibilidade, nos projetos objeto de transferências (art. 80, §§ 2º a 4º), reforçando comando do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015, art. 54, III). Assim, está sujeita ao cumprimento das suas disposições, bem como de outras normas relativas à acessibilidade, *“a aprovação de financiamento de projeto com utilização de recursos públicos, por meio de renúncia ou de incentivo fiscal, contrato, convênio ou instrumento congêneres”*. Tais dispositivos são reduzidos no PLDO 2019, sendo abandonada a exigência de declaração prévia de conformidade por parte do conveniente em instrumentos inferiores a R\$ 5 milhões, bem como de atesto formal por parte da concedente e da mandatária no que se refere às condições de acessibilidade.

6.2 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

Tais transferências do governo federal para entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em cooperação com o setor público são classificadas, sob a ótica financeira/orçamentária, em:

- a) subvenções sociais (art. 64): transferências correntes para entidades das áreas de saúde, assistência social e educação;
- b) contribuições correntes (art. 65): transferências correntes para as demais áreas;
- c) contribuições de capital (art. 66): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- d) auxílios (art. 67): transferências de capital para investimentos e inversões financeiras, autorizadas na lei orçamentária.

Cabe ainda mencionar, como modificação relativamente à LDO 2018, a dispensa de atendimento direto à população e da certificação de que trata a Lei nº 12.101, de 2009, para concessão de subvenções sociais a entidades constituídas sob a forma de fundações incumbidas regimental e estatutariamente a produzir *“produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica, produtos médicos definidos em legislação específica”* (art. 64, I).

Mais importante, o PLDO 2019 traz um novo § 6º no art. 68, explicitando que todas as transferências para organizações privadas podem ser feitas ou por meio de *“termo de fomento ou de*

colaboração”, nos termos do MROSC (o que implica afastar a aplicação das regras dos arts. 64, 65 e 67 do PLDO), ou por meio de “convênio ou outro instrumento congêneres, celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição”. De igual modo, as transferências para OSCIPs que assumirem a forma de “termo de parceria” ou “termo de colaboração ou fomento” estariam dispensadas completamente das exigências do PLDO (art. 68, § 7º, I e II).

Sobre a questão, cabem algumas considerações. Desde a Constituição de 1988, as LDOs têm disciplinado a destinação de recursos públicos a entidades privadas. Nos primeiros anos da Carta Política, o tratamento foi bastante restritivo. Ao longo dos anos, o dispositivo sofreu pequenos ajustes e, a partir da LRF, que atribuiu às LDOs a fixação de condições e exigências para transferências de recursos a entidades privadas (art. 4º, I, “f”), aprofundou-se a regulamentação.

Em 2009, com a Lei nº 12.101, os antigos registro e certificação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foram substituídos pela nova certificação de entidades beneficentes de assistência social (CEBAS). Porém, a norma manteve a necessidade de demonstração de gratuidade nas áreas de assistência social, saúde ou educação para concessão da certificação e incluiu o princípio da universalidade do atendimento. Por isso, as LDOs passaram a exigir a CEBAS como forma de verificar a gratuidade no atendimento à população para fins de autorizar subvenções sociais.

Dentro desse contexto, foram inseridas as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), criadas por meio da Lei nº 9.790, de 1999. Apesar de o Termo de Parceria ser o instrumento que formaliza a parceria entre o Poder Público e a OSCIP, entendeu-se, em 2010, não haver impedimento legal para a celebração concomitante de convênios entre essas entidades e o Estado, por se tratar de mera qualificação.

Além disso, não haveria afastamento das exigências de gratuidade e de atendimento direto à população previstos na LDO para concessão de subvenções sociais, tendo em vista estarem contempladas na qualificação da OSCIP; e, tampouco no âmbito das contribuições e dos auxílios, uma vez que as LDOs se limitavam a restringir áreas relevantes para o Estado, aspecto que também se mantinha com a limitação do campo de atuação fixado em lei para as OSCIPs, o interesse estatal e a prévia seleção da entidade.

A situação, entretanto, é bastante diversa em relação à Lei nº 13.019/2014. Tal norma estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração e as organizações da sociedade civil (OSC), o chamado marco regulatório das OSC (MROSC). Logo, reveste-se de caráter geral e alcança entidades com atuação em qualquer área, sem exigir demonstração de atendimento ao público ou de gratuidade.

O PLDO 2019 propõe a inclusão de dispositivos que afastam antigas regras previstas nas LDOs ou afrontam a legislação permanente.

O inciso I do § 6º do art. 68 prevê que as OSC regidas pela Lei nº 13.019/2014 poderão receber recursos por meio de termo de fomento ou de colaboração e, nessa situação, não observarão as exigências previstas para concessão de subvenções sociais, contribuições e auxílios. Portanto, afasta a demonstração de gratuidade e de atendimento direto ao público, uma vez que o MROSC não contém tais exigências.

A norma prevista no inciso II do § 6º do art. 68 do PLDO determina o cumprimento do que já consta do PLDO e da legislação permanente. O dispositivo autoriza as OSC a receberem recursos por meio de convênios quando afetos ao § 1º do art. 199 da Constituição, como preveem os arts. 3º e

84 do MROSC. Dessa forma, foi inserido um novo dispositivo para determinar o cumprimento das demais normas do PLDO e da legislação permanente.

Ainda em relação a tais entidades, o inciso II do § 7º do art. 68 mostra-se em conflito com a legislação permanente. Como mencionado, o MROSC firmou um novo regime jurídico para as parcerias entre Estado e OSCs. Evidentemente, como norma geral, não afastou - nem poderia - as parcerias reguladas por normas especiais. Nesse sentido, o art. 3º, VI, da Lei nº 13.019/2014 expressamente afastou as exigências constantes do MROSC para os termos de parceria celebrados com OSCIPs regidas pela Lei nº 9.790, de 1999. Vale dizer, as relações das OSCIPs continuam regidas por norma especial a par da norma geral do MROSC.

Dessa forma, caso a legislação autorize, e eventualmente uma OSCIP com termo de parceria vigente venha a celebrar também um dos instrumentos previstos na Lei nº 13.019/2014, não estará figurando na nova parceria como OSCIP, mas como mera OSC, recaindo sobre a entidade nessa situação as observações anteriores afetas ao § 6º do art. 68 do PLDO.

6.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, em favor de órgãos ou entidades públicas, verifica-se uma novidade no bojo da EC 86/2015. Quando se tratar de dotação impositiva lastreada em emenda individual, a transferência *“independentemente da adimplência do ente federativo destinatário”* (Constituição, art. 166, § 13, preceito incluído pela citada Emenda).

O dispositivo não indica as obrigações cujo adimplemento não constituirá requisito à efetivação de transferências impositivas, e o tópico não foi objeto de satisfatório desenvolvimento normativo subsequente (o ponto é aludido na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, art. 9º, VI, “b”, e, especificamente em referência ao exercício de 2017, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SGPR nº 38/2017, art. 3º).

Não disciplinada pelo PLDO, a situação revela um terreno fértil à proliferação de interpretações diversas sobre o assunto nos diferentes órgãos e entidades federais, criando-se um quadro de indefinição e insegurança¹. Aí se tem um exemplo das dúvidas e polêmicas que pairam sob o orçamento impositivo, algo compreensível sob certo aspecto, dado que é recente a introdução de tal sistemática.

A propósito, já veio a lume firme interpretação no sentido de que as transferências financiadas com dotações impositivas ostentam caráter voluntário por natureza, fundamentalmente, embora sejam de execução obrigatória (sobre a matéria, vide Acórdão nº 287/2016, do Plenário do Tribunal de Contas da União, e Parecer nº 16/2016, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da Advocacia-Geral da União).

Em termos de detalhamento do texto, observa-se a equiparação, para fins de contrapartida, aos mais baixos limites de contrapartida municipal, daqueles Municípios com até duzentos mil habitantes, situados em região costeira, ou de estuário, com áreas de risco provocadas por elevações do nível do mar, ou por eventos meteorológicos extremos, incluídos na lista classificatória de vulnerabilidade fornecida pelo Ministério do Meio Ambiente (alínea “e” acrescida ao art. 70, inciso I).

¹ Com efeito, diferentes órgãos têm produzido interpretações diversas sobre o preceito constitucional em questão, antagônicas inclusive. Houve quem entendesse que a norma tem eficácia limitada e, pois, somente poderia ser aplicada quando disciplinada pelo legislador ordinário. Em posição intermediária, outros concebem o termo “adimplência” com potência normativa para, por si só, resultar na dispensa, no caso de transferências impositivas, de algum ou alguns dos requisitos de outra forma impostos à realização de transferências voluntárias. Uma terceira linha exegética afirma que o referido preceito, independentemente de mediação do legislador infraconstitucional, torna inexigíveis os requisitos todos à realização de transferências no caso de dotações impositivas.

Verifica-se que o PLDO 2019 manteve (art. 70, § 9º) o permissivo de que municípios de menos de cinquenta mil habitantes assinem convênios e instrumentos congêneres, mesmo que registrada sua inadimplência no CAUC, ficando impedidas tão somente a primeira parcela ou parcela única dos respectivos recursos financeiros, matéria originalmente vedada na LDO 2018 e posteriormente reincorporada ao seu texto pela Lei 13.602/2018. Trata-se de medida que fragiliza o papel saneador do controle de regularidade fiscal dos entes subnacionais, militando de forma direta contra os objetivos que fundamentam as exigências do art. 25, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O mesmo ocorre com o permissivo mantido pelo art. 71 (de forma similar à que consta na LDO 2018) de que a comprovação de regularidade fiscal seja exigida tão somente quando da formalização do convênio, permitindo-se que os desembolsos ocorram independentemente da sua manutenção: em que pese mitigar os efeitos da descontinuidade de obras e serviços por perda das condições de habilitação fiscal no decorrer dos convênios, essa medida corrói qualquer efeito inibidor que possa ter sobre os entes subnacionais a exigência – ponto central na Lei de Responsabilidade Fiscal, repita-se – de que os entes públicos mantenham as condições de regularidade fiscal para que possam receber a colaboração de outros entes.

O art. 76, § 3º, do PLDO 2019 inova em dispor que os valores relativos à tarifa de serviços da mandatária para os serviços de fiscalização e operação (atualmente, Caixa Econômica Federal) compõem o valor da transferência da União. Entretanto, o texto especifica que essa composição é para fins de cálculo e de apropriações contábeis dos valores transferidos, o que gera dúvidas quanto à efetiva operacionalização desse dispositivo, tendo em vista que o § 1º do mesmo art. 76, mantendo a redação da LDO 2018, estabelece que as despesas administrativas decorrentes das transferências poderão constar de programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, podendo (ou não) ser deduzidas do valor destinado ao beneficiário. Nesse sentido, não se esclarece se as tarifas de serviço da mandatária equivalem ou estão incluídas na categoria “despesas administrativas”, tampouco a forma como se efetivará seu pagamento. Cabe ressaltar, também, que no presente ano ocorreu aumento significativo do percentual da tarifa de serviços da Caixa, que se situava na faixa de 2,5% do valor do convênio e que passou em alguns casos para mais de 11%. Estranha-se ainda o fato de que os maiores percentuais atingem os convênios com valores mais baixos.

Por fim, o art. 80 estabelece limite mínimo de R\$ 100 mil para as transferências voluntárias quando esse valor for suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução e necessário à garantia de funcionamento do objeto pactuado, muito embora não haja definição do significado efetivo desse segundo condicionante. O parágrafo único, entretanto, autoriza a União a elevar os limites mínimos para as transferências voluntárias para um limiar maior que o previsto no texto da lei para os casos em que essas condições não forem satisfeitas. O texto necessita de ajustes, visto que a redação pode gerar algumas dúvidas na sua aplicação.

7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

A Constituição de 1988 restituiu ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre orçamentos públicos, num claro reconhecimento de sua importância na definição da alocação dos recursos públicos. O Congresso Nacional, porém, deve aprovar e enviar o projeto de lei orçamentária para sanção até o encerramento da sessão legislativa (art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT).

A evidente evolução do tratamento constitucional sobre o processo legislativo orçamentário, no sentido de torná-lo mais democrático, requer que o Congresso Nacional delibere sobre a matéria em prazo que não prejudique a gestão financeira e o funcionamento estatal, nem a execução das políticas públicas vigentes. A esse respeito, importa lembrar que são vedados “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” (art. 167, incisos I e II da Constituição).

Ao mencionar atrasos na apreciação do projeto de lei orçamentária por parte do Poder Legislativo, Giacomoni¹ faz a seguinte constatação:

“Essa situação configura um problema novo, ou seja, a de realizar despesas sem a existência de créditos orçamentários devidamente abertos. A solução adotada tem sido a inclusão, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, de disposição prevendo a hipótese de atrasos e garantindo, ao Poder Executivo, autorização para realização de determinadas despesas no período anterior à aprovação da lei orçamentária”.

Assim, para evitar o risco de paralisia da administração pública federal que poderia advir da demora na aprovação dos orçamentos da União, as LDOs têm permitido a execução de determinadas despesas caso a lei orçamentária não seja sancionada antes do início do exercício financeiro. A execução dessas despesas é suportada por “antecipação de créditos” a serem posteriormente aprovados pela lei orçamentária.

Nesse sentido, o PLDO 2019 permite, caso o PLOA 2019 não seja sancionado até 31 de dezembro de 2018, a execução das programações constantes deste último, em distintas formas.

O texto do projeto repete as disposições constantes da LDO 2018 com duas alterações. Uma insere as ações necessárias à garantia da lei e da ordem (GLO) no rol das despesas que podem ter execução integral (art. 55, inciso II).

A outra amplia a abrangência das despesas que, embora possam ser também executadas, submetem-se a limites mensais correspondentes a duodécimos das respectivas dotações constantes do PLOA 2019 (execução duodecimal). Enquanto na LDO vigente essa possibilidade alcança as “demais despesas correntes de caráter inadiável”, no PLDO 2019 passa a se aplicar a todas as despesas que não tenham autorização para execução integral (art. 55, inciso V).

Assim, considerando as alterações em relação à LDO vigente, com base em dotações consignadas no projeto de lei orçamentária, o PLDO 2019 autoriza a execução de programações relativas a:

- a) despesas com obrigações constitucionais ou legais da União, exceto quanto às despesas de pessoal relativas a concessão de vantagens, aumentos, criação de cargos, empregos e funções, alterações de carreiras, admissões ou contratações, cujos montantes constarão de anexo da LOA e somente poderão ser realizadas após a sanção do PLOA 2019;

¹ GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Ed. Atlas, 2000. Pág. 241.

- b) ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção Defesa Civil ou necessárias à Garantia da Lei e da Ordem (GLO);
- c) concessão de financiamento ao estudante;
- d) dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde;
- e) realização de eleições e continuidade da implantação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores; e
- f) outras despesas, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2019, multiplicado pelo número de meses decorridos até a data de publicação da respectiva Lei.

Isso significa que, para as despesas enumeradas nos cinco primeiros itens, não há limitação para a execução provisória (daí chamar-se “execução integral”). Para as demais, fica autorizada a execução orçamentária de tantos duodécimos da dotação prevista para cada órgão no PLOA 2019 quantos forem os meses transcorridos até a sanção da lei orçamentária.

Por exemplo, se as dotações de determinado órgão para as despesas relativas ao item “f” acima totalizarem R\$ 1,2 bilhão, até quando for publicada a LOA, os limites serão os seguintes: no mês de janeiro, R\$ 100 milhões; até o mês de fevereiro, R\$ 200 milhões; até o mês de março, R\$ 300 milhões; e assim por diante. Se em janeiro forem executados R\$ 80 milhões, nada impede que até R\$ 120 milhões sejam executados no mês de fevereiro, pois a execução acumulada até fevereiro, equivalente a R\$ 200 milhões, estaria dentro do limite de dois duodécimos.

Quanto às despesas que poderiam ser integralmente executadas, faz-se relevante verificar se a execução recente permitiria ou não a execução duodecimal, o que pode ser um critério a fundamentar eventual alteração promovida pelo Parlamento.

Sobre as ações de prevenção a desastres, considerando a execução recente do programa “2040 – Gestão de Riscos e de Desastres”, com exceção da ação “22BO – Ações de Defesa Civil”, cujo objetivo² não tem caráter preventivo, é razoável que se sujeitem ao regime de execução provisória plena, tal como proposto pelo Poder Executivo.

Os Gráficos 3, 4 e 5 apresentam a execução das ações de prevenção a desastres em 2016, 2017 e 2018, respectivamente, comparada com um hipotético limite de execução provisória duodecimal. Note-se que as respectivas leis orçamentárias foram sancionadas nas primeiras quinzenas desses anos. A análise seguinte considera cenários extremos, em que as leis orçamentárias não viessem a ser sancionadas até os termos dos respectivos exercícios financeiros.

Gráfico 3 - Execução de Ações de Prevenção a Desastres em 2016 na Subfunção Defesa Civil

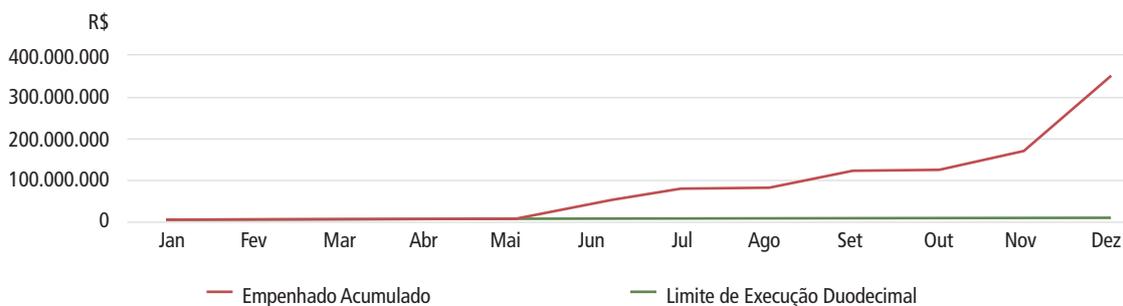


Fonte: SIGA Brasil - SF.

² 0174 - Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres, especialmente por meio de recursos financeiros, materiais e logísticos, complementares à ação dos Estados e Municípios.

Quanto ao ano de 2016, as despesas empenhadas no mês de dezembro utilizaram dotações que foram reforçadas ou acrescidas ao Projeto pelo Congresso Nacional, ultrapassando, portanto, os valores originalmente propostos pelo Poder Executivo. Com essa ressalva, a dinâmica de execução das despesas ao longo de 2016 permitiria a execução provisória duodecimal.

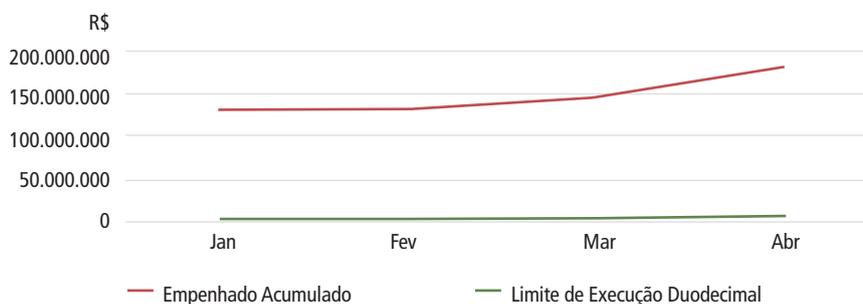
Gráfico 4 - Execução de Ações de Prevenção a Desastres em 2017 na Subfunção Defesa Civil



Fonte: SIGA Brasil - SF.

Em relação ao ano de 2017, foram abertos créditos suplementares ao longo do exercício, de que resultaram autorizações de R\$ 353,3 milhões, quando as dotações do Projeto somavam apenas R\$ 8,9 milhões, o que inviabiliza a análise segundo o critério proposto.

Gráfico 5 - Execução de Ações de Prevenção a Desastres em 2018 na Subfunção Defesa Civil



Fonte: SIGA Brasil - SF.

Quanto ao ano de 2018, o Congresso Nacional acresceu às dotações do PLOA R\$ 211,2 milhões, fazendo com que passem de R\$ 17,4 milhões para R\$ 228,6 milhões. No caso da execução duodecimal, a referência deve ser o valor constante do PLOA. A execução que de fato ocorreu até o mês de abril de 2018 não seria possível em regime provisório duodecimal.

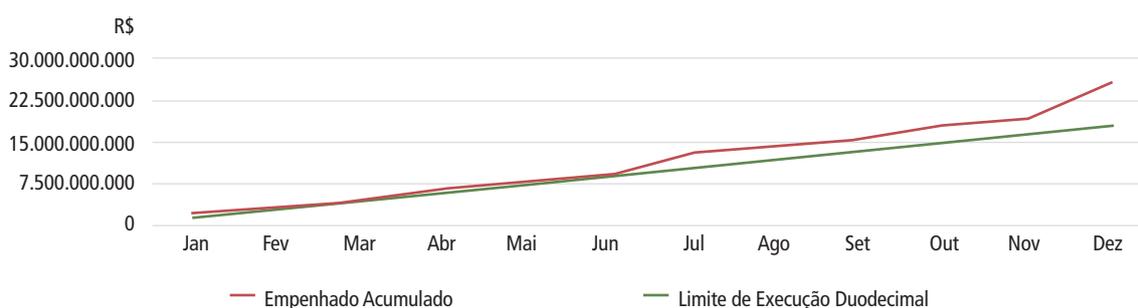
Sobre as operações necessárias à Garantia da Lei e da Ordem (GLO), foram consideradas, em 2017, as ações "217S - Emprego das Forças Armadas em apoio à Segurança Pública nos Estados Brasileiros" e "217R - Apoio Logístico para emprego das Forças Armadas no Sistema Penitenciário Brasileiro" e, em 2018, a ação "218X - Operações de Garantia da Lei e da Ordem". As referidas ações não constaram do PLOA 2017, nem da LOA 2017, mas foram autorizadas por créditos adicionais, alcançando o montante de R\$ 147.000.000, dos quais R\$ 129.051.115 foram empenhados. Entretanto, por não constarem do PLOA, resta inviável a análise segundo o critério proposto. Em relação a 2018, a ação 218X constou do PLOA 2018 com R\$ 133.180.718. A execução observada até abril de 2018 também se adequaria ao regime de execução provisória duodecimal. Entretanto, considerando o curto histórico de execução dessa ação e também a sua natureza, é razoável que se submeta à possibilidade de execução provisória integral.

A execução das despesas relacionadas à realização das eleições e à implantação do sistema de automação de identificação do eleitor, nos anos de 2014 a 2018, pelo menos até abril último, também seria possível no regime de execução provisória duodecimal.

Seguindo o mesmo critério, é possível concluir que a execução das dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, tal como realizada nos anos de 2015, 2016, 2017 e até abril último, não teria sido possível no caso de execução provisória duodecimal.

O Gráfico 6 demonstra a execução em 2017, cujo padrão é semelhante ao observado nos anos de 2015, 2016 e 2018 (até abril). Note-se que a diferença entre os empenhos acumulados e o limite duodecimal em dezembro corresponde aos acréscimos promovidos pelo Congresso Nacional no PLOA 2017 ou por créditos adicionais. Foram desconsideradas as despesas classificadas como obrigatórias (Identificador de Resultado Primário - RP 1), pois essas se incluem na primeira hipótese (despesas com obrigações constitucionais ou legais da União), cuja execução provisória seria integral, e não duodecimal.

Gráfico 6 - Execução das Dotações Discricionárias Destinadas à Aplicação Mínima em Saúde em 2017



Fonte: SIGA Brasil - SF.

Da mesma forma, a execução das despesas referentes ao financiamento estudantil segue um padrão que não permitiria a execução provisória duodecimal.

Na LDO 2018, a execução por duodécimos estava limitada a “outras despesas correntes de caráter inadiável”. No PLDO 2019, alcança todas as despesas não relacionadas nos primeiros cinco incisos do caput. Portanto, o projeto amplia as possibilidades de execução por meio de duodécimos. A amplitude da execução provisória duodecimal tem revelado, nos últimos anos, uma discordância entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Conforme esperado, mais uma vez o Poder Executivo propõe maior liberdade na execução provisória. Entretanto, faz sentido que o Congresso Nacional imponha alguma restrição, como a limitação da execução provisória em duodécimos somente às “outras despesas correntes de caráter inadiável”. Não sendo assim, mesmo sem a vigência da LOA, o Poder Executivo poderia executar todas as programações constantes do PLOA, o que significaria evidente menosprezo pelo papel do Congresso Nacional.

Cabe destacar que a mesma liberdade para execução na antevigência da lei orçamentária constou do PLDO 2018. Porém, durante sua tramitação a autorização foi limitada às despesas correntes inadiáveis, conforme consta na LDO 2018. A adoção de tal providência foi no sentido de preservar

as prerrogativas do Poder Legislativo na sua função de aprovar a proposta orçamentária. No relatório final ao PLDO 2018 apresentado na Comissão Mista de Orçamento ficou consignado que

[se] aprovado segundo proposto, atestaríamos o esvaziamento da necessidade da aprovação do PLOA pelo Congresso Nacional. Frente a esse potencial risco de perda de nossa competência de aprovar anualmente o orçamento da União, propomos que a autorização plena cogitada no projeto se restrinja às despesas correntes inadmissíveis, tendo em vista que esse modelo já foi objeto de aprovação pelos nobres pares em diversas ocasiões anteriores.

Se, após a sanção da LOA 2019, for verificada a ocorrência de saldos negativos nas dotações disponíveis para empenho em decorrência da execução provisória, o projeto prevê que os ajustes necessários sejam feitos pela abertura de créditos suplementares ou especiais, por meio de ato do Poder Executivo, mediante remanejamento de dotações, até o limite de 20% das programações objetos de cancelamento (art. 55, § 2º).

Como observado em anos anteriores, o projeto estende às programações executadas provisoriamente o disposto no art. 40 do projeto, que possibilita diversas alterações por ato próprio, tais como as relativas a fontes de recursos, GND, indicador de RP e modalidade de aplicação dos recursos.

8. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO)

Os arts. 53 e 54 do PLDO 2019 dispõem sobre o estabelecimento da programação financeira, do cronograma mensal de desembolso anual e da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). A adoção desses procedimentos visa: (i) conciliar o ritmo de execução da despesa com o da arrecadação, com vistas a evitar insuficiências de caixa; e (ii) dar cumprimento à meta de resultado primário.

Em consonância com o art. 8º da LRF, o PLDO 2019 prevê que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso mensal serão estabelecidos até trinta dias após a publicação da lei orçamentária, devendo ser materializados por atos próprios 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, para cumprimento da meta fiscal do exercício. Nesta última hipótese, a programação pode ser alterada conforme prevê o art. 9º da LRF, verbis:

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

Tal procedimento está previsto no art. 54 do PLDO 2019, o qual atribui ao Poder Executivo:

- a) apurar eventual montante necessário de limitação de empenho e movimentação financeira; e
- b) informar a parcela dessa limitação que cabe a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, por meio de relatório específico, comumente intitulado Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

Com base no referido Relatório de Avaliação, os Poderes, o MPU e a DPU devem promover por ato próprio, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, a limitação de empenho e de movimentação financeira (art. 54, § 2º).

Destaque-se que, em decorrência do disposto no art. 54, § 4º, aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade tenha sido identificada fora da avaliação bimestral.

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”, a qual correspondente ao total das dotações destinadas, na lei orçamentária, a despesas primárias discricionárias, excluídas as relativas a atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2019 (art. 54, § 1º).

Uma importante observação deve ser feita sobre o processo de limitação de empenho. Apesar de a LRF se referir tanto ao cumprimento da meta de resultado primário quanto ao da de resultado nominal, somente a primeira tem sido considerada nas avaliações bimestrais. Ou seja, o risco de descumprimento da meta de resultado nominal não tem sido motivador para a limitação de empenho e movimentação financeira, em contrariedade à LRF.

Além disso, a redação do PLDO 2019 não explicita se o contingenciamento também será aplicado em caso de risco de descumprimento das metas de resultado primário do Governo Federal ou do setor público consolidado. Essa dúvida deve ser esclarecida no texto da norma, seja para adotar essa mesma medida, ou para adotar outra que conduza ao cumprimento dessas metas.

Deve-se destacar, também, que a redação dos arts. 53 e 54, em comparação com LDOs anteriores, não exclui programações custeadas com recursos de doações e convênios da base contingenciável (até LDO 2017) ou do cronograma anual de desembolso mensal (até LDO 2018).

Tais recursos tomam proporção mais relevante nas despesas do Poder Judiciário, em especial da Justiça do Trabalho. Tomando por base os valores constantes no PLOA 2018, nota-se que as programações custeadas por doações e convênios alcançaram R\$ 1.255,3 milhões (R\$ 636,5 milhões do Poder Executivo e R\$ 618,8 milhões do Judiciário, sendo destinados R\$ R\$ 518,8 milhões à Justiça do Trabalho). Do montante relativo ao Judiciário, no entanto, R\$ 435,6 milhões (70,4%) são relativos a programações de atividades desse Poder, sendo que R\$ 354,6 milhões referem-se à Justiça do Trabalho. Esses valores permanecem deduzidos da base contingenciável em razão do disposto no art. 54, § 1º. Assim, restariam R\$ 183,2 milhões (29,6%) em programações custeadas por doações e convênios no Poder Judiciário, cabendo R\$ 164,1 milhões à Justiça do Trabalho.

Portanto, mesmo sem a previsão de exclusão desses recursos da base contingenciável, constata-se que 70,4% das despesas desse Poder custeadas com recursos de doações e convênios foram deduzidos em decorrência de terem sido destinados a suas atividades.

Deve-se destacar que se os critérios não permitem dedução da base contingenciável de programações custeadas com recursos de doações e convênios, isso tende a aumentar a participação, no contingenciamento, dos órgãos onde se encontram tais programações. Contudo, essas programações podem ser preservadas da limitação de empenho e pagamento, caso os órgãos assim entendam, transferindo a limitação a outras despesas discricionárias.

Observe-se que, especialmente em momento de escassez, mostra-se conveniente não apenas a dedução, para fins de apuração da base contingenciável, de programações custeadas com recursos proveniente de doações, mas também sua efetiva proteção do contingenciamento. Sem essas providências, criam-se desestímulos para que pessoas físicas ou jurídicas façam doações a órgãos, entidades e fundos especiais integrantes da administração pública federal.

Ora, desde que sejam observados o teto de gasto e a meta de resultado primário, não é razoável que a programação financeira crie embaraços que dificultem a aplicação dos recursos oriundos de doações¹.

Outro aspecto a destacar é que o PLDO 2019, ao não incluir dispositivos semelhantes aos §§ 2º e 10 do art. 56 da LDO vigente, garante que todas as dotações destinadas a atividades do Legislativo,

¹ Proliferam no Congresso Nacional proposições voltadas para estimular doações de pessoas físicas e jurídicas a fundos que, constituídos fora da administração pública, devam atender às necessidades de órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. A intenção é transpor obstáculos existentes para a aplicação dos recursos, como teto de gastos e contingenciamentos determinados pela programação financeira.

Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União sejam deduzidas para fins de apuração da base contingenciável. Até a LDO vigente, essa proteção é afastada na medida em que ocorra frustração de receita em relação ao montante estimado no projeto de lei orçamentária.

Conforme detalhado na Exposição de Motivos que acompanha o PLDO 2019, essa medida propicia maior estabilidade dos parâmetros empregados para o cálculo das limitações de empenho, com vistas a acolhimento mais adequado do disposto no art. 9º, § 1º, da LRF.

Por final, o PLDO 2019 não estabelece rol de despesas discricionárias que devam ser ressalvadas do contingenciamento. O que o projeto faz é remissão ao atendimento de despesas essenciais e inadiáveis (art. 54, § 11).

A Exposição de Motivos esclarece que foi mantida orientação adotada desde 2012 em razão de as ressalvas criarem dificuldades para o cumprimento da meta fiscal, principalmente em função da significativa participação das despesas primárias obrigatórias no conjunto das despesas primárias.

9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A Seção VII do PLDO 2019 (arts. 40 a 52) trata das autorizações para alteração da Lei Orçamentária por atos infralegais. Essas autorizações devem proporcionar flexibilidade para a execução eficiente das políticas públicas, sem ultrapassar limite razoável, a partir do qual ficam prejudicadas a transparência da peça orçamentária e as prerrogativas do Congresso Nacional quanto à alocação dos recursos públicos.

A maior parte dos dispositivos autoriza alterações que não afetam a essência do orçamento. São ajustes necessários à boa execução das despesas e que só podem ser realizados se mantido o valor total do subtítulo. No entanto, é interessante observar que o art. 40, § 1º, III, “a”, permite que o identificador de resultado primário possa ser alterado por portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Isso significa que a relação dos investimentos do PAC, os quais são identificados pelo RP 3, pode ser alterada a qualquer momento por portaria de uma secretaria do Poder Executivo, sem a participação do Congresso Nacional. O assunto possuía maior relevância no passado, quando o PAC era uma das prioridades do Governo, mas de qualquer forma ainda merece ser observado.

O PLDO 2018 previa que os projetos de lei de créditos suplementares ou especiais solicitados pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, com indicação dos recursos compensatórios, exceto se destinados a pessoal, benefícios aos servidores e aos seus dependentes, sentenças judiciais e dívida, seriam encaminhados ao Congresso Nacional no prazo de até sessenta dias, contado da data de recebimento do pedido de alteração orçamentária pela Secretaria de Orçamento Federal. O Congresso Nacional deliberou por reduzir esse prazo pela metade, estando previsto na LDO 2018 prazo de até 30 dias. Já no PLDO 2019, não existe dispositivo sobre o tema, de forma que não há, na proposição, prazo estabelecido para o Poder Executivo encaminhar ao Congresso Nacional as solicitações de créditos adicionais dos outros Poderes.

As LDOs a partir de 2012, assim como o presente PLDO (art. 50), trouxeram autorização para o Presidente da República delegar a abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, no âmbito do Poder Executivo, a Ministros de Estado. O assunto merece especial atenção por estar diretamente relacionado a um dos dois fundamentos do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, qual seja, a abertura de créditos suplementares pelo Chefe do Poder Executivo em desacordo com a autorização concedida pelo Congresso Nacional. Ademais, impende anotar que a LDO 2018 foi alterada pela Lei 13.602, de 9/1/2018, para, entre outros pontos, permitir que as autoridades máximas de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU¹ também fossem autorizadas a delegar a abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2018. Essa inovação foi mantida no PLDO 2019 (art. 51).

No que concerne às delegações para abertura de crédito suplementar realizadas pelo Presidente da República desde 2012, a ex-presidente Dilma Rousseff editou os Decretos nºs 8.555, de 05/11/2015, e 8.641, de 18/01/2016, decretos específicos de delegação de competência. Já o presidente Michel Temer editou apenas o Decreto nº 8.970, de 23/01/2017, como um decreto específico de delegação de competência. Em relação à LOA 2018, o presidente Michel Temer incluiu a delegação em um dos artigos do Decreto nº 9.276, de 02/02/2018, que dispõe sobre a programação orçamentária e finan-

¹ A saber: Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Procurador-Geral da República, o Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e o Defensor Público-Geral Federal.

ceira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018 e dá outras providências. Cumpre salientar que em 2018 ainda não houve crédito suplementar aberto por decreto presidencial, enquanto que em 2017 apenas um foi aberto por decreto, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 50 milhões. Por outro lado, em 2018, até o momento, foram publicadas 12 portarias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão abrindo créditos suplementares, sendo que em 2017 foram 74 portarias. Considerando a importância da questão – fixação das despesas públicas, uma das funções mais nobres do Poder Legislativo, a qual só deve ser delegada ao Poder Executivo em condições excepcionais –, bem como pelo fato de o tema ter sido diretamente relacionado a *impeachment* de Presidente da República, mostra-se cabível aperfeiçoamento do texto do PLDO 2019, exigindo-se decreto específico do Chefe do Poder Executivo para delegar a Ministro de Estado a abertura de crédito suplementar. Além disso, seria razoável a delimitação de condições sob as quais a abertura de crédito suplementar só poderia ocorrer por ato do Presidente da República (por exemplo, quando o valor do crédito for muito elevado ou quando ele for relacionado a determinadas políticas públicas).

Em comparação à LDO 2018, o PLDO 2019 inova ao permitir a delegação dos atos de reabertura de créditos especiais aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social após a primeira avaliação de receitas e despesas de que trata a LRF, bem como dos atos de abertura de créditos especiais ao Orçamento de Investimento para atendimento de despesas em execução no exercício anterior. Em 2018, tais atos não são passíveis de delegação.

O PLDO também trouxe dispositivo que amplia a transparência das alterações orçamentárias, ao estabelecer que o superávit financeiro por fonte detalhada de recursos deve ser disponibilizado em sítio eletrônico (art. 41, § 7º). A LDO 2018 não contém dispositivo semelhante, estabelecendo apenas que o demonstrativo do superávit financeiro de cada fonte de recursos deve ser publicado junto com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao primeiro bimestre do exercício financeiro.

Outra medida em favor da transparência do orçamento seria a ampliação das hipóteses em que o envio de projetos de lei específicos é obrigatório. O PLDO 2019 estabelece tal obrigação quando se tratar de benefícios aos servidores civis, empregados e militares, e a seus dependentes, constantes do Anexo III, indenizações, benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial; e sentenças judiciais, inclusive as relativas a precatórios ou consideradas de pequeno valor (art. 41, § 13).

Finalmente, observamos que, enquanto a LDO 2018 estabelece que os GNDs decorrentes da abertura ou da reabertura de créditos extraordinários durante o exercício, destinados, exclusivamente, ao atendimento de despesas relativas à calamidade pública, possam ser alterados, justificadamente, por ato do Poder Executivo, para adequá-los à necessidade da execução, o PLDO 2019 amplia as possibilidades de alteração de GND nos casos de créditos extraordinários. O PLDO excluiu a restrição relacionada às calamidades públicas, de maneira que os GNDs decorrentes da abertura ou reabertura de crédito extraordinário relativos a qualquer tipo de despesa poderão ser alterados por ato do Poder Executivo (art. 44, § 2º).

10. DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS E BENEFÍCIOS

10.1 CONCESSÃO DE AUMENTOS, ADMISSÕES OU CONTRATAÇÕES DE PESSOAL

O PLDO 2019 inova ao explicitar e consolidar em seu texto as hipóteses em que, seguindo o mandamento constitucional (art. 169, § 1º, inc. II, da CF/88), a Lei de Diretrizes Orçamentárias concede autorização para concessão de vantagens e aumentos e para admissão ou contratação de pessoal.

Nesse particular, o texto propõe que sejam autorizados (art. 93):

- a) a transformação de cargos e funções, que justificadamente, não impliquem em aumento de despesa;
- b) os provimentos em cargos efetivos, funções ou cargos em comissão que estavam ocupados em março de 2018, cuja vacância não resultou em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;
- c) a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada disponibilidade orçamentária;
- e
- d) a concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, provimentos de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários a serem incluídos no Anexo V da Lei Orçamentária de 2019.

Os itens “a” e “b” acima não geram aumento da despesa com pessoal, logo é razoável que sejam autorizados da forma proposta. Já quanto ao item “c”, a bem da transparência, tais contratações também deveriam ser especificadas em termos de quantitativo de pessoal e de impacto orçamentário, tal como as referidas no item “d”.

Para possibilitar sua inclusão no Anexo referido no item “d”, a proposição legislativa deve ter iniciado sua tramitação no Congresso Nacional até a publicação da LOA 2019; há, portanto, uma ampliação do prazo, dado que a regra vigente em 2018 limitava o termo de início de tramitação ao último dia para encaminhamento do projeto de lei orçamentária. O texto proposto continua permitindo a admissão de servidores em 2019, desde que, acumuladamente, existam cargos ou empregos públicos vagos e prévia e suficiente dotação e seja obedecido o teto alcançado com a projeção para um ano da folha de março de 2018, somada aos acréscimos legais autorizados para o exercício (art. 90, *caput*).

As admissões a constar do referido anexo foram restringidas, no entanto:

- a) à quantidade de vacâncias ocorridas entre 15/12/2016 e 31/12/2018, deduzidas as admissões ocorridas no mesmo período. As admissões podem ocorrer em cargo distinto do da vacância, bem assim com remuneração mais elevada, pois o projeto foca apenas no quantitativo de servidores;
- b) aos cargos e funções comissionados;
- c) à substituição de pessoal terceirizado;
- d) aos militares das Forças Armadas; e
- e) às contratações à conta do Fundo Constitucional do DF.

A redação do PLDO, no entanto, não deixa claro se as restrições acima se referem somente às admissões que constarão do Anexo V do PLOA, ou se também abrange as hipóteses de transformação de cargos e funções, provimento de cargos ocupados em março de 2018 e contratação por tempo determinado. Tal ambiguidade deverá ser resolvida ao longo da tramitação do projeto.

Ainda sobre autorizações para admissão de servidores, o art. 94 do projeto faculta aos Poderes, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, em até 90 (noventa) dias após a publicação da LOA 2019, a publicação de demonstrativo dos saldos das autorizações para provimento de cargos, empregos e funções, constantes do Anexo V da Lei Orçamentária de 2018, bem como dos saldos das autorizações remanescentes de exercícios anteriores efetivamente publicados no Diário Oficial da União.

Segundo o PLDO 2019, tais saldos poderão ser utilizados para provimentos desde que comprovada a existência de disponibilidade orçamentária para o atendimento dos impactos orçamentários, no exercício de 2019. Regra similar consta da LDO vigente, com ligeira diferença: o prazo para publicação do demonstrativo, após a sanção da LOA, é de 30 (trinta) dias.

A possibilidade de utilização de tais saldos, no entanto, não é isenta de críticas, uma vez que reduz a transparência nas autorizações de admissão de pessoal. Isso porque haverá um conjunto de autorizações de admissões, muitas vezes expressivo, que não constará do Anexo V da LOA, mas sim de publicações feitas pelos órgãos, geralmente difíceis de serem localizadas e, mais ainda, de serem controladas. A eliminação dessa possibilidade, mantendo o Anexo V como único instrumento de autorização, seria bastante benéfica, ainda mais no contexto de grave restrição fiscal em que o país se encontra.

Por final, observa-se que a técnica legislativa empregada para a redação dos dispositivos referentes a admissão de pessoal carece de aperfeiçoamentos. As referidas regras encontram-se dispersas em três artigos diferentes (arts. 90, 93 e 94), dificultando a compreensão da norma e ampliando o leque de possíveis interpretações. A integração desses dispositivos aprimorará o texto do PLDO 2019.

10.2 TRAMITAÇÃO DE PROPOSIÇÕES QUE CONCEDAM AUMENTOS DE PESSOAL

A proposta, em seu art. 109, § 6º, II, replicou dispositivo da LDO vigente, no sentido de que será considerada incompatível a proposição que altere gastos com pessoal, concedendo aumento que resulte em descumprimento do limite constitucional imposto pelo Novo Regime Fiscal, ou a utilização da compensação de despesas entre Poderes também prevista pelo Novo Regime.

Ademais, e também à semelhança da regra contida nas diretrizes orçamentárias vigentes, o PLDO 2019 estabelece que será considerada incompatível a proposição que resulte em somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao teto remuneratório fixado pela Constituição (art. 37, inc. XI), ou em despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 20 e 22).

Por fim, o PLDO 2019 mantém dispositivo da lei atual no sentido de que quaisquer projetos de lei, medidas provisórias e leis delas decorrentes que impliquem em aumento de gasto de pessoal não podem criar ou aumentar despesa com efeitos retroativos à plena entrada em vigor, além de acrescentar a exigência de que contenham cláusula suspensiva de eficácia até a superveniência da autorização orçamentária correspondente ao acréscimo (nos termos do inciso II do § 1º do art. 169

da Constituição), ficando ainda o provimento de cargos condicionado à publicação da lei orçamentária que contenha dotação suficiente para tanto (art. 92, § 2º).

10.3 REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

Analogamente ao ocorrido no último ano, o PLDO enviado pelo Poder Executivo veda o reajuste dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição e assistência pré-escolar quando o valor *per capita* vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União for superior ao valor *per capita* da União para cada um dos benefícios, tendo como referência o valor praticado em março de 2018 (art. 105). O art. 106 estende essa regra, bem como todas as demais relativas a benefícios, aos militares das Forças Armadas e aos empregados das empresas estatais dependentes.

Durante a tramitação do PLDO 2018 no Congresso Nacional, a restrição em tela foi flexibilizada; assim, segundo a LDO vigente, a vedação apenas impede que o reajuste ocorra em percentual acima da variação, no ano de 2017, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA do IBGE.

10.4 AVALIAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DO RPPS

Novidade em relação à LDO 2018, o art. 88 do projeto contempla previsão de que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão disponibilizar base de dados relativa a todos os seus servidores ativos, aposentados, pensionistas e dependentes, com a finalidade de possibilitar a avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos civis (RPPS), conforme demanda a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A disponibilização e o compartilhamento das informações em comento consubstanciam-se em importante avanço nessa seara, que deverá possibilitar melhorias na metodologia de avaliação da sustentabilidade intertemporal do sistema previdenciário dos servidores civis da União.

As bases de dados deverão ser encaminhadas à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda até o dia 30 de setembro.

11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), que criou o Novo Regime Fiscal, incluiu os seguintes dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

Por sua vez, os arts. 14 a 17 da LRF também determinam que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita e a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deverão estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e apresentar as formas de compensação ou a demonstração de que o impacto já estava previsto no orçamento.

O texto do PLDO 2019 (art. 109) mantém inalterada a maior parte do conteúdo sobre o tema constante da LDO 2018 (art. 112). A principal modificação se refere à previsão das medidas que atenderiam a compensação prevista no próprio projeto pela redução de receita ou aumento de despesa. Tais medidas foram assim previstas:

Art. 109 (...)

...

§ 15. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2019, na forma do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Nota-se, pois, que o § 15 acrescentado ao art. 109 do PLDO simplesmente repete o disposto nos incisos do art. 14 da LRF, adaptando-os exclusivamente para 2019.

A questão é que, nos termos da LRF, a compensação ora referida aplica-se apenas a incentivos ou benefícios decorrentes de renúncia de receita. No entanto, tal como proposta no projeto, aplicar-se-á também ao aumento de despesa. Como se não bastasse, o projeto não abre espaço para outras formas de compensação, como o cancelamento de despesas previsto textualmente na LRF (art. 17, § 2º).

Com a nova redação dada pelo inciso I do § 15 do art. 109 do PLDO, haverá compatibilidade para o próprio exercício a que se refere o projeto. Para os orçamentos futuros, a compatibilidade haverá de ser demonstrada em cada caso concreto, até porque a LDO não pode extrapolar seu exercício de referência. Portanto, com a nova redação, a previsão do impacto no orçamento de 2019 é suficiente para que aquela seja considerada compensada, nos termos do art. 109 do PLDO 2019.

Em relação ao presente tópico, ocorreu outra alteração, agora no art. 110, com a supressão do § 1º e o acréscimo do § 3º, em relação à LDO vigente (art. 114):

Art. 110. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º A 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. (SUPRIMIDO pelo PLDO 2019)

§ 2º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, consignar objetivo, metas e indicadores, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 3º As proposições que criem ou prorroguem benefícios tributários devem estar acompanhadas dos objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada, bem como da indicação do órgão responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação. (Grifo nosso)

A supressão do § 1º apresenta-se como inequívoco prejuízo ao contribuinte, tendo em vista que a criação ou alteração de tributo vinculado somente poderia ocorrer se justificada a necessidade da oferta do serviço público ao contribuinte ou do exercício do poder público de polícia sobre a atividade do mesmo sujeito passivo. Extinto o dispositivo, extintas as garantias nele previstas.

O § 3º criado estende às proposições tendentes a criar ou prorrogar benefícios tributários a mesma exigência estabelecida para aquelas que tratem de renúncia de receita, qual seja, a de indicarem os objetivos, metas e indicadores relativos à política pública fomentada. Ademais, exige a indicação do órgão responsável pela respectiva supervisão, acompanhamento e avaliação.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 00061/2018 MP, do PLDO 2019, a inclusão do § 3º ao art. 110 pretendeu “promover os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, em atendimento às recomendações constantes do Acórdão nº 1205/2014, do Tribunal de Contas da União - TCU”.

O acórdão do TCU¹, citado pela Exposição de Motivos, é resultante de auditoria operacional cujo objetivo foi conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias. Essa decisão recomendou a vários ministérios que adotassem providências para:

9.5.1. verificar a pertinência de regulamentar a gestão das ações governamentais financiadas por renúncias tributárias sob sua responsabilidade, considerando as atividades a serem desenvolvidas, inclusive procedimentos de controle e de avaliação;

¹ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1205%2520ANOACOR-DAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acesso em 18/4/2018

9.5.2. definir objetivos, indicadores e metas para essas ações, de forma a possibilitar a avaliação dos resultados alcançados por tais políticas, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal;

Assim, o § 3º em análise tem estreita afinidade com o princípio da transparência e mostra-se necessário, em virtude da grande quantidade de incentivos fiscais e do impacto que essas políticas geram na arrecadação.

Tal parágrafo é semelhante também ao § 14 do art. 109 do PLDO 2019. O projeto poderia ter optado, como aperfeiçoamento da técnica legislativa, simplificação e padronização dos termos utilizados, pela reunião dos dois citados parágrafos do art. 110 em um único, no art. 109.

Relevante citar, ainda, a não reprodução no PLDO 2019 do § 18 do art. 112 da LDO 2018, que estabelece que os projetos de lei e as medidas provisórias que acarretem renúncia de receita e resultem em redução das transferências para Estados, Distrito Federal ou Municípios serão acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas. Esse dispositivo foi importante conquista do Congresso Nacional, pois há vários anos era incluído ao longo da tramitação dos PLDOs, mas terminava vetado.

12. SALÁRIO MÍNIMO

Os parâmetros econômicos previstos à época do encaminhamento do PLDO indicavam um salário mínimo de R\$ 1.002,00 para 2019. Para 2020 e 2021, o salário mínimo alcançaria R\$ 1.076,00 e R\$ 1.153,00, respectivamente.

Cabe salientar que a Lei nº 13.152/2015 dispõe sobre o reajuste do salário mínimo para o período de 2016 a 2019. Não há regra estabelecida, portanto, para os reajustes a partir de 2020. Enquanto não for promulgada nova lei, a discussão quanto ao reajuste do salário mínimo deverá ocorrer durante a elaboração da lei orçamentária.

A sistemática definida pela citada lei para a política do salário mínimo corroborou a forma de reajustes adotada desde 2004, baseada na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste, acrescida da variação real do PIB de dois anos anteriores. Nesse contexto, o salário mínimo para 2019 deverá ser corrigido pelo INPC de 2018 e terá aumento real equivalente à taxa de crescimento do PIB em 2017.

Os §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei nº 13.152/2015 preveem a possibilidade de o governo estimar o INPC do ano quando os índices não forem conhecidos no momento de fixação do reajuste. Nessa hipótese, “os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta Lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade”.

Isso ocorreu ao final de 2017, quando, por meio do Decreto nº 9.255, de 29/12/2017, o governo fixou em R\$ 954,00 o salário mínimo para 2018. Como em 2016 houve queda real do PIB (-3,46%), o mínimo para 2018 deveria ser reajustado aplicando-se apenas o INPC de 2017. O reajuste concedido pelo governo foi de 1,81%, passando o salário mínimo de R\$ 937,00 para R\$ 954,00, ao passo que se apurou posteriormente variação de 2,07% do INPC de 2017. Caso a estimativa fosse aderente ao índice divulgado na sequência pelo IBGE, o mínimo de 2018 teria sido fixado em R\$ 956,40¹.

Ao enviar o PLDO, para projetar o salário mínimo para 2019, o Poder Executivo utilizou a estimativa de 3,8% de INPC para 2018, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre, e a variação real do PIB de 1,0% em 2017.

No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2018, por sua vez, o Executivo reduziu a estimativa de INPC para 2018, para 3,3%².

Há que se ter em conta, ademais, a necessidade de compensação do resíduo do reajuste efetuado para 2018, quando a correção do salário mínimo ficou aquém do INPC anual apurado.

¹ Valor obtido aplicando-se ao salário mínimo de 2017, R\$ 937,00, o INPC de 2,07%, disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>, acesso em 18/04/2018.

² A estimativa do INPC de 2018 constante do Relatório Bimestral está alinhada à do Bacen, cuja posição de 04/05/2018 prevê índice de 3,31%.

Em seguida, é apresentado o cálculo do salário mínimo para 2019 considerando o resíduo, ou seja, utilizando R\$ 956,40 como valor para 2018, e aplicando-se a mais recente estimativa do INPC divulgada pelo Poder Executivo.

Tabela 13 - Cálculo do salário mínimo para 2019

Sal. Mín. 2017	INPC 2017	PIB 2016	Sal. Mín. 2018	INPC 2018	PIB 2017	Sal. Mín. 2019
937,00	2,07%	-3,50%	956,40	3,3%	1,0%	997,84

Fonte: INPC 2017 e PIB 2017 - Bacen; INPC 2018 - estimado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bim 2018.

Obs: O valor considerado de R\$ 956,40 para o Salário Mínimo de 2018 corresponde à aplicação da correção pelo INPC apurado de 2017. Conforme explicado anteriormente, o salário mínimo definido para 2018 é de R\$ 954,00.

O valor apurado para o salário mínimo de 2019 a partir da nova estimativa de inflação, de aproximadamente R\$ 998,00, fica pouco aquém do previsto pelo Executivo quando do encaminhamento do PLDO ao Congresso Nacional, de R\$ 1.002,00.

Caso não houvesse o resíduo do ano anterior, a aplicação do critério legal de reajuste sobre o valor atual de R\$ 954,00 resultaria em um valor de aproximadamente R\$ 995,00 para 2019.

O Anexo V - Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2019 apresenta os dados sobre o impacto do aumento do salário mínimo e do INPC sobre as despesas da União da seguinte forma:

Tabela 14 - Impacto do salário mínimo e do INPC sobre as despesas da União

Em Milhões

Descrição	Aumento do S.M.	Aumento do INPC		
	Impacto de R\$ 1 nos benefícios até 1 S.M.	Impacto 0,1 p.p.		
		Benefícios até 1 S.M.	Benefícios acima de 1 S.M.	Impacto Total
I. Arrecadação Previdenciária	37,8	36,5	25,3	61,8
II. Despesa Previdenciária	243,0	234,1	322,6	556,7
III. Déficit (II - I)	205,2	197,6	297,4	494,9
IV. RMV	1,1	1,1	-	1,1
V. LOAS	53,3	51,3	-	51,3
VI. FAT	44,3	43,5	-	43,5
VI.1 Abono Salarial	18,0	18,0	-	18,0
VI.2 Seguro-Desemprego	26,4	25,6	-	25,6
Total (III+IV+V+VI)	303,9	293,5	297,4	590,9

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais – PLDO 2019

Portanto, cada real de aumento no salário mínimo gera uma repercussão fiscal de R\$ 303,9 milhões ao ano. O aumento previsto de R\$ 954,00 para R\$ 998,00 acarretaria um impacto líquido de aproximadamente R\$ 13,4 bilhões.

Por seu turno, o aumento de 0,1 p.p. do INPC provoca um impacto líquido de R\$ 590,9 milhões nas contas públicas, ao afetar o reajuste de um número maior de beneficiários da Previdência Social. Nesse cálculo, não está considerada a repercussão do aumento inflacionário sobre outras receitas que não a contribuição previdenciária.

13. TRANSPARÊNCIA

No que se refere à transparência orçamentária, o PLDO 2019 manteve, quase totalmente, o texto da LDO vigente. A proposta preservou o dispositivo vetado no PLDO 2018 e reinserido pela Lei nº 13.602/2018 (art. 120, § 1º), que permite a habilitação de cidadãos e entidades sem fins lucrativos a consultas às bases de dados disponibilizadas aos órgãos de fiscalização e controle. No PLDO 2019, essas bases de dados, discriminadas nos incisos do art. 120, foram ampliadas, sobretudo no que se refere a informações previdenciárias, incluindo as que têm relevância para realização de cálculos atuariais.

Vale mencionar, no entanto, a perplexidade causada pelo veto à época, uma vez que o acesso aos sistemas já era disponibilizado às entidades sem fins lucrativos desde a LDO 2006 e estendido aos cidadãos a partir da LDO 2013. Assim, o veto desse dispositivo na LDO 2018, considerado um retrocesso na transparência orçamentária, foi prontamente corrigido com a edição da Lei nº 13.602/2018 e mantido na proposta atual.

Em contraste com a LDO vigente, não consta do PLDO 2019 o dispositivo que obriga a disponibilização, pelo Poder Executivo, de consulta informatizada unificada de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados, custeados com recursos previstos na LOA, relativamente às programações constantes do PAC, esferas fiscal e da seguridade social (RP 3). Vale mencionar que a disponibilização desses dados também foi vetada no PLDO 2018 original e reinserida no ordenamento por força da Lei nº 13.602/2018.

Não obstante, o governo federal lançou, em 24/4/2018, o sítio “Painel de Obras” (<http://painel-deobras.planejamento.gov.br>), em que se permite consultar a situação de 98.499 obras ligadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv) e ao Programa Avançar, as quais totalizam, segundo o Ministério do Planejamento, R\$ 1,23 trilhão aplicados desde 1998.

A ausência do dispositivo configura um recuo em termos de transparência da gestão pública e orçamentária, pois o artigo, não incluído no PLDO 2019, pretende tornar acessíveis inúmeras informações físicas e financeiras sobre o planejamento e execução das obras, além de destoar da disponibilização do recém-inaugurado site eletrônico. Recomenda-se que essa supressão não somente seja revertida na tramitação do PLDO 2019 no Congresso Nacional, mas também tenha o conteúdo ampliado para incluir as obras do orçamento de investimento das estatais, dos orçamentos fiscal e da seguridade acima de um determinado valor e não constantes do PAC, além de todas as obras executadas sob o Regime Diferenciado de Contratação – RDC.

14. DÉBITOS JUDICIAIS

Em relação aos débitos judiciais, o PLDO 2019 mantém as principais regras da LDO 2018, com alguns ajustes decorrentes de alterações normativas recentes que tratam do tema.

A Emenda Constitucional nº 94, de 15/12/2016, além de estabelecer novo regime especial para o pagamento de precatórios em atraso por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios, previsto nos arts. 101 a 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluiu novos parágrafos no art. 100 da Constituição Federal, aplicáveis a todas as esferas da Federação.

Nos termos do § 19 do referido art. 100, caso o montante total de débitos decorrentes de condenações judiciais em precatórios e obrigações de pequeno valor, em 12 meses, ultrapasse a média do comprometimento percentual da receita corrente líquida nos 5 anos imediatamente anteriores, a parcela que exceder esse percentual poderá ser financiada. Esse financiamento estará excetuado de quaisquer limites de endividamento estabelecidos.

Por sua vez, o novo § 20 do art. 100 assinala que, caso haja precatório com valor superior a 15% do montante dos precatórios apresentados, 15% do valor desse precatório serão pagos até o final do exercício seguinte, e o restante em parcelas iguais nos cinco exercícios subsequentes, acrescidas de juros de mora e correção monetária. Outra forma é a celebração de acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 13.463, de 06/07/2017, prescreveu novos procedimentos relacionados à gestão e ao pagamento de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs). O art. 2º da Lei cancelou os precatórios e RPVs federais expedidos cujos valores não tenham sido levantados pelo credor e que estavam então depositados há mais de dois anos em instituição financeira oficial. O Presidente do Tribunal que processou a causa deverá ser comunicado do cancelamento e encaminhar a informação ao juízo da execução, que notificará o credor.

Segundo o art. 3º da citada Lei, cancelado o precatório ou a RPV, poderá ser expedido novo ofício requisitório, a requerimento do credor. O novo precatório ou RPV deverá manter a ordem cronológica do requisitório anterior e a remuneração correspondente a todo o período.

O PLDO 2019 apresenta algumas alterações em relação à LDO vigente. No inciso I do art. 24, nova alínea permite a inclusão, na lei orçamentária, de precatórios referentes a processos que tenham certidão de trânsito em julgado do procedimento de impugnação ao cumprimento da sentença, alternativamente à certidão dos embargos à execução. A inclusão ajusta a redação do PLDO às normas processuais vigentes, porquanto o atual Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) estabelece em seu art. 535 que a Fazenda Pública será intimada para impugnar a execução, no prazo de 30 dias, caso haja interesse.

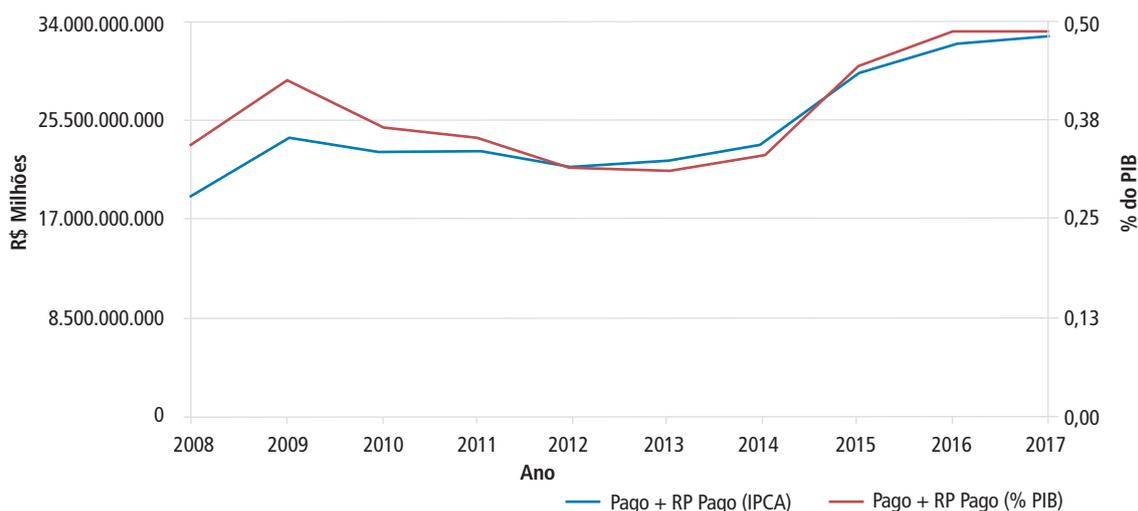
Os §§ 2º e 3º do art. 27 do PLDO regulam a atualização monetária dos precatórios e RPVs cancelados que venham a ser objeto de novo ofício requisitório, consoante o art. 3º da Lei nº 13.463/2017. Os parágrafos estabelecem que os débitos serão corrigidos durante todo o período em que estiveram depositados na instituição financeira e atualizados desde a data da transferência dos valores cancelados para a Conta Única do Tesouro Nacional até o novo depósito.

Por outro lado, o § 4º do art. 27 determina que a atualização monetária dos precatórios é devida na hipótese de parcelamento, nos termos do referido § 20 do art. 100 da Constituição.

Cabe salientar que a atualização monetária disciplinada no art. 27, caput e §1º, do PLDO prevê a utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – Especial – IPCA-E, do IBGE, exceto no caso de causas tributárias, quando deverão ser observados os mesmos critérios pelos quais a fazenda pública devedora corrige seus créditos. Essa previsão de atualização monetária dos precatórios alinha-se à decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) nºs 4.357 e 4.425¹.

Nos últimos anos, verifica-se importante crescimento das despesas decorrentes de condenações judiciais da União e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. O gráfico 7 apresenta a evolução dos valores pagos com débitos judiciais nos últimos dez anos, em valores reais e em percentual do PIB².

Gráfico 7 - Valores pagos com débitos judiciais (2008-2018)



Fonte: Painel Especialista – Siga Brasil.

Obs: Pago+RP Pago (IPCA) - Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de março de 2018.

Entre 2012 e 2017, observa-se um crescimento real de 52,8% no pagamento das sentenças judiciais. Para 2018, estão autorizadas dotações de R\$ 36,6 bilhões, equivalentes a 0,52% do PIB projetado³, o que reforça a tendência de trajetória ascendente desses dispêndios. Em 2017, o montante pago representou 0,49% do PIB.

Nesse programa, as ações orçamentárias de maior representatividade são: 0005 – *Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)*, que reflete os pagamentos de débitos processados mediante precatórios, e 0625 – *Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor*, as

¹ Em 14/03/2013, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do § 12 do art. 100 da Constituição Federal, que prevê a atualização de valores de requisitórios, após sua expedição, até o efetivo pagamento, independentemente de sua natureza, pelo índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança, além de outros dispositivos da EC nº 62/2009. Posteriormente, em 25/03/2015, o Plenário do STF concluiu a modulação dos efeitos dessa decisão. Por maioria, a Corte Suprema conferiu eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade de vários dispositivos, inclusive do § 12 do art. 100, fixando como marco inicial de eficácia a data do último julgamento (25/03/2015). Consideraram-se válidos os precatórios expedidos e pagos até a citada data. Ao detalhar a matéria julgada, o STF definiu que fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR) até 25/03/2015, data após a qual: i) os créditos referentes a precatórios deverão ser corrigidos pelo IPCA-E, e ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários.

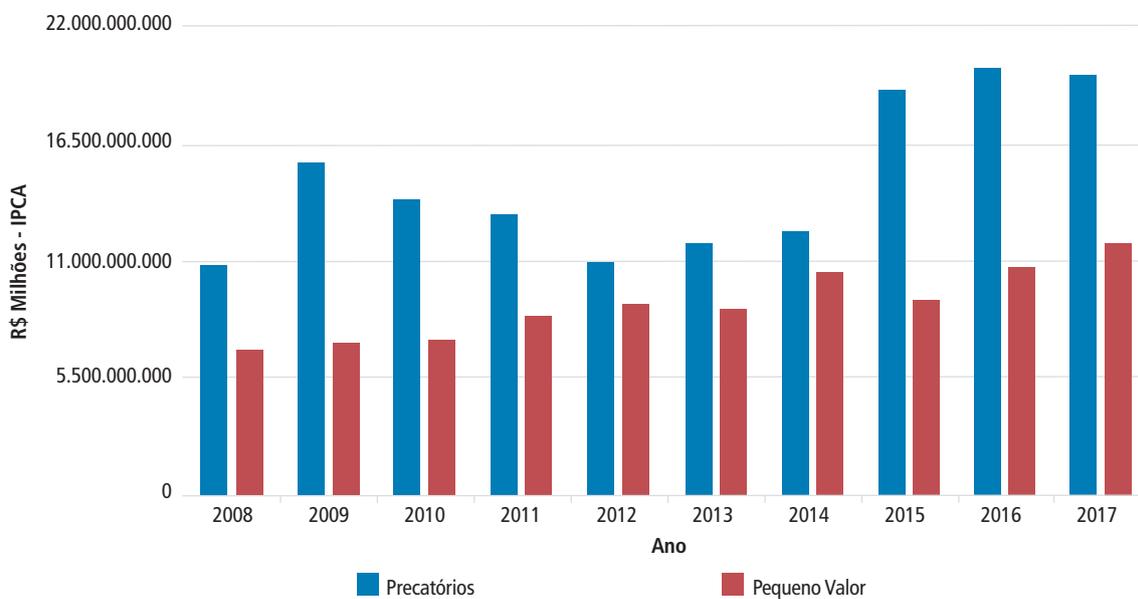
² Programa 0901 – *Operações Especiais – Cumprimento de Sentenças Judiciais*.

³ PIB de 2018 estimado em R\$ 7.009,67 bilhões, pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, do 1º bimestre de 2018.

chamadas Requisições de Pequeno Valor - RPVs. Juntas representam mais de 96% das dotações do programa.

O gráfico 8 retrata a evolução das despesas pagas nessas ações, em termos reais.

Gráfico 8 - Pagamentos de precatórios e débitos de pequeno valor (2008-2017)



Fonte: Painel Especialista – Siga Brasil.

Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de março de 2018.

ANEXO I
Demonstração dos Montantes para a Elaboração da Proposta Orçamentária, Compensação e Ampliação de Dotação (Art. 23 do PLDO 2019)

Órgão	PLOA 2018 ⁽¹⁾	PLOA 2018 corrigido ⁽²⁾	Fundo Partidário corrigido ⁽³⁾	Assistência Jurídica Gratuita corrigida ⁽⁴⁾	Montante para Elaboração do PLOA 2019	Limite Individualizado Aplicável a 2019 (5)	Compensação Autorizada	LOA 2018	Diferença entre Montante para Elaboração do PLOA 2019 e LOA 2018
	a	b=a*1,0335	c	d	e=b+c+d	f	g=e-f	h	i=e-h
Câm. Deputados	5.785.911.062	5.979.739.083			5.979.739.083	5.782.487.526	197.251.557	5.785.911.062	193.828.021
Senado Federal	4.146.539.550	4.285.448.625			4.285.448.625	4.256.395.763	29.052.862	4.146.539.550	138.909.075
TCU	1.963.857.351	2.029.646.572			2.029.646.572	1.999.903.896	29.742.676	1.963.857.351	65.789.221
STF	663.871.843	686.111.550			686.111.550	616.817.500	69.294.050	663.871.843	22.239.707
STJ	1.404.284.709	1.451.328.247			1.451.328.247	1.451.328.247	0	1.404.284.709	47.043.538
Justiça Federal	10.423.371.290	10.772.554.228		224.883.467	10.997.437.696	10.615.752.016	381.685.679	10.595.371.290	402.066.406
Justiça Militar	512.737.449	529.914.154			529.914.154	522.147.295	7.766.859	512.737.449	17.176.705
Justiça Eleitoral	6.048.655.163	6.251.285.111	918.507.716		7.169.792.827	7.066.815.704	102.977.123	6.932.620.253	237.172.574
Just. Trabalho	18.565.210.609	19.187.145.164		170.346.986	19.357.492.150	18.081.041.261	1.276.450.889	18.715.165.160	642.326.990
Just. DF e Territórios	2.477.216.589	2.560.203.345		1.277.406	2.561.480.751	2.561.236.845	243.906	2.478.216.589	83.264.162
CNJ	212.602.977	219.725.177			219.725.177	188.662.032	31.063.145	212.602.977	7.122.200
MPU	5.981.918.406	6.182.312.673			6.182.312.673	6.126.797.454	55.515.218	5.981.918.406	200.394.267
CNMP	87.568.939	90.502.498			90.502.498	80.236.695	10.265.803	87.568.939	2.933.559
DPU	551.740.705	570.224.019			570.224.019	524.635.727	45.588.292	551.740.705	18.483.314
Total	58.825.486.642	60.796.140.445	918.507.716	396.507.859	62.111.156.020	59.874.257.961	2.236.898.059	60.032.406.283	2.078.749.737

Fonte: PLDO 2019, Siga Brasil e Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central.

(1) Despesas primárias exceto as não recorrentes com a realização de eleição (não sujeitas a limite individual), as do Fundo Partidário e as com Assistência Jurídica Gratuita no Poder Judiciário.

(2) Considera-se projeção do IPCA para o período de doze meses concluído em junho/2018 (igual a 3,35%).

(3) Considera-se o valor pago em 2016, corrigido em 14,11%, percentual composto por 7,20% de 2016, 3,00% de 2017 e 3,35% de 2018.

(4) Considera-se o valor autorizado em 2017, corrigido em 6,45%, percentual composto por 3,00% de 2017, e 3,35% de 2018.

(5) Limites aplicáveis a 2018 corrigidos por 3,35%.

