

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2019

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2020

PLN Nº 5/2019



Acesse o PLDO/2020 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/pldo-2020>

Endereço na internet: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2020/tramitacao/notas-tecnicas-e-informativos-conjuntos>

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Senador Lasier Martins
2º Vice-Presidente

Deputada Soraya Santos
1ª Secretária

Senador Eduardo Gomes
2º Secretário

Deputado Fábio Faria
3ª Secretário

Senador Luis Carlos Heinze
4ª Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

Senador Antonio Anastasia
1º Vice-Presidente

Senador Lasier Martins
2º Vice-Presidente

Senador Sérgio Petecão
1º Secretário

Senador Eduardo Gomes
2º Secretário

Senador Flávio Bolsonaro
3º Secretário

Senador Luis Carlos Heinze
4ª Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Rodrigo Maia
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
2º Vice-Presidente

Deputado Soraya Santos
1ª Secretária

Deputado Mário Heringer
2º Secretário

Deputado Fábio Faria
3º Secretário

Deputado André Fufuca
4ª Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2019

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

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

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Graciano Rocha (Câmara dos Deputados)
Rafael Fraia (Senado Federal)
Bruno Alves Rocha
Eugênio Greggianin
Juci Melim Junior
Mário Gurgel
Maurício Ferreira de Macêdo
Renan Milfont
Tiago Mota Avelar Almeida
Vinicius Amaral

Formatação: Ronaldo Alves – Secretaria Agência e Jornal do Senado/Secom – 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 2020 (PLDO 2020) - PLN nº 5/2019-CN, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 128, de 15 de abril de 2019.

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, etc.

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)

Nessa 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 LDO's 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.

Wagner Primo Figueiredo Jr.
Diretor da Consultoria de Orçamento
e Fiscalização Financeira – CONOF/CD¹

Ana Cláudia Castro Silva Borges
Consultora-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF²

¹ Autores: Graciano Rocha (Coordenador), Eugênio Greggianin, Mário Luis Gurgel de Souza, Tiago Almeida. Colaboradores: Antonio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior, Eugênio Greggianin, Hélio Henrique Diógenes Rego, Hélio Martins Tollini, Ingo Antonio Luger, José Fernando Cosentino Tavares, Luiza de Vasconcellos Machado, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Mário Luis Gurgel de Souza, Paulo Roberto Simão Bijos, Sérgio Tadao Sambosuke, Túlio Cambraia e Vinícius Cardoso de Pinho Fragoso.

² Autores: Rafael Inácio de Fraia e Souza (Coordenador Adjunto), Juci Melim Junior, Maurício Ferreira de Macêdo e Vinícius Amaral. Colaboradores: André Miranda, Augusto Bello de Souza Neto, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Flávio Diogo Luz, Helena Assaf, Joaquim Ornellas, Luis Gonçalves, Luis Otávio Barroso da Graça, Marcel Pereira e Tarcísio Barroso da Graça.

ÍNDICE

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 4

1. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL | 6

- 1.1 Cenário e consistência dos parâmetros macroeconômicos | 6
- 1.2 Análise econômica das metas fiscais | 7
- 1.3 Análise jurídica das metas fiscais | 10
- 1.4 Anexo de Riscos Fiscais | 14
- 1.5 Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado | 17

2. PRIORIDADES E METAS | 19

3. REGRA DE OURO | 22

- 3.1 Cumprimento da regra de ouro nos últimos exercícios | 24
- 3.2 Cumprimento da regra de ouro no exercício de 2020 | 26

4. NOVO REGIME FISCAL | 31

- 4.1 Valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados | 31
- 4.2 Limites para elaboração das propostas orçamentárias dos demais poderes e órgãos | 33
- 4.3 Demonstração da efetiva utilização dos limites para 2018 | 33
- 4.4 Projeção dos limites para 2020 | 35
- 4.5 Reabertura de créditos especiais | 37

5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 38

- 5.1 Emendas individuais | 38
- 5.2 Emendas de bancada estadual impositivas | 39
- 5.3 Execução orçamentária e financeira recente | 40

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS | 42

- 6.1 Aspectos gerais | 42
- 6.2 Transferências ao setor privado | 42
- 6.3 Transferências voluntárias | 44

7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 47

8. LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO) | 49

9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 51

10. DESPESAS COM PESSOAL | 53

- 10.1 Autorizações para admissões e concessões de aumentos | 53
- 10.2 Reajuste de despesas com benefícios | 54
- 10.3 Avaliação financeira e atuarial do RPPS | 54
- 10.4 Centralização do pagamento de inativos e pensionistas | 54
- 10.5 Alteração dos órgãos envolvidos na prestação de informações relativas a processos de despesas com pessoal | 55

11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 56

12. SALÁRIO MÍNIMO | 59

13. TRANSPARÊNCIA | 60

14. DÉBITOS JUDICIAIS | 62

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

- 1. Parâmetros Macroeconômicos:** para 2020, o PLDO estima crescimento do PIB de 2,7%, IPCA de 4%, taxa Selic média de 7,5% e taxa de câmbio média de R\$ 3,7/US\$. A estimativa do crescimento do PIB em 2021 é de 2,6% para 2021 e 2,5% para 2022. Nesses dois anos, o IPCA se manteria em 3,7%, a taxa Selic em 8% e o câmbio em R\$ 3,8/US\$. Esses números são próximos das projeções de mercado captadas pelo Banco Central.
- 2. Metas Fiscais - Análise Econômica:** para 2020, o PLDO estabelece meta de déficit primário de R\$ 124,1 bilhões para o Governo Central, frente a um déficit de R\$ 116 bilhões obtido em 2018. A meta para as estatais é de déficit primário de R\$ 3,81 bilhões e, para os entes subnacionais, de superávit primário de R\$ 9 bilhões, resultando em meta de déficit primário de R\$ 118,9 bilhões para o setor público consolidado, enquanto as projeções de mercado apontam para um resultado primário em torno de R\$ 66 bilhões deficitários. A contínua redução nas projeções de crescimento do PIB para o presente exercício pode afetar essas metas. Para 2021 e 2022, as metas de déficit primário para o Governo Central são de, respectivamente, R\$ 68,5 bilhões e R\$ 31,4 bilhões. Sucessivos déficits primários levariam a dívida líquida do Governo Federal a 65,6% do PIB em 2022. O PLDO aponta projeção de dívida bruta de 80,8% em relação ao PIB em 2020.
- 3. Metas Fiscais - Análise Jurídica:** em relação ao PLDO anterior, verificam-se importantes avanços no Demonstrativo do PLDO 2020, ainda que permaneçam algumas inconsistências, se cotejados os elementos do Anexo 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. Da análise conceitual das metas fiscais para as estatais, para o Governo Federal e para o setor público consolidado, conclui-se que: i) essas metas não são exigidas pela LRF; ii) não se explicita como será promovido eventual ajuste na meta, considerando a defasagem dos dados dos demais entes federados; iii) cumpre definir mecanismos claros capazes de conduzir ao alcance dessas metas.
- 4. Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias:** conforme o Anexo de Metas Fiscais do PLDO, o saldo da margem líquida de expansão das despesas obrigatórias para o exercício de 2020 seria de R\$ 2,4 bilhões, ante a margem negativa de R\$ 3,8 bilhões constante do PLDO anterior.
- 5. Anexo de Metas e Prioridades:** o PLDO 2020 prevê que, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades, as prioridades e metas da administração pública federal serão estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2020-2023, cujo projeto deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31/08/2019, procedimento adotado no último PLDO encaminhados em ano de encerramento do PPA.
- 6. Regra de Ouro:** pelo segundo ano consecutivo, o Poder Executivo incluiu dispositivo no PLDO que permite a elaboração da proposta orçamentária com a inclusão de receitas de operação de crédito e despesas correntes, projetadas em R\$ 264,9 bilhões para 2020, condicionadas à aprovação de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional, em conformidade com o art. 167, inciso III, da Constituição. Como ajuste ao modo de elaboração do orçamento por parte do Poder Executivo, propõe-se que as projeções dessas receitas e despesas sejam consideradas no PLOA 2020, de modo destacado, exclusivamente para fins de demonstração da observância do teto de gastos da União, da regra de ouro e da meta de resultado primário. Contudo, as projeções não devem ser consideradas nos montantes da estimativa da receita e da fixação da despesa. Destaque-se que não se identifica solução técnica ou jurídica incontestável

para o problema do descumprimento da regra de ouro. Somente alteração constitucional permitiria viabilizar juridicamente o encaminhamento de um PLOA e a aprovação de uma LOA com operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital.

- 7. Novo Regime Fiscal:** em relação aos montantes programados no PLOA 2019, estima-se no PLDO 2020 uma expansão dos gastos primários da ordem de R\$ 46 bilhões. Ao Poder Executivo caberia uma expansão de R\$ 47,4 bilhões, pois se beneficiará do fim da possibilidade de compensar o excesso de gastos dos demais Poderes e Órgãos. O Legislativo possui margem para expansão de R\$ 139 milhões, ao passo que o MPU tem possibilidade de expansão de R\$ 76 milhões. Por outro lado, o Poder Judiciário deve reduzir seus gastos sujeitos ao teto em R\$ 1,6 bilhão, e a DPU, no montante de R\$ 28,7 milhões.
- 8. Orçamento Impositivo:** o PLDO 2020 propõe que o PLOA 2020 deverá conter reservas para atendimento das emendas individuais corrigidas pelo IPCA, conforme o NRF. Quanto às emendas de bancada estadual, o PLDO 2020 propõe redução comparativamente ao montante atual, pois desconta os recursos para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Assim, o montante para as emendas de bancada seria de R\$ 3,0 bilhões. Com a aprovação da PEC 34/2019, o montante alcança R\$ 6,8 bilhões na LOA 2020.
- 9. Transferências:** diferentemente da LDO 2019, que estabelece o valor mínimo de R\$ 100 mil para transferências, o PLDO 2020 dispõe que os valores mínimos serão fixados por ato do Poder Executivo Federal. Os valores relativos a tarifas de serviços da mandatária correspondentes aos serviços para operacionalização da execução dos projetos comporão o valor das transferências da União.
- 10. Execução Provisória:** ao contrário das limitações postas na LDO vigente, o PLDO 2020 permite a execução provisória da quase totalidade das programações do PLOA 2020 (art. 55).
- 11. Despesas com pessoal e benefícios:** a concessão de vantagens e o aumento de remuneração ficam restritos aos militares e aos seus pensionistas.
- 12. Salário Mínimo:** o valor do salário mínimo previsto para 2020, de R\$ 1.040,00 (mil e quarenta reais), resulta apenas da correção do valor atual pela inflação projetada para 2019, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Importante salientar que o valor do salário mínimo previsto nos anexos da LDO é mera estimativa, sendo necessária a sua fixação em lei específica.
- 13. Transparência:** o PLDO 2020 preservou os principais itens elencados de exercícios anteriores, ainda que não tenha trazido a previsão do painel informatizado para consulta de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com seus recursos orçamentários, incluídos todos os orçamentos de que trata o art. 165, § 5º, da Constituição.

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 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 quanto possível da realidade.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLDO 2020, comparados com as estimativas de mercado disponíveis fornecidas pelo Banco Central¹:

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos – 2019-2022

Parâmetro	2019		2020		2021		2022	
	Aval. 2º Bimestre	Mercado	PLDO 2020	Mercado	PLDO 2020	Mercado	PLDO 2020	Mercado
Crescimento real do PIB (%)	1,6	1,13	2,7	2,50	2,6	2,50	2,5	2,50
Taxa Selic – média (% a.a.)	6,5	6,50	7,5	6,74	8,0	7,59	8,0	8,00
IPCA acumulado (%)	4,1	4,04	4,0	4,00	3,7	3,75	3,7	3,75
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	3,7	3,75	3,7	3,79	3,8	3,83	3,8	3,90

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 2º Bimestre/2019;¹ Sistema de expectativas de mercado - mediana. Acesso em 5/6 (medianas).

Para 2019, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre, é de crescimento do PIB de 1,6%. Tal valor era estimado, no relatório anterior, em 2,2%. Por sua vez, o Relatório Focus de 31 de maio traz expectativa de alta de 1,13%, em queda há 14 semanas.

Para 2020, o PLDO estima crescimento do PIB de 2,7%. No momento, as expectativas do mercado apontam para um crescimento de 2,5%, conforme as últimas seis medições do Relatório Focus. Esse crescimento está pautado em um processo de consolidação fiscal e uma agenda de reformas microeconômicas, com foco em aumento de produtividade e melhoria do ambiente de negócios.

Em 2018, o PIB cresceu 1,1%, atingindo R\$ 6,8 trilhões em valores correntes, segundo os números do IBGE. O PIB per capita variou 0,3% em termos reais, alcançando R\$ 32.747 ao ano. Pelo lado da oferta, houve um avanço do setor de serviços de 1,3%, acompanhado por um avanço na atividade industrial de 0,6%, depois de 4 anos de retração. Já o agronegócio, que contribui fortemente com o crescimento em 2017, manteve-se praticamente estável.

¹ Dados retirados do Relatório de Avaliação de Receitas e despesas do 2º bimestre/ 2019 e Sistema de Expectativas do Banco Central.

Do lado da demanda, a despesa de consumo das famílias aumentou 1,9% em relação ao ano precedente, enquanto os gastos do governo permaneceram estáveis, coerentemente com o teto de gastos. As despesas com formação bruta de capital fixo, um indicativo do nível de investimentos, por sua vez, mostraram crescimento de 4,1%, em 2018, depois de haver recuado 1,8% em 2017. Compõe o cenário, a taxa de investimento, em 2018, que foi de 15,8% do PIB, frente a 15,6%, em 2017, ainda distante do patamar de 21% do PIB alcançado em 2013,

Quanto ao setor externo, as exportações de bens e serviços em 2018 aumentaram em 4,1% em comparação com 2017 enquanto as importações aumentaram 8,5% no período. Ainda assim, o efeito combinado dos aumentos das exportações e das importações redundou em um saldo da balança comercial em 2018 de US\$ 58,3 bilhões, o segundo maior saldo da série histórica, inferior apenas ao medido em 2017 de US\$ 67 bilhões.

Com relação à inflação, os números convergem. Para a variação do IPCA acumulado de 2020, o Governo espera entre 4% (PLDO 2020) e 4,1% (Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 2º bimestre), ao passo que o mercado trabalha com 4%.

Quanto à taxa Selic média, os números divergem inicialmente, convergindo em 2022. Enquanto o mercado prevê aumento gradual da taxa, chegando a 7,5% apenas em 2021, o Poder Executivo a prevê neste patamar já em 2020, alcançando 8% a.a. até 2022. A expectativa de estabilização da Selic, nos próximos anos, no patamar de 8% ao ano, é consistente com a expectativa 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.

Para a taxa de câmbio média, em 2020, as taxas previstas são próximas; o PLDO projeta R\$ 3,7 por US\$, e o mercado, R\$ 3,79, devido à recente flutuação no mercado externo. O mercado prevê o real um pouco mais depreciado em relação ao dólar, comparado às estimativas contidas neste PLDO, chegando a 3,90 ao fim de 2022.

De modo geral, há pouca divergência entre os parâmetros utilizados nas projeções e cálculos das metas fiscais para o período de 2020 a 2022, em comparação com as expectativas de mercado, conforme se depreende 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.

O art. 2º do PLDO 2020, a exemplo de exercícios anteriores, estabelece apenas a meta de resultado primário para o exercício seguinte. O número corresponde a um déficit primário de R\$ 118,91 bilhões para o setor público consolidado não financeiro, decomposta da seguinte forma, como mostra a Tabela 2:

- a) déficit de R\$ 124,1 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Governo Central);

- b) déficit de R\$ 3,81 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais), desconsiderando os Grupos Petrobras e Eletrobras; e
c) superávit de R\$ 9 bilhões para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Tabela 2 - Cenário Fiscal 2018-2022

ESFERA DE GOVERNO	2018		2019		2020		2021		2022	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
RESULTADO PRIMÁRIO										
Governo Central	(116,17)	(1,70)	(139,00)	(1,90)	(124,10)	(1,58)	(65,80)	(0,81)	(31,40)	(0,35)
Estatais Federais	3,47	0,05	(3,50)	(0,05)	(3,81)	(0,05)	(4,04)	(0,05)	(4,24)	(0,05)
Estados, DF e Municípios	4,44	0,07	10,50	0,14	9,00	0,11	7,25	0,09	5,30	0,06
Setor Público não Financeiro	(108,26)	(1,59)	(132,00)	(1,81)	(118,91)	(1,51)	(65,29)	(0,77)	(30,34)	(0,33)
SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO										
Resultado Nominal	487,44	7,14	–	–	–	7,16	–	6,56	–	6,43
Dívida Líquida ⁽¹⁾	3.695,84	54,13	–	58,30	–	61,25	–	63,58	–	65,58
Dívida Bruta do Governo Geral ⁽²⁾	5.271,98	77,22	–	79,00	–	80,20	–	80,93	–	81,62

Fonte: Banco Central; LDO 2019; PLDO 2020. Elaboração dos autores.

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

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

De acordo com o PLDO 2020, o governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social) terá déficit primário de R\$ 124,1 bilhões, correspondente a 1,58% do PIB, R\$ 14,9 bilhões menor que o estipulado para 2019, porém acima do que foi obtido em 2018. No PLDO 2019, as hipóteses eram mais otimistas para 2020: previa-se déficit de R\$ 110 bilhões para o governo central, equivalente a 1,36% do PIB.

As estatais federais devem apresentar resultado negativo de R\$ 3,8 bilhões em 2020. Em 2018, houve superávit de R\$ 3,5 bilhões em 2018, e, em 2019, há previsão de déficit de R\$ 3,5 bilhões (no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre, consta previsão atualizada de superávit de R\$ 997 milhões para 2019).

O projeto de LDO continua facultando à União compensar eventual insuficiência do esforço fiscal dos governos subnacionais², dos quais se espera a geração de superávit primário de R\$ 9 bilhões em 2020, pouco acima do seu desempenho recente.

Depois de dois anos de recessão seguidos por três anos de recuperação modesta, estima-se crescimento da economia de 2,7% em 2020. Ainda assim, pelo sétimo ano seguido, prevê-se resultado primário negativo, o que contribui para contínua elevação do endividamento bruto, que passará de 77,2% em 2018 para 80,2% do PIB em 2020. A dívida líquida crescerá mais, de 54,13% em 2018 para 61,25% em 2020.

² Art. 2º, § 3º: “Poderá haver, durante a execução orçamentária de 2020, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais de que trata o art. 10, caput, inciso VI, e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”

O Anexo IV.1 prevê redução significativa do déficit primário em 2021 e 2022, sem expectativas, contudo, de se produzir superávit no presente mandato presidencial.

Contribui para a previsão de resultado negativo para 2020 o déficit global previsto para os regimes de previdência, estimado em R\$ 315,8 bilhões, sem contar a inatividade remunerada dos militares, divididos da seguinte forma:

- R\$ 237,0 bilhões para o Regime Geral da Previdência Social;
- R\$ 64 bilhões (sem reposição de servidores) para o Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos Federais Cíveis; e
- R\$ 14,8 bilhões para as pensões dos militares.

Os gastos previdenciários e assistenciais estão ajustados em função do salário mínimo, que deverá sofrer correção apenas pela inflação.

O PLDO contempla autorização para reajuste de remuneração com pessoal militar (art. 93, inciso IV), mas não inclui seus efeitos na despesa. A esse respeito, o PL 1.645/2019 apresenta para 2020 elevação estimada de despesa com pessoal decorrente de suas alterações no montante de R\$ 4,73 bilhões e, em contrapartida, um aumento de receita de R\$ 5,5 bilhões, trazendo efeito positivo para a arrecadação em 2020.

Do lado da receita, as estimativas são muito conservadoras, admitindo-se que crescerão abaixo do PIB no próximo triênio. Não há qualquer medida de esforço adicional na arrecadação, seja por meio de criação ou majoração de tributos, recebimentos extraordinários ou mesmo novas concessões públicas e privatizações.

O PLDO faz previsões, igualmente indicativas, do resultado nominal e do estoque da dívida pública em fins de período, tanto para a União quanto para o setor público consolidado. No cenário apresentado, mesmo diante de crescimento médio de 2,6% do PIB no triênio, redução do déficit primário e elevação moderada dos juros, tanto a dívida líquida quanto a dívida bruta continuarão em alta e chegarão em 2022 a 65,58% e 81,62%, respectivamente.

A Tabela 3 apresenta as metas propostas no Anexo de Metas Fiscais para 2020, em valores correntes e em percentual do PIB comparadas com os números para 2019 constantes no Anexo IV deste Projeto.

Tabela 3 - Variáveis fiscais para 2020 em comparação com 2019

Item	2019		2020	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária	1.273,5	17,42	1.351,9	17,17
II. Despesa Primária	1.412,5	19,32	1.476,0	18,74
III. Resultado Primário Governo Central (I - II)	-139,0	-1,90	-124,1	-1,58
IV. Resultado Primário Empresas Estatais Federais	-3,5	-0,05	-3,8	-0,05
V. Resultado Primário Governo Federal (III + IV)	-142,5	-1,95	-127,9	-1,89

Fonte: PLDO 2020, Anexo IV.

Como proporção do PIB, projeta-se queda tanto da receita primária (0,25 ponto percentual) como da despesa primária (0,58 ponto percentual), o que possibilitará a redução do déficit primário do Governo Central, considerando-se a meta vigente e a proposta para 2020.

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 LRF³ e são detalhados no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF,⁴ elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Esta seção analisa aspectos da compatibilidade das metas fiscais constantes do PLDO 2020 com esses normativos.⁵

1.3.1 Demonstrativo de metas fiscais

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

Figura 1 – Anexo de Metas Fiscais – 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>

³ 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;

⁴ Atualmente em sua 10ª edição, instituída pela Portaria STN/MF nº 286, de 7 de maio de 2019. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/777476/Manual+de+Demonstrativos+Fiscais+-+MDF+10%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/a7de0c10-15aa-4eab-9c18-91931d4d069d> (válido para 2020). Acesso em 15/05/2019.

⁵ A Lei nº 10.028/2000 considera infração administrativa a propositura de lei de diretrizes orçamentárias que não contenha as metas fiscais na forma da lei.

Verificam-se importantes avanços no Demonstrativo do PLDO 2020 diante de edições passadas,^{6,7} em especial quanto à apresentação:

- a) da memória de cálculo das metas de receitas e despesas primárias, detalhando sua composição em grandes agregados;
- b) da metodologia de cálculo de cada um desses grandes agregados, destacando seus principais componentes e trazendo breves comentários sobre montantes e projeções.

No entanto, cotejando o Anexo de Metas Fiscais constante do PLDO 2020 com o modelo definido no MDF, ainda se verificam as seguintes ausências de definição:

- a) das metas de “Receita Total”, “Despesa Total”, “Dívida Pública Consolidada” e “Dívida Consolidada Líquida”,⁸ além daquelas relacionadas a PPPs (Parcerias Público-Privadas);
- b) das metas em termos de percentual da Receita Corrente Líquida – RCL.

Além disso, o demonstrativo não apresenta as metas em formato distinto do estipulado: as metas encontram-se mescladas com informações de memória de cálculo, não se distinguindo claramente de projeções fiscais que subsidiaram sua definição. Nesse particular, houve retrocesso em relação ao formato empregado há muitos anos, em que todas as metas eram apresentadas em um único quadro e sem interferência de informações acessórias.

1.3.2 Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

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

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

<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>	% PIB	% RCL	Metas Realizadas em <Ano-2>	% PIB	% RCL	Variação	
	(a)			(b)			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/mm/aaaa> e hora de emissão <hh e mm>

⁶ Quando do exame da LDO no exercício anterior, a Nota Técnica das Consultorias apontou várias sugestões e requisitos acerca do atendimento do Demonstrativo de Metas Fiscais do PLDO 2019.

⁷ A análise crítica acerca da forma como são apresentadas as metas fiscais constaram da Nota Técnica Conjunta nº 1/2018 – Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?d-m=7740354&ts=1555360072566&disposition=inline> (pp. 13-15).

⁸ Constam do PLDO projeções para “Dívida Líquida do Setor Público” e “Dívida Bruta do Governo Geral”. Tais variáveis, no entanto, se referem a agregados da dívida da União e dos entes subnacionais, enquanto as metas exigidas se referem apenas à dívida do próprio ente (no caso, apenas à dívida da União).

Nesse ponto também se verificam avanços no PLDO 2020 (Anexo IV.12). Em especial, a avaliação apresenta o cumprimento de diversas metas fiscais que não constavam da avaliação apresentada no PLDO 2019, como receita primária, despesa primária, resultado nominal e montante da dívida líquida. No entanto, cotejando o referido demonstrativo com o modelo do MDF, verificam-se ainda as seguintes ausências:

- a) definição das metas previstas e realizadas em termos da RCL;
- b) apresentação da variação (em valor e em percentual) entre as metas previstas e realizadas.

Além disso, o demonstrativo não evidencia os motivos de o resultado primário de 2018 ter ficado mais de R\$ 40 bilhões acima da meta definida na LDO. Até 29/11/2018, o Executivo mantinha a previsão de que o resultado primário seria igual à meta estabelecida na LDO (déficit de R\$ 159 bilhões). No encerramento do exercício, no entanto, apurou-se déficit de R\$ 116,2 bilhões.

Ainda que positivo, por ter sido apresentado menor déficit primário, faltou justificativa adequada no Anexo de Metas Fiscais. Não ficam claros os motivos para a discrepância, nem quais medidas estão sendo tomadas para aperfeiçoar os processos de gestão orçamentária e financeira. Faz-se necessário aperfeiçoar a transparência dos instrumentos de gestão fiscal para minimizar o nível de incerteza para a execução do plano de trabalho dos diversos órgãos e, principalmente, para a sociedade.

1.3.3 Metas fiscais para as empresas estatais e para o Governo Federal

Há, ao todo, cinco tipos de metas de resultado primário referidos no PLDO 2020: para o setor público consolidado não financeiro; para o Governo Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União); para as empresas estatais federais (“Programa de Dispendios Globais” - PDG, excluindo os grupos Petrobras e Eletrobras); para o Governo Federal; e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A soma das metas para o Governo Central e para o PDG resulta em uma terceira, denominada de “resultado primário do Governo Federal” (Anexo IV.1, Tabela 4, item B, do PLDO).

Em tempo, cabe esclarecer que a LRF não estende suas disposições às “empresas estatais não dependentes”.⁹ As metas fiscais constantes da LDO por exigência da LRF circunscrevem-se aos órgãos, entidades e estatais dependentes.¹⁰ Portanto, a presença no PLDO 2020 de metas para estatais não dependentes (PDG e Governo Federal) deve-se mais ao exercício do papel de ente controlador, por parte da União, do que por exigência legal.

Isso posto, as metas relativas a estatais não dependentes possuem natureza jurídica distinta das demais. São “metas adicionais”, definidas autonomamente pela LDO – embora pudessem ser fixadas em outro instrumento jurídico –, que podem ser entendidas como instrumento de transparência a

⁹ 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. 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)

¹⁰ 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).

respeito da demanda estatal por recursos privados. Já as metas concernentes ao Governo Central são requeridas pela LRF e precisam ser estabelecidas na LDO.

Avalia-se não caber compensação entre as metas do Governo Central e das empresas estatais, ao menos numa das formas sinalizadas no § 3º do art. 2º do projeto. Na atual redação, o déficit primário do Governo Central poderia ser ampliado caso o déficit das estatais ficasse abaixo da meta. Tal possibilidade fragilizaria o atingimento da meta de resultado primário do Governo Central. Por outro lado, conforme o mesmo dispositivo, a meta do Governo Central poderia se tornar mais exigente, de modo a compensar deficiências nos resultados das estatais.

Uma vez estipuladas essas metas adicionais, no entanto, seria necessário indicar mecanismos voltados a seu monitoramento e alcance, o que não consta do texto do PLDO.

1.3.4 Metas fiscais para o setor público consolidado

O PLDO 2020 também define meta de resultado primário para o “setor público consolidado não-financeiro”, composta de outras três:

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

Analisando os componentes dessa meta, 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.

A estimativa de superávit primário para esses entes constante do PLDO 2020, de R\$ 9,0 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.

Aqui, mais uma vez, surge a questão da possibilidade de compensação entre metas, prevista no § 3º do art. 2º do PLDO 2020. 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.

Uma vez estipulada essa meta adicional, no entanto, faz-se 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.

Por final, a redação do caput do art. 2º do PLDO 2020 assim dispõe:

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 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\$ 118.910.000.000,00 (cento e dezoito bilhões novecentos e dez milhões de reais), sendo R\$ 124.100.000.000,00 (cento e vinte e quatro bilhões e cem milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e

da Seguridade Social da União e R\$ 3.810.000.000,00 (três bilhões oitocentos e dez milhões de reais) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.

Adicionalmente, o § 3º do art. 2º prevê a possibilidade de, durante a execução orçamentária de 2020, haver compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o PDG e para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Com isso, a União compromete-se não apenas com a meta para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, mas com a do setor público consolidado, pelo que prevê a possibilidade de compensar sua meta com a do PDG e a dos demais entes. Não fica claro como será promovido eventual ajuste na meta, considerando a defasagem dos dados dos demais entes da federação. Ademais, ainda que a meta da execução possa em tese sofrer ajustes, o fato é que 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, inciso I, da LRF, deve ser demonstrada em anexo específico do PLOA. Necessário, portanto, elaborar nova redação para o dispositivo que supere esse problema.

1.4 ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2020 (Anexo V) avalia os riscos para a realização das metas fiscais e informa as providências pertinentes a sua gestão, considerando a avaliação de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública, além de descrever riscos não incorporados na análise macroeconômica e o processo de gestão de riscos.

A avaliação de risco relativa 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 remete aos eventos que impactam diretamente os parâmetros macroeconômicos projetados para a elaboração do cenário base contido na Lei Orçamentária Anual (LOA). No outro, o impacto fiscal ocorre de forma direta em receitas e despesas do cenário base, sem necessariamente afetar 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 juros 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 macroeconômico. A Tabela 4 informa os efeitos das variações de alguns desses parâmetros na previsão de receitas.

Tabela 4 - Reação da Receita Administrada pela RFB (2020) - Variação de 1 ponto percentual nos principais parâmetros

Parâmetro	Demais Administradas	Receita Previdenciária
PIB	0,64%	0,13%
Inflação (IER)*	0,61%	0,13%
Câmbio	0,10%	—
Massa Salarial	0,06%	0,80%
Juros (Over)	0,03%	—

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais, PLDO 2020, p. 13.

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

A intensidade da reação da receita às variáveis selecionadas pouco difere do estimado no PLDO 2019. 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, ao passo que a menor se dá 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.

A variação de um ponto percentual da taxa de crescimento do PIB altera em 0,64% as receitas administradas não previdenciárias (R\$ 6,6 bilhões) e em 0,13% as receitas previdenciárias, totalizando o risco fiscal de cerca de R\$ 7,1 bilhões. Já o efeito do choque de 1 p.p. na inflação tem o mesmo impacto nas receitas previdenciárias, de 0,13%, e de 0,61% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,8 bilhões. Esse mesmo choque na massa salarial traria um impacto de 0,80% na receita previdenciária e 0,06% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 4,1 bilhões.

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

O PLDO prevê reajuste do salário mínimo de R\$ 998,00 para R\$ 1.040,00. Cada R\$ 1,00 de aumento no salário mínimo resultaria em despesa líquida adicional de R\$ 298,2 milhões, no exercício de 2020, sendo R\$ 245,0 milhões apenas no RGPS. Um aumento de 0,1% no INPC aumentaria em R\$ 689,1 milhões a despesa.

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 ponto percentual no crescimento real do PIB, no resultado primário e na Selic, mantidos ao longo de 2020, provocariam aumentos de cerca de 1,1%, 2,0% e 0,7% na DLSP e de 1,6%, 2,0% e 0,6% na DBGG, respectivamente, conforme consta da Tabela 5.

Tabela 5 - Previsões de Sensibilidade da dívida a choques de 1 p.p. nas variáveis macroeconômicas (2019-2021)

Variável Macroeconômica	DLSP			DBGG		
	2019	2019	2020	2021	2020	2021
PIB	0,5%	1,1%	1,8%	0,8%	1,6%	2,4%
Primário/PIB	1,0%	2,0%	3,0%	1,0%	2,0%	3,0%
SELIC	0,2%	0,7%	1,2%	0,2%	0,6%	1,2%
Choques combinados	1,7%	3,8%	6,2%	2,0%	4,3%	6,7%

Fonte: Tabela 12, p. 20, do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2020.

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

Dentre os riscos legais para a gestão da Dívida Pública Federal, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, discutido em seção específica desta Nota Técnica. As projeções apontam que, dado o cenário fiscal esperado, haverá necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital para os próximos anos, sendo prevista insuficiência de R\$ 264,9 bilhões em 2020.

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

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

De acordo com o Anexo, as demandas judiciais somadas alcançam o montante de R\$ 1.528 bilhões, representando elevação de 27,9% em relação ao número publicado no PLDO 2019. Esse montante corresponde a 113% da despesa primária total realizada em 2018, em contraste com os percentuais de 93,4%, 70,8% e 48,5% em 2017, 2016 e 2015, respectivamente. O incremento se deve principalmente à elevação no montante das demandas judiciais de natureza tributária.

Essas demandas apresentam um valor total estimado de perda de ações de risco possível. As ações de risco provável não constam daquele documento, uma vez que contam com o devido provisionamento no balanço geral da União. A mudança dos critérios de classificação de riscos, promovida pela Portaria AGU nº 318/2018, levou à reclassificação de parcela significativa dos processos antes identificados como de risco provável para risco possível. Reflexo dessa alteração é percebida na elevação do estoque das ações objeto do Anexo.

Os valores realizados de pagamentos associados à execução de demandas judiciais contra a União também têm apresentado elevação nos últimos anos. Em 2018, os valores pagos decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 35,2 bilhões, correspondentes a

2,8% da despesa primária total. Nos anos de 2017, 2016 e 2015 essa proporção foi de 2,6%, 2,6% e 2,2%, respectivamente.

Sobre as Operações de Seguro de Crédito à Exportação – SCE, ao amparo do Fundo de Garantia às Exportações – FGE, nos últimos anos, o Anexo de Riscos Fiscais, ao tratar do FGE, relacionou as operações do SCE segundo a situação de “aprovada”, “concretizada” e “notificada”, somando os valores ao final. Assim, a informação, na forma apresentada até então, indicava que os passivos contingentes do FGE se acumulavam de forma contínua desde 2004. No entanto, muitas dessas operações foram concluídas, ou seja, houve o transcurso do prazo do crédito sem a necessidade de acionamento do Fundo. Outras operações foram canceladas antes de serem concretizadas. Consequentemente, esses casos não estão mais abarcados pela cobertura do SCE, e, por conseguinte, não representam risco de acionamento do FGE.

Por fim, o Anexo traz em item específico os riscos referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), regido pela Lei 10.260/2001, que tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior. A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, indicador que é monitorado mensalmente. O valor da exposição relativa às operações do Fies, em 31/12/2018, de acordo com o Anexo, era de R\$ 98,9 bilhões, dos quais R\$ 95,8 bilhões se referiam a contratos formalizados a partir de 2010.

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 margem de expansão como instrumento de limitação à criação ou aumento de despesas obrigatórias, ao qual cabe mitigar o agravamento do engessamento fiscal, ao inibir comprometimento ainda maior do orçamento.

Gastos obrigatórios, diferentemente dos discricionários, não se sujeitam à limitação de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento), pois decorrem de determinação legal. De acordo com a LRF, quando da aprovação de norma que envolva criação ou aumento de despesa corrente obrigatória, deve o proponente apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e indicar a correspondente compensação, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de despesa. Trata-se de indicar compensação específica como requisito para aprovação de determinada proposição.

Além dessa compensação, pode-se considerar a possibilidade de se ampliar ou não despesas correntes obrigatórias, tendo como referência o demonstrativo da margem de expansão que acompanha a LDO (art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF). O referido demonstrativo considera que a diferença positiva entre as projeções do crescimento permanente das receitas e despesas primárias obrigatórias pode ser utilizada como indicativo de eventual margem de aumento de despesas dessa natureza.

Ou seja, se o aumento permanente da receita esperada for maior que o crescimento vegetativo da despesa obrigatória, pode-se aumentar ou criar despesas obrigatórias. Quando da elaboração da proposta orçamentária, a margem de expansão positiva poderia se traduzir em reserva orçamentária

para compensação de proposições legislativas, nos termos do art. 17 da LRF. Ao contrário, se as projeções indicarem margem negativa, não haveria possibilidade de ampliar gastos obrigatórios.

Ocorre que, com o advento do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, foi estabelecido limite individualizado de despesas primárias (abrangendo obrigatórias e discricionárias) por Poder e órgão. Em função desse limite, eventual margem de expansão deverá ser compatibilizada com o teto. Caso as dotações autorizadas no orçamento estejam no limite do NRF, novas despesas primárias obrigatórias somente podem ser autorizadas mediante anulação de outras despesas também primárias.

Para o exercício de 2020, de acordo com o Anexo IV.2 do PLDO, estima-se aumento permanente da receita decorrente do crescimento da atividade econômica no montante de R\$ 40,3 bilhões. Já o efeito na receita proveniente de alterações na legislação, tais como mudança de alíquotas e base de cálculo de tributos, deve reduzir o montante em R\$ 142,0 milhões. Desse modo, o aumento permanente das receitas, descontados ainda valores referentes à repartição tributária com entes da federação (R\$ 9,0 bilhões), é estimado em R\$ 31,1 bilhões.

Quanto às despesas permanentes de caráter obrigatório com impacto em 2020, estima-se aumento de R\$ 28,9 bilhões, fundamentado na legislação vigente. O principal fator para tanto é o crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Foi contabilizada, ainda, redução permanente de despesa de R\$ 215,0 milhões (decréscimo vegetativo dos benefícios da “Renda Mensal Vitalícia”).

Dessa maneira, o saldo da margem de expansão foi estimado em R\$ 2,4 bilhões, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 6 – Margem Líquida de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

R\$ milhões

Item	Valor Previsto para 2020
1. Aumento de receita permanente	40.121
1.1 Crescimento real da atividade econômica	40.263
1.2 Alterações na legislação tributária	(142)
2. Deduções da receita	9.049
3. Saldo do aumento permanente de receita (1-2)	31.072
4. Redução permanente de despesas obrigatórias	215
5. Margem bruta de expansão bruta (3+4)	31.287
6. Saldo utilizado da margem bruta	28.903
7. Margem Líquida de expansão (5-6)	2.384

Fonte: PLDO 2020

Ainda que a margem estimada seja positiva, há indicativo de que “as despesas primárias sujeitas ao NRF, a serem autorizadas no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 2020, encontrar-se-ão já nos limites fixados conforme a regra estabelecida na EC 95/2016”. Assim, em 2020, quaisquer novos aumentos de despesas primárias obrigatórias veiculados por lei, medida provisória ou ato normativo ficarão condicionados à redução permanente de outras despesas também primárias e permanentes, forma de compensação antes disciplinada no art. 17 da LRF.

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, contudo, o mandamento não foi atendido de forma consistente, o que se deve, em boa parte, à ausência de disciplina infraconstitucional da matéria.

A Constituição prevê que cabe à lei complementar (art. 165, § 9º, inciso I) dispor, entre outros tópicos, sobre a *“elaboração e organização da lei de diretrizes orçamentárias”*. No entanto, a referida lei ainda não foi aprovada, e o texto atualmente em discussão na Câmara dos Deputados (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 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 respectivas LDOs previssem prioridades e metas em forma de anexo. Nesse contexto, *“metas”* referiam-se a metas físicas a serem alcançadas pelo governo no exercício, distinguindo-se, portanto, das *“metas fiscais”* posteriormente estabelecidas em decorrência da LRF.

A partir do PLDO 2011, o governo deixou de arrolar em anexo próprio o conjunto de prioridades e metas, transferindo-as ao texto da lei e circunscrevendo-as, genérica e frequentemente, ao Programa de Aceleração do Crescimento e a medidas de superação da extrema pobreza, 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 não apresentou anexo na proposta, mas anuiu com sua inclusão por parte do Congresso, composto por programações relacionadas a emendas de bancada estadual impositivas.

Nas últimas três edições da LDO, observou-se o seguinte:

- no PLDO 2017, o Executivo encaminhou anexo de prioridades e metas com uma listagem de 14 programações, cada qual acompanhada da meta física respectiva;
- do PLDO 2018, constaram do anexo 40 programações prioritárias;
- no PLDO 2019, o anexo trouxe 23 programações prioritárias.

No âmbito do Congresso Nacional, no trâmite dos três projetos, o anexo foi significativamente expandido. Em 2017 e 2018, houve seu desdobramento em duas seções: uma com programações relacionadas a emendas de bancada estadual impositivas, e outra, relativa às demais programações prioritárias. Em 2019, as programações foram mantidas numa única seção.

Na LDO 2017, a seção de demais programações prioritárias foi quase inteiramente vetada; na LDO 2018, houve veto integral a essa seção; e, na LDO 2019, houve veto à maioria das programações inseridas pelo Congresso, com argumentação praticamente idêntica em todos os casos, nos seguintes termos:

A ampliação realizada pelo Congresso Nacional no rol dessas prioridades, mediante a inclusão de ações na forma do parágrafo único do art. 4º e da Seção II do Anexo

VII, 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.

O PLDO 2020 não enunciou de qualquer modo prioridades e metas da administração. Isso se justifica pelo fato de que, pela regra vigente (art. 35, § 2º, inciso I do ADCT), o primeiro ano de mandato presidencial coincide com o encerramento da vigência do PPA. Nessa situação, como o PPA em vigor (2016-2019) não alcança o exercício financeiro ao qual o PLDO se refere (2020), a solução apresentada pelo Executivo no art. 3º do PLDO 2020 foi a de informar que as prioridades e metas serão estabelecidas na Lei do Plano Plurianual para 2020-2023, verbis:

Art. 3º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2020, atendidas as despesas contidas na Seção I do Anexo III, e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, serão estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2020-2023.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha o projeto, o Executivo visa garantir a compatibilidade entre as peças do ciclo orçamentário, mais especificamente PPA e LDO. Repete, assim, a solução adotada nos PLDOs 2016 e 2008, último e antepenúltimo primeiro ano de mandato, respectivamente.

Nada impediria, contudo, que a questão fosse equacionada independentemente do PPA, ao menos quanto às prioridades. Tanto é que, no PLDO 2012, optou o Executivo por declarar que as prioridades e metas da administração para o exercício de 2012 correspondiam às ações relativas ao PAC e à superação da extrema pobreza.

Vale notar que, independentemente do PPA, há outros vetores de orientação estratégica da ação governamental. Como exemplo, a prioridade de superação da extrema pobreza, que constou no PLDO 2012, fundamenta-se no art. 3º, inciso III, da Constituição, que declara a erradicação da pobreza entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. No plano infraconstitucional, há de se considerar, ainda, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sob o domínio da União, a exemplo do Plano Nacional de Educação (PNE), que por exigência da própria Constituição (art. 214) é de vigência decenal.

De todo modo, a remissão de metas e prioridades ao PPA, em primeiro ano de mandato, é compreensível em termos gerenciais, em vista do início do processo de elaboração de novo plano plurianual. Com isso, a definição antecipada de metas, já na LDO, pode-se mostrar precipitada, cabendo registrar que a data limite para envio do projeto de lei do PPA coincide com a data de envio do PLOA.

Independentemente de não se ter anexo de prioridades e metas, reitera-se a importância, no contexto da atividade de planejamento governamental, da prescrição contida no art. 45 da LRF, de que a lei orçamentária não inclua projetos novos enquanto não forem adequadamente atendidos aqueles “em andamento” e contempladas as despesas de “conservação do patrimônio público”, nos termos em que dispuser a LDO.

Segundo o art. 18, § 1º, do PLDO 2020, devem ser entendidos como projetos “em andamento” aqueles cuja execução financeira, até 30 de junho de 2019, ultrapasse 20% do custo total estimado. Não há, porém, qualquer estimativa financeira nesse sentido. O projeto é silente, ademais, no que tange ao conceito de despesas com “conservação do patrimônio público”. Essa lacuna normativa abre espaços para 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 da LRF, verbis:

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

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

O relatório requerido pelo parágrafo único do comando legal supracitado não foi enviado ao Poder Legislativo, o que compromete a participação deste 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 LRF.

Em acréscimo a essas medidas de curto prazo, também seriam de grande valia 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 internacionais.¹¹

¹¹ 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. Nos orçamentos plurianuais de infraestrutura do país, com efeito, informa-se quanto é destinado ao desenvolvimento do sistema de transporte e quanto é alocado 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

O art. 167, inciso III, da Constituição estabelece como limite para a realização de operações de crédito, em cada exercício financeiro, o montante das despesas de capital, que compreendem investimentos, inversões financeiras¹² e amortização da dívida.

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

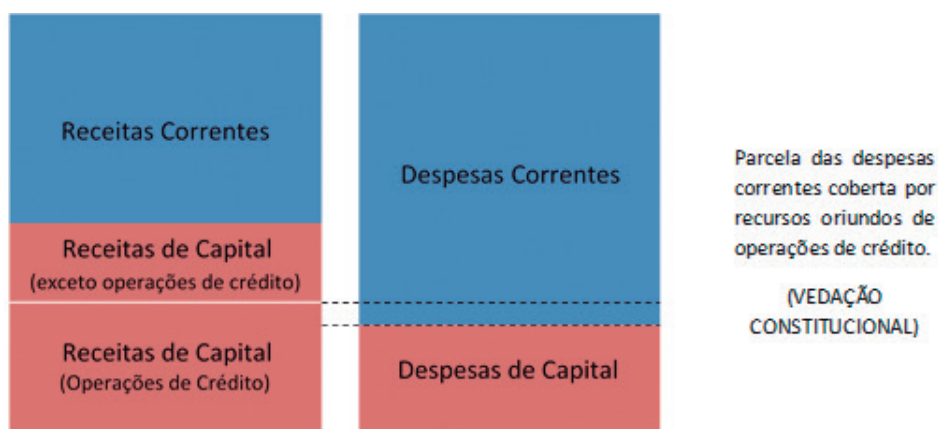
Art. 167 – São vedados:

(...)

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;

Ao vedar que as operações de crédito sejam superiores às despesas de capital, a Constituição proíbe que se recorra ao aumento da dívida pública para o financiamento das despesas correntes.¹³ A Figura 3 ilustra essa situação anômala.

Figura 3 - Regra de Ouro e Equilíbrio do Orçamento Corrente



¹² Segundo a Lei nº 4.320/1964, inversões financeiras (GND 5) abrangem aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aumento de capital de empresas e concessão de empréstimos e financiamentos.

¹³ Pessoal e encargos sociais (GND 1), juros e encargos da dívida (GND 2) e outras despesas correntes (GND 3), as quais abrangem o funcionamento dos órgãos e entidades (exceto pessoal e encargos sociais), subsídios, benefícios previdenciários e assistenciais, transferências aos setores público e privado etc. Não existe vedação para o pagamento de despesas correntes com recursos oriundos de operações de crédito, desde que o montante das operações realizadas no exercício financeiro não ultrapasse o limite estabelecido pelo art. 167, inciso III, da Constituição.

O cumprimento da regra de ouro deve ser verificado em três momentos: (i) elaboração do projeto de lei orçamentária; (ii) aprovação e publicação da respectiva lei; e (iii) execução orçamentária.¹⁴ Ainda que o comando constitucional baste à conclusão de que a regra de ouro deve ser observada no projeto e na lei orçamentária, duas normas reiteram esse entendimento. Assim determina a LRF, no § 2º de seu art. 12:¹⁵

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 dispõe:

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

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

Como dito, o limite constitucional para realização de operações de crédito não é norma incontornável. De fato, o próprio inciso III do art. 167 da Constituição permite que possa ser ultrapassado, desde que sejam observadas determinadas condições:

- d) a ressalva só pode ser aprovada após a publicação do orçamento, não se aplicando quando da elaboração ou apreciação do projeto de lei orçamentária;
- e) as operações de crédito excedentes e as despesas correntes por elas suportadas devem ser autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa;
- f) deve haver aprovação da maioria absoluta do Congresso Nacional.¹⁶

Somente quando atendidas todas essas condições, é possível que o orçamento, alterado pelos créditos adicionais aprovados, contenha autorização para realizar operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital.

¹⁴ Registre-se que há diferenças nos procedimentos de verificação da regra de ouro, que não é objeto desta nota técnica:

a) na elaboração/aprovação dos orçamentos, o entendimento prevalecente no meio técnico não admite que as estimativas referentes aos saldos de exercícios anteriores sejam consideradas como fontes que possam suportar as despesas, o que aumenta a necessidade de se incluir estimativas de operações de crédito (no exercício financeiro, saldos de exercícios financeiros podem substituir as operações de crédito autorizadas na lei orçamentária); e

b) na execução orçamentária, com fundamento no art. 6º, § 4º, da Resolução/SF nº 48/2007, parte das operações de crédito realizadas no exercício financeiro pode não ser computada para fins de verificação da regra de ouro, quando efetuada no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal e a despesa a que visa ocorrer somente no exercício subsequente; enquanto não aplicado nas despesas correspondentes, os recursos constituem um “colchão de liquidez” (essa situação, que não é considerada na elaboração/aprovação dos orçamentos, aparentemente conflita com o disposto no art. 32, § 3º, da LRF, o qual determina que, para fins do atendimento da regra de ouro, deve ser considerado o total dos recursos de operações de crédito ingressados no exercício).

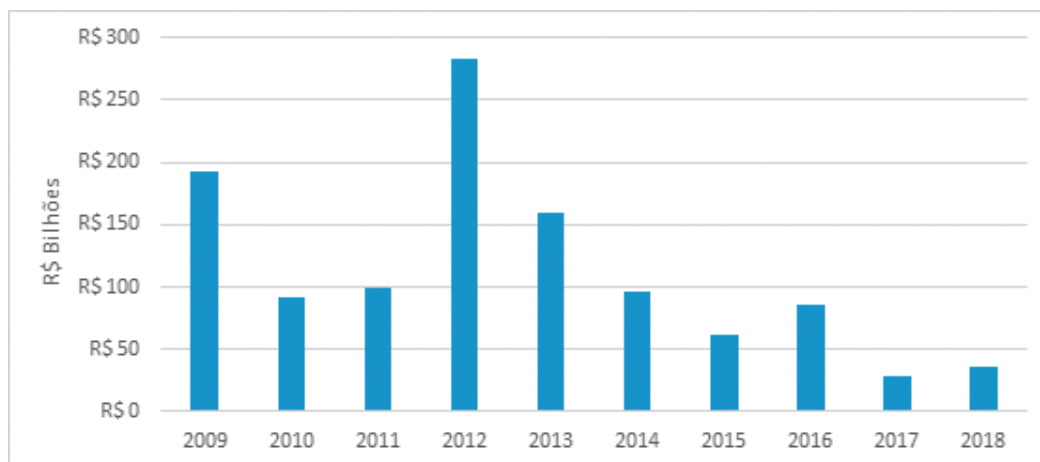
¹⁵ O STF, na ADI 2.238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme o inciso III do art. 167 da Constituição, explicitando que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (cfe. Abraham, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 142.)

¹⁶ Essa condição implica aprovação por maioria absoluta tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

3.1 CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO NOS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS

A margem com que a regra de ouro vinha sendo cumprida – caso em que o montante das despesas de capital supera o das operações de crédito – se estreitou nos últimos exercícios, como pode ser verificado no Gráfico 1. Essa margem caiu de R\$ 283,6 bilhões em 2012 para R\$ 35,8 bilhões em 2018.

Gráfico 1 - Margem de Cumprimento da Regra de Ouro



Fonte: Tesouro Transparente/Secretaria do Tesouro Nacional.¹⁷ Elaboração própria.

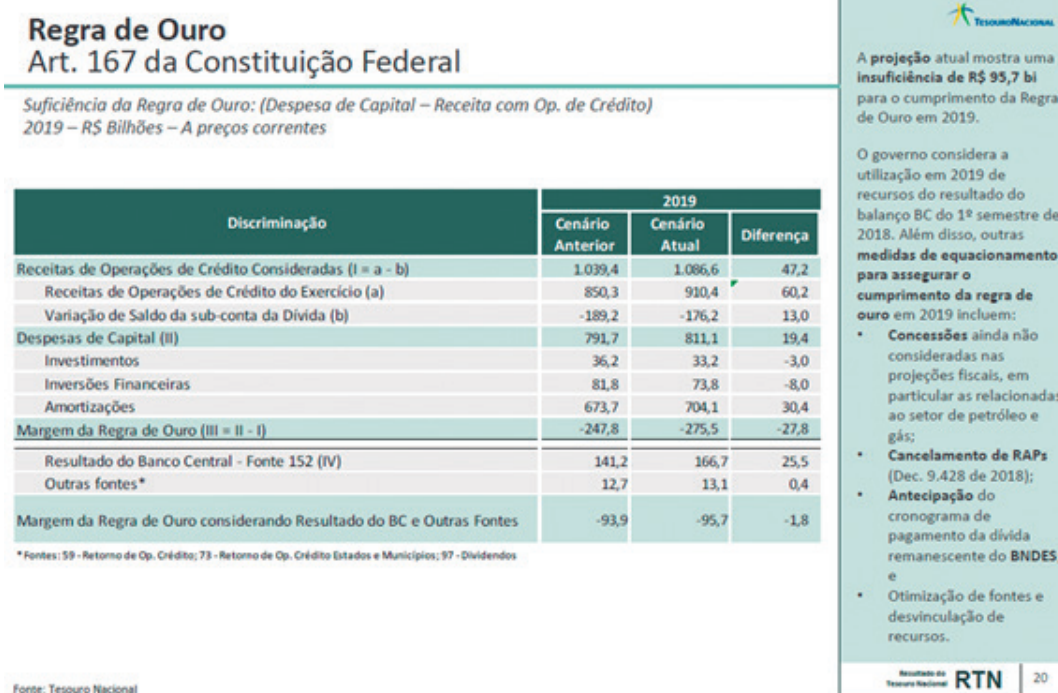
Há alguns anos, o cumprimento da regra de ouro se deve ao fato de a União suportar parte de suas despesas com recursos de transferências efetuadas pelo Banco Central, a título de resultado positivo, e do BNDES, em razão de pagamentos antecipados de empréstimos a ele concedidos. Essas transferências constituem receitas financeiras, suprimindo a necessidade de novas operações de crédito. Não apresentam, contudo, o impacto negativo destas no cumprimento da regra de ouro.

Para 2019, projeta-se realização de operações de crédito superior ao limite constitucional. De acordo com o Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2019, após o cômputo de transferências do Banco Central (R\$ 166,7 bilhões) e de outras fontes (R\$ 13,1 bilhões), projeta-se para 2019 insuficiência da regra de ouro no montante de R\$ 95,7 bilhões¹⁸. A figura a seguir apresentada espelha a que consta da referida apresentação.

¹⁷ Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-transparencia/lei-de-responsabilidade-fiscal-lrf>. Acesso em 29/4/2019.

¹⁸ Nas projeções seguintes, de março e abril de 2019, o Tesouro Nacional projetou necessidade de realização de operação de crédito de R\$ 110,4 bilhões e R\$ 146,7 bilhões, respectivamente.

Figura 4 - Regra de Ouro



As notas da apresentação dão conta de que diversas outras medidas estão sendo consideradas para o cumprimento da regra de ouro no exercício de 2019, tais como:

- a) concessões ainda não consideradas nas projeções fiscais, em particular as relacionadas ao setor de petróleo e gás;
- b) cancelamento de restos a pagar (Decreto 9.428/2018);
- c) antecipação do cronograma de pagamento da dívida remanescente do BNDES;
- d) otimização de fontes e desvinculação de recursos.

3.1.1 Proposta do Executivo para abertura de crédito suplementar com fundamento no art. 167, inciso III, da Constituição

Face à perspectiva de descumprimento da regra de ouro em 2019, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4/2019-CN (PLN nº 4/2019), que propõe a abertura de crédito suplementar aos orçamentos fiscal e da seguridade social, no valor de R\$ 248,9 bilhões, nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição.

Com fundamento na LDO 2019, as projeções de receitas de operação de crédito e de despesas a que se refere o PLN 4/2019 foram consideradas na LOA 2019, na situação de condicionadas ao cumprimento da referida disposição constitucional.

No entanto, conforme mencionado na seção 3.1 desta nota, a atual necessidade de realização de operações de crédito acima do limite constitucional é de R\$ 95,7 bilhões, podendo ser reduzida ainda mais, a depender do êxito na adoção de diversas medidas voltadas para a obtenção de recursos adicionais.

Na LDO 2019 e na LOA 2019, foram incluídos dispositivos que impedem a substituição das operações de crédito por outras fontes durante o exercício financeiro, caso sejam identificadas alternativas de recursos. No PLDO 2020, esse aspecto foi ajustado, permitindo que outro crédito adicional, semelhante ao do PLN 4/2019, autorize em 2020 apenas o valor realmente necessário de operações para cobrir despesas correntes, depois de constatadas disponibilidades substitutas.

Entende-se que, com base em informações atualizadas a serem obtidas junto ao Ministério da Economia, e com os ajustes devidos na LDO 2019 e na LOA 2019, o Congresso Nacional poderia adotar diversas soluções para autorizar a realização de operações de crédito que exceda ao limite constitucional apenas no montante que atende à efetiva necessidade da União:

- a) composição de fontes de recursos, mantendo-se parcela de operação de crédito acima do limite constitucional, de modo que a aprovação do projeto continuará dependendo de quórum especial;
- b) composição de fontes de recursos, sem parcela de operação de crédito, caso afastada por completo sua necessidade, de modo que a aprovação do projeto passa a depender de maioria simples;
- c) desmembramento do projeto em dois, caso se demonstre inviável o ajuste a que se refere o item “a”, de modo que um projeto teria suporte das operações de crédito acima do limite constitucional, enquanto o outro seria coberto por outras fontes de recursos – um dependeria da maioria absoluta para aprovação, o outro, da maioria simples.

Na ausência de informações atualizadas sobre fontes de recursos que possam substituir operações de crédito, o Congresso Nacional poderá ainda reduzir o montante do PLN 4/2019 ao valor da necessidade de operações de crédito acima do limite constitucional e promover o cancelamento integral das programações condicionadas (constantes do Anexo II do projeto). Esse cancelamento certamente daria mais vida ao entendimento de que a lei orçamentária contém autorização para a suplementação, com fontes que não compreendem operação de crédito, das programações objeto do projeto ora em tramitação, com fundamento em seu art. 4º, inciso II, alínea a, da LOA 2019.

3.2 CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO NO EXERCÍCIO DE 2020

Pelo segundo ano consecutivo, por vislumbrar que parte das despesas correntes somente poderá ser coberta por operações de crédito excedentes ao limite constitucional, o Poder Executivo incluiu dispositivo no PLDO que permite a elaboração da proposta orçamentária com a inclusão de receitas e despesas que, mesmo com a publicação da lei orçamentária, carecerão de autorização orçamentária.

Essas receitas e despesas são referenciadas, na LDO 2019 e no PLDO 2020, como operações de créditos e programações condicionadas à aprovação de projetos de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional. No caso da LDO 2020, o assunto é tratado nos seguintes termos:

Art. 20. O Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A Mensagem de que trata o art. 10 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2020 a 2022.

§ 3º Os montantes de que trata o § 1º poderão ser reduzidos por meio de abertura de crédito suplementar nos termos do disposto no art. 40, por meio da substituição da receita de operações de crédito por outra fonte de recurso, observado o disposto no § 2º do art. 38.

Essas diretrizes orçamentárias não guardam semelhança com qualquer outra contida nas LDOs anteriores à de 2019. Os orçamentos da União muitas vezes apresentaram, com fundamentos nas respectivas LDOs, receitas e despesas condicionadas à aprovação de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional. No entanto, o inusitado das diretrizes propostas, assim como das que constam da LDO vigente, está relacionado com o fato de que “receitas” e “despesas” constantes dos orçamentos da União podem estar condicionadas à posterior autorização orçamentária.

Na realidade, essas diretrizes somente possibilitam elaborar orçamentos com a aparência de completude, em que todas as despesas necessárias (obrigatórias ou indispensáveis ao funcionamento da administração pública) estariam sendo contempladas. Porém, parte das “dotações” não pode representar mais que meras projeções de despesas a serem autorizadas posteriormente, por outro instrumento que não a lei orçamentária.

De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais, estima-se que a necessidade de realização de operação de crédito acima do limite constitucional em 2020 é de R\$ 264,9 bilhões.¹⁹ Mantida essa estimativa, esse seria o montante que estaria “condicionado” no PLOA e na LOA 2020.

Assim, o art. 20 do PLDO 2020 permitirá a elaboração e a aprovação de uma lei orçamentária com uma autorização parcial pois não conterá efetiva autorização para parcela relevante das despesas dela constante, da ordem de centenas de bilhões de reais para parcela relevante das despesas, dela constantes da ordem de centenas de bilhões de reais. Como resultado, a LOA 2020 precisará ser retificada por meio de um crédito adicional, a exemplo do que ocorre com a propositura do PLN 4/2019, que vem retificar a LOA 2019.

Verifica-se, assim, que o art. 20 proposto, tal como o art. 21 da LDO 2019, nada resolve em termos do descumprimento da regra de ouro, mas tão somente posterga o problema da autorização das despesas “condicionadas” para o exercício seguinte, situação que ocorre atualmente e se busca resolver com o PLN 4/2019. Esse cenário definitivamente não é positivo para as finanças públicas, porém foi a solução adotada para seguir o mandamento constitucional na elaboração e aprovação das leis orçamentárias, uma vez que a Constituição somente prevê autorização por meio de crédito adicional, e não faz referência ao crédito original – a própria lei orçamentária aprovada.

Outro efeito da proposta é criar um orçamento em que receitas e despesas estariam devidamente equilibradas. O equilíbrio está muito distante da realidade, em virtude do fato de que parte das “receitas” não pode ser realizada após a publicação do orçamento, por carecer justamente de autorização orçamentária.

¹⁹ Lembrar que, durante o exercício de 2020, a necessidade de operações de crédito acima do limite constitucional pode se revelar menor caso saldos de exercícios anteriores possam substituí-las na cobertura de despesas. Contudo, quando da elaboração e aprovação dos orçamentos, considerando que a projeção das despesas discricionárias é de cerca de R\$ 100 bilhões, o “condicionamento” recairá sobre, pelo menos, R\$ 200 bilhões das despesas obrigatórias. A propósito, na LOA 2019 tal “condicionamento” recaiu integralmente sobre despesas obrigatórias, tais como benefícios previdenciários e assistenciais.

A autorização contida no art. 20 ainda traz outros efeitos deletérios para as finanças públicas, os quais foram detalhadamente abordados na Nota Técnica Conjunta destas Consultorias acerca do PLDO 2019.²⁰ Entre eles, estão a persistência do descumprimento da regra de ouro, a contrariedade à legislação de estimativa da receita, a fragilização ao arcabouço de normas de finanças públicas e o desincentivo à responsabilidade fiscal.

3.2.1 Alternativas à solução proposta no PLDO 2020

A solução ideal para o atendimento ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição sempre estará na adoção de medidas que possam afastar o risco de seu descumprimento. Assim, não haveria necessidade de complementar recursos com operações de crédito superiores ao limite constitucional. Dentre essas medidas, estariam:

- a) a elevação das receitas correntes, aumentando ou não a carga tributária, inclusive pela redução da renúncia fiscal vigente,²¹ por ato próprio do Poder Executivo ou mediante aprovação de projeto de lei;
- b) abstenção de propor, editar ou sancionar qualquer medida que conduza à elevação de despesas correntes obrigatórias ou aumento da renúncia fiscal;
- c) redução de despesas correntes obrigatórias, a partir de avaliação sobre o cumprimento das condições que devam lhes dar causa ou de alteração da legislação aplicável;
- d) redução das despesas discricionárias, em montante que não comprometa o funcionamento da administração pública;
- e) inclusão, na proposta orçamentária, de estimativas de receita a título de saldos de exercícios anteriores,²² de modo a aproximar o planejamento da alocação de recursos com a realidade que se impõe quando da execução orçamentária, na qual a utilização desses recursos favorecerem o cumprimento da regra de ouro, por se apresentarem como substituto adequado das operações de crédito;²³
- f) para maximizar a vantagem de considerar, na proposta orçamentária, estimativas referentes a saldos de exercícios anterior, promoção de:
 - 1 desvinculação de recursos por meio de leis específicas;
 - 2 cancelamento de restos a pagar.

Mesmo com a adoção de medidas como essas, as estimativas de receita podem ser insuficientes. Diante disso, desde o ano passado as discussões técnicas sobre a questão consideraram algumas possibilidades para a elaboração da proposta orçamentária num quadro em que o descumprimento da regra de ouro esteja previsto.

A primeira possibilidade permite que a lei orçamentária não considere as operações de crédito excedentes ao limite da regra de ouro. Para atender ao equilíbrio orçamentário, o mesmo tratamento

²⁰ Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2019/NTC1-2018.pdf>, pp. 28-38. Acesso em 09/05/2019.

²¹ 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 2020 é estimado em R\$ 326,2 bilhões.

²² Saldo de exercício financeiro constitui receitas financeiras que, observadas as vinculações dos recursos, poderiam se apresentar como substitutos adequados das operações de crédito no momento da elaboração da proposta orçamentária, quando já houvesse decisão quanto à sua utilização durante a execução orçamentária para suportar determinadas despesas. Essa solução, contudo, não se aplicaria a saldos de exercícios anteriores relativos à gestão da dívida pública, uma vez que, em decorrência do disposto no art. 6º, § 4º, da Resolução/SF nº 48/2007, é a aplicação dos recursos que leva ao reconhecimento da operação de crédito, para fins do cumprimento do art. 167, inciso III, da Constituição.

²³ Segundo o entendimento técnico prevalecente, a lei orçamentária não pode considerar estimativas de receitas a título de saldos de exercícios anteriores, uma vez que comporiam o superávit financeiro, cuja apuração definitiva ocorre ao final do exercício financeiro, sendo que a permissão expressa para a utilização desses recursos é para fins de abertura de créditos adicionais, em conformidade com o art. 43, §§ 1º e 3º da Lei nº 4.320/1964.

seria dado às projeções de despesas que, embora necessárias, seriam autorizadas apenas a posteriori, num projeto de lei de crédito adicional.

As objeções a essa alternativa dizem respeito à não observância da universalidade orçamentária²⁴ e ao prejuízo à demonstração do cumprimento do teto de gasto²⁵ e da meta de resultado primário. Também não atenderia o princípio do equilíbrio em sua plenitude, pois, tratando-se de despesas necessárias não contempladas no orçamento, estaria evidente a insuficiência de recursos para atendê-las.

A segunda possibilidade seria a elaboração da proposta orçamentária com déficit. No caso, as projeções de operações de crédito em excesso não seriam consideradas, mas todas as despesas necessárias seriam incluídas na proposta orçamentária, sendo parte delas sem a indicação de fonte de recursos. Durante a execução orçamentária, o governo incluiria fontes substitutas, com fundamento na LDO, que atualmente já permite troca de fontes de recursos.²⁶ Caso ainda restassem despesas sem cobertura, o Poder Executivo apresentaria projeto de lei de crédito adicional a ser aprovado segundo o rito do art. 167, inciso III, da Constituição.

Essa ideia, ainda que fundamentada no art. 7º, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, sofre críticas por não observar o princípio do equilíbrio orçamentário. Além disso, dúvidas se apresentaram sobre a recepção desse dispositivo legal pela Constituição de 1988.

Uma terceira possibilidade refere-se ao encaminhamento simultâneo do PLOA 2020 e de projeto de crédito adicional. Nessa perspectiva, a CMO e o Plenário do Congresso Nacional examinarão os projetos em conjunto, especialmente quanto ao cumprimento do teto de gastos da União e a compatibilidade com a meta de resultado primária, embora a votação de cada um deles deva ocorrer separadamente.

A argumentação contra essa solução é de que ela não se coadunaria com o princípio da unidade orçamentária (art. 2º da Lei nº 4.320/1964) e com a 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 adotados após a publicação da lei orçamentária.

Das possibilidades apresentadas, a primeira é a que mais se aproxima da solução proposta pelo Poder Executivo, no art. 20, caput e §§ 1º ao 3º, do PLDO 2020, no sentido de que as operações excedentes e as despesas sem suporte financeiro não serão autorizadas pela lei orçamentária.

Contudo, com vistas ao atendimento, ainda que de forma limitada, ao disposto no art. 167, inciso III, da Constituição é indispensável que se promovam determinados ajustes no PLDO 2020. O principal aspecto seria, ao invés de a LOA 2020 considerar “receitas” e “despesas” condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional, mencione o que verdadeiramente representam: “projeções de receitas” e “projeções de despesas” a serem autorizadas durante o exercício financeiro. Cabe lembrar que a autorização posterior, nos termos do PLDO 2020, pode ser viabilizada por outros instrumentos, que não o previsto no mencionado dispositivo constitucional, desde que se possa contar com recursos distintos das operações de crédito.

Seria adequado que as “projeções de receita” e as “projeções de despesa” fossem consideradas no PLOA 2020 de modo destacado, exclusivamente para fins de demonstração da observância do teto

²⁴ O princípio da universalidade está positivado nos arts. 2º, 4º e 6º da Lei nº 4.320/1964. Contudo, é imperioso lembrar que, de acordo com o art. 7º, § 2º, da mesma norma, a lei orçamentária não pode conter estimativa de receita relativa a operações de crédito para as quais haja óbice jurídico que impossibilite o Poder Executivo de realizá-las no exercício, como é o caso da ultrapassagem do limite constitucional.

²⁵ O teto de gastos da União corresponde à soma dos limites individualizados aplicáveis às despesas primária estabelecidos pelo art. 107 do ADCT.

²⁶ Pequeno ajuste no PLDO 2020 poderia deixar expressa a prerrogativa de se incluir fonte de recursos na programação de despesa em que a lei orçamentária deixasse lacuna.

de gastos da União, da regra de ouro e da meta de resultado primário, como medida que atende à prudência, mas sem impactar nos montantes da estimativa da receita e da fixação da despesa.

Imperioso destacar, no entanto, que nenhuma das alternativas é incontestável para o problema do descumprimento da regra de ouro. Ainda que minorem os problemas existentes na proposta do Executivo, comprometem o ordenamento jurídico de alguma forma. Assim, somente alteração constitucional permitiria viabilizar o encaminhamento de um PLOA e a aprovação de uma LOA com operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital. Tal flexibilização, no entanto, deveria ser a mais restrita possível²⁷ e compulsoriamente vinculada à adoção de providências visando a restabelecer, no menor prazo, a observância da regra.²⁸

²⁷ 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.

²⁸ Uma hipótese seria, por exemplo, Emenda Constitucional que incluísse, no ADCT, autorização para que, especificamente para o exercício de 2020, a elaboração e a execução dos orçamentos pudessem considerar determinado montante de excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital.

4. NOVO REGIME FISCAL

O Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, constitui um dos fatores que, no horizonte de médio e longo prazo, contribui para reverter o grave cenário de deterioração fiscal e restabelecer o equilíbrio e a sustentabilidade das contas da União.

Para tanto, foram fixados limites individualizados para as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a serem observados pelos Poderes e Órgãos elencados nos incisos I a V do caput do art. 107 do 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, sendo inicialmente corrigidos em 7,2% para fixação do limite aplicável para o ano de 2017.

Nos anos posteriores, os limites são calculados mediante a aplicação da variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

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

- a) transferências constitucionais relativas:
 - 1 ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FDCF);
 - 2 à repartição de recursos arrecadados a título de participação no resultado e de compensação financeira referentes à produção de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais;
 - 3 à repartição de impostos;
 - 4 à repartição da contribuição do salário educação;
 - 5 à complementação da União ao Fundeb;
- b) decorrentes da abertura de créditos extraordinários;
- c) não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e
- d) com o aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

4.1 VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO COMPATÍVEIS COM OS 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:

- a) operações que, embora afetem o resultado primário, não são incluídas nas programações orçamentárias;²⁹

²⁹ Como é o caso da despesa com fabricação de moeda e das operações Net Lending, que abrangem a perda em financiamentos concedidos pela União, decorrente da inadimplência do tomador.

- b) despesas do Poder Executivo que, imputáveis ao exercício financeiro, devem necessariamente ser pagas no exercício seguinte.³⁰ Ou seja, tais despesas ocupam o limite orçamentário, ainda que o impacto sobre o limite financeiro ocorra em outro exercício;
- c) compensações entre Poderes ou órgãos previstas no § 9º do art. 107 do ADCT.

Até o exercício de 2019, por força do disposto nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT, foi possível ao Poder Executivo compensar, com redução equivalente na sua despesa primária, o excesso de despesas primárias em relação aos limites calculados para outros Poderes ou órgãos, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo. Tal compensação limitava-se ao montante de 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

Contudo, tal possibilidade não pode ser aplicada para o exercício de 2020, restando aos demais Poderes e órgãos promoverem os ajustes necessários para conter suas despesas primárias aos limites calculados conforme regras estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

O PLDO 2020, portanto, diferentemente da LDO 2019, não prevê a possibilidade da utilização da compensação prevista nos §§ 7º e 8º do art. 107 do ADCT. Todavia, o art. 24 do projeto autoriza, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União, a compensação entre os limites individualizados para as despesas primárias, respeitado o disposto no § 9º do art. 107 do ADCT, mediante publicação de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos, até 15 de agosto de 2019. Tal compensação entre limites, conforme art. 39, § 17, do projeto, também pode ser efetivada mediante créditos adicionais.

Assim como em anos anteriores, o PLDO 2020, em seu art. 10, inciso VII, determina que a Mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deverá conter demonstrativo da compatibilidade dos valores máximos da programação com os limites individualizados de despesas primárias calculados na forma prevista no § 1º do art. 107 do ADCT.

³⁰ Como é o caso de subsídios destinados à equalização de taxa de juros apurados no segundo semestre do exercício financeiro e que deverá ser pago 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.

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

O Novo Regime Fiscal constitui nova diretriz de ordem constitucional para elaboração das propostas orçamentárias não apenas do Poder Executivo, mas também dos órgãos de outros Poderes relacionados no art. 107 do ADCT.

Porém, mesmo antes do Novo Regime Fiscal, a própria Constituição Federal já atribuía competência à LDO para orientar a elaboração do orçamento da União e estabelecer diretrizes específicas para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Assim, determina o projeto que tais órgãos terão como limites orçamentários para as despesas primárias, excluídas as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, os valores calculados na forma do disposto no art. 107 do ADCT (art. 23, caput), feitas as seguintes observações:

- a) aos valores estabelecidos de acordo com o art. 107 do ADCT serão acrescidas as dotações destinadas às despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 23, § 1º);
- b) a utilização dos limites para o atendimento de despesas primárias discricionárias, classificadas nos GND 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, somente poderá ocorrer após o atendimento das despesas primárias obrigatórias relacionadas na Seção I do Anexo III, observado, em especial, o disposto no Capítulo VII, que trata das despesas com pessoal, dos encargos sociais e dos benefícios concedidos aos servidores, aos empregados e aos seus dependentes (art. 23, § 3º);
- c) as dotações do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário,³¹ constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e da respectiva Lei não poderão ser superiores ao valor pago no exercício de 2016 corrigido na forma do disposto no § 1º do art. 107 do ADCT (art. 23, § 4º). Tais valores integram o limite de programação orçamentária calculado na forma da Emenda Constitucional nº 95/2016 (art. 23, § 5º).

4.3 DEMONSTRAÇÃO DA EFETIVA UTILIZAÇÃO DOS LIMITES PARA 2018

Tendo em vista que o Poder Executivo não poderá compensar, no orçamento para 2020, o excesso de despesas de órgãos de outros poderes, faz-se oportuno avaliar a execução orçamentária e sua compatibilidade com o teto de gastos.

A tabela a seguir, elaborada a partir de informações do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2018,³² possibilita a comparação entre os limites individualizados, os valores máximos de programação e as despesas primárias do exercício de 2018.

³¹ O art. 23, § 5º, enfatiza que as dotações destinadas ao Fundo Partidário se submetem aos limites orçamentários definidos no caput do mesmo artigo, os quais correspondem aos limites individualizados a que se refere o art. 107 do ADCT.

³² Informações constantes da Tabela 13 do referido Relatório, o qual é divulgado pelas Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento Federal (SOF) do Ministério da Economia. Documento disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-de-metas-fiscais/publicacao-2019-03-22-9128597140>

Tabela 7 - Demonstração da efetiva utilização dos limites em 2018

R\$ milhões

Discriminação	Limite para Despesa Primária (2018)			Pagamento de Despesa Primária (2018)		
	Limite Individualizado (a)	Compensação (b)	Valor Máximo de Programação (1) (c = a + b)	Valor Pago (d)	% do Valor Máximo de Programação (e = d / c)	% do Limite Individual (f = d / a)
Desp. Sujeitas ao Teto	1.347.880,7	-	1.347.880,7	1.287.760,6	95,5%	95,5%
1. Poder Executivo	1.289.947,2	(2.104,1)	1.287.843,1	1.229.250,9	95,5%	95,3%
2. Poder Legislativo	11.648,6	247,7	11.896,3	11.150,4	93,7%	95,7%
2.1 Câmara de Deputados	5.595,1	190,9	5.785,9	5.289,4	91,4%	94,5%
2.2 Senado Federal	4.118,4	28,1	4.146,5	3.993,0	96,3%	97,0%
2.3 TCU	1.935,1	28,8	1.963,9	1.868,0	95,1%	96,5%
3. Poder Judiciário	39.771,5	1.748,6	41.520,0	40.788,8	98,2%	102,6%
3.1 STF	596,8	67,0	663,9	598,3	90,1%	100,3%
3.2 STJ	1.404,3	-	1.404,3	1.357,3	96,7%	96,7%
3.3 Justiça Federal	10.271,7	323,7	10.595,4	10.446,5	98,6%	101,7%
3.4 Justiça Militar	505,2	7,5	512,7	507,3	98,9%	100,4%
3.5 Justiça Eleitoral	6.837,8	99,6	6.937,4	6.770,2	97,6%	99,0%
3.6 Just. Trabalho	17.495,0	1.220,6	18.715,6	18.479,9	98,7%	105,6%
3.7 Just. DF e Ter.	2.478,2	-	2.478,2	2.469,7	99,7%	99,7%
3.8 CNJ	182,5	30,1	212,6	159,7	75,1%	87,5%
4. DPU	507,6	44,1	551,7	515,5	93,4%	101,6%
5. MPU	6.005,8	63,6	6.069,5	6.055,1	99,8%	100,8%
5.1 MPU	5.928,2	53,7	5.981,9	5.979,4	100,0%	100,9%
5.2 CNMP	77,6	9,9	87,6	75,7	86,4%	97,6%

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2018 - STN e SOF/ME. Elaboração das Consultorias.

1) O limite individualizado mais a compensação corresponde ao valor máximo de programação, exceto no caso do Poder Executivo, cujo cálculo abrange ainda despesas que, embora incluídas no orçamento, o pagamento deva ocorrer necessariamente no exercício seguinte (float), e as que, apesar de não transitarem pelo orçamento, afetam o resultado primário.

Pode-se observar que o Poder Executivo e os órgãos dos demais poderes cumpriram os respectivos valores máximos de programação autorizado para 2018, valores que incluem compensação concedida pelo Poder Executivo.

Contudo, tendo por referência exclusivamente os limites individualizados estabelecidos no art. 107 do ADCT, nota-se que seis órgãos os ultrapassaram em 2018, necessitando de ajustes em seus gastos primários.

No âmbito do Poder Judiciário, apresentaram despesas excedentes ao limite individualizado: o Supremo Tribunal Federal (0,3%); a Justiça Federal (1,7%); a Justiça Militar (0,4%); e a Justiça do Trabalho (5,6%). Também apresentaram despesas excedentes a Defensoria Pública da União (1,6%) e o Ministério Público da União (0,9%).

4.4 Projeção dos limites para 2020

Não obstante os valores registrados do cumprimento do teto de gastos em 2018, é oportuno indicar a projeção dos limites totais e individualizados para 2020, confrontando-os com os limites previstos no PLOA 2019. Os valores calculados acham-se demonstrados na tabela a seguir.

Tabela 8 – Projeção dos Limites para 2020

R\$ milhões

Discriminação	Limite para Despesa Primária (2019)			Limite Individualizado para 2020(2) (d = a * 1,0327)	Possibilidade de expansão de gastos (e = d – c)
	Limite Individualizado (a)	Compensação (b)	Valor Máximo de Programação (1) (c)		
Desp. Sujeitas ao Teto	1.407.052,6	-	1.407.052,6	1.453.063,2	46.010,6
1. Poder Executivo	1.346.575,8	-3.362,6	1.343.213,3	1.390.608,9	47.395,6
2. Poder Legislativo	12.159,9	258,6	12.418,6	12.557,6	139,0
2.1 Câmara de Deputados	5.840,7	199,2	6.039,9	6.031,7	-8,2
2.2 Senado Federal	4.299,2	29,3	4.328,6	4.439,8	111,2
2.3 TCU	2.020,0	30,0	2.050,1	2.086,1	36,0
3. Poder Judiciário	41.517,4	2.929,1	44.446,6	42.875,0	-1.571,5
3.1 STF	623,0	77,8	700,8	643,4	-57,4
3.2 STJ	1.465,9	28,0	1.493,9	1.513,9	20,0
3.3 Justiça Federal	10.722,6	646,7	11.369,3	11.073,2	-296,1
3.4 Justiça Militar	527,4	15,1	542,5	544,6	2,1
3.5 Justiça Eleitoral	7.137,9	347,8	7.485,7	7.371,3	-114,4
3.6 Just. Trabalho	18.263,0	1.700,3	19.963,3	18.860,2	-1.103,1
3.7 Just. DF e Ter.	2.587,0	82,1	2.669,1	2.671,6	2,5
3.8 CNJ	190,6	31,4	221,9	196,8	-25,1
4. DPU	529,9	46,0	576,0	547,2	-28,7
5. MPU	6.269,5	128,8	6.398,3	6.474,5	76,3
5.1 MPU	6.188,5	118,4	6.306,8	6.390,8	84,0
5.2 CNMP	81,0	10,4	91,4	83,7	-7,7

Fonte: PLOA 2019/PLDO 2020

1) O limite individualizado mais a compensação corresponde ao valor máximo de programação, exceto no caso do Poder Executivo, cujo cálculo abrange ainda despesas que, embora incluídas no orçamento, o pagamento deva ocorrer necessariamente no exercício seguinte (float), e as que, apesar de não transitarem pelo orçamento, afetam o resultado primário. 2) Projeção do PLOA 2020 com base no IPCA acumulado no período de jul/2018 - jun/2019, estimado em 3,27% no PLDO 2020 - Anexo de Riscos Fiscais.

Na tabela acima, adotou-se como parâmetro para projeção dos limites individualizados de despesas primárias para 2020 a estimativa de variação de 3,27% do IPCA entre julho/2018 e junho/2019, prevista no PLDO 2020 (Anexo de Riscos Fiscais), aplicada aos limites fixados no PLOA 2019, além da compensação concedida pelo Poder Executivo.

Os valores assim calculados permitiriam, em relação aos montantes programados no PLOA 2019, uma expansão dos gastos primários da ordem de R\$ 46 bilhões. Ao Poder Executivo, caberia uma

expansão de R\$ 47,4 bilhões, pois se beneficiará do fim da possibilidade de compensar o excesso de gastos dos demais Poderes e órgãos.

No Poder Legislativo e no Ministério Público da União (MPU), haveria a possibilidade de ampliação dos gastos em relação ao PLOA 2019, ainda que ajustes devam ser promovidos na Câmara dos Deputados e no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Uma possibilidade para o equacionamento do excesso de gastos é a compensação, não definitiva, dos demais órgãos do Poder Legislativo em favor da Câmara dos Deputados, e do MPU em benefício do CNMP.

Esforço maior para a correção do excesso de despesas primárias deve ser realizado no Poder Judiciário e na Defensoria Pública da União (DPU). No Poder Judiciário, de oito órgãos com limites individualizados fixados pela EC nº 95/2016, apenas a Justiça do DF e Territórios, a Justiça Militar e o STJ apresentariam margem fiscal mais confortável. Os demais órgãos do Poder Judiciário devem promover redução de despesas de cerca de R\$ 1,5 bilhão em relação ao PLOA 2019.

Quanto à DPU, também se espera esforço fiscal relevante, com redução de gastos da ordem de R\$ 28 milhões, equivalente a 5% dos montantes previstos no PLOA 2019.

No tocante às despesas primárias do Poder Executivo, não obstante a possibilidade de ampliação de gastos, a margem disponível para livre alocação é pressionada pelo crescimento de outras despesas, como as obrigatórias (pessoal, previdência etc.) e as discricionárias consideradas de difícil compressão (custeio administrativo, emendas impositivas etc.).

Sobre o tema, cabe destacar a análise realizada no Estudo Técnico nº 25/2018-Conof/CD³³ sobre a sustentabilidade da manutenção do teto de gastos, haja vista a trajetória crescente das despesas obrigatórias e a consequente compressão das despesas discricionárias.

Na análise relativa ao Poder Executivo, o estudo apresenta cenários fiscais no horizonte de 2019 a 2023 considerando-se: "(i) um cenário-base, que mantém as regras e tendências atuais de crescimento dessas despesas; e (ii) um cenário alternativo, que contempla medidas orientadas à sustentabilidade do Novo Regime Fiscal. Para ambos os casos, confronta-se o crescimento esperado das despesas obrigatórias com os tetos de gastos projetados para cada exercício financeiro, a fim de estimar as margens discricionárias dos orçamentos anuais no horizonte examinado."

Na estimativa para o cenário-base em 2020, que pressupõe a inércia do Governo na adoção de medidas com impacto positivo, já se calcula pouca sobra fiscal para atendimento de despesas discricionárias, pois do limite estimado de R\$ 1.390,4 bilhões, 95,3% (R\$ 1.325,2 bilhões) seriam consumidos por despesas obrigatórias.

Restaria, portanto, 4,7% do limite individualizado do Poder Executivo (R\$ 65,2 bilhões), para atendimento das despesas primárias restantes. Ressalte-se que, dentre tais despesas, encontram-se aquelas que, apesar de caracterizadas como discricionárias, têm alto grau de rigidez, como: (i) custeio administrativo; (ii) emendas impositivas; (iii) aportes discricionários em ações e serviços públicos de saúde (ASPS); (iv) aportes discricionários na educação; e (v) investimentos e inversões financeiras.

No estudo, tomando-se por referência as despesas discricionárias rígidas no PLOA 2019 e admitindo a sua manutenção em termos reais, ou seja, aplicando a sua correção pela variação do IPCA, estima-se que atingiriam o montante de R\$ 107,5 bilhões. Dessa forma, no cenário montado, já para o ano de

³³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et-25-2018-projecoes-orcamentarias-cenarios-para-2019-2023-no-contexto-de-tetos-de-gastos>

2020 não haveria margem fiscal suficiente para acomodar o total das despesas discricionárias rígidas nos mesmos montantes relativos previstos no PLOA 2019.

Contudo, outra linha do estudo avalia cenário alternativo em que o Poder Executivo adota medidas administrativas, com geração de economia com impacto mais imediato nas contas públicas. A depender da dimensão das medidas adotadas, o Poder Executivo contaria com margem fiscal menos rígida nos próximos orçamentos, permitindo a manutenção dos principais agregados de despesas da União.

Nesse sentido, observa-se esforço do Governo Federal em adotar medidas gerenciais com impacto fiscal positivo para evitar o sufocamento das despesas discricionárias já para o ano de 2020. Dentre tais medidas, destacam-se: medidas de gestão no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); racionalização do custeio administrativo; contenção da correção de despesas obrigatórias acima da inflação; limitação de aumento da despesa com pessoal e benefícios (vedação prevista na própria LDO 2019 e também no PLDO 2020 – exceção aos militares).

A economia gerada por tais medidas, ainda que não adequadamente dimensionadas, proporcionariam alívio temporário de curto prazo às contas públicas.

Entretanto, conforme apontado no estudo, a sustentabilidade no longo prazo do teto de gastos depende de uma revisão mais profunda das despesas obrigatórias, bem como dos benefícios tributários.

Em relação às despesas obrigatórias, deve-se enfatizar a prioridade conferida pelo Poder Executivo à emenda constitucional de reforma do sistema previdenciário, tida como fundamental para o equilíbrio das contas públicas a médio e longo prazo.

No tocante a benefícios tributários, o próprio PLDO 2020 prevê, em seu art. 110, que o “Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em 2020, plano de revisão de benefícios tributários com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do Produto Interno Bruto - PIB até 2022.”

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 extrapolados 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 2020 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 (PLDO, art. 45, § 4º).

5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

O PLDO 2020 traz seção específica (Seção X do Capítulo IV) que trata do regime de execução das programações decorrentes das emendas parlamentares individuais e das emendas de bancada estadual. Esse regime de execução, conhecido como orçamento impositivo, aplica-se a todas as emendas individuais.

As programações impositivas perdem esse caráter no caso de impedimentos de ordem técnica, o que pode ocorrer em várias situações, como têm constado de portarias editadas pelo Executivo. Ademais, se verificada frustração de receita, ou aumento de despesa obrigatória, de forma a comprometer a meta fiscal, os montantes de execução obrigatória das emendas serão reduzidos em até a mesma proporção do contingenciamento das demais despesas discricionárias.

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, mas não dispensou uma adequada regulamentação. 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 contingenciamento ou o alcance da expressão “impedimento de ordem técnica” (constante do § 12 do art. 166 da Constituição).

O PLDO 2020 disciplina o tema com disposições semelhantes às constantes da vigente LDO 2019.

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 2020, a execução das programações decorrentes de emendas individuais terá como referência o montante obrigatório válido para 2017, atualizado pelo IPCA acumulado na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT. Esse valor deverá constar do PLOA 2020 como reserva de recursos específica para atender programações decorrentes de emendas individuais (art. 12, § 3º, do PLDO).

5.1.1 Efeitos da PEC 61/2015 do Senado Federal (PEC 48/2019)

A PEC 61/2015 pretende alterar o art. 166 da Constituição Federal para prever que as transferências de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios decorrentes de emendas individuais sejam efetuadas como doação ou para atender a finalidade específica. A matéria foi aprovada no Senado Federal em 9/4/2019 e segue tramitação na Câmara dos Deputados sob o

número 48/2019, onde aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Não se vislumbra qualquer consequência da aprovação da PEC quanto ao valor das reservas destinadas ao atendimento das emendas individuais. De fato, a proposição não dispõe sobre valores ou percentuais de reservas destinadas ao atendimento de referidas emendas.

5.2 EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL IMPOSITIVAS

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 nº 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 (RCL) 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 7 – RP 7), aumentando assim a transparência do processo.

Nessa sucessão de eventos, o PLDO 2018 já foi enviado ao Congresso Nacional prevendo execução obrigatória de 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 PLDO 2020 mantém a previsão de execução obrigatória de emendas de bancada estadual e determina que o PLOA 2020 contenha reserva específica para atendimento de emendas de execução obrigatória. Segundo o texto (art. 12, § 3º), tal reserva será equivalente ao montante dessas despesas constante da Lei Orçamentária de 2019 corrigido pelo IPCA (art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT), descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 1997.

Segundo o projeto, o montante para as emendas impositivas de bancada estadual em 2020 seria de aproximadamente R\$ 3,44 bilhões. A título de comparação, o montante em 2019 para as emendas, corrigido pelo IPCA, resultaria em R\$ 4,76 bilhões. Portanto, o PLDO propõe redução da reserva específica para o atendimento dessas emendas em relação ao montante atual. Isso decorre do entendimento equivocado de que dela deve ser deduzida parcela de 30% a ser destinada ao FEFC (cerca de R\$ 1,32 bilhão).

De fato, não se deve destacar, nos anos de realização de eleições, 30% da reserva específica prevista na LDO para alocar os recursos no fundo mencionado. Na verdade, a obrigação é de lhe destinar, nos anos em que os pleitos eleitorais são realizados, valor correspondente a 30% da reserva constituída com fundamento na Lei nº 13.473/2017 (LDO 2018), conforme se depreende do disposto no art. 16-C da Lei nº 9.504/1997 (dispositivo incluído pela Lei nº 13.487/2017):

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

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

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. (grifamos)

O PLDO 2020 ainda recupera redação constante da LDO 2018 que restringia a quantidade das emendas de caráter impositivo a duas por bancada (art. 63, § 4º) e prevê que uma delas deva se destinar a ações e serviços públicos de saúde (ASPS) com pelo menos metade dos recursos reservados a cada bancada estadual.

O projeto inova ao dispor que tais emendas, caso envolvam início ou continuação de investimentos com duração superior a um exercício financeiro, deverão considerar a necessidade de apresentação de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento (§5º do art. 63 do PLDO). Trata-se de dispositivo semelhante ao que já consta da Resolução nº 1/2006-CN.

5.2.1 Efeitos da PEC 34/2019

Foi aprovada pela Câmara dos Deputados a PEC 34/2019, que altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada estadual.

O texto atual dessa PEC estabelece que a garantia de execução corresponderá a 0,8% da RCL no exercício subsequente ao da promulgação da Emenda Constitucional. Ou seja, caso a PEC seja promulgada ainda em 2019, o valor destinado a emendas impositivas de bancada em 2020 será superior ao previsto no PLDO, ainda mais considerando a redução do valor da reserva em favor do FEFC, que o projeto supõe como devido, conforme mencionado anteriormente.

Caso a PEC seja aprovada antes do envio do PLOA 2020, o Executivo deverá incorporar o novo mandamento constitucional (percentual de 0,8% da RCL) ao projeto, restando superado o regimento do PLDO 2020. Caso seja aprovada após o envio do PLOA 2020, caberá ao Executivo enviar mensagem modificativa, ou ao próprio Poder Legislativo realizar os ajustes necessários.

Assim, o modo para se realizar as alterações necessárias dependerá da data de eventual promulgação da PEC e da tramitação legislativa do PLOA 2020. Importante inovação da PEC 34/2019 é o fato de que, enquanto o texto do PLDO 2020 prevê duas emendas impositivas por bancada, com a aprovação da PEC todas as emendas de bancada passarão a ser de execução obrigatória.

5.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA RECENTE

A Tabela 9 demonstra o recente comportamento na execução das emendas impositivas, desde a criação dos identificadores próprios de resultado primário.

Tabela 9 - Execução Orçamentária de Emendas Impositivas – 2014/2019 (R\$ milhões)

Exercício orçamentário		Resultado EOF	Autorizado	Empenhado	Pago no Exercício	Total de RP Pago até 2019	RP Inscrito / reinscrito em 2019, não pago
2014	6	Emendas Individuais	8.671,6	6.141,6	146,1	4.275,0	636,0
2015	6	Emendas Individuais	9.665,4	3.430,8	44,9	2.461,0	503,1
2016	6	Emendas Individuais	9.104,2	7.270,6	1.984,6	3.394,0	1.432,5
2017	6	Emendas Individuais	9.098,7	7.155,5	1.485,2	2.454,4	3.140,0
	7	Emendas Bancada	6.066,4	3.582,5	783,2	1.162,4	1.635,3
2018	6	Emendas Individuais	8.773,9	8.462,4	4.039,9	307,4	4.115,1
	7	Emendas Bancada	3.071,2	2.849,9	1.083,8	262,6	1.503,5
2019	6	Emendas Individuais	9.143,8	1,3	0,2	0,0	0,0
	7	Emendas Bancada	4.580,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Siga Brasil/SF.

Legenda:

“Pago no Exercício” corresponde ao valor pago no exercício original do empenho;

“Total de RP Pago até 2019” refere-se aos RP pagos até maio de 2019, conforme cada ano de inscrição;

“RP Inscrito/reinscrito em 2019, não pago” trata-se do saldo de RP que aguarda o fim de sua execução.

Em 2018 houve empenho de R\$ 8,462 bilhões referentes a emendas individuais (96% do total) e de R\$ 2,849 bilhões relativos a emendas impositivas de bancada estadual (93%). Assim, tomando por base o empenho das despesas, observa-se significativo índice de execução. Os pagamentos no próprio exercício financeiro foram, respectivamente, de R\$ 4,039 bilhões (48% do empenhado) e R\$ 1,083 bilhão (38%).

O pagamento no próprio exercício financeiro em montante bem aquém do empenhado tem como consequência a inscrição de parcela significativa em restos a pagar. Tais inscrições vêm sendo paulatina-mente pagas, observando-se as inscrições mais antigas.

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

6.1 ASPECTOS GERAIS

Ao tratar das transferências da União a outros entes e ao setor privado, o PLDO 2020 apresenta algumas inovações em relação à LDO 2019.

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 13.019/2014), logo alterado profundamente pela Lei nº 13.204/2015, e regulamentado pelo Decreto nº 8.726/2016.

No final de 2016, foi editada 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*”.

Na LDO 2019, há dispositivos que remetem à observância das normas técnicas referentes à acessibilidade, nos projetos objeto de transferências (art. 83, § 2º), reforçando comando do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015, art. 54, inciso III), em versão bastante reduzida frente ao texto da LDO 2018, estabelecendo apenas a obrigação genérica do concedente e sua mandatária observarem, na aceitação do projeto e execução da obra, os “elementos técnicos de acessibilidade, conforme normas vigentes”. O PLDO 2020 mantém essa redação.

O PLDO 2020 determina (art. 64) a não aplicação de quaisquer dos dispositivos relativos a transferências nos casos de repasses de recursos por meio de contratos de gestão celebrados com organizações sociais (Lei nº 9.637, de 1998), os quais deveriam ainda ser sempre classificados como despesas de custeio independentemente do uso que vier a ser dado aos recursos pela organização receptora. Essa exclusão afronta o disposto na LRF, que determina caber à LDO o estabelecimento de demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades privadas (art. 4º, inciso I, “f”), e retira da regulação da LDO uma significativa modalidade de atuação estatal descentralizada, tornando mais frágeis os mecanismos de garantia da regularidade da aplicação desses recursos.

6.2 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

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

- d) subvenções sociais (art. 65): transferências correntes para entidades privadas sem fins lucrativos das áreas de saúde, assistência social e educação;
- e) contribuições correntes (art. 66): transferências correntes para as demais áreas;
- f) contribuições de capital (art. 67): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- g) auxílios (art. 68): transferências de capital para investimentos e inversões financeiras, autorizadas na lei orçamentária, para entidades privadas sem fins lucrativos com finalidades inseridas entre as listadas nos incisos do mesmo artigo.

Cabe mencionar, como modificações relativamente à LDO 2019: o retorno da exigência da certificação de que trata a Lei nº 12.101, de 2009, para concessão de subvenções sociais em ações des-

tinadas a *“vigilância, prevenção e controle de zoonoses e de acidentes causados por animais peçonhentos e venenosos, de relevância para a saúde pública, inclusive por meio de castração de animais, desde que a entidade preste atendimento universal e gratuito e tenha regular funcionamento nos últimos três anos”* (supressão do art. 72, parágrafo único, inc. II, alínea ‘f’ da vigente LDO); o retorno da vedação geral às transferências de capital para construção, ampliação ou conclusão de obras, exceto a adequação física necessária à instalação de equipamentos adquiridos com uma transferência (supressão do art. 76, inc. I, alínea ‘c’, item 2 da vigente LDO por meio da nova redação nos termos do art. 69 do PLDO 2020).

O PLDO 2020 (art. 69, § 6º) mantém o dispositivo da LDO 2019 que explicita que, administrativamente, as transferências para organizações da sociedade civil deverão ser feitas por meio de “termo de fomento ou de colaboração” nos termos do MROSC, ou por meio de “convênio ou outro instrumento congênere, quando celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que atuem em complementação ao SUS, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição”.

Já as transferências para OSCIPs (art. 69, § 7º) deverão ser instrumentalizadas, administrativamente, por “termos de parceria”, nos termos da Lei nº 9.790/1999, por “termo de colaboração ou fomento”, quando submetidas ao MROSC, ou por “convênio ou outro instrumento congênere”, quando celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que atuem em complementação ao SUS, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição. Trata-se de inovação da LDO 2019, mantida no presente projeto.

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 9.790/1999. 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 tais características estarem contempladas na qualificação da OSCIP, nem, 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 2020 propõe a inclusão de dispositivos que afastam antigas regras previstas nas LDOs ou afrontam a legislação permanente.

A realização de transferências, inclusive para o setor privado, exige o atendimento de normas administrativas que regem os instrumentos a serem firmados com as respectivas entidades e a legislação afeta a transferências orçamentárias e financeiras. Assim devem ser observadas, conforme o caso, normas administrativas como a Lei nº 13.019/2014 (MROSC), a Lei 9.637/1998 (Organizações Sociais), Lei nº 9.790/1999 (OSCIPs), ou convênios (Lei nº 8.666/1993); sem prejuízo do atendimento da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000, e das respectivas LDOs.

Entretanto, o PLDO, em seu art. 64, afasta a incidência de todo o disposto no capítulo relativamente aos contratos de gestão regidos pela Lei nº 9.637/1998. Tendo em vista, porém, que as espécies de transferência orçamentária financeira encontram-se taxativamente previstas na Lei nº 4.320/1964, não há como afastar as referidas normas. Não é por se encontrar regida “administrativamente” por norma específica (Lei nº 9.637/1998) que a entidade pode receber recursos sob nova espécie de transferência, uma vez que a lei específica não alterou – nem poderia – as espécies previstas na Lei nº 4.320/1964.³⁴

Sugere-se conferir tratamento similar ao das OSCIPs, com parágrafo próprio prevendo que, conforme a situação da entidade, possa administrativamente ser previsto o recebimento de recursos por meio de contratos de gestão, termos de fomento/colaboração ou convênios. Porém necessariamente segundo as espécies de transferências previstas na Lei nº 4.320/1964, e reguladas pelas LDOs.

6.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, em favor de órgãos ou entidades públicas, verifica-se uma particularidade trazida pela EC 86/2015, que ainda produz efeitos no âmbito das leis de diretrizes orçamentárias. Quando se tratar de dotação impositiva lastreada em emenda individual, a transferência “independerá da adimplência do ente federativo destinatário” (Constituição, art. 166, § 13, preceito incluído pela citada Emenda). O mesmo tratamento é dado a emendas coletivas pela Proposta de Emenda à Constituição 34/2019, já aprovada pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, proposição esta que poderá ter efeitos semelhantes se promulgada.

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 subsequente³⁵. As disposições sobre orçamento impositivo do PLDO 2020 (arts. 56 a 62) tampouco o especificam.

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 indefi-

³⁴ Vide Nota Técnica nº 09, de 2019 (https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/NT92019_Sisconof_2019257requisitos-transfentpriv.pdf)

³⁵ 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.

nição e insegurança.³⁶ Aí se tem um exemplo das dúvidas e polêmicas que pairam sob o orçamento chamado impositivo. A propósito, já veio a lume firme interpretação no sentido de que as transferências financiadas com dotações impositivas ostentam caráter voluntário por natureza, 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 supressão do permissivo de dispensa de contrapartida aos municípios com IDH baixo e muito baixo nos programas da área de educação (inc. II suprimido ao § 4º do anterior art. 78, agora numerado art. 71). No sempre polêmico tema das transferências para veículos de transporte sanitário, com permanente risco de distorcer a gestão do SUS em prol da “ambulancioterapia”, a nova redação do § 6º do art. 71 remete as condições de tais transferências à regulamentação pelo Ministério da Saúde, porém veda a realização de transferências por meio de convênios ou similares” (enquanto a redação da LDO 2019 expressamente o permite por convênios).

O PLDO 2020 não pretendeu retornar o dispositivo vetado da LDO vigente (art. 78, § 9º, na numeração da LDO 2019) que permitia que quaisquer municípios, ainda que constando como inadimplentes no CAUC, assinassem convênios e instrumentos congêneres, ficando impedidas tão somente a primeira parcela ou parcela única dos respectivos recursos financeiros. Tal opção é sem dúvida recomendável, pois a existência de dispositivo nesse teor fragilizaria 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 papel fragilizador da institucionalidade fiscal é desempenhado pelo permissivo, esse mantido, do caput do art. 72 do projeto (de forma similar à que consta no art. 79 da LDO 2019) 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 a exigência sobre os entes subnacionais— 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. 77 do PLDO 2020 trata de questão que gera muitas controvérsias no Legislativo e entre os entes subnacionais: custo de prestação de serviços por parte da instituição federal mandatária dos ministérios concedentes (papel atualmente desempenhado pela Caixa Econômica Federal). O § 1º mantém a ambiguidade acerca de quem deve suportar as despesas administrativas, afirmando que elas “poderão constar”, quer de programação específica, quer das dotações destinadas às transferências. Quanto aos valores, a nova redação do § 2º expressa que devem corresponder aos serviços prestados pela mandatária e que compõem, para fins de cálculo e apropriações contábeis, o valor da transferência da União. O PLDO exclui o limite atualmente fixado na LDO 2019 (art. 84, § 3º, inc. II) de 4,5 % do valor da transferência para a dedutibilidade de tais despesas sobre o montante da dotação da transferência, sem substituí-lo por qualquer outro. Em síntese, trata-se de autêntica não decisão, deixando ausente da LDO a opção fundamental de se esclarecer, efetivamente, se as tarifas de serviço das mandatárias equivalem ou estão incluídas na categoria “despesas administrativas”, tampouco a forma como se dará seu pagamento.

³⁶ Com efeito, diferentes órgãos têm produzido interpretações diversas sobre o preceito constitucional em questão. 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.

Ora, em um cenário de enorme compressão das despesas de custeio por força da vigência do teto de gastos, a pura e simples remessa do custo ao orçamento dos ministérios concedentes pode ensejar tentativas de levantar a impossibilidade de execução da transferência por falta de meios para custear a fiscalização ou - pior - a veleidade de transferir sem a execução dos serviços de fiscalização, em atentado a todos os princípios de administração pública e responsabilidade fiscal. A opção adotada pelo PLDO 2020, como apontado acima, foi transferir para diante a solução do impasse, excluindo o teto arbitrário fixado pelo Legislativo, mas não adotando uma decisão clara acerca da responsabilidade por esse pagamento. É verdade que a solução do problema deveria ser buscada na legislação permanente, e não na LDO, mas trata-se de um problema absolutamente emergencial, que afeta a todas as transações de repasse que vierem a ser executadas a partir do início da vigência da lei orçamentária anual, razão pela qual parece inevitável que a LDO arbitre ao menos uma solução provisória.

Por fim, o art. 80 do PLDO 2020 retira o limite mínimo de R\$ 100 mil, fixado pela LDO 2019 (art. 88), 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, e remete a fixação desse limiar a um ato do Executivo federal.

7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

A Constituição determina que o projeto de lei orçamentária aprovado seja encaminhado pelo Congresso Nacional para sanção até o encerramento da sessão legislativa (art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT). 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 2020 permite, caso o PLOA 2020 não seja sancionado até 31 de dezembro de 2019, a execução das programações constantes deste último, em distintas formas.

O texto do projeto repete as disposições constantes da LDO 2019, mantendo as ações necessárias à garantia da lei e da ordem (GLO) no rol das despesas que podem ter execução em montante superior ao dos duodécimos (art. 55, inciso II). Contudo, amplia demasiadamente a abrangência das despesas que podem ser executadas na base de duodécimos das respectivas dotações constantes do PLOA 2020. Enquanto na LDO vigente, essa possibilidade se restringe às outras despesas correntes de caráter inadiável, no PLDO 2020 passa a se aplicar a todas as despesas não especificadas no art. 55 (inciso V).

Assim, o PLDO 2020 autoriza a execução provisória de programações constantes do PLOA 2020 relativas a:

- a) despesas com obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas em seu Anexo III, exceto aumento de gastos com pessoal e encargos referentes à transformação de cargos e funções, provimentos e concessão de vantagens e aumento de remuneração;
- b) ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção Defesa Civil ou relativas a operações de 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;
- f) outras despesas, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2020, multiplicado pelo número de meses iniciados até a data de publicação da respectiva Lei.

Como se observa, 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 quase 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 no PLDO 2019. Porém, durante sua tramitação do projeto a autorização foi limitada às despesas

correntes inadiáveis, conforme consta na LDO 2019. A adoção de tal providência foi no sentido de preservar as prerrogativas do Poder Legislativo na sua função de aprovar a proposta orçamentária.

Se, após a sanção da LOA 2020, 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).

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

Os arts. 53 e 54 do PLDO 2020 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 2020 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 a de fixar limites para empenho e movimentação financeira (contingenciamento), 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 2020, 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 2020 (art. 54, § 1º).

Uma importante observação deve ser feita sobre o processo de limitação de empenho e movimentação financeira. Apesar de a LRF se referir ao cumprimento das metas de resultado primário e

nominal, somente a primeira tem sido considerada nas avaliações bimestrais e, portanto, no contingenciamento das despesas. Além disso, a redação do PLDO 2020 não explicita se o contingenciamento será aplicado também em caso de risco de descumprimento das metas de resultado primário do Governo Federal ou do setor público consolidado. Essa dubiedade deveria ser esclarecida no texto da norma.

A redação do projeto, em comparação com a LDO 2019, não exclui, para fins de apuração da base contingenciável e da possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, programações das instituições federais de ensino custeadas com recursos oriundos de receitas próprias, doações e convênios. A manutenção dessas programações na base expõe ao contingenciamento os órgãos e unidades por elas responsáveis. No entanto, o contingenciamento não necessariamente afeta as despesas custeadas com recursos de receitas próprias, doações e convênios. O detalhamento do contingenciamento é decisão interna do órgão responsável, que pode afetar mais ou menos tais programações.³⁷

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. Isso porque, 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 doações.³⁸

Por final, o PLDO 2020 não estabelece rol de despesas discricionárias que devam ser ressalvadas do contingenciamento, limitando-se à 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.

³⁷ LDOs de exercícios anteriores excluíam da base de contingenciamento programações, independentemente do órgão em que se encontravam, custeadas com recursos provenientes de doações e convênios. Algumas LDOs o fizeram de modo combinado com a proteção dessas programações da limitação de empenho e movimentação financeira.

³⁸ Observe-se que a falta de garantia de utilização de recursos oriundos de doações, ou do rendimento auferido na aplicação desses recursos, em virtude de as despesas primárias se submeterem ao contingenciamento e, mais recentemente, ao teto de gastos da União, constitui importante fator que deu ensejo à edição da Lei nº 13.800, de 04/01/2019, que prevê a constituição de fundos patrimoniais (instituto inspirado nos endowment funds), de gestão privada. Esses fundos são constituídos justamente com recursos financeiros e bens móveis e imóveis recebidos em doação.

9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A Seção VII do PLDO 2020 (arts. 38 a 52) estabelece regras para modificação da Lei Orçamentária — por meio de créditos adicionais ou de atos infralegais — durante a sua execução. Essas regras devem proporcionar flexibilidade para a execução eficiente do orçamento, sem prejudicar sua transparência e o exercício das prerrogativas do Congresso Nacional.

O artigo inicial da seção autoriza que atos infralegais promovam 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.

Em anos anteriores, dispositivos que autorizavam alterações do identificador de resultado primário (RP) por portaria do Executivo foram questionados por permitirem modificações na relação de investimentos do PAC sem a participação do Congresso Nacional. Contudo, com a proposta de extinção da marcação específica desse conjunto de despesas (identificador RP 3) neste PLDO, essa questão perde relevância. Com isso, as alterações do indicador RP durante a execução orçamentária tendem a ser residuais e a se justificar apenas em casos de alterações de legislação ou de erros de processamento.

Os procedimentos e critérios para a apresentação de projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais são apresentados no art. 39, que manteve praticamente as mesmas regras da LDO 2019.

Uma das poucas novidades nesse artigo é a previsão de 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, serão encaminhados ao Congresso Nacional no prazo de até 45 dias, contado da data de recebimento do pedido de alteração orçamentária pela Secretaria de Orçamento Federal. Assim, em contraste com o PLDO 2019, que não estabelecia prazo para encaminhamento desses projetos pelo Executivo, o PLDO 2020 propõe um meio-termo entre o prazo apresentado no PLDO 2018 (sessenta dias) e o aprovado nas três últimas LDOs (trinta dias).

Em linha com o Novo Regime Fiscal, o PLDO 2020 inova ao prever a compensação entre limites de despesas primárias na elaboração de projetos de crédito que envolvam mais de um órgão orçamentário no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público. Nesses casos, a compensação dos limites individualizados deve ser realizada por meio da publicação de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos em data anterior ao envio da proposta de abertura de crédito à Secretaria de Orçamento Federal. De modo similar, caso haja autorização para abertura de crédito na Lei Orçamentária de 2020 que venha a envolver mais de um órgão orçamentário no âmbito supramencionado, ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos deverá, além de promover a abertura dos créditos, evidenciar a compensação entre os respectivos limites de despesa.

Outra novidade do PLDO 2020 diz respeito à reabertura de créditos extraordinários autorizados nos últimos quatro meses de 2019, conforme disposto no § 2º do art. 167 da Constituição. Segundo o art. 47 do PLDO, a reabertura dos créditos extraordinários, se necessária, poderá ser efetivada apenas por meio de ato do Poder Executivo federal. Essa restrição está em consonância com a natureza peculiar dos créditos extraordinários, que podem ser abertos somente por medida provisória para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra ou calamidade pública.

Convém frisar que a reabertura de créditos especiais previstos igualmente no mesmo dispositivo constitucional pode ser feita por ato próprio dos demais poderes, do Ministério Público da União

ou da Defensoria Pública da União, condicionada à anulação de dotações orçamentárias, relativas a despesas primárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2020, no montante que exceder os limites individualizados de despesas primárias.

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. Em 2018, alterou-se a LDO vigente, por meio da Lei 13.602, de 9/1/2018, para, entre outros pontos, estender às autoridades máximas de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU³⁹ a possibilidade de delegação da abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2018. Essa inovação foi mantida na LDO 2019 e no PLDO 2020.

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, como atos específicos de delegação de competência. Já o presidente Michel Temer editou apenas o Decreto nº 8.970, de 23/01/2017, como ato 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 financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018 e dá outras providências. Em 2019, o presidente Jair Bolsonaro editou decreto específico para delegação de competência ao Ministro de Estado da Economia.⁴⁰

Cumprе salientar que em 2019 ainda não houve abertura de crédito suplementar por decreto presidencial, o que também não ocorreu em 2018. Em 2017, apenas um foi aberto por decreto, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 50 milhões. Por outro lado, o quantitativo de portarias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão destinadas à abertura de créditos suplementares cresceu de 74 em 2017 para 95 em 2018. Em 2019, o Ministério da Economia utilizou-se da delegação para a abertura de 4 créditos suplementares até 6 de maio.

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 o fato de o tema ter sido diretamente relacionado a impeachment de Presidente da República, mostra-se cabível aperfeiçoamento do texto do PLDO 2020 para exigir a edição de decreto específico do Chefe do Poder Executivo para delegar a Ministro de Estado a abertura de crédito suplementar, ainda que esse já tenha sido o expediente utilizado em 2019. 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).

³⁹ 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.

⁴⁰ Decreto nº 9.702, de 8 de fevereiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9702.htm. Acessado em 6/5/2019.

10. DESPESAS COM PESSOAL

10.1 AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS

O PLDO 2020, no exercício da função atribuída pelo art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, propõe que sejam dadas as seguintes autorizações para admissão ou contratação de pessoal, concessão de vantagens e aumentos de remuneração e criação de cargos, empregos e funções (art. 93):

- a) concessão de vantagens e aumentos de remuneração para militares e seus pensionistas, a criação de cargos e funções e os provimentos de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários a serem incluídos no Anexo V da Lei Orçamentária de 2020;
- b) provimentos em cargos efetivos, funções ou cargos em comissão que estavam ocupados em março de 2019, cuja vacância não resultou em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;
- c) transformação de cargos e funções vagos que não implique em aumento de despesa;
- d) contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada disponibilidade orçamentária.

O item “a” representa uma expansão das autorizações para despesas de pessoal em comparação com a LDO em vigor, a qual não permite qualquer espécie de concessão de vantagens ou aumentos de remuneração. A autorização de concessão de vantagens e aumentos de remuneração proposta, ressalte-se, é exclusiva para militares e seus pensionistas, não abrangendo assim os servidores civis, os quais não poderão ter nenhum tipo de reajuste em 2020.

Também há expansão das autorizações em comparação com o PLDO 2019, o qual restringia fortemente as admissões de pessoal⁴¹, especialmente visando o cumprimento do teto de gastos estabelecido pela EC 95/2016.

Além disso, o PLDO 2020 não traz limite temporal para o início da tramitação no Congresso Nacional das proposições legislativas que visem a concessão de vantagens e aumentos de remuneração e a criação de cargos e funções. Esse prazo-limite, nas LDOs que traziam essas autorizações, geralmente é a data de encaminhamento do PLOA ao Congresso Nacional ou a data de publicação da LOA. O estabelecimento desses prazos visa aperfeiçoar o planejamento orçamentário e estabelecer um limite temporal para o debate a respeito da expansão dessas despesas.

Por sua vez, os itens “b” e “c” acima não geram aumento da despesa com pessoal, logo é razoável que sejam autorizados da forma proposta. Já quanto ao item “d”, 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 “a”.

Em qualquer caso, as admissões dependerão i) da existência de cargo e emprego público vagos; ii) de prévia e suficiente dotação orçamentária; e iii) da observância do teto constitucional de gastos.

⁴¹ O PLDO 2019 limitava as admissões de servidores aos seguintes casos (art. 90, § 1º):

I - às despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF;

II - à substituição de pessoal terceirizado;

III - aos militares das Forças Armadas;

IV - à quantidade das vacâncias ocorridas entre a publicação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e o dia 31 de dezembro de 2018, deduzidos os provimentos ocorridos no mesmo período, ainda que a vacância tenha se dado em cargo diverso do que será provido; e

V - aos cargos e funções comissionados.

10.2 REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

No que se refere aos benefícios pagos aos servidores, empregados e seus dependentes, o PLDO 2020 mantém todos os dispositivos da LDO vigente, entre os quais se destaca o art. 103, o qual veda o reajuste de auxílio-alimentação ou refeição, auxílio-moradia e assistência pré-escolar no exercício de 2020. Essa vedação alcança os militares e os empregados das estatais dependentes.

10.3 AVALIAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DO RPPS

Novidade inserida na LDO 2019, 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.

No entanto, o PLDO 2020 não reproduz dispositivo da LDO vigente que determina aos órgãos setoriais de orçamento ou de pessoal das Justiças Federal, do Trabalho e Eleitoral, e do Ministério Público da União consolidar e disponibilizar as bases de dados relativas aos respectivos tribunais regionais ou unidades, dificultando seu acompanhamento.

10.4 CENTRALIZAÇÃO DO PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS

Novidade em relação à LDO 2019, o art. 96 do projeto prevê que as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de inativos e pensionistas da administração direta do Poder Executivo federal, aprovadas na Lei Orçamentária de 2020 e nos créditos adicionais, serão integralmente descentralizadas pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal ao Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

O Decreto nº 9.745/2019, que define a estrutura do Ministério da Economia, atribuiu diversas competências a esse departamento⁴², visando centralizar uma série de atividades operacionais e de gestão relativas a inativos e pensionista que, até então, eram de responsabilidade de cada um dos

⁴² Art. 145. Ao Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas compete:

I - planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à centralização dos serviços de inativos e pensionistas dos órgãos da administração pública federal direta integrantes do Sipec no Ministério da Economia;

II - praticar os atos operacionais e de gestão relativos à concessão e à manutenção de benefícios dos servidores civis e militares, dos empregados, dos aposentados e dos beneficiários de pensão:

a) dos ex-territórios:

1. do Acre;
2. do Amapá;
3. de Rondônia; e
4. de Roraima; e

b) do antigo Distrito Federal;

III - praticar os atos operacionais e de gestão relativos à concessão e à manutenção de benefícios de servidores aposentados e de pensionistas de órgãos e entidades extintos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional cuja administração esteja vinculada ao Ministério da Economia;

IV - praticar os atos operacionais e de gestão relativos à concessão e à manutenção de benefícios de servidores aposentados e de pensionistas dos órgãos da administração pública federal direta integrantes do Sipec cujos serviços tenham sido centralizados;

V - coordenar a execução das atividades relacionadas com o pagamento de reparação econômica de caráter indenizatório referentes a anistiados políticos e a seus beneficiários; e

VI - planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas aos assentamentos funcionais físicos e digitais de servidores inativos e de pensionistas, sob gestão do Departamento, no âmbito do Sipec.

Parágrafo único. O Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas atuará como órgão setorial de pessoal civil e militar e de anistiados políticos nas hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do caput.

órgãos ou unidades orçamentárias do Executivo. Dessa forma, o art. 96 pode ser entendido como mais uma etapa desse processo, ao descentralizar todas as dotações orçamentárias respectivas para esse departamento, e permitindo que toda a execução orçamentária dessas despesas seja por ele realizada.

10.5 ALTERAÇÃO DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS NA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES RELATIVAS A PROCESSOS DE DESPESAS COM PESSOAL

A Medida Provisória nº 870/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, criou o Ministério da Economia, integrando atribuições da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e Trabalho. Em decorrência dessa nova estrutura, verificou-se a alteração dos órgãos responsáveis pela disponibilização, atualização, consolidação e elaboração de informações relativas às despesas com pessoal. Com isso, o Ministério da Economia será o responsável pela divulgação das informações.

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.

Com isso, a EC 95/2016 reforçou a determinação dos arts. 14 a 17 da LRF, os quais dispõem que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, bem como a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverão estar acompanhadas de (1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes; (2) atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; e (3) apresentar as formas de compensação ou a demonstração de que o impacto já fora previsto no orçamento.

Esse é o aspecto principal da adequação orçamentária de proposições legislativas, que encontra repercussão principalmente no art. 107 do PLDO 2020 e seus desdobramentos.

Quanto ao mais, o texto do PLDO (arts. 107 a 110) mantém inalterada a maior parte do conteúdo relativo à adequação orçamentária que constou das últimas LDOs,⁴³ ao tempo em que reposiciona alguns dispositivos.

Estas são as modificações promovidas que merecem destaque:

- e) ampliação do alcance do inciso III do § 13 do art. 107, exigindo-se que as propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa (e não apenas das despesas obrigatórias de caráter continuado, como na LDO em vigor), deverão ser encaminhadas aos órgãos competentes, em cada Poder e órgão autônomo, para que se manifestem sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira;
- f) permissão para que a troca de fontes de recursos condicionadas possa ser efetuada em até trinta dias após a publicação da LOA 2020 ou da respectiva alteração legislativa, o que ocorrer por último, de modo que o Poder Executivo possa contar com mais tempo para realizar os ajustes (art. 108, § 3º);⁴⁴
- g) redução do alcance da exigência que impõe cláusula de vigência de até cinco anos, de modo que agora estarão sujeitos à regra apenas os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que concedam, ampliem ou renovem benefícios tributários,⁴⁵ em vez de se referir, como nas LDOs anteriores, a incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial.

Há também que se analisar o art. 110 do projeto apresentado a seguir:

⁴³ Arts. 114 a 117 da LDO 2019.

⁴⁴ Art. 108, § 3º, do PLDO 2020. A alteração representa aperfeiçoamento da LDO vigente, que permite contar o prazo de trinta dias somente após a publicação da alteração legislativa, a qual, no entanto, poderia ocorrer antes da aprovação dos orçamentos.

⁴⁵ Art. 109, § 2º, inciso II, do PLDO 2020.

Art. 110. O Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional, em 2020, plano de revisão de benefícios tributários com previsão de redução anual equivalente a cinco décimos por cento do Produto Interno Bruto - PIB até 2022.

Embora haja dispositivo na LDO 2019 prevendo que o Executivo enviará ao Congresso Nacional um plano de revisão semelhante, alcançando o período de 2019 a 2022,⁴⁶ providência nesse sentido até o momento não se cumpriu.

Inova o PLDO ao determinar que o mencionado plano de revisão indique redução anual equivalente a 0,5% do PIB até 2022. Embora ainda não se discrimine como será apresentado e operacionalizado, o objetivo do plano não é desprezível. Afinal, almeja-se reduzir em cerca de R\$ 39,4 bilhões o gasto tributário no próximo ano, o que corresponde a mais de 12% do total previsto para 2020.⁴⁷

Essa redução pretendida pode ser vista como um contraponto à supressão de dispositivos constantes da LDO 2019, que também visam reduzir o volume do gasto tributário da União, tais como o § 1º do art. 116, que veda, em 2019, a concessão de incentivos ou benefícios, exceto quando se tratar de prorrogação por prazo não superior a cinco anos, desde que o montante da renúncia de receita seja reduzido em pelo menos 10% ao ano, e que sejam observadas outras condições.

Além disso, não constam da proposta encaminhada pelo Executivo estes dois dispositivos constantes da LDO 2019:

Art. 114. (...)

§ 16. O impacto conjunto das proposições aprovadas com base no § 12 não poderá ultrapassar um centésimo por cento da receita corrente líquida implícita na Lei Orçamentária do exercício em que ocorreu a aprovação.

(...)

Art. 116. (...)

§ 3º 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 de poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo.

O primeiro, que estabelece um teto para o conjunto de proposições com impacto irrelevante (§ 11 do art. 107 do PLDO 2020), parece ser desnecessário, haja vista a raridade de proposições aprovadas que podem ser qualificadas nesses termos.

O segundo, apesar de ter por objetivo tornar mais transparente as motivações do ato que pretende criar ou alterar tributos de natureza vinculada, também pode ser considerado dispensável, pois, para a edição de qualquer norma, já se exige a prévia divulgação de informações que justifiquem sua necessidade e a intenção do proponente.

Além do contraste com a LDO vigente, deve-se citar a não reprodução no PLDO 2020 do § 18 do art. 112 da LDO 2018, que estabelecia que os projetos de lei e as medidas provisórias que acarretassem renúncia de receita e resultassem em redução das transferências para Estados, Distrito Federal ou Municípios seriam acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre as

⁴⁶ Art. 21, § 3º, da LDO 2019.

⁴⁷ Anexo IV.10 – Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência, Ano 2020, Quadro I, PLDO 2020.

transferências previstas. Esse dispositivo é relevante para que o Congresso Nacional possa avaliar o alcance de medidas adotadas em nível federal que impactam as finanças dos demais entes federativos.

Adicionalmente, cabe registrar a ausência do seguinte dispositivo, transcrito também da LDO 2018:

Art. 114. (...)

§ 3º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, metas e indicadores, bem como atender às condições do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Avalia-se necessário retornar essa disposição ao ordenamento legal, de modo a evidenciar que mesmo proposições que adicionem novas opções para contribuintes efetuarem deduções tributárias devem se submeter à regra geral de apresentação do impacto e respectiva compensação, ainda que não alterem o limite global autorizado para as deduções.

Por fim, o PLDO 2020 traz uma realocação textual a ser corrigida. O § 14 do art. 114 da LDO 2019 teve seu teor reproduzido como um inciso do § 13 do art. 107 do projeto, que lista as hipóteses segundo as quais se considera compensado o impacto fiscal de proposições legislativas. Como resultado, fica constando do PLDO que a simples manifestação de órgão técnico, sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, supre a necessidade de compensação de propostas que resultassem em criação ou aumento de despesa.

12. SALÁRIO MÍNIMO

Os parâmetros econômicos previstos no anexo IV do PLDO 2020, referente às metas fiscais anuais, indicam salário mínimo igual a R\$ 1.040,00 para 2020. Para 2021 e 2022, os valores esperados são de R\$ 1.082,00 e R\$ 1.123,00, respectivamente. Nessas estimativas, levou-se em conta a variação esperada do INPC para preservar o poder aquisitivo do salário mínimo, em face do disposto no art. 7º, IV, da Constituição.

Cabe salientar que, no período entre 2016 a 2019, o reajuste do salário mínimo foi disciplinado pela Lei nº 13.152/2015. Para 2020, não há ainda regra estabelecida. Considerando a ausência de norma para tratar da matéria, é possível que a discussão quanto ao reajuste do salário mínimo ocorra durante a elaboração da lei orçamentária.

O anexo V (Anexo de Riscos Fiscais) do PLDO 2020 apresenta os dados sobre o impacto do aumento do salário mínimo e do INPC sobre as despesas da União da seguinte forma:

Tabela 10 - Impacto do Salário Mínimo e do INPC sobre Despesas da União

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	38,8	38,7	6,6	45,3
II. Despesa Previdenciária	245,0	244,5	381,1	625,6
III. Déficit (II - I)	206,2	205,8	374,6	580,3
IV. RMV	1,1	1,1	-	1,1
V. LOAS	60,0	59,9	-	59,9
VI. FAT	30,9	30,9	16,9	47,8
VI.1 Abono Salarial	17,5	17,5	-	17,5
VI.2. Seguro-Desemprego	13,4	13,4	16,9	30,3
Total (III+IV+V+VI)	298,2	297,6	391,5	689,1

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais – PLDO 2020

Como se observa, cada real de aumento no salário mínimo gera uma repercussão fiscal de R\$ 298,2 milhões ao ano relativamente aos benefícios equivalentes a até um salário mínimo. Por seu turno, o aumento de 0,1 ponto percentual no INPC provoca impacto de R\$ 689,1 milhões, ao afetar os benefícios previdenciários. Nesses cálculos, não está considerada a repercussão do aumento do salário mínimo e da inflação sobre receitas não previdenciárias. A posição conservadora do governo em não corrigir o salário mínimo além do INPC tem como pano de fundo o teto de gastos, pois com a correção dos valores de despesas obrigatórias acima da correção do teto de gastos comprimiria ainda mais as demais despesas.

13. TRANSPARÊNCIA

No tocante à transparência, o PLDO 2020 preservou os principais itens elencados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de exercícios anteriores. Especificamente quanto ao acesso aos sistemas e informações governamentais para fins de acompanhamento e fiscalização orçamentária, é válido pontuar a substituição do Sistema de Convênios (Siconv) pela Plataforma + Brasil (art. 125, inciso X, da Lei 13.707/2018 – LDO 2019; e art. 118, inciso X, do PLDO 2020), a qual, além de englobar aquele, tem o objetivo de incrementar a transparência e o controle social, na medida em que integra diferentes sistemas das diversas modalidades de transferências e descentralizações de recursos.

Ademais, ainda quanto à transparência orçamentária, é louvável a manutenção no PLDO 2020 de dispositivo que permite aos cidadãos e entidades sem fins lucrativos a habilitação, mediante credenciamento, para realizar consultas aos sistemas e informações supracitados. Registra-se que o referido acesso de cidadãos e entidades sem fins lucrativos às bases de dados disponibilizadas aos órgãos de fiscalização e controle fora inicialmente vetado na LDO 2018 (art. 124, § 1º, da Lei 13.473/2017) – fato que gerou perplexidade à época – sob a justificativa de que demandaria a ampliação de sistemas, com significativo ônus orçamentário e financeiro, bem como de que já existiam mecanismos mais adequados e efetivos para a promoção da transparência pública, como os portais de dados abertos. De toda forma, vale lembrar que o parágrafo em questão foi restaurado à LDO 2018 por meio da Lei 13.602/2018 (art. 124, § 3º, LDO 2018).

Com relação à seção que trata da publicidade na elaboração e na aprovação dos orçamentos, foram suprimidas, no PLDO 2020, os textos correspondentes às alíneas “e” e “k” do § 1º do art. 131 da LDO vigente, as quais previam a divulgação de informações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC – RP 3), como dados relativos à execução orçamentária e financeira e relatórios de avaliação das ações e das metas consolidadas, entre outras. A supressão em tela é justificada pela decisão governamental de descontinuar o programa em questão.

Outro ponto que merece destaque no PLDO 2020 é a ausência, nos relatórios de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário – encaminhados pelo Poder Executivo federal ao Congresso Nacional –, da informação referente ao saldo de dívidas vencidas do Tesouro Nacional (na LDO 2019, previsto no art. 132, § 1º, IV; no PLDO 2020, art. 125, § 1º). Nos termos do veto presidencial apostado em dispositivo similar constante da LDO 2018, o conceito de saldo de dívidas vencidas “não encontra correspondência na contabilidade pública, inviabilizando o atendimento por intermédio de pesquisa no SIAFI”.

Em exercícios anteriores, ora o Poder Executivo federal encaminhara o PLDO sem a previsão de os relatórios, citados no parágrafo anterior, abordarem o saldo de dívidas vencidas do Tesouro Nacional, decidindo o Congresso Nacional por incluir o dispositivo, posteriormente, via emenda parlamentar (vide PLDO/LDO 2016, no qual o item foi objeto de veto presidencial e no PLDO/LDO 2017, em que a disposição foi sancionada); ora o governo federal, embora tenha encaminhado o PLDO com a previsão de divulgação do saldo de dívidas vencidas do Tesouro Nacional nos relatórios a serem encaminhados ao Congresso Nacional, vetou-a posteriormente (cf. PLDO/LDO 2018). Destaca-se que, na LDO 2019, o referido dispositivo compôs o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, sendo sancionado posteriormente.

Ao que se demonstra, os impedimentos técnicos existentes na oportunidade da apreciação do PLDO 2018 foram superados, haja vista que no PLDO 2019 e na LDO 2019, o dispositivo em questão foi chancelado pelo Poder Executivo, sancionando-se a previsão do fornecimento de dados relativos ao saldo de dívidas vencidas do Tesouro Nacional nos relatórios de avaliação do cumprimento da

meta de resultado primário. Assim, em apreço ao princípio da transparência, mostra-se aconselhável que o item em comento seja incorporado ao PLDO 2020, a fim de facilitar a identificação de restituições não pagas no prazo devido, o que, em passado recente, permitiu melhorar, artificialmente, dados contábeis referentes à meta de resultado primário e à dívida líquida do setor público.

Em contraste com a LDO 2018 e em consonância com o veto presidencial ao art. 138 da LDO 2019, não foi prevista, no PLDO 2020, a manutenção de painel informatizado para consulta de todas as obras de engenharia e serviços a ela associados, suportados por recursos orçamentários da União (incluídos os orçamentos fiscal, de investimento das empresas em que a União detém, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e da seguridade social). Segundo o que consta da mensagem de veto ao PLDO 2019, a exigência do painel de obras, nos moldes previstos, exporia e comprometeria os investimentos realizados por empresas estatais não dependentes, prejudicando as estratégias de negócios e a eficiência econômica das estatais, produzindo vantagens competitivas às empresas privadas.

É elogiável e merecedor de registro a iniciativa do governo federal denominada “Painel de Obras” (<http://paineldeobras.planejamento.gov.br/>), que engloba informações de obras cadastradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, no Sistema do Programa de Aceleração do Crescimento e no Programa Avançar, com o objetivo de facilitar o acesso aos dados pela sociedade. Percebem-se avanços no processo de criação do tão esperado Cadastro Geral de Obras, o qual já foi objeto de exames e manifestações de apoio por diversas instâncias do controle externo (vide Relatório 02/2016 e 03/2017, ambos do Comitê de Avaliação das informações Sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves (COI) da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, e Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 2451/2017, todos prolatados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União).

Não se mostra razoável, contudo, considerar que todas as obras e serviços de engenharia realizados por estatais não dependentes sejam estratégicos e, por isso, devam ter seus custos mantidos sob sigilo – em homenagem à publicidade e à transparência enquanto princípios fundamentais do controle sobre as despesas públicas; aos preceitos do art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, § 3º, inciso II, art. 216, § 2º, todos da Constituição federal, da Lei 12.527/2011, do art. 88 da Lei 13.303/2016; e em apreço às demais proposições legislativas que buscam ampliar o controle social sobre os gastos públicos (por exemplo, PLS 325/2017 e PL 9617/2018).

De acordo com os princípios norteadores da Administração Pública, é aconselhável a publicação de todos os recursos públicos empregados em obras e serviços de engenharia – ainda que de estatais não dependentes – admitindo-se o sigilo, em caráter de exceção e desde que devidamente motivado, somente daqueles projetos que são efetivamente de perfil estratégico ou que tenham por objeto segredo industrial (cf. art. 88, § 1º, da Lei 13.303/2016) e que, por isso, eventual divulgação de suas expensas poderiam comprometer as estratégias de negócios e a eficiência econômica das referidas empresas. Recomendável, portanto, a inclusão de dispositivo no PLDO 2020 que preveja a publicação de informações físicas e financeiras sobre o planejamento e execução de todas as obras, incluindo-se aquelas suportadas por recursos dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais (admitindo-se exceções, desde que devidamente motivadas).

14. DÉBITOS JUDICIAIS

Em relação aos débitos judiciais, o PLDO 2020 apresenta algumas alterações em relação à LDO vigente. O § 2º do art. 26 determina que os Tribunais Estaduais e do Distrito Federal e Territórios encaminhem também à Comissão Mista de Orçamento e ao Conselho Nacional de Justiça, até o dia 20 de julho, a relação única com todos os débitos de precatórios acidentários a serem incluídos no Projeto de Lei Orçamentária de 2020, com as especificações mencionadas nos incisos I a X de seu caput, acrescida de campo que contenha a sigla da unidade federativa. Até 2019, essas informações deveriam ser encaminhadas apenas à Secretaria de Orçamento Federal e à Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Outra alteração foi a inclusão do § 3º ao mesmo artigo 26 do PLDO determinando que a relação única com todos os débitos de precatórios expedidos contra a União, a serem incluídos no Projeto de Lei Orçamentária de 2020, diversos daqueles tratados no § 2º, ou seja, os não acidentários, também sejam encaminhados, pelos Tribunais Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, à Comissão Mista de Orçamento, à Secretaria de Orçamento Federal, à Advocacia-Geral da União, aos órgãos e às entidades devedores, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Economia e ao Conselho Nacional de Justiça. Tal relação deverá conter as especificações mencionadas nos incisos I a X do caput, acrescida da indicação do órgão ou da entidade da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional responsável pelo cumprimento da obrigação e de campo que contenha a sigla da unidade federativa e também deverá ser encaminhada no mesmo prazo previsto no § 1º do dispositivo, ou seja, até 20 de julho de 2019.

Além dessas alterações, o art. 29 do PLDO, que estabelece que as dotações orçamentárias, destinadas ao pagamento de débitos relativos a precatórios e requisições de pequeno valor, aprovadas na Lei Orçamentária de 2020 e nos créditos adicionais, deverão ser integralmente descentralizadas pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento do Poder Judiciário, ou equivalentes, especificou também o Tribunal de Justiça do Distrito Federal como unidade descentralizada. Tal explicitação foi necessária, uma vez que no final do dispositivo há ressalva quanto às causas processadas pela justiça comum estadual, o que poderia gerar dúvidas, já que o TJDF julga as causas relativas à justiça comum.

Por fim, em decorrência da Medida Provisória nº 870/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e criou o Ministério da Economia, com a integração de atribuições da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e Trabalho, verificou-se a alteração dos órgãos responsáveis pelo recebimento das informações relativas aos débitos judiciais, bem como pela execução orçamentária.

