



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2020

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2021

PLN Nº 9/2020



Acesse o PLDO/2021 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/pldo-2021>

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

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Deputado Marcos Pereira

1ª Vice-Presidente

Senador Lasier Martins

2ª Vice-Presidente

Deputada Soraya Santos

1ª Secretária

Senador Eduardo Gomes

2ª Secretário

Cargo vago

3ª Secretário

Senador Luis Carlos Heinze

4ª Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Senador Antonio Anastasia

1ª Vice-Presidente

Senador Lasier Martins

2ª Vice-Presidente

Senador Sérgio Petecão

1ª Secretário

Senador Eduardo Gomes

2ª Secretário

Senador Flávio Bolsonaro

3ª Secretário

Senador Luis Carlos Heinze

4ª Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Rodrigo Maia

Presidente

Deputado Marcos Pereira

1ª Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar

2ª Vice-Presidente

Deputada Soraya Santos

1ª Secretária

Deputado Mário Heringer

2ª Secretário

Cargo vago

3ª Secretário

Deputado André Fufuca

4ª Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2020

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

Consultora-Geral: Ana Cláudia Castro Silva Borges

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

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

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Wagner Primo Figueiredo Jr.

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

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

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Rafael De Fraia (Senado Federal)

Graciano Rocha (Câmara dos Deputados)

Bruno Alves Rocha

Eugênio Greggianin

Marcel Pereira

Mário Gurgel

Maurício Ferreira de Macêdo

Luciano Sousa Gomes

Otávio Gondim Pereira da Costa

Tiago Mota Avelar Almeida

Vinicius Amaral

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 2021 (PLDO 2021) - PLN nº 9/2020-CN, submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 179, de 15 de abril de 2020.

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

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

Art. 154. ...

[...]

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

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

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

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

Wagner Primo Figueiredo Jr.
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD²

1 Autores: Rafael Inacio De Fraia e Souza (Coordenador Senado Federal), Luciano de Sousa Gomes, Marcel Pereira, Maurício Ferreira de Macêdo e Otávio Gondim Pereira da Costa. Colaboradores: Antônio Helder Medeiros Rebouças, Augusto Bello de Souza Neto, Carlos Murilo Espinola Pereira de Carvalho, Eduardo Andres Ferre Rodriguez, Fabio Gondim Pereira da Costa, Fernando Veiga Barros e Silva, Flavio Diogo Luz, João Henrique Pederiva, Luís Otávio Barroso da Graça e Tarcísio Barroso da Graça.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 1

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 3

1. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL | 5

- 1.1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 5
- 1.2. ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS | 7
- 1.3. ANÁLISE JURÍDICA DAS METAS FISCAIS | 11
- 1.4. ANEXO DE RISCOS FISCAIS | 15
- 1.5. MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO | 18

2. PRIORIDADES E METAS | 22

3. REGRA DE OURO | 26

4. NOVO REGIME FISCAL | 29

- 4.1. VALORES MÁXIMOS DE PROGRAMAÇÃO COMPATÍVEIS COM OS LIMITES INDIVIDUALIZADOS | 29
- 4.2. LIMITES PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃOS | 30

5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 33

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS | 38

- 6.1. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO | 38
- 6.2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 39

7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 42

8. CONTINGENCIAMENTO | 44

9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 46

10. DESPESAS COM PESSOAL | 50

- 10.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS | 50
- 10.2. REQUISITO PARA AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS RELACIONADAS AO AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 52
- 10.3. EXECUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL | 52
- 10.4. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS | 52
- 10.5. CENTRALIZAÇÃO DO PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS | 53

11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 54

12. SALÁRIO MÍNIMO | 59

13. TRANSPARÊNCIA | 60

14. DÉBITOS JUDICIAIS | 62

15. COVID-19 | 63

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

- 1. Parâmetros Macroeconômicos:** para 2021, o PLDO estima crescimento do PIB de 3,3%, IPCA de 3,6%, taxa Selic média de 4,4% e taxa de câmbio média de R\$ 4,3/US\$. A estimativa do crescimento do PIB em 2022 e 2023 é de 2,5%. Nesses dois anos, o IPCA se manteria em 3,5%. A taxa Selic média alcançaria 6% e o câmbio médio, R\$ 4,3/US\$. Esses números não divergem substancialmente das projeções de mercado captadas pelo Banco Central. Porém, as incertezas para 2020, em função da pandemia da COVID-19, certamente afetarão esses parâmetros.
- 2. Metas Fiscais - Análise Econômica:** Ainda que o PLDO 2021 tenha trazido em Anexo específico uma meta de déficit primário de R\$ 149,6 bilhões para o Governo Central, diferentemente dos anos anteriores, a meta será ajustada sempre que houver modificação das estimativas das receitas primárias e das despesas primárias (submetidas ao teto de gastos ou dele excepcionadas) ao longo do ano, deixando assim de cumprir a sua função de balizar o tamanho do gasto público, os quais ficarão ancorados apenas no teto de gastos para 2021.
- 3. Metas Fiscais - Análise Jurídica:** No PLDO 2021, interrompe-se a prática de indicar “meta” de resultado primário para os entes subnacionais, sujeita, adicionalmente, à possibilidade de compensação por parte da União. Verifica-se, também, que os demonstrativos constantes do PLDO 2021 reproduzem com exatidão os modelos constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais, diferentemente de outros anos, em que a própria forma de exposição das metas sugerida pela União não era por ela adotada.
- 4. Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias:** conforme o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2021, o saldo da margem líquida de expansão das despesas obrigatórias para o exercício de 2021 seria de R\$ 31,6 bilhões, ante a margem de R\$ 2,4 bilhões constante do PLDO anterior.
- 5. Anexo de Prioridades e Metas:** o PLDO 2021 define como prioridades e metas a agenda para a primeira infância e os investimentos em andamento. Em relação aos investimentos em andamento, o Poder Executivo prevê, no Anexo de Metas Fiscais, e não em anexo próprio como testifica a EC 102/2020, proporção mínima de 9,6% do valor total de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação financeira para cada ano do período de 2021 a 2023.
- 6. Regra de Ouro:** pelo terceiro ano consecutivo, o Poder Executivo incluiu dispositivo no PLDO que permite a elaboração da proposta orçamentária com a inclusão de receitas de operações de crédito e despesas correntes condicionadas à aprovação, por maioria absoluta do CN, de PLN de crédito adicional a ser encaminhado pelo Poder Executivo, pois projeta insuficiência da regra de ouro de R\$ 265,1 bilhões. Salienta-se que, para 2020, a EC 106, em seu art. 4º, dispensa o cumprimento da regra de ouro em função da calamidade pública decretada (Decreto Legislativo nº 6 de 2020). Em caso de nova decretação ou prolongamento do estado de calamidade atual, as diretrizes orçamentárias devem ser aperfeiçoadas.
- 7. Novo Regime Fiscal:** Estima-se no PLDO 2021 a possibilidade de expansão dos gastos primários da ordem de R\$ 47 bilhões. Ao Poder Executivo caberia expansão de R\$ 45 bilhões, pois permanece a impossibilidade de se compensar o excesso de gastos dos demais Poderes e Órgãos. Assim, o Poder Judiciário possui margem de expansão ao teto de R\$ 1,4 bilhão, enquanto o Legislativo de R\$ 406 milhões. O MPU tem possibilidade de expansão de R\$ 213 milhões e a DPU,

por sua vez, de R\$ 17,7 milhões. Com a metodologia vigente para a meta fiscal em 2021, o teto de gastos remanesce como principal âncora de controle fiscal.

8. **Orçamento Impositivo:** o PLDO 2021 prevê que o PLOA 2021 deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas individuais e de bancadas estadual (emendas impositivas), as quais deverão ser classificadas com indicadores de resultado primários específicos (RP 6 e RP 7). Quanto à reserva para o atendimento das emendas RP 7 é previsto percentual inferior ao limite máximo admitido pela Constituição Federal: 0,8%, quando o máximo é 1 % da RCL.
9. **Transferências:** o PLDO 2021 manteve a previsão de que os contratos de gestão celebrados com organizações sociais contenham despesas exclusivamente necessárias ao cumprimento do programa de trabalho pactuado e ao alcance das metas, classificadas como GND 3. Por outro lado, deixou de prever a possibilidade de tais entidades firmarem convênios e termos de colaboração ou de fomento, impossibilitando-as, portanto, de receber recursos classificados como GND 4.
10. **Execução Provisória:** o PLDO 2021 permite a execução de substancial parcela da programação constante do PLOA 2021 (art. 64). Não são elegíveis à execução provisória, entre outras, aumento de despesas com pessoal, como criação e provimento de cargos e funções.
11. **Despesas com pessoal e benefícios:** O inciso VI do art. 109 do PLDO representa mudança em relação à LDO vigente, ao trazer autorização, desde logo, para provimentos, dispensando, portanto, sua inclusão no Anexo V da LOA 2021. No que se refere aos cargos em comissão, funções e gratificações existentes, essa hipótese é mais ampla que a do inciso II, pois autoriza não apenas o provimento dos postos ocupados em março de 2020, cujas vacâncias não tenham resultado em aposentadoria ou pensão por morte, mas de qualquer vaga existente, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária.
12. **Salário Mínimo:** o valor do salário mínimo previsto para 2021 é de R\$ 1.079,00 (mil e setenta e nove reais), resultante apenas da correção pela inflação de 3,19% projetada para 2020, medida pelo INPC. 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 2021 preservou os principais itens elencados em exercícios anteriores, como a manutenção da disposição da LDO vigente que trata do cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia constantes dos orçamentos da União, excluindo-se, no entanto, o orçamento de investimentos das estatais.
14. **COVID-19:** o PLDO 2021 foi encaminhado anteriormente à promulgação da EC 106/2020. Portanto, é recomendável promover ajustes no projeto com vistas a prever a hipótese de aplicação em 2021 das inovações constitucionais. Os ajustes destinar-se-iam a aperfeiçoar a classificação orçamentária, adequar as regras para alteração na legislação e reconhecer, como plenamente autorizadas, as receitas e as despesas que, incluídas na LOA, encontram-se condicionadas ao cumprimento do rito especial previsto no art. 167, inciso III, da Constituição, caso a observância da regra de ouro seja dispensada em razão da prorrogação do estado de calamidade pública, nos termos do art. 4º da EC 106.

1. AVALIAÇÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

1.1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Em função da pandemia da COVID-19, o significado, a interpretação e a utilidade deste cenário como elemento de previsão de variáveis macroeconômicas estão seriamente comprometidos, dada a situação de desequilíbrio agudo das economias brasileira e mundial. Poucas certezas há no momento, exceto a de que teremos, em 2020, uma considerável contração da atividade econômica, cuja magnitude ainda é desconhecida. Some-se a isso uma expansão fiscal emergencial decorrente da crise deflagrada. Consequentemente, é certo de que haverá um déficit público vultoso, alimentando um aumento da dívida pública, mesmo com substancial redução da taxa básica de juros (SELIC) pelo Banco Central.

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. Por isso, avaliam-se a magnitude e a consistência dos parâmetros adotados nas projeções, de modo a minimizar erros de estimativas e tornar a peça orçamentária mais próxima possível da realidade.

A projeção de parâmetros econômicos assume, ainda que implicitamente, um bom grau de continuidade das variáveis macroeconômicas em situações de normalidade econômica, quando essa hipótese corresponde a uma representação suficientemente próxima da realidade, e tal exercício fornece resultados satisfatórios. No entanto, atualmente, em função da crise, há de se questionar essa hipótese básica. As evidências, corroboradas por números oficiais, sugerem uma descontinuidade da atividade de setores importantes da economia. Uma analogia pode ajudar a entender a dificuldade de se projetar números em meio a pandemia: é como usar uma foto de um objeto quebradiço no início da sua queda para prever detalhes sobre como o objeto vai ficar depois de colidir com o chão, sem saber nem mesmo o tamanho da queda. Em tal situação, há pouco o que se possa inferir a partir da foto, exceto que o objeto vai se quebrar ao atingir o chão.

Assim, feitas essas considerações, avançamos na tarefa de analisar os parâmetros econômicos, e, pela mesma razão, recomendamos uma maior cautela na utilização e na interpretação das projeções aqui relatadas.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância normalmente utilizados na análise do PLDO 2021, comparados com as estimativas disponíveis no sistema de expectativas divulgadas pelo Banco Central:

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos – 2020-2023

Parâmetro	2020			2021		2022		2023	
	Aval. 1º Bimestre	Aval. 2º Bimestre	Mercado	PLDO 2021	Mercado	PLDO 2021	Mercado	PLDO 2021	Mercado
Crescimento real do PIB (%)	2,10	-4,70	-6,54	3,3	3,50	2,4	2,50	2,5	2,50
IPCA acumulado (%)	3,1	1,8	1,63	3,6	3,00	3,5	3,50	3,5	3,50
INPC acumulado (%)	3,3	2,4	2,00	3,7	3,30	3,5	3,50	3,5	3,50

Parâmetro	2020			2021		2022		2023	
	Aval. 1º Bimestre	Aval. 2º Bimestre	Mercado	PLDO 2021	Mercado	PLDO 2021	Mercado	PLDO 2021	Mercado
IGP-DI acumulado (%)	3,7	4,5	5,36	4,0	4,00	3,9	3,75	3,7	3,50
Taxa Over – SELIC Média (%)	4,17	3,08	2,66	4,4	2,25	5,6	4,50	6,0	5,50
Taxa de câmbio média (R\$/US\$)	4,22	4,99	5,09	4,3	5,00	4,2	4,80	4,3	4,80
Preço médio do Petróleo (US\$/barrel)	52,7	35,7	38,62	44,1	40,12	48,1	41,45	50,8	43,19

Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - 1º e 2º Bimestre/2020

PLDO 2021 - Anexo IV Metas Fiscais – IV.1 anexo de metas fiscais anuais

Mercado: Sistema de Expectativas BACEN de 26/06/2020

Petróleo https://www.barchart.com/futures/quotes/CL*0/futures-prices?page=1 Cotações de abertura de 29/6

Para 2020, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre, foi de crescimento do PIB na ordem de 2,10%. A discrepância com relação a projeção do Relatório Focus, de -6,54% depois de sucessivas quedas, salta aos olhos. Boa parte dessa diferença se explica em razão das datas em que as projeções foram anunciadas: a do Poder Executivo em março de 2020, no início da pandemia no Brasil, tanto que na avaliação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre a expectativa é de queda de -4,7%, bem mais próxima da expectativa de mercado colhida pelo Banco Central. Para os anos subsequentes (2021, 2022 e 2023), as projeções de mercado e do PLDO 2021 são bem mais congruentes. As projeções da taxa de crescimento do PIB real em 2021, por exemplo, convergem com as expectativas de mercado e se apresentam em torno de 3,3% e 3,5%.

As informações contidas no PLDO 2021 e seus anexos sugerem que, apesar do impacto de curto prazo adverso da pandemia, o cenário macroeconômico projetado para o triênio 2021 a 2023, tanto pelo Poder Executivo como pelo mercado, prevê a retomada do crescimento econômico em nível moderado já a partir de 2021. Observa-se na Tabela 1 também nível razoável de concordância em relação ao comportamento do IPCA e da taxa SELIC no mesmo período.

As informações coletadas até o momento sugerem que o ano de 2020 será de grande retração da atividade econômica. Por exemplo, o volume de serviços caiu 17,2% em abril em relação a março, depois de uma queda de 6,9% em março em comparação com fevereiro, alcançando o pior resultado do setor na série histórica da Pesquisa Mensal de Serviços (PMS), iniciada em janeiro de 2011. Os dados indicam que a forte retração é uma consequência das medidas de isolamento social para conter o avanço do contágio da COVID-19. É a terceira queda consecutiva do setor, que recuou 1% em fevereiro. Quanto às projeções de inflação da Tabela 1, os vários índices projetados pelo Poder Executivo indicam uma taxa anual de inflação entre 3% e 4% de 2020 a 2023. As projeções do Banco Central são similares às do Executivo em relação ao IPCA acumulado, exceto para 2020. Essa discrepância em 2020 pode ser explicada pelo momento de desequilíbrio econômico que atravessamos. O comportamento da taxa de inflação no mês de abril de 2020 evidencia isso. Segundo o IBGE¹, utilizando como medida o IPCA, o país teve deflação de 0,31% em abril, puxada pela queda de 9,59% no preço dos combustíveis, e de 0,38% em maio. No acumulado do ano, o IPCA registrou 0,16% até maio e 1,88% nos últimos doze meses.

¹ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26620-inflacao-fecha-2019-em-4-31-e-ultrapassa-centro-da-meta>. Acesso em 18 de junho de 2020.

Em relação à taxa de juros, em 17 de junho, o Comitê de Política Monetária (Copom) decidiu², por unanimidade, reduzir a taxa Selic para 2,25% a.a, o que representa um descolamento importante das projeções da Tabela 1. No entendimento do Copom, essa redução da Selic é consequência da contração econômica determinada pela crise da COVID-19.

As projeções da taxa de câmbio da Tabela 1 também parecem defasadas em relação ao que se tem observado no mercado de câmbio. Atualmente, o comportamento do dólar frente ao real encontra-se acima de R\$ 5/US\$, sendo que chegou a valer R\$ 5,95 durante o pregão de 13 de maio.

Situação ainda mais volátil é a do preço do barril do petróleo. Houve um momento no mês de abril em que o seu preço chegou a ser negativo, num episódio raríssimo que evidencia a magnitude da redução repentina de demanda de petróleo globalmente. Embora tenha havido um ajuste após essa queda abrupta do preço, atualmente o preço do barril de petróleo tem oscilado em torno de US\$ 40, bem abaixo das projeções contidas no PLDO 2021 retiradas do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 1º bimestre.

Passamos agora a uma retrospectiva resumida do comportamento da economia em 2019, de forma bem sintética, pois a conjuntura sofreu uma ruptura em função da crise.

Segundo os números do IBGE, em 2019, o produto interno bruto totalizou R\$ 7,3 trilhões em 2019, crescendo 1,1% frente a 2018, após altas de 1,3% em 2018 e 2017. Refletindo o crescimento populacional, o PIB *per capita* variou 0,3% em termos reais, alcançando R\$ 34.533 em 2019.

Do lado da oferta, houve ganhos na Agropecuária (1,3%), na Indústria (0,5%) e Serviços (1,3%). O setor da construção cresceu 1,6% no ano, sendo seu primeiro resultado positivo após cinco anos consecutivos de queda.

Do lado da demanda interna, houve avanço do consumo das famílias (1,8%) e da formação bruta de capital fixo (2,2%), segundo resultado positivo após uma sequência de quatro anos negativos. O consumo do governo teve variação negativa (-0,4%).

Ainda segundo o IBGE, a taxa de investimento em 2019 foi de 15,4% do PIB, acima do observado em 2018 (15,2%). Já a taxa de poupança foi de 12,2% (ante 12,4% em 2018).

Quanto ao setor externo, segundo informações do Ministério da Economia, em termos de US\$ FOB, as exportações de bens e serviços em 2019 caíram 5,8%, em comparação com 2018. Por outro lado, as importações caíram 2,14% no período. O efeito combinado das quedas das exportações e das importações redundou em um saldo da balança comercial em 2019 de US\$ FOB 48,0 bilhões.

A inflação oficial em 2019, medida pelo IPCA, foi de 4,31%, segundo o IBGE. A taxa ficou acima do centro da meta, de 4,25%, mas dentro do limite de variação de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo, definido pelo Conselho Monetário Nacional.

1.2. ANÁLISE ECONÔMICA DAS METAS FISCAIS

A Exposição de Motivos que acompanha o PLDO 2021 e o Anexo de Metas Fiscais ressaltam a elevada incerteza causada pela pandemia da COVID-19, que acabou por ensejar o afastamento do mecanismo das metas primárias em 2020. O cenário adverso terá impactos relevantes na arrecada-

² <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17095/nota> Acesso em 18 de junho de 2020.

ção e na despesa pública, cujos reflexos podem se estender para o ano de 2021, seja pela menor base tributável federal, seja pelo maior nível de endividamento.

A despeito do revés provocado pela pandemia, o Poder Executivo, na EM nº 145/2020 ME, que acompanha o PLDO 2021, reforça seu compromisso com a austeridade fiscal e com a agenda de reformas estruturantes de médio e longo prazos que passam pelas reformas tributária e administrativa, desmobilização de ativos e abertura comercial.

A imprevisibilidade da extensão da crise e de suas consequências sobre os agregados econômicos de curto prazo levou excepcionalmente à proposição, pela primeira vez desde sua concepção, de meta de resultado primário ajustável ao comportamento das receitas e despesas.

Com efeito, de acordo com o art. 2º do PLDO 2021, a meta de resultado primário será definida em função da diferença entre a receita primária e o montante das despesas primárias, consideradas tanto a parcela sujeita ao teto de gastos, conforme os incisos de I a V do art. 107 do ADCT, como a parcela dele excepcionado, com fundamento no § 6º do mesmo artigo (como transferências constitucionais e despesas autorizadas por créditos extraordinários³). Assim, a meta de resultado primário será ajustável na elaboração do orçamento e no decorrer da execução orçamentária, de acordo com estimativas mais atualizadas⁴. Por essa razão, praticamente deixa de existir a necessidade de esforço fiscal que conduza ao cumprimento da meta de resultado primário, de modo que a âncora fiscal passa a ser exclusivamente o teto de gastos.

De acordo com o § 1º do art. 4º da 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. Atendendo a esse dispositivo, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2021 estima a meta de resultado primário para o período de 2021 a 2023. Para 2021, a meta será, a exemplo dos anos seguintes, apenas indicativa, correspondente a déficit primário de R\$ 153,38 bilhões para o setor público consolidado não financeiro, decomposta da seguinte forma, como mostra a Tabela 2:

- a) déficit de R\$ 149,61 bilhões para os orçamentos fiscal e da seguridade social da União (Governo Central);
- b) déficit de R\$ 3,97 bilhões para as empresas estatais federais integrantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG), desconsiderando os Grupos Petrobras e Eletrobras; e
- c) superávit de R\$ 200 milhões para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Tabela 2 - Cenário Fiscal 2019-2023

Esfera de Governo	2019		2020				2021		2022		2023	
			PLDO 2020		Pós COVID-19 ⁽¹⁾							
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Resultado Primário												
Governo Central	(88,90)	(1,23)	(124,10)	(1,58)	(467,10)	(6,18)	(149,61)	(1,84)	(127,50)	(1,47)	(83,31)	(0,90)
Estatais Federais	10,29	0,14	(3,81)	-0,05	(3,81)	(0,05)	(3,97)	(0,05)	(4,23)	(0,05)	(4,52)	(0,05)
Estados, Distrito Federal e Municípios	16,74	0,23	9,00	0,11	(30,80)	(0,41)	0,20	0,00	5,30	0,06	5,70	0,06

3 Em decorrência do disposto no § 3º do art. 2º do PLDO 2021, o ajustamento da meta de resultado primário em função de despesas autorizadas por créditos extraordinários alcança, inclusive, os valores inscritos em restos a pagar até o final de 2020.

4 Durante a execução orçamentária, estimativas atualizadas serão apresentadas nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, de divulgação bimestral.

Esfera de Governo	2019		2020				2021		2022		2023	
			PLDO 2020		Pós COVID-19 ⁽¹⁾							
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Setor Público Não Financeiro	(61,87)	(0,85)	(118,91)	(1,51)	(501,71)	(6,64)	(153,38)	(1,88)	(126,44)	(1,45)	(82,12)	(0,88)
Setor Público Não Financeiro												
Resultado Nominal	429,15	5,91	...	7,16	...	11,40	...	6,46	...	6,60	...	6,46
Dívida Líquida ⁽²⁾	4.041,77	55,70	...	61,25	...	63,10	...	65,64	...	68,30	...	70,39
Dívida Bruta (Governo Geral) ⁽³⁾	5.500,10	75,79	...	80,20	...	85,40	...	84,34	...	85,52	...	86,38

Fonte: Banco Central; Relatório de Avaliação de receitas e despesas, 1º bimestre (2020); Apresentação das medidas de enfrentamento da crise; LDO 2020, PLDO 2021. Elaboração dos autores.

(1) No cenário 2020 após medidas de enfrentamento a COVID), considera crescimento nulo do PIB. Com PIB negativo de 5%, déficit primário do setor público seria de 7,7% do PIB, déficit nominal de 12,7% do PIB e a dívida bruta chegaria a 90,8%.

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

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

De acordo com o PLDO 2021, o governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social) terá déficit primário de R\$ 149,6 bilhões, correspondente a 1,84% do PIB, R\$ 25,5 bilhões pior do que o inicialmente estipulado para 2020, antes da adoção de medidas emergenciais para combate à pandemia da COVID-19. No PLDO 2020, as hipóteses eram bem mais otimistas, por óbvio, para 2021: previa-se déficit de R\$ 68,5 bilhões para o governo central, equivalente a 0,81% do PIB.

Dada a nova sistemática de estabelecimento da meta de resultado primário, estima-se que a despesa primária de 2021 será de R\$ 1.821,31 bilhões, dos quais R\$ 1.501,94 bilhões estão sujeitos ao teto de gastos da União, cuja correção depende do comportamento da inflação.

Tabela 3 - Meta de Resultado Primário para 2021

Especificação	2021	
	R\$ bilhões	% PIB
I. Receita Primária Total	1.671,69	20,51
II. Despesa Primária Total	1.821,31	22,35
II.1. Despesa primária sujeita ao Teto de Gastos	1.501,94	18,43
II.2. Despesa primária não sujeita ao Teto de Gastos	319,36	3,92
III. Meta de Déficit Primário (I - II)	(149,62)	(1,84)

Fonte: SOF/Fazenda/ME.

Projeta-se para as estatais federais resultado negativo de R\$ 3,97 bilhões em 2021. Em 2019, houve superávit atípico de R\$ 10,29 bilhões, decorrente principalmente da capitalização da Emgepron, ao passo que, para 2020, a previsão é de déficit de R\$ 3,8 bilhões.

A projeção de resultado primário de Estados e Municípios para 2021 não constitui meta nem será passível de compensação com os demais resultados primários, como ocorria em exercícios anteriores. A projeção de resultado dos entes subnacionais balizará tão somente a concessão de limites para contratação de operações de crédito e a concessão de garantias da União a essas operações.

O Anexo de Metas Fiscais prevê mínima redução do déficit primário em 2022 e 2023. Estima-se agora déficit primário três anos à frente de 0,9% do PIB. Na LDO anterior, projetava-se déficit em 2022 de 0,35% do PIB – menos da metade da atual projeção.

A deterioração do cenário fiscal não se restringe ao ano de enfrentamento da pandemia da COVID-19 e a situação financeira da União não deve se recuperar antes do segundo ano do próximo mandato presidencial. No momento do encaminhamento do PLDO 2021, estimava-se crescimento nulo da economia em 2020 e de 3,3% em 2021. Ainda assim, pelo oitavo ano seguido, prevê-se resultado primário negativo, o que contribui para contínua elevação do endividamento bruto, que passará de 75,8% em 2019 para 84,3% do PIB em 2021. A dívida líquida crescerá mais, de 55,7% em 2019 para 65,6% em 2021.

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 2,7% 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 2023 a 70,4% e 86,4%, respectivamente.

A EC 102/2019 determinou que a lei de diretrizes orçamentárias traga anexo com previsão de agregados fiscais para os três anos seguintes e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. Para 2021, o PLDO informa reserva de 9,6% (pouco menos R\$ 10 bilhões) das despesas discricionárias do Executivo para esse fim.

Tabela 4 - Metas e Projeções fiscais 2021-2023

LRF, art. 4º, § 1º

Preços Correntes

ESPECIFICAÇÃO	2021		2022		2023	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
A. GOVERNO CENTRAL	-149.614,0	-1,84	-127.503,2	-1,47	-83.305,1	-0,90
I - Receita Primária Total	1.671.691,3	20,51	1.782.251,6	20,48	1.909.335,6	20,56
I.1 - Receita Administrada pela RFB Líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS	1.041.656,5	12,78	1.119.387,0	12,87	1.201.125,2	12,93
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	459.226,9	5,63	485.468,0	5,58	520.369,5	5,60
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	170.807,9	2,10	177.396,6	2,04	187.841,0	2,02
II- Transferências por Repartição de Receitas	291.214,2	3,57	315.069,0	3,62	338.467,3	3,64
III - Receita Primária Líquida (I -II)	1.380.477,1	16,94	1.467.182,6	16,86	1.570.868,3	16,91
IV - Despesa Primária Total	1.530.091,0	18,77	1.594.685,9	18,33	1.654.173,4	17,81
IV.1 - Benefícios Previdenciários	711.227,6	8,73	755.128,8	8,68	797.825,2	8,59
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	337.593,7	4,14	357.996,8	4,11	371.588,8	4,00
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	228.366,4	2,80	240.622,0	2,77	255.252,9	2,75
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	252.903,4	3,10	240.938,3	2,77	229.506,6	2,47
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	149.764,1	1,84	155.461,3	1,79	160.639,1	1,73
IV.4.2 - Discricionárias	103.139,2	1,27	85.477,0	0,98	68.867,5	0,74
V - Meta do Resultado Primário Gov. Central (III - IV)	-149.614,0	-1,84	-127.503,2	-1,47	-83.305,1	-0,90
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	102.386,7	1,26	142.157,6	1,63	194.150,6	2,09
V.2 Resultado da Previdência Social	-252.000,7	-3,09	-269.660,8	-3,10	-277.455,7	-2,99
B - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-3.970,0	-0,05	-4.232,9	-0,05	-4.518,5	-0,05
C - GOVERNO FEDERAL - META DE RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)	-153.584,0	-1,88	-131.736,1	-1,51	-87.823,6	-0,95
D - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO*	200,0	0,00	5.300,0	0,06	5.700,0	0,06
E - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (C+D)	-153.384,0	-1,88	-126.436,1	-1,45	-82.123,6	-0,88

* Indicativo. No PLDO 2021, interrompe-se a prática de indicar "meta" de resultado primário para os entes subnacionais.
FONTE: SOF/FAZENDA/ME.

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

1. Nas receitas, o histórico de arrecadação, parâmetros macroeconômicos, legislação vigente, concessão da Lotex e da sexta rodada de aeroportos (dentre as medidas citadas, havia inclusive a Medida Provisória 905/2019, que tratava do Contrato de Trabalho Verde Amarelo e foi posteriormente revogada pela MP 955/2020).
2. Nas despesas:
 - a. crescimento vegetativo e correção dos benefícios previdenciários apenas pelo INPC;
 - b. crescimento vegetativo da folha salarial, reajustes e autorizações para provimentos concedidos em 2019 e 2020, histórico de negociação das empresas estatais dependentes e correção pelo IPCA para os demais poderes e Fundo Constitucional do Distrito Federal;
 - c. para a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), expectativa de crescimento de 1 p. p. ao ano a partir de 2021;
 - d. variação do IPCA para atualização das sentenças judiciais;
 - e. crescimento vegetativo e aumento do salário mínimo equivalente ao INPC para os benefícios de prestação continuada, sendo que o critério de elegibilidade em 2020, excepcionalmente, será renda de até ½ salário mínimo *per capita* durante a calamidade pública;
 - f. Despesa do Fundo Aeronáutico relativa à Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB, estimada em R\$ 1,8 bilhão em cada exercício, de 2020 a 2022; e
 - g. Despesas discricionárias como variável de ajuste para o necessário cumprimento do teto dos gastos da União no período de 2021 a 2023.

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 LRF⁵ e são detalhados no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF⁶, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, dirigido a todos os entes federados. O objetivo da uniformização no estabelecimento de demonstrativos concernentes às metas, bem como a outros temas, diz respeito à *“necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000”*.

Esta seção analisa aspectos da compatibilidade das metas fiscais constantes do PLDO 2021 com os normativos e orientações aplicáveis.

5 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;

6 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/10180/930823/MDF+10+%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+-+Vers%C3%A3o+3+-+26.02.2020/16e2c4db-b3b0-4c85-a9ea-ca864f411b84>

1.3.1. Multiplicidade de metas referidas no PLDO

O § 1º do art. 4º da LRF determina que os entes federados estabeleçam cinco tipos de metas fiscais em suas LDO's, a saber: metas relativas a receitas, a despesas, ao resultado nominal, ao resultado primário e ao montante da dívida pública. No entanto, a própria LRF confere tratamento diferente a essas metas, ao eleger apenas as de resultado primário e nominal como métricas a se observar para fins de limitação de empenho e de movimentação financeira, "segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias"⁷.

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

A LDO federal há vários anos apresenta "metas" de resultado primário distintas, no total de cinco, nos seguintes termos:

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

Em relação à meta do PDG, cabe esclarecer que a LRF não estende suas disposições às empresas estatais, salvo quanto às caracterizadas como dependentes (arts. 1º, § 3º, inciso I, alínea "b", e 2º, inciso III, da LRF). Portanto, o estabelecimento no PLDO 2021 de metas para estatais não dependentes deve-se mais ao exercício do papel da União como controladora do que a exigências legais.

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

Avalia-se não caber compensação entre as metas do Governo Central e das empresas estatais, ao menos da forma sinalizada no § 2º do art. 3º do projeto. Na atual redação, o 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.

No PLDO 2021, interrompe-se a referida prática de indicar uma "meta" de resultado primário para os entes subnacionais, sujeita, adicionalmente, à possibilidade de compensação por parte da União. O montante superavitário de R\$ 200 milhões é considerado, no projeto, como mera "projeção

⁷ 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.

de resultado primário”, apenas para fins dos limites de contratação de operações de crédito por esses entes e concessão de garantias da União a essas operações (Anexo IV.1, Tabela 5, do PLDO 2021). Avalia-se que esse tratamento dado pelo PLDO 2021 é mais consentâneo com a natureza dessa projeção, visto que cada estado e município deve estabelecer suas próprias metas na respectiva LDO, não competindo à União disciplinar a gestão fiscal dos demais entes.

1.3.2 Meta do Governo Central no PLDO 2021

A supracitada Exposição de Motivos nº 145/2020 do Ministério da Economia alerta que, “em face do atual contexto de elevada incerteza, decorrente da pandemia do novo coronavírus, o Projeto traz, excepcionalmente para o exercício financeiro de 2021, mudança na sistemática de apuração da meta de resultado primário”.

Diferentemente do histórico das LDO's, em que a meta era fixada como proporção do PIB e, mais recentemente, em termos nominais, o PLDO 2021 prevê que a meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social será “apurada em função da diferença entre: I - a receita primária; e II - o montante de despesas primárias estabelecido pelo somatório dos limites mencionados nos incisos I ao V do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescidas das despesas relacionadas no § 6º do referido artigo” (art. 2º, incisos I e II).

O § 1º do mesmo artigo acrescenta que “o valor da meta constante do anexo de metas fiscais constante desta Lei será ajustado em função da atualização” dessas estimativas de receita e despesa, atualização essa a ser realizada no PLOA 2021, na LOA 2021 e nos relatórios bimestrais de avaliação.

Dessa forma, apesar de o Anexo IV.1 do PLDO 2021 apresentar meta para o Governo Central de déficit primário de R\$ 149,6 bilhões, esse valor não será considerado para fins de limitação de empenho e de movimentação financeira. Conforme a argumentação da Exposição de Motivos, a incerteza quanto à arrecadação será impeditiva para a persecução da meta declarada. Em decorrência disso, a meta não constituirá um valor determinado (absoluto ou relativo ao PIB) a ser buscado por meio da gestão fiscal, mas um valor flutuante, dependente das circunstâncias, pois corresponderá sempre à diferença entre a receita primária, fortemente influenciada pelo desempenho da economia, e a despesa primária, que abrange uma parcela submetida ao teto de gastos da União, portanto fixa, e outra parcela dele excepcionada.

É patente a incerteza quanto à arrecadação nos exercícios de 2020 e 2021, em razão da crise econômica que acompanha a calamidade pública de natureza sanitária. Vale lembrar que, com o estado de calamidade declarado, o que pode se repetir em 2021, afasta-se a exigibilidade do atingimento de resultados fiscais, nos termos do art. 65 da LRF. Contudo, a definição de uma meta flutuante, inócua para fins da gestão fiscal, não parece atender às prescrições do art. 9º da LRF. Seria mais apropriada a fixação de uma meta com valor definido, ainda que sujeita a alguma flexibilização⁸, mas que possibilitasse minimamente a utilização dos mecanismos legais de limitação de empenho e de movimentação financeira, reservando-se um afrouxamento fiscal mais amplo para eventual extensão do estado de calamidade para o exercício de 2021.

8 A flexibilização da meta não deve atingir um grau que praticamente torne desnecessário qualquer esforço da gestão financeira para gerar um resultado fiscal. Isso levaria a que qualquer resultado produzido pudesse ser tido como suficiente para cumprir a meta. Isso certamente não se coadunaria com as prescrições da LRF que impõem a prévia fixação de meta e, durante o exercício financeiro, a adoção de limitação de empenho e movimentação financeira suficiente para lhe dar cumprimento. Ademais, uma meta tão flutuante quando a proposta no PLDO 2021, podendo suscitar questionamentos quanto à conformidade com as disposições da LRF, pode também dar ensejo a averiguações quanto à ocorrência da infração administrativa prevista no art. 5º, inciso II, da Lei nº 10.028, de 2000 (propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei).

Em resumo, conforme a redação do PLDO 2021, a gestão fiscal da União ficará pautada tão somente pela observância aos limites de despesa primária fixados pela Emenda Constitucional 95/2016. Apenas no caso de aumento de despesa primária obrigatória, seria necessário intervir sobre a despesa primária discricionária – não com contingenciamentos, mas por meio de cortes definitivos, para manter o montante submetido ao teto de gastos.

1.3.3 Demonstrativo de metas fiscais e PLDO 2021

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

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

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

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

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

Como crítica tanto ao MDF quanto ao demonstrativo do PLDO 2021, não se constata claramente a fixação das metas fiscais, como já se fez em edições passadas. Anteriormente, o Anexo IV.1 continha uma tabela que listava textualmente as metas exigidas pela LRF para os três exercícios subsequentes (receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e montante da dívida). No modelo atual, as receitas, as despesas, o resultado nominal e o montante da dívida sequer têm “metas” associadas, mas valores indicados como “projeções”. A única métrica que contempla uma meta declarada é o resultado primário, o que, de todo modo, não escapa às críticas anotadas anteriormente.

Os demonstrativos constantes do PLDO 2021 reproduzem com exatidão os modelos constantes do MDF, diferentemente de outros anos, em que a própria forma de exposição das metas sugerida pela União não era por ela adotada. Como se vê, as metas/projeções são fixadas de forma contextualizada, partindo da projeção das receitas e despesas, o que dificulta sua identificação imediata. O demonstrativo é antecedido da exposição de alguns itens que buscam lhe dar suporte (perspectivas econômicas, estratégia de política fiscal e perspectivas fiscais).

1.3.4 Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

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

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

UNIÃO LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO DO EXERCÍCIO ANTERIOR <ANO DE REFERÊNCIA>				
AMF – Demonstrativo 2 (LRF, art.4º, §2º, inciso I)				
Avaliação do cumprimento de Metas Fiscais	Previsto LDO		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
A. GOVERNO CENTRAL - RESULTADO PRIMÁRIO (I - II + III)				
I - Receita Primária Líquida				
II - Despesa Primária Total				
III - Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico ¹				
B. EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - RESULTADO PRIMÁRIO				
C. GOVERNO FEDERAL - RESULTADO PRIMÁRIO (A+B)				
D. DÍVIDA LÍQUIDA DO GOVERNO FEDERAL				
E. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO FEDERAL				

A avaliação constante do Anexo IV.2 do PLDO inicia-se com uma retrospectiva dos relatórios bimestrais sobre receitas e despesas primárias e das limitações de empenho e movimentação financeira realizadas em 2019 (bem como as respectivas reversões). Os resultados obtidos foram bem superiores aos previstos para receitas primárias (R\$ 1,635 trilhão, ante R\$ 1,543 trilhão) e resultado primário (déficit de R\$ 88,89 bilhões, ao invés de R\$ 139,00 bilhões). Quanto às receitas primárias, apesar de se dar destaque no texto a recursos oriundos de concessões, inclusive para a exploração de excedentes de petróleo situados na área da cessão onerosa, não se registra explicação sobre quais itens de receita foram responsáveis pela melhora da arrecadação.

No que se refere à geração do déficit primário, em montante menor que o inicialmente previsto, 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. Então, faz-se necessário aperfeiçoar a transparência dos instrumentos de gestão fiscal, com a finalidade de minimizar o nível de incerteza quanto à execução do plano de trabalho dos diversos órgãos.

1.4. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

Com fundamento no disposto no art. 4º, § 3º, da LRF, o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2021 (Anexo V) avalia os riscos que podem afetar as contas públicas e informa as providências a serem adotadas caso se concretizem.

No anexo supracitado, os riscos estão agrupados em duas categorias: gerais e específicos. Os primeiros se relacionam com os efeitos resultantes de variações nos parâmetros econômicos utilizados nas projeções fiscais consideradas no PLDO 2021, como PIB, taxas de juros, câmbio e inflação, preços de *commodities*, indicadores do mercado de trabalho. Já os riscos específicos referem-se aos ativos e passivos contingentes, os quais estão relacionados com demandas judiciais, garantias dadas

pela União aos demais entes da Federação, assunções de dívidas e aqueles assumidos pela União nos contratos de concessões, permissões e parcerias público-privadas (PPPs).

Em decorrência dos efeitos da atual pandemia, esse anexo apresenta simulações de cenários macroeconômicos adversos para as contas públicas, as quais poderão ser afetadas por eventos relacionados tanto a riscos gerais como específicos.

Os principais parâmetros macroeconômicos projetados pelo Ministério da Economia para a construção do cenário base são: (i) atividade econômica, envolvendo o PIB e a produção industrial de 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 5 informa os efeitos das variações de alguns desses parâmetros na previsão de receitas.

Tabela 5 - Sensibilidade da receita administrada pela RFB à variação de 1 p.p. nos principais parâmetros macroeconômicos (2021)

Parâmetro Macroeconômico	Demais Administradas	Receita Previdenciária
PIB	0,60%	0,14%
Inflação *	0,56%	0,14%
Câmbio	0,12%	–
Massa Salarial	0,07%	0,81%
Juros (Over)	0,03%	–

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2021, p. 15.

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

A intensidade da reação da receita à variação de 1 p.p. nos parâmetros macroeconômicos selecionados pouco difere da estimada no PLDO 2020. Obviamente, as projeções de receita deverão variar fortemente entre o momento da elaboração do PLDO 2021 e o da execução do orçamento, especialmente em função de novas projeções a serem feitas para o PIB. Isso porque essa métrica deverá ser fortemente impactada pelos efeitos da pandemia da COVID-19, em 2020, ano base das projeções, como já se pode perceber tanto nas previsões de mercado como no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas.

O anexo evidencia que a maior elasticidade ocorre na relação entre massa salarial e receita previdenciária, o que alerta para um provável aumento do déficit previdenciário, especialmente no RGPS, se confirmada a variação de 9,13 p.p. na massa salarial entre os parâmetros utilizados no PLDO 2021 e o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º semestre de 2020. Exemplificativamente, o setor industrial apresentou queda mensal na massa salarial de 9,5%, a maior queda mensal desde o início da série dessazonalizada, em 2006. O maior efeito sobre as receitas administradas não previdenciárias decorre da taxa real do PIB, ao afetar diversos tributos, como COFINS, PIS-PASEP e IRPJ, que também devem sofrer forte queda em função da expectativa de redução real do PIB.

A variação de 1 p.p. na taxa de crescimento do PIB altera em 0,60% as receitas administradas não previdenciárias (R\$ 6,2 bilhões) e em 0,14% as receitas previdenciárias, totalizando risco fiscal de cerca de R\$ 6,9 bilhões. Já o efeito da variação de 1 p.p. na inflação tem impacto de 0,14% nas receitas previdenciárias, e de 0,56% nas demais receitas administradas, o que se traduz em risco fiscal de R\$ 6,5 bilhões. Essa mesma alteração na massa salarial traria um impacto de 0,81% na receita

previdenciária e de 0,07% nas demais receitas administradas, o que se traduz em risco fiscal de R\$ 4,4 bilhões.

Em um cenário de queda de 4,5% no PIB real em 2020, os resultados apontam para uma redução de receitas em 2020 e 2021 nos montantes de R\$ 45 bilhões e R\$ 48 bilhões, respectivamente. Note-se que a mais recente previsão de mercado aponta para uma queda no PIB real de 6,5%, o que indica uma redução ainda maior.

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 2021 prevê reajuste do salário mínimo de R\$ 1.045,00 para R\$ 1.079,00. Cada R\$ 1,00 de aumento adicional no salário mínimo traria acréscimo à despesa líquida, descontado o incremento nas receitas previdenciárias, de R\$ 304,9 milhões, sendo R\$ 215,2 milhões no RGPS. Um aumento de 0,1 p.p. no INPC aumentaria em R\$ 720,8 milhões a despesa líquida, sendo R\$ 615,0 milhões no RGPS.

O risco de mercado da dívida pública federal (DPF) está relacionado a mudanças nos parâmetros macroeconômicos que afetam seu estoque, o qual abrange títulos com diferentes características e, portanto, remunerações. Aumentos de 1 p.p. no crescimento real do PIB, no resultado primário e na Selic, *coeteris paribus*, provocariam aumentos de cerca de 1,2%, 1,9% e 2,7% na dívida líquida do setor público (DLSP) e de 1,7%, 2,6% e 3,6% na dívida bruta do governo geral (DBGG), respectivamente, nos anos de 2020, 2021 e 2022, conforme consta da Tabela 6.

Tabela 6 - Sensibilidade da DPF à variação de 1 p.p. nas principais variáveis macroeconômicas (2020-2022)

Variável Macroeconômica	DLSP			DBGG		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
PIB	1,2%	1,9%	2,7%	1,7%	2,6%	3,6%
Primário/PIB	2,0%	3,1%	4,1%	2,0%	3,1%	4,1%
SELIC	0,8%	1,4%	2,0%	0,7%	1,3%	1,9%

Fonte: Tabela 12, p. 24, do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2021.

Dentre os riscos legais para a gestão da DPF, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro. As projeções apontam que, dado o cenário fiscal base, haverá necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (limite constitucional estabelecido no art. 167, inciso III, da Carta Magna) para os próximos anos, sendo prevista insuficiência de R\$ 265,1 bilhões em 2021.

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

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

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

De acordo com o Anexo, as demandas judiciais somadas alcançaram o montante de R\$ 2.204,2 bilhões no final de 2019, representando elevação de 34% em relação ao ano anterior. Desse total, R\$ 1.540,1 bilhões referem-se a demandas de risco possível, ao passo que R\$ 664,1 bilhões dizem respeito a demandas de risco provável. A elevação substancial do montante associado a demandas judiciais ocorreu, sobretudo, nas de risco provável, em razão da atualização dos critérios definidos nas Portarias AGU nº 318/2018 e 514/2019. Em 2018, o valor era de R\$ 117,6 bilhões e, em 2019, atingiu R\$ 664,1 bilhões.

Os valores de pagamentos associados à execução de demandas judiciais contra a União também têm apresentado elevação nos últimos anos. Em 2019, os valores pagos decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 42,5 bilhões, correspondentes a 2,9% da despesa primária total. Nos anos de 2016, 2017 e 2018 essa proporção foi de 2,6%, 2,6% e 2,8%, respectivamente. Para 2020, a previsão é de pagamentos da ordem de R\$ 54,3 bilhões.

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 fundo, indicador que é monitorado mensalmente. O valor da exposição relativa às operações do FIES, em 31/12/2019, de acordo com o Anexo, era de R\$ 107,4 bilhões, dos quais R\$ 104,6 bilhões se referiam a contratos formalizados a partir de 2010.

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

1.5. MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

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

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, dentro dos princípios de ação fiscal planejada.

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

Nos termos do art. 17 da LRF, “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios financeiros”. O vínculo que impõe a execução das despesas obrigatórias encontra-se na norma material, cujos efeitos são projetados para todas as etapas e estágios da despesa pública, desde a elaboração da proposta até sua execução – empenho, liquidação e pagamento. Diante disso, a constrição orçamentária é ineficaz para impedir o fato gerador da despesa⁹.

O aumento permanente de receita é definido como aquele proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição (§ 3º do art. 17 da LRF). Exige-se aqui, para cada ato ou proposição que crie ou aumente despesa obrigatória, uma compensação específica, como forma de manter sob controle não apenas os resultados fiscais, mas o nível de comprometimento orçamentário das despesas obrigatórias.

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

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

A eventual margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado é demonstrada a partir da diferença entre as projeções do crescimento permanente das receitas primárias (líquida de transferências) e das despesas primárias obrigatórias.

Assim, se o aumento permanente da receita estimada for maior que o crescimento vegetativo da despesa obrigatória, poder-se-ia aumentar ou criar despesas obrigatórias, sem agravar o nível de rigidez orçamentária. Quando da elaboração da proposta orçamentária, uma margem positiva, ou pelos menos parte dela, deveria se traduzir em reserva orçamentária para futura compensação de proposições legislativas, de modo a atender a condição prevista no art. 17 da LRF. Essa reserva seria semelhante àquela correspondente ao Anexo V da LOA, própria das despesas com pessoal. Ao contrário, se as projeções indicassem margem negativa, não haveria possibilidade de ampliar gastos obrigatórios no exercício.

Como se observa, a projeção dessa margem de expansão configura instrumento de planejamento fiscal, por estabelecer limite à criação ou ao aumento de despesas obrigatórias para o exercício a que se refere. Se cumprida, contribui para reduzir o agravamento do engessamento fiscal, ao inibir o aumento do já elevado nível das despesas obrigatórias.

Ressalte-se, ainda, que os gastos obrigatórios, diferentemente do que ocorre com os discricionários, não se sujeitam às limitações de empenho e de pagamento (contingenciamento), pois decorrem de determinação legal, razão pela qual são objeto de disciplina mais rígida.

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

Com o advento do Novo Regime Fiscal (NRF) instituído pela EC nº 95, de 2016, foram estabelecidos limites individualizados de despesas primárias (obrigatórias e discricionárias) aplicáveis aos Poderes e órgãos. A identificação de eventual margem de expansão deverá, portanto, ser compatibilizada com esse teto fiscal. Em decorrência, se as despesas primárias autorizadas no orçamento estiverem no limite fixado pelo NRF, novas despesas primárias obrigatórias somente poderiam ser autorizadas mediante anulação compensatória de outras despesas também primárias (de natureza permanente), excetuadas as modalidades de despesas obrigatórias que foram excluídas do NRF (art. 109, incisos I, IV, V e VIII, do ADCT).

No âmbito do PLDO 2021, as estimativas da aludida margem são demonstradas no Anexo IV.12 e levaram em consideração um aumento permanente da receita da ordem de R\$ 45,2 bilhões, bem como uma redução permanente da despesa de R\$ 133 milhões, resultando numa margem bruta de expansão de R\$ 45,3 bilhões. Considerados, entretanto, aumentos permanentes da despesa de R\$ 13,7 bilhões (crescimento vegetativo dos benefícios previdenciários, do seguro-desemprego, do abono salarial e dos benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), a margem líquida de expansão tem projeção de R\$ 31,603 bilhões. A tabela a seguir traz os detalhes do cálculo da referida margem de expansão:

Tabela 7- Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

R\$ milhões	
Eventos	Valor Previsto para 2021
Aumento de Receita Permanente	54.416
Crescimento Real da Atividade Econômica	45.230
Receita Administrada pela RFB (exceto do RGPS)	37.750
Arrecadação Líquida para o RGPS	1.935
Demais Receitas	5.545
Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF *	9.185
IRPJ	(697)
IPI	(24)
RGPS	9.906
Deduções da Receita	9.229
Transferências Constitucionais e Legais	7.738
Transferências ao FUNDEB	1.355
Complementação da União ao FUNDEB	135
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita	45.187
Redução Permanente de Despesa (II)	133
Margem Bruta (III) = (I) + (II)	45.320
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	13.717
Crescimento vegetativo dos gastos sociais	13.717
RGPS	12.218
LOAS/RMV	566
Abono e Seguro-Desemprego	933
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III - IV)	31.603

Fonte: PLDO 2021 Anexo IV.12

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

Evidentemente, face aos efeitos econômicos da COVID-19, o cenário traçado na tabela acima não se apresenta crível, já que se baseou em crescimento esperado da ordem de 3,3% do PIB em 2021, sem considerar a grande queda em 2020, premissa que impacta, sobretudo, as demais projeções de receitas.

Além disso, no que tange às despesas diretamente relacionadas ao enfrentamento da pandemia, a dispensa da observância do art. 17 da LRF se aplica apenas às proposições legislativas e atos do Poder Executivo que não impliquem aumento de despesa permanente (art. 3º da EC 106/2020). Saliente-se ainda que, de acordo com a nova redação conferida ao art. 65 da LRF pela Lei Complementar 173/2020, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, são afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 da LRF, desde que as proposições visem combater a calamidade pública.

Não obstante as exceções criadas para o período de calamidade, em benefício do planejamento e da transparência fiscal, é relevante a adequada estimativa da existência ou não, para o exercício de 2021, de margem de expansão das despesas obrigatórias.

Destarte, o quadro da margem de expansão deverá ser necessariamente revisto para considerar o efeito da crise sanitária e fiscal. De antemão, pode-se afirmar que não se vislumbra hipótese de existência de margem líquida de expansão das despesas obrigatórias de duração continuada em 2021, ao contrário do que consta do PLDO 2021.

A constatação da inexistência legal de margem líquida de expansão implicará a necessidade de que quaisquer aumentos de despesa obrigatória em 2021, exceto daquelas protegidas pelo regime jurídico excepcional da calamidade pública, passem a depender necessariamente de compensação específica (redução permanente de despesa¹⁰).

Saliente-se que o quadro de incertezas quanto ao comportamento das receitas e despesas, como bem explicita a Exposição de Motivos que encaminhou o PLDO 2021 (EM nº 145, de 15/04/2020), gerou a flexibilização na sistemática de apuração da meta de resultado primário, que será ajustada ao longo da elaboração e execução da LOA 2021. Na ausência de uma adequada meta de resultado primário, o chamado teto de gastos estabelecido pela EC nº 95, de 2016, passa a ser a âncora da política fiscal.

Diante desses apontamentos e com vistas à adequada deliberação político-parlamentar do PLDO 2021, sugere-se incluir na LDO a exigência de que o PLOA 2021 contenha a atualização do demonstrativo da margem de expansão, e que seja solicitado ao Poder Executivo, em caráter complementar, a atualização da tabela demonstrativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, as estimativas das receitas e despesas que não se submeterão ao regime de compensação da LRF (EC 106/2020), bem como informações sobre a meta de resultado primário, ainda que em formato de intervalos e/ou de cenários econômicos considerados, sem prejuízo das atualizações no âmbito do PLOA 2021.

10 O aumento permanente de receita representaria compensação inviável em face do teto de gastos da União.

2. PRIORIDADES E METAS

A Constituição de 1988 determina que a LDO compreenda “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (art. 165, § 2º). Contudo, passados mais de 30 anos, esse mandamento não foi atendido de forma consistente. Isso se deve, em parte, à ausência de disciplina infraconstitucional da matéria.

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

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

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

A partir do PLDO 2011, o governo deixou de arrolar em anexo próprio o conjunto de prioridades e metas, transferindo-as ao texto da lei e circunscrevendo-as, genérica e frequentemente, ao Programa de Aceleração do Crescimento e a medidas de superação da extrema pobreza, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria.

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

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

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

O PLDO 2020, por sua vez, não enunciou de qualquer modo prioridades e metas da administração. Isso foi justificado pois, pela regra vigente (art. 35, § 2º, inciso I, do ADCT), o primeiro ano de

mandato presidencial coincide com o encerramento da vigência do PPA, o que importa em um vácuo normativo sobre as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e as demais políticas públicas plurianuais a orientar o quadriênio seguinte.

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

Transpondo a discussão para o PLDO 2021, o Executivo estabeleceu as prioridades e metas para 2021 consoante o art. 4º, caput:

Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2021, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem na agenda para a primeira infância e nos investimentos em andamento, previstos no parágrafo único do art. 10 e no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas, neste último caso, as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição.

O art. 4º estabelece expressamente como metas e prioridades da administração pública federal a agenda para a primeira infância e os investimentos prioritários definidos no Anexo III do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023).

Por um lado, a agenda para a primeira infância é imprecisa em relação aos programas e ações orçamentárias que a compõem. Tampouco são definidas as respectivas metas. Por outro, os investimentos plurianuais prioritários, discriminados no Anexo III do PPA 2020-2023, subdividem-se em duas seções. A primeira delas reúne projetos orçamentários finalísticos que não sejam exclusivamente relacionados a transferências da União a outros entes federados, e que atendam a ao menos uma das seguintes condições: (i) execução financeira acumulada superior a 20% de seu custo total estimado na data-base de 30/6/2019; ou (ii) conclusão prevista até 2023. A segunda, por seu turno, discrimina os investimentos condicionados à existência de espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência, em atendimento aos ditames da EC 95/2016, e à apresentação de emendas impositivas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas no § 9º e seguintes do art. 166 da Constituição, conforme disposto no art. 9º da Lei nº 13.971/2019¹¹.

Convém observar que a Constituição Federal não exige a elaboração de um anexo próprio, mas é clara ao impor a fixação das metas e prioridades. No entanto, a habitualidade de aprovação do anexo na LDO, por parte do Congresso Nacional, consagrou o entendimento de que o “anexo”, com ações e metas físicas demonstradas, seria obrigatório. Amparado nessa interpretação, o Congresso Nacional estabeleceu em seu Regimento Comum, por meio da Resolução nº 1, de 2006-CN, normas específicas para emendas ao “anexo de metas e prioridades” (arts. 87 a 91). Assim, o “anexo” se normatizou.

Efetivamente, a criação do referido anexo tem se revelado inócua, quer por não subsistir à oposição de veto, quer por não conferir efetividade às metas e prioridades no processo orçamentário.

11 PPA 2020-2023. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm

Nesse sentir: (i) foram frustradas as tentativas de se vincular a inclusão das metas e prioridades da LDO no projeto de lei orçamentária; e (ii) quando incluídas, foram timidamente executadas.

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

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

De todo modo, no PLDO 2021, verifica-se uma evolução no contexto da atividade de planejamento governamental, tendo em vista o atendimento parcial da prescrição contida no art. 45 da LRF, de que a lei orçamentária não inclua projetos novos enquanto não forem adequadamente atendidos aqueles “em andamento” e contempladas as despesas de “conservação do patrimônio público”, nos termos em que dispuser a LDO. A priorização de projetos em andamento visa a mitigar o problema de “obras inacabadas” e, nesse sentido, o PPA 2020-2023 contribui para esse processo ao elencar projetos em andamento como prioritários. Ao corroborar a escolha expressa no PPA 2020-2023 e prestigiar os projetos em andamento, o PLDO 2021 opera na mesma direção, para minorar a ineficiência no gasto público.

A EC 102/2019 introduziu, no art. 165 da CF/88, o § 12, estabelecendo que “*integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento*”. Ainda que não em anexo específico, o PLDO 2021 prevê que as despesas discricionárias do Poder Executivo sujeitas à programação financeira respeitem a proporção mínima de 9,6% do valor total para os investimentos em andamento para cada ano do período de 2021 a 2023.

O PLDO 2021 é silente, contudo, quanto às despesas com “conservação do patrimônio público”, igualmente destacadas no art. 45 da LRF. Essa lacuna normativa pode agravar a má gestão dos recursos e concorrer para o abandono de imóveis públicos.

No processo orçamentário federal, persiste a carência de informações sobre o tema, em desconformidade com a prescrição da LRF, *in verbis*:

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

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

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

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.

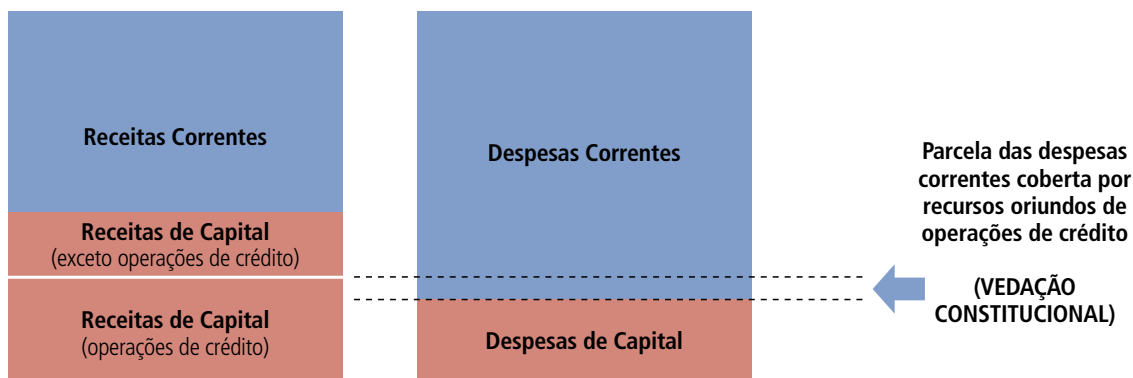
No entanto, esse limite constitucional, comumente referenciado como a “regra de ouro das finanças públicas”¹³, admite exceção. De fato, o dispositivo permite que a parcela excedente das operações de crédito possa ser autorizada por meio de projetos de lei de crédito adicional (suplementar ou especial) com finalidade precisa, aprovados pela maioria absoluta do Congresso Nacional¹⁴:

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^{15,16}. A Figura 3 ilustra a situação anômala que o limite constitucional visa impedir.

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 O tema “regra de ouro” comporta discussões sobre diversas questões correlatas que não serão tratadas nesta nota técnica, tais como: (i) momento de verificação de seu cumprimento (elaboração do projeto, aprovação do orçamento, execução orçamentária); (ii) adequação técnico-jurídica da inclusão, na lei orçamentária, de receitas e despesas que dependem de autorização orçamentária requerida pelo art. 167, inciso III, da Constituição; (iii) o não reconhecimento de operações de crédito realizadas (títulos emitidos), com fundamento no art. 6º, § 4º, da Resolução/SF nº 48/2007; (iv) possibilidade de tramitação do projeto de crédito adicional requerido pelo art. 167, inciso III, da Constituição antes da publicação da lei orçamentária anual; (v) limitações da regra de ouro decorrentes da não consideração de receitas de capital referentes à amortização de empréstimos concedidos e à alienação de ativos; (vi) possibilidade da inclusão, na lei orçamentária, de estimativas de saldos de exercícios anteriores que devam ser utilizados para suportar determinadas despesas, como forma de evitar aumento artificial de estimativas de operações de crédito; (vii) classificação de recursos dos juros e encargos da dívida pública como amortização (parcela dos juros tido como atualização monetária do principal da dívida); (viii) cobertura do déficit do Banco Central não como transferência corrente, mas como amortização da dívida; (ix) necessidade de ajustes fiscais que possam reduzir a margem negativa da regra de ouro ou revertê-la (aumento de receita, redução de renúncia fiscal e redução de despesas).

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

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

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

Essa figura mostra que o limite constitucional para realização de operações de crédito foi ultrapassado, de forma que a parcela excedente suporta parte das despesas correntes, situação que deve ser previamente autorizada pela maioria absoluta do Congresso Nacional¹⁷, a partir da aprovação de projetos de crédito adicional com finalidade precisa.

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

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

Não obstante, a situação econômica pela qual o país vinha passando, com recessão econômica em 2014 e 2016 e baixa recuperação entre 2017 e 2018, afetou fortemente a arrecadação de receitas primárias, de modo que, já no momento de elaboração das diretrizes orçamentárias de 2019, vislumbrava-se a ocorrência de operações de crédito acima do limite constitucional no exercício financeiro. Então, essas operações de crédito excedentes se destinariam ao atendimento de necessidades já conhecidas quando da elaboração do orçamento de 2019.

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

- a) diretrizes orçamentárias que admitiam a inclusão, na lei orçamentária, de despesas e de recursos correspondentes (operações de crédito excedentes ao limite constitucional) condicionados a posterior aprovação, em projetos de lei de crédito adicional, pela maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 21 da LDO 2019);
- b) orçamentos com receitas e despesas condicionadas, na forma prevista nas diretrizes orçamentárias mencionadas, cujos montantes alcançaram R\$ 248,9 bilhões na LOA 2019.

Já no curso do exercício de 2019, o crédito suplementar correspondente às referidas operações de créditos e despesas condicionadas foi aberto por meio da Lei nº 13.843, de 17/06/2019, no mesmo montante previsto na lei orçamentária¹⁸. Encerrado o exercício financeiro, apurou-se que o excesso de operações de crédito relativo ao montante das despesas de capital totalizou R\$ 185,3 bilhões¹⁹, situando-se, portanto, dentro do valor autorizado pelo Congresso Nacional.

¹⁷ Essa condição implica aprovação por maioria absoluta tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

¹⁸ Quando da apreciação do PLN nº 4, de 2019 (que deu origem à Lei nº 13.843/2019), discutia-se, no âmbito técnico, a possibilidade de abertura do crédito suplementar por meio de projeto de lei ser autorizada em montante inferior aos R\$ 248,9 bilhões previstos na LOA 2019, pois parcela das operações de crédito poderia ser substituída por saldos de exercícios anteriores. Técnicos do Poder Executivo, porém, não admitia a hipótese em razão da falta de previsão na LDO 2019 e na LOA 2019.

¹⁹ Informação do Painel da Regra de Ouro constante do Tesouro Nacional Transparente (referente ao acumulado no período de doze meses completado em dez/2019), disponível em www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro.

Na LDO 2020 constou autorização similar (art. 21),²⁰ com base na qual a LOA 2020 prevê despesas a serem cobertas por operações de crédito acima do limite constitucional em R\$ 343,6 bilhões, as quais devem ser autorizadas (tanto as despesas como as operações de crédito) posteriormente, por meio de projeto de lei de crédito adicional pela maioria absoluta do Congresso Nacional.

Por meio do PLN nº 8, de 2020 (encaminhado ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 170, de 08/04/2020), o Poder Executivo propôs a abertura de crédito suplementar, com vistas a autorizar receitas de operações de crédito acima do limite constitucional e despesas correspondentes previstas na LOA 2020. Em relação a essa proposição, duas observações se fazem necessárias.

A primeira: o Poder Executivo não utilizou a prerrogativa de reduzir o montante das operações de crédito, substituindo parte delas por outros recursos disponíveis, como saldos de exercícios anteriores, com fundamento no disposto no art. 21, § 3º, da LDO 2020. Uma razão para não o fazer poderia estar na provável reserva desses outros recursos para custear despesas autorizadas por meio de créditos extraordinários, em especial aqueles destinados ao combate da pandemia da COVID-19 e à mitigação de seus efeitos econômicos e sociais. No entanto, de acordo com a “Tabela 14 – Projeção da Insuficiência da Regra de Ouro” constante do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2021, projeta-se, para 2020, margem de descumprimento de R\$ 227,4 bilhões, valor inferior ao do PLN nº 8, de 2020.

A segunda: a EC 106, de 07/05/2020,²¹ em seu art. 4º, dispensa o cumprimento da regra de ouro durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore calamidade pública de importância internacional reconhecida pelo Congresso Nacional, caso da situação atual decorrente da pandemia. A consequência imediata e incontestável desse dispositivo é que a regra de ouro, prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, não se aplica ao exercício financeiro de 2020, de modo que deixa de ser necessária a aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, do excesso de operações de crédito em relação ao montante das despesas de capital. Com isso, o PLN nº 8/2020 pôde ser aprovado por maioria simples.

No que concerne ao PLDO 2021, o art. 23 contempla diretriz semelhante ao contido no art. 21 da LDO vigente, ao permitir que a lei orçamentária contenha operações de crédito acima do limite constitucional e despesas que devam ser por elas suportadas, cuja autorização, no entanto, ficará condicionada à aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de crédito adicional a ser encaminhado pelo Poder Executivo. Ademais, quando da elaboração deste projeto de lei, o Executivo poderá considerar operações de crédito excedentes ao limite constitucional em montante inferior àquele previsto na lei orçamentária de 2021, pois parcela dessas operações poderá ser substituída por outros recursos, como saldos de exercícios anteriores. De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais, projeta-se, para o exercício de 2021, margem de descumprimento da regra de ouro da ordem de R\$ 265,1 bilhões.

Por fim, deve-se destacar que, a depender de eventual novo reconhecimento de estado de calamidade pública por parte do Congresso Nacional consoante o estabelecido nos arts. 1º e 4º da EC 106/2020, poderá a aplicação da regra de ouro ser também dispensada no exercício financeiro de 2021. Considerando essa hipótese, recomenda-se que as disposições do PLDO 2021 sejam aperfeiçoadas de modo que, concretizada a continuidade do estado de calamidade pública, as receitas e despesas constantes da LOA que, inicialmente, não seriam acolhidas pela regra de ouro passem a ser, então, consideradas plenamente autorizadas.

20 O § 3º do art. 21 da LDO 2020, contudo, passou a admitir expressamente a possibilidade de o projeto de lei de crédito adicional ser inferior ao montante previsto na LOA 2020, de modo que outros recursos, com os saldos de exercícios anteriores, possam substituir parcela das operações de crédito.

21 Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.

4. NOVO REGIME FISCAL

O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, com o propósito de contribuir para reverter o cenário de deterioração fiscal e restabelecer o equilíbrio e a sustentabilidade das contas da União. Para tanto, foram fixados limites individualizados para as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a serem observados pelos Poderes e Órgãos elencados nos incisos I a V do *caput* do art. 107 do ADCT.

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

Para os exercícios subsequentes, os limites são corrigidos mediante a aplicação de percentual correspondente à variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior àquele a que se refere a lei orçamentária.

O conjunto desses limites individualizados representa o teto de gastos 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 relacionados a seguir:

- a) transferências constitucionais relativas:
 - 1. ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF);
 - 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; e
 - 5. à complementação da União ao Fundeb;
- b) decorrentes da abertura de créditos extraordinários;
- c) não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
- d) aumento de capital de empresas estatais não dependentes; e
- e) no exercício de 2019, transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões relativos aos volumes excedentes de petróleo na área do contrato de cessão onerosa celebrado com a Petrobrás, bem como a despesa decorrente da revisão do referido contrato.²²

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:

²² Essa exceção ao teto de gastos da União foi incluída por meio da Emenda Constitucional nº 102, de 26/09/2019.

- a) operações que, embora afetem o resultado primário, não são incluídas nas programações orçamentárias;²³
- b) despesas do Poder Executivo que, imputáveis ao exercício financeiro – então, nele empenhadas –, devem necessariamente ser pagas no exercício seguinte;²⁴
- c) compensações entre Poderes ou órgãos admitidas pelo § 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 individualizados dos demais Poderes ou órgãos. A compensação ficava restrita a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite individualizado do Poder Executivo.

Portanto, o PLDO 2021, da mesma forma que a LDO 2020, não prevê a possibilidade de compensação pelo Poder Executivo em favor dos demais Poderes e Órgãos. Todavia, o art. 26 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 órgãos envolvidos até 14 de agosto de 2020, para fins de elaboração do projeto de lei orçamentária.

De forma similar, quando da elaboração de projetos de lei de crédito suplementar ou adicional, o PLDO também autoriza a compensação de limites individualizados dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. É a dicção do art. 45, § 17, do PLDO 2021, que, para tanto, igualmente demanda a edição de ato conjunto.

Como nas leis de diretrizes orçamentárias anteriores, o PLDO 2021, em seu art. 11, 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.

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

Para fins de elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e Órgãos, o projeto determina que os limites orçamentários para as despesas primárias observem os respectivos limites individualizados (art. 25, *caput*), acrescentando-se as dotações destinadas às despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 25, § 1º). Deverão ser observadas ainda as seguintes diretrizes:

- a) a utilização dos limites para o atendimento de despesas primárias discricionárias, classificadas nos GND 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, somente poderá ocorrer após o atendimento das despesas primárias obrigatórias (art. 25, § 3º);
- b) o montante das dotações do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário não poderá ser superior ao total pago no exercício de 2016 corrigido na forma do disposto no § 1º do art. 107 do ADCT (art. 25, § 4º).

23 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.

24 Como é o caso de subsídios destinados à equalização de taxa de juros apurados no segundo semestre do exercício financeiro, deverão ser pagos necessariamente no exercício seguinte (float). O mesmo pode acontecer com parcela da despesa com pessoal, quando, de competência de determinado exercício financeiro, seja regularmente paga no exercício seguinte.

A Tabela 8 apresenta a projeção dos limites individualizados aplicáveis ao exercício de 2021, para o Poder Executivo e para os demais Poderes e Órgãos.

Tabela 8- Limites individualizados aplicáveis a 2021

R\$ milhões

Poder / Órgão	Limite Individualizado				Variação do teto de gastos
	Aplicável a 2020			Aplicável a 2021	
	PLOA 2020	Ajustes (Decisões TCU)	Limite Atual		
	(a)	(b)	(c = a + b)		
PODER EXECUTIVO	1.391.955,5	0,0	1.391.955,5	1.436.915,6	44.960,2
DEMAIS PODERES	62.514,8	475,8	62.990,6	65.025,2	2.034,6
PODER JUDICIÁRIO	42.916,6	350,6	43.267,2	44.664,8	1.397,5
Supremo Tribunal Federal	644,0	1,7	645,7	666,6	20,9
Supremo Tribunal de Justiça	1.515,3	2,5	1.517,8	1.566,8	49,0
Justiça Federal	11.083,9	113,4	11.197,3	11.559,0	361,7
Justiça Militar da União	545,2	0,4	545,6	563,2	17,6
Justiça Eleitoral	7.378,5	0,0	7.378,5	7.616,8	238,3
Justiça do Trabalho	18.878,5	209,9	19.088,4	19.705,0	616,6
Justiça do DF e Territórios	2.674,2	22,5	2.696,7	2.783,8	87,1
Conselho Nacional de Justiça	197,0	0,2	197,2	203,6	6,4
PODER LEGISLATIVO	12.569,7	0,0	12.569,7	12.975,7	406,0
Câmara dos Deputados	6.037,5	0,0	6.037,5	6.232,5	195,0
Senado Federal	4.444,1	0,0	4.444,1	4.587,7	143,5
Tribunal de Contas da União	2.088,1	0,0	2.088,1	2.155,5	67,4
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.480,8	125,1	6.605,9	6.819,3	213,4
Ministério Público da União	6.397,0	125,1	6.522,1	6.732,8	210,7
CNMP	83,8	- 0,0	83,8	86,5	2,7
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	547,8	- 0,0	547,8	565,5	17,7
TOTAL	1.454.470,3	475,8	1.454.946,1	1.501.940,9	46.994,8

Fonte: PLDO 2021, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2020, Painel do teto de gastos (sítio eletrônico do Tesouro Nacional Transparente).

Nessa tabela, adotou-se como parâmetro para projeção dos limites individualizados de despesas primárias para 2021 a estimativa de variação de 3,23% para o IPCA acumulado no período de julho/2019 a junho/2020, prevista no PLDO 2021 (Anexo de Riscos Fiscais). Esse percentual foi aplicado aos limites individualizados vigentes no exercício em curso, os quais já se encontram ajustados em decorrência dos Acórdãos nº 3.072, de 10/12/2019, e 362, de 19/02/2020, ambos do Plenário do TCU²⁵, que possibilitaram o aumento dos limites individualizados do Poder Judiciário e do Ministério Público em R\$ 475,8 milhões.

A correção dos limites individualizados pela inflação estimada no projeto possibilita aumento global do teto de gastos em R\$ 47 bilhões, dos quais R\$ 45 bilhões no âmbito do Poder Executivo. O Poder Judiciário possui uma margem de expansão ao teto de R\$ 1,4 bilhão; o Legislativo, de R\$ 406 milhões; o MPU, de R\$ 213 milhões; e a DPU, de R\$ 17,7 milhões.

25 TC-040.306/2019-4. Em caráter liminar, o Plenário do TCU reconhece (Acórdão 3.072/2019) que a base de cálculo que determina o limite individualizado aplicável ao MPU deve ser atualizada, no valor de R\$ 105.013.943,00, com vistas a considerar o valor pago no exercício financeiro de 2016 a título de auxílio moradia autorizado, inadequadamente, por meio de crédito extraordinário (MP 711/2016). Posteriormente, os efeitos da liminar são estendidos ao Poder Judiciário (Acórdão 362/2020). O TCU ainda não se manifestou definitivamente sobre a matéria.

Os limites individualizados devem ser observados no PLOA, na LOA e na abertura de créditos suplementares e especiais (§§ 3º, 4º e 5º do art. 107 do ADCT). O PLDO 2021 mantém a lógica de preservação desses limites mesmo no caso de reabertura de créditos especiais, prevista no § 2º do art. 167 da Constituição. Assim, a reabertura desses créditos fica condicionada a cancelamentos compensatórios de dotações autorizadas na LOA (PLDO, art. 51, § 4º).

5. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Previamente à EC 100/2019, o caráter de execução impositiva das despesas discricionárias foi inserido na LDO 2014 ao estabelecer a obrigatoriedade de empenho e pagamento, observados os parâmetros globais e excetuados os casos de comprovado impedimento técnico, sob a premissa de imparcialidade e isonomia na priorização de emendas pelo Poder Executivo.

Ainda em 2015, a EC 86/2015 elevou ao status constitucional a execução impositiva das emendas individuais,²⁶ protegendo-as de contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira necessária ao cumprimento da meta de resultado primário) em percentual superior àquele aplicado no âmbito do Poder Executivo (sobre as despesas discricionárias não decorrentes de emendas individuais), ressalvados os casos de impedimentos de ordem técnica.²⁷

No ano passado, a EC 100/2019 não apenas estendeu a mesma garantia de execução às emendas de bancada estadual (§ 12 do art. 166 da Constituição),²⁸ mas também estabeleceu que a administração tem o dever de execução das programações orçamentárias (resultante ou não de emendas), adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (§ 10 do art. 165 da Constituição).

Ao incluir a obrigatoriedade de execução de emendas de bancada estadual, com tratamento semelhante ao assegurado às emendas individuais, a EC 100/2019 traz incerteza sobre a obrigatoriedade da execução daquilo que não restar indicado como emenda impositiva, pois, se a execução de todas as despesas primárias discricionárias passou a ser obrigatória, não teria sido necessário ressaltar as emendas, em um esforço interpretativo para distingui-las.

A EC 102/2019, por sua vez, delimitou o alcance do dever de execução, nos seguintes termos (art. 165, § 11, incisos I a III, da Constituição):

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias [dos orçamentos fiscal e da seguridade social, conforme § 13 do art. 166].

26 A EC 86/2015 incluiu os §§ 9º a 11 no art. 166 da Constituição para determinar que: (i) as emendas individuais seriam aprovadas até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) a que se referia o PLOA, destinando-se metade dos recursos para ações e serviços públicos de saúde; e (ii) a execução obrigatória dessas emendas corresponderia a 1,2% da RCL do exercício anterior ao da LOA. Contudo, com o advento da EC 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos da União, o montante de execução obrigatória aplicável ao exercício de 2017 passou a ser atualizado pelo IPCA, em conformidade como o art. 111 do ADCT.

27 A EC 86/2015 incluiu o § 12 no art. 166 da Constituição, definindo que as programações relativas a emendas individuais não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica. Esse parágrafo foi, posteriormente, alterado pela EC 100/2019, passando a nova redação a fazer referência à execução obrigatória também das emendas de bancada estadual, até o limite de 1,0% da RCL do exercício anterior ao da LOA. Já a ressalva quanto aos casos de impedimentos de ordem técnica (incidentes sobre emendas individuais e de bancada estadual) passou a ser tratada no novo § 13 do art. 166 da Constituição.

28 O § 12 do art. 166 estabelece execução obrigatória no montante de até 1,0% da RCL do exercício anterior ao da LOA. Contudo, os arts. 2º e 3º da EC 100/2019 estabelecem que no primeiro exercício financeiro (2020) o percentual é de 0,8% e, a partir do terceiro exercício financeiro (2022), a execução obrigatória corresponderá ao montante previsto para o ano anterior corrigido pelo IPCA, na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT.

Deve-se observar que, quanto às programações relativas a despesas discricionárias, todas se submetem a um regime de execução impositiva, salvo quanto aos impedimentos de ordem técnica, aos contingenciamentos (para cumprimento de metas fiscais) e aos cancelamentos (para atender à abertura de créditos adicionais ou ao atendimento do teto de gastos da União). Contudo, as programações decorrentes de emendas individuais e de bancada estadual gozam de maiores garantias que favorecem sua execução.

Em primeiro lugar, enquanto as programações decorrentes dessas emendas não podem sofrer contingenciamento em percentual superior àquele aplicado ao conjunto das demais programações (art. 166, § 18 da Constituição)²⁹, determinadas programações discricionárias podem sofrer contenção maior, até mesmo integral.

Em segundo lugar, o Poder Executivo não tem liberdade de propor cancelamentos em dotações das programações decorrentes de emendas individuais e de bancada para fins de abertura de crédito adicional. Com efeito, ainda que se observem impedimentos de ordem técnica, cabe aos órgãos, em conformidade com a LDO, analisá-los e adotar procedimentos necessários à viabilização da execução. Nesse sentido, o art. 166, § 14, da Constituição estabelece:

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

Com fundamento nas ECs 86/2015, 100/2019 e 102/2020, a Seção X do Capítulo IV do PLDO 2021 (arts. 65 a 75) trata do regime de execução impositiva das programações relativas a despesas discricionárias. Na verdade, o projeto de lei mantém grande parte das inovações trazidas a LDO vigente pelo PLN 2/2020 (convertido na Lei nº 13.983, de 03/04/2020). Nos parágrafos seguintes, destacam-se os principais aspectos do PLDO 2021 em comparação aos dispositivos da LDO vigente.

No que se refere às despesas discricionárias, que, conforme exposto, gozam de execução impositiva, o projeto prevê que serão classificadas com os seguintes identificadores de resultado primário (art. 7º, § 4º, inciso II, alínea c, itens 1 e 2):

[...] b) discricionária não abrangida pelo disposto na alínea “c” deste inciso (RP 2);

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição (RP 6); e

2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda à Constituição nº 100, de 26 de junho de 2019 (RP 7); (negritamos)

Considera-se adequada essa classificação, em decorrência de privilégios adicionais, previstos na Constituição, conferidos às despesas discricionárias, em especial às autorizadas a partir da aprovação de emendas individuais e de bancada estadual. Lembre-se de que demais emendas aprovadas pelo Congresso Nacional, apresentadas por Comissão Permanente ou pelos relatores, têm o mesmo tra-

²⁹ Art. 166, § 18: “Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias”.

tamento concedido pela Constituição às despesas primárias discricionárias em geral. Assim, o dever de execução dessas emendas subsiste até que sobrevenha impedimentos de ordem técnicas ou se façam necessários os contingenciamentos (sem limite sobre essas emendas) e os cancelamentos para fins de abertura de crédito adicional (com o limite estabelecido na LOA para a abertura de crédito suplementar por ato próprio; sem limite nos demais casos).

O PLDO 2021 prevê que o PLOA deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas individuais e de bancada estadual (art. 14, § 3º, do PLDO), mantendo o regramento trazido pelo PLN nº 2/2020. Seguindo preceito constitucional quanto ao montante mínimo, o PLDO 2021 estabelece que a reserva relativa às emendas individuais deve ser equivalente ao montante de execução obrigatória para 2017, atualizado pelo IPCA acumulado até junho de 2020 (inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT).

Contudo, quanto à reserva para o atendimento das emendas de bancada estadual, o projeto prevê percentual inferior ao limite máximo admitido no art. 166, § 12, da Constituição, que prevê que poderá atingir 1% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior ao da LOA. Segundo o projeto, tal reserva será equivalente ao montante previsto no art. 2º da EC 100/2019, ou seja, 0,8% da RCL, descontando-se ainda 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 30/09/1997.

Além da divergência menor com relação ao percentual da RCL, pois 0,8% está contido no limite de 1% estabelecido para 2021, observa-se a desnecessária dedução do valor a ser destinado ao FEFC da reserva específica para o atendimento das emendas de bancada impositivas, já que a Lei nº 9.504/1997 só prevê dotações para o FEFC em anos eleitorais.

Não se pode confundir, de outra parte, a obrigatoriedade de execução das programações incluídas por emendas individuais e de bancada estadual, observados os parâmetros constitucionais, com a obrigatoriedade de o Poder Executivo incluir reservas no PLOA para essa finalidade. As reservas derivam da própria LDO, como forma de evitar ônus do Legislativo de cancelar programações efetivas para o atendimento das emendas. Os arts. 65 a 67 do projeto tratam do dever de execução das despesas discricionárias e dos impedimentos de ordem técnica,³⁰ basicamente repetindo as disposições da LDO vigente. No entanto, deve-se destacar algumas modificações:

- mantém-se a hipótese de impedimento quando sua superação apenas ocorrer em prazo que inviabilize a execução da despesa no exercício financeiro (inciso VIII do § 2º do art. 66);
- não mais se admite a possibilidade de empenho de programações referentes a emendas na ausência de projeto de engenharia ou de licença ambiental, o que a LDO vigente permite desde que os documentos correspondentes sejam providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva; e
- remete-se o dever de justificar a falta de execução das despesas primárias discricionárias para os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes e órgãos autônomos (art. 67).

Os arts. 68 a 72 tratam de condições específicas para a execução de despesas discricionárias autorizadas a partir da aprovação de emendas individuais e de bancada impositiva, inclusive quanto ao limite de contingenciamento que se lhes pode aplicar – no máximo o percentual aplicável ao conjunto das demais despesas discricionárias. O art. 72 prevê que os procedimentos e prazos referentes à execução dessas emendas serão definidos por ato próprio do Poder Executivo, no prazo de noventa dias da publicação da LOA 2021. Deve-se observar, porém, que o art. 73 do projeto já estabelece determinados procedimentos e prazos relativos às emendas individuais.

³⁰ Os casos de impedimento listados no § 2º do art. 66 não são exaustivos, pois prevê que outros podem ser definidos pelo Poder Executivo.

Os arts. 73 e 74 tratam especificamente de programações relativas a emendas individuais. A fim de viabilizar a execução das programações incluídas por emendas individuais, foram estabelecidos os seguintes prazos:

Tabela 9 - Procedimentos e prazos RP 6 LDO 2020 x PLDO 2021

Procedimento	Prazo da LDO 2020	Prazo do PLDO 2021
Abertura do SIOP	15 dias da publicação da LOA	5 dias da publicação da LOA
Indicação pelos autores de beneficiários e ordem de prioridade das emendas individuais	15 dias da publicação da LOA	15 dias da abertura do SIOP ou do início da Sessão Legislativa, o que ocorrer por último
Divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no SIOP, e publicidade das propostas em sítio eletrônico	125 dias da publicação da LOA (*)	110 dias do término do prazo anterior (*)
Solicitação dos autores, no SIOP, de remanejamento para outras emendas de sua autoria, no caso de impedimento parcial ou total, ou para uma única programação constante da LOA, no caso de impedimento total (**)	135 dias da publicação da LOA	10 dias do término do prazo anterior
Edição, pelo Executivo, de ato para promover os remanejamentos solicitados	165 dias da publicação da LOA	30 dias do término do prazo anterior
Registro/viabilização das programações remanejadas no SIOP	180 dias da publicação da LOA	10 dias da edição do ato que promover os remanejamentos

(*) No mínimo 10 dias desse prazo são reservados para o envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores de emendas individuais.

(**) A LDO 2020 previa a concomitante indicação de beneficiário, diferindo do PLDO 2021.

O PLDO 2021 também difere da LDO 2020 ao retirar a obrigatoriedade dos órgãos e unidades de, inexistindo impedimento de ordem técnica ou tão logo seja superado, adotar os meios e medidas necessários à execução das programações, observados os limites de programação orçamentária e financeira do exercício. Como consequência, também retirou a obrigatoriedade de emissão da respectiva nota de empenho em prazo não superior a 30 dias a contar da divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas.

De igual sorte, não apresenta o PLDO 2021 duas possibilidades existentes na LDO 2020: i) de as emendas direcionadas às programações do Ministério da Educação alocarem recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária, inclusive quando destinadas a entidades privadas de natureza filantrópica, comunitária ou confessional; e ii) de as emendas alocadas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação serem destinadas ao apoio ao desenvolvimento da educação básica em todas as suas etapas e modalidades.

Por fim, o PLDO 2021 determinou que, no caso de transferências especiais (art. 166-A, inciso I, da Constituição), os beneficiários das emendas individuais deverão indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos.

A tabela seguinte sintetiza a situação das programações referentes às despesas primárias discricionárias, as quais, a partir da promulgação das ECs 86/2015, 100/2019 e 102/2019, passaram a gozar de condição que lhe conferem, em geral, o caráter de execução obrigatória – razão pela qual são geralmente designadas, em seu conjunto, por orçamento impositivo.

Tabela 10 - Situação das programações referentes a despesas primárias

ITEM	ORIGEM DAS PROGRAMAÇÕES / DOTAÇÕES NA LOA 2021					DEMAIS EMENDAS
	PROJETO DE LEI	EMENDA INDIVIDUAL	EMENDA DE BANCADA ESTADUAL			
Iniciativa	Executivo	Parlamentares	Bancadas Estaduais			Comissões Permanentes e Relatores
Quantitativo	PLOA/ Mensagem Modificativa/ Solicitação de Correções	Até 25 por parlamentar	15 a 20 emendas de apropriação	3 emendas de remanejamento		Comissão Permanente – 4 emendas de apropriação e 4 remanejamento; Relator – quantidade indefinida (fundamentadas no parecer preliminar)
Identificador de Resultado Primário	RP 2	RP 6 ⁽¹⁾	RP 7 ⁽¹⁾	RP 2 ⁽²⁾	RP 2	RP 2 ⁽³⁾
Dever genérico de Execução ⁽⁴⁾	Sim	Sim	Sim	Sim		Sim
Garantia de Execução parametrizada	–	1,2 % RCL de 2016 + IPCA.	Até 1,0 % RCL de 2020	–	–	–
Contingenciamento limitado ao percentual médio aplicado às demais despesas discricionárias	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Possibilidade de cancelamento por meio de crédito adicional	Sim	Sim, com a concordância do autor (texto da LOA)	Sim, com a concordância do autor (texto da LOA)	Sim	Sim	Sim
Critério de Distribuição entre autores	–	Isonômico entre parlamentares	Isonômico em 2020 - Relatório do CAE.	Resolução nº 1/2006-CN ⁽⁵⁾		–
Indicação de beneficiários durante a execução ⁽⁶⁾	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não ⁽⁷⁾

Fonte: CF, LDOs. Elab. Conof

(1) As despesas autorizadas a partir da aprovação de emendas individual (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) gozam de privilégios em relação às demais despesas discricionárias, no que se refere às possibilidades de contingenciamento e de cancelamentos.

(2) O § 12 do art. 166 diz que a garantia de execução de “todas” as emendas de iniciativa de bancada estadual é de 1% da RCL. Não foi esse o entendimento da CMO que, no Relatório do CAE do PLOA 2020, admitiu a possibilidade de aprovação de emendas de bancada para além do limite constitucional, desde que caracterizada como programação discricionária geral (RP 2) e não RP 7.

(3) Com fundamento da LDO 2020, na LOA 2020 as emendas de comissão e as de relator-geral foram classificadas com RP 8 e RP 9, respectivamente, procedimentos que buscou conferir-lhes os mesmos privilégios concedidos às emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), no que se refere às possibilidades de contingenciamento e de cancelamentos.

(4) Dever de execução de todas as programações finalísticas, ressalvada a necessidade de contingenciamento (para cumprimento de metas fiscais) e de cancelamentos (para atender créditos adicionais).

(5) A distribuição de recursos para as emendas de bancada não impositiva (RP 2), de acordo com a Resolução 1/2006-CN, é calculado a partir de critério predefinidos (FPE, média do atendimento nos últimos anos e população). O valor final de cada emenda de bancada estadual depende ainda do atendimento dos relatores setoriais e do próprio relator-geral.

(6) Durante a execução as portarias do Executivo permitiam, quanto às programações RP 6 e RP 7, a indicação dos autores de emendas de beneficiários específicos nas programações genéricas voltadas a transferências voluntárias e entidades privadas. Na aprovação da LDO 2020 esse procedimento foi disciplinado e expandido para todas as emendas (RP 2, RP 8 e RP 9), mas o dispositivo foi vetado. Este fato gerou grande conflito político entre Legislativo e Executivo, vez que vinculava a distribuição no território nacional dessas dotações, em montante significativo, à vontade do autor da emenda manifestada durante a execução.

(7) O autógrafo da LDO 2020 determinava a indicação de beneficiários pelos autores das emendas, mas o dispositivo foi vetado. Posteriormente, o Poder Executivo encaminhou o PLN nº 4/2020 dispondo que só ocorrerá a indicação de beneficiários pelas comissões e pelo relator-geral nas emendas que resultarem na elevação de dotação em relação à proposta orçamentária. Por meio da Mensagem nº 284, de 21 de maio de 2020, o Presidente da República solicitou ao Congresso Nacional a retirada de tramitação dessa proposição.

6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

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

Sobre a temática, além da Lei nº 4.320/1964 e da própria LRF, vale destacar o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014, alterado pela Lei nº 13.204/2015), que disciplina amplamente as transferências de recursos ao setor privado, notadamente, as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação.

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

Ao tratar das transferências, o PLDO 2021 apresenta ajustes de redação e algumas pequenas alterações em relação à LDO 2020, as quais são tratadas nos tópicos seguintes.

6.1. TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

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

- a. subvenções sociais (art. 76): transferências correntes para entidades privadas sem fins lucrativos das áreas de saúde, assistência social e educação;
- b. contribuições correntes (art. 77): transferências correntes para as demais áreas;
- c. contribuições de capital (art. 78): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- d. auxílios (art. 79): 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.

Com relação às subvenções sociais, o PLDO 2021 deixou de incluir as entidades reconhecidas como instituição científica, tecnológica e de inovação – ICT, que realizem pesquisa aplicada e tenham sido criadas antes da Lei nº 13.243/2016,³¹ dentre as elegíveis para receber transferências de recursos (supressão do correspondente ao art. 69, III, da LDO 2020).

No que tange às transferências de capital (contribuições de capital e auxílios), o projeto retorna a vedação de que os recursos transferidos sejam aplicados para construção, ampliação ou conclusão de obras, exceto a adequação física necessária à instalação de equipamentos adquiridos com uma transferência (supressão do correspondente ao art. 73, I, “c”, da LDO vigente).

O PLDO 2021 (art. 80, § 6º) mantém o dispositivo da LDO 2020 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

³¹ Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e dá outras providências.

instrumento congênere, celebrado com entidade filantrópica ou sem fins lucrativos” que atuem em complementação ao SUS (§ 1º do art. 199 da Constituição).

No mesmo sentido, quanto às OSCIPs (art. 80, § 7º), o projeto mantém a previsão atual de que as transferências deverão ser instrumentalizadas, administrativamente, por “termo de parceria”, na forma 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.

No entanto, ao tratar das entidades qualificadas como organizações sociais (art. 80, § 8º), o PLDO 2021 inova ao estabelecer que essas somente receberão transferências por meio de “contratos de gestão”, restritos a recursos destinados exclusivamente para as despesas necessárias ao cumprimento do programa de trabalho proposto e ao alcance das metas pactuadas, classificadas no GND “3 - Outras Despesas Correntes”.

Nos termos propostos pelo projeto, as organizações sociais estão impedidas de receber recursos para investimentos (GND 4), tampouco poderão ser favorecidas em situações jurídicas não amparadas pela Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998), mas que poderiam estar contempladas no âmbito do MROSC.

Nesse particular, pontua-se que, a exemplo do tratamento conferido às OSCIPs, a redação vigente da LDO 2020 permite que as organizações sociais recebam transferências por meio de contratos de gestão, na forma da Lei nº 9.637/1998; termos de fomento/colaboração, nos termos do MROSC; e convênios ou instrumentos congêneres, consoante § 1º do art. 199 da Constituição.

6.2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, em favor de órgãos ou entidades públicas, verifica-se uma particularidade trazida pelas Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, que produz efeitos no âmbito das leis de diretrizes orçamentárias. Quando se tratar de dotação impositiva lastreada em emenda individual (RP 6) ou de bancada estadual impositiva (RP 7), a transferência “independerá da adimplência do ente federativo destinatário” (CF/88, art. 166, § 16).

O dispositivo constitucional não indica as obrigações do ente federativo cujo adimplemento está dispensado para fins da mencionada transferência, e o tema não foi objeto de satisfatório desenvolvimento normativo subsequente, salvo quanto ao previsto no art. 9º, inciso VI, alínea “b”, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.³²

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

³² Art. 9º É vedada a celebração de:

[...]

VI - qualquer instrumento regulado por esta Portaria:

[...]

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

rentes a emendas impositivas ostentam caráter voluntário por natureza, embora sejam de execução obrigatória.³³

Com relação à aferição da regularidade fiscal do ente beneficiário, o PLDO 2021 reafirma regra vigente na LDO 2020 de que essa conformidade deve ser exigida tão somente quando da formalização do convênio, permitindo-se que os desembolsos ocorram independentemente da sua manutenção (art. 83, parágrafo único). 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 sobre os entes subnacionais para que mantenham as condições de regularidade fiscal e possam receber a colaboração de outros entes, um dos pontos centrais da LRF. Por outro lado, o projeto não reproduz permissivo presente na LDO vigente que dispensa a verificação de adimplência de municípios com menos de 50 mil habitantes para celebração de convênios e outros instrumentos congêneres, assim como para o repasse de recursos.

Quanto às transferências para aquisição de veículos de transporte sanitário, a nova redação do art. 87 remete às condições relativas ao tema à regulamentação do Ministério da Saúde. O dispositivo, porém, veda a realização de transferências por meio de convênios ou similares, instrumentos atualmente admitidos pelo art. 75, § 6º, da LDO 2020. Com a nova regra, são possíveis apenas as transferências na modalidade fundo a fundo, o que inviabiliza, por exemplo, o atendimento de consórcios municipais.

O art. 92 do PLDO 2021 trata de questão que gera muitas controvérsias no Legislativo e entre os entes subnacionais. Trata-se do custo de prestação de serviços por parte da instituição federal mandatária dos ministérios concedentes (papel atualmente desempenhado pela Caixa Econômica Federal). As tarifas cobradas devem corresponder aos serviços prestados pela mandatária e compõem, para fins de cálculo e apropriações contábeis, o valor da transferência da União (art. 92, § 2º). As despesas administrativas decorrentes das transferências devem correr, prioritariamente, à conta de dotações destinadas às respectivas transferências ou, em caráter subsidiário, de dotação consignada a programação específica (art. 92, § 3º). De forma similar à LDO vigente, o PLDO 2021 mantém o limite de dedução de 4,5% do valor repassado para a dedutibilidade de tais despesas sobre o montante da dotação da transferência. Eventual excedente da tarifa de serviços da mandatária em relação a esse limite deverá correr à conta de dotação orçamentária do órgão concedente, conforme previsto no § 6º.

Ressalta-se que essa questão surgiu quando, por meio da Instrução Normativa MP nº 2, de 24/01/2018, e do “Termo Único de Credenciamento”, de 20/03/2018, o Poder Executivo reestruturou e elevou os preços a serem pagos às mandatárias pela execução dos serviços de gestão e fiscalização de repasses. Conquanto as linhas gerais desse movimento sejam inteiramente legítimas (adequar a contratação de serviços pelas mandatárias aos ditames legais), a condução do processo de credenciamento (que não superou de todo as objeções legais anteriormente formuladas, embora tenha dado passos nesse sentido) levou à definição de preços de forma aparentemente arbitrária e sem fundamentação empírica. Essa circunstância, combinada com a elevação significativa de alguns preços, levou a uma reação dos entes beneficiários e de parlamentares, resultando na fixação de um teto de 4,5% do valor do instrumento pactuado e a remessa de qualquer diferença de preços ao orçamento geral do ente repassador.

Em um provável 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

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

ensejar alegações de impossibilidade de execução da transferência por falta de meios para custear a fiscalização, ou - pior - a veleidade de transferir recursos sem a execução dos serviços de fiscalização, em atentado a todos os princípios da administração pública e da responsabilidade fiscal. É verdade que a solução do problema seria mais adequada na legislação permanente, e não em uma lei temporária. Porém, trata-se de um problema absolutamente emergencial, que afeta 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, como foi feito.

Por fim, o art. 96 do PLDO 2021 estabelece que os valores mínimos para as transferências serão fixados por ato do Poder Executivo federal. Sem a fixação de um valor mínimo no corpo da lei, faculta-se a fragmentação dos repasses, dando à lei orçamentária possibilidades de contemplar individualmente obras e outras transferências de valores reduzidos. Essa opção retira cada vez mais do orçamento público o seu papel de instrumento de grandes opções alocativas, ainda que seja coerente com a percepção de um espaço fiscal cada vez mais reduzido.

7. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

A Constituição determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II,³⁴ o projeto de lei orçamentária aprovado seja encaminhado pelo Congresso Nacional para sanção até o encerramento da sessão legislativa.³⁵ Para evitar o risco de paralisa 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.³⁶ A execução dessas despesas é suportada por “antecipação de créditos” a serem posteriormente aprovados pela lei orçamentária.

Nesse sentido, o PLDO 2021 permite, caso a lei orçamentária não seja sancionada até 31 de dezembro de 2020, a execução das programações constantes da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo em conformidade com os incisos I a VIII do art. 64:

- I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas no Anexo III;
- II - ações de prevenção a desastres classificadas na subfunção “Defesa Civil” ou relativas a operações de garantia da lei e da ordem;
- III - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies;
- IV - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6);
- V - outras despesas de caráter inadiável, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2021, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei;
- VI - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;
- VII - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios e de doações; e
- VIII - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos.

O texto do projeto, em geral, repete as disposições constantes da LDO 2020. As inovações dizem respeito à inclusão, dentre as hipóteses de execução total, de despesas com a integralização de cotas dos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e com a formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos. Com relação à execução duodecimal (1/12 do previsto no PLOA multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da LOA), o projeto admite que possa ser aplicada a qualquer das outras despesas de caráter inadiável. Isso representa ampliação da possibilidade de execução provisória, uma vez que a LDO vigente restringe o caráter inadiável às outras despesas correntes.

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, considerando-se as demais hipóteses de execução provisória, quase todas as programações constantes do PLOA, o que significaria evidente menosprezo pelo papel do Congresso Nacional.

34 Lei complementar específica que regulamente o § 9º do art. 165 da Constituição não foi ainda editada.

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

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

Cabe destacar que liberdade semelhante para execução na antevigência da lei orçamentária constou no PLDO 2020 (“outras despesas”). Porém, durante sua tramitação a autorização foi limitada às “outras despesas correntes de caráter inadiável”, conforme consta na LDO 2020. A adoção de tal providência foi no sentido de preservar as prerrogativas do Poder Legislativo na sua função de aprovar a proposta orçamentária.

Ademais, o projeto prevê que, se, em decorrência da execução provisória, posteriormente for verificada a ocorrência de saldos negativos nas dotações disponíveis para empenho, os ajustes necessários serão feitos pela abertura, por ato do Poder Executivo, de créditos suplementares ou especiais, mediante cancelamento de dotações constantes da LOA 2021, até o limite de 20% do valor do subtítulo. A LDO vigente, contudo, admite esses ajustes somente nos casos de impossibilidade de reapropriação das despesas executadas à conta de outra dotação, alteração que merece avaliação por parte do Congresso Nacional.

8. CONTINGENCIAMENTO

Os arts. 62 e 63 do PLDO 2021 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 art. 62 do PLDO 2021 prevê que a programação financeira e o cronograma anual de desembolso mensal serão estabelecidos até trinta dias após a publicação da lei orçamentária. Para tanto, os Poderes, o Ministério Público da União (MPU) e a Defensoria Pública da União (DPU) deverão exarar ato próprio.

Após a definição da programação financeira inicial, pode-se verificar, ao longo do ano, não apenas a necessidade de modificar o ritmo de execução da despesa, como também de fixar limites para empenho e movimentação financeira, para cumprimento da meta fiscal do exercício. 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. 63 do PLDO 2021, 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, previsto no art. 63, § 4º do PLDO, comumente intitulado Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.*

Com base no referido Relatório de Avaliação, os Poderes, o MPU e a DPU devem promover por ato próprio, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, a limitação de empenho e de movimentação financeira (art. 63, § 3º).

Ou seja, o dispositivo regula os casos de contingências que afetem a possibilidade de persecução do resultado fiscal, quando indicados no relatório bimestral. Destaque-se que, em decorrência do disposto no art. 63, § 5º, caso se identifique necessidade fora da avaliação bimestral, somente o Poder Executivo sofrerá limitação de empenho e movimentação financeira.

O total da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira é distribuído entre o Poder Executivo e os órgãos fora de sua abrangência proporcionalmente à participação na denominada “base contingenciável”. Esta correspondente ao total das dotações iniciais destinadas 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 2021 (art. 63, § 1º).

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

O texto sobre a limitação orçamentária e financeira não foi alterado de forma significativa. Cabe mencionar apenas que, conforme consta da LDO em vigor, está prevista no PLDO 2021 a autorização para o Poder Executivo constituir reserva financeira para fins de gestão de caixa e atendimento a eventuais contingências. Entretanto, em 2020, a reserva não pode comprometer mais do que 10% do total da limitação à movimentação financeira; para 2021, o projeto suprime esse condicionante (art. 63, § 22).

No entanto, o PLDO 2021 prevê uma alteração relevante na sistemática da meta de resultado primário, que afeta a forma de se realizar a limitação de empenho, embora não incida especificamente sobre esta.

A meta de resultado primário no PLDO 2021 foi definida como a diferença entre a receita primária e o montante de despesas primárias estabelecido pelo somatório dos limites para os Poderes e Órgãos dentro do teto de gastos da União (incisos I ao V do art. 107 do ADCT), acrescido das despesas que não se sujeitam ao teto (§ 6º do art. 107 do ADCT).

Dessa forma, diferentemente do que ocorria nos exercícios anteriores, em que a limitação de empenho era utilizada basicamente para o alcance da meta de resultado primário fixada na LDO, no exercício de 2021, a despesa que será observada para fins de cumprimento da meta é a fixada pela regra do teto de gastos da União, uma vez que a meta de resultado é flutuante de acordo com a atualização das estimativas a que se referem os incisos I e II do *caput* do art. 2º do PLDO, a ser realizada no Projeto de Lei Orçamentária de 2021, na respectiva Lei, e, durante a sua execução, nos relatórios a que se refere o § 4º do art. 63 deste Projeto. A própria Exposição de Motivos do PLDO assinala que a nova sistemática da meta reforça o papel do teto de gastos da União como âncora da política fiscal.

Tendo em vista que o Novo Regime Fiscal prevê que o seu cumprimento deve se dar tanto na elaboração da Lei Orçamentária, quanto na sua execução, só vislumbramos a possibilidade de necessidade de limitação de empenho se, eventualmente, algum dos órgãos com limites individualizados tiver durante a execução, despesas obrigatórias aprovadas ao longo do exercício que pressionem o limite previamente orçado. Assim, como o limite da despesa está dado a priori, apenas a inclusão de despesas obrigatórias após a aprovação da LOA trará desde a elaboração a necessidade de limitação de empenho nas primárias discricionárias.

Por fim, além da remissão ao atendimento de despesas essenciais e inadiáveis (art. 63, § 12), o Poder Executivo incluiu diversas despesas discricionárias na Seção III do Anexo III, que elenca as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da LRF, a maioria delas ligadas à área de defesa. Isso denota uma mudança de comportamento em relação aos anos anteriores, quando o Poder Executivo encaminhou esse anexo contemplando apenas despesas de natureza obrigatória, e provavelmente em função da baixa probabilidade de ser necessária a limitação de empenho em face da nova sistemática proposta para a meta fiscal.

9. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A Seção VII do Capítulo IV do PLDO 2021 (arts. 43 a 61) dispõe sobre alterações nos orçamentos da União ao longo do exercício financeiro. Os dispositivos têm por finalidade proporcionar flexibilidade à execução dos orçamentos, tornando-a mais eficiente no cumprimento dos objetivos a que visam as ações governamentais, sem, contudo, prejudicar a transparência ou desrespeitar as prerrogativas do Congresso Nacional.

O artigo inicial da seção (art. 43) autoriza que atos infralegais dos Poderes e órgãos autônomos, justificadamente, promovam alterações nas classificações orçamentárias – esfera orçamentária, grupo de natureza de despesa (GND), identificador de resultado primário (RP), modalidade de aplicação, identificador de uso e fonte de recursos – de acordo com a necessidade de execução das despesas, e desde que mantido o valor total do subtítulo.

As alterações de GND são facultadas a todos os Poderes e órgãos autônomos, enquanto as demais alterações, somente ao Poder Executivo. As denominações das classificações orçamentárias podem ser alteradas, desde que constatado erro de ordem técnica ou legal, ao passo que mudanças na codificação orçamentária, decorrentes da necessidade de adequação à classificação vigente, serão aceitas se não implicarem modificação em valores e em finalidade da programação.

Por sua vez, o identificador de resultado primário (RP) poderá ser alterado mediante portaria do Executivo, exceção feita aos marcadores das emendas parlamentares impositivas, tanto individuais quanto impositivas de bancada estadual (RP 6 e RP 7). Em qualquer caso, as alterações de RP somente ocorrerão se estiverem associadas a alterações na legislação ou a erros técnicos de processamento.

O art. 44 trata da abertura de créditos suplementares e especiais, da reabertura de créditos especiais e da hipótese de transposição, remanejamento ou transferência prevista no § 5º do art. 167 da Constituição. A ideia é que esses eventos se mantenham compatíveis tanto com a meta de resultado primário quanto com os limites individualizados para despesas primárias, em face da aplicação das regras relativas ao teto de gastos da União (EC 95/2016). A fim de que se assegure a necessária compatibilidade é prevista, inclusive, a realização de cancelamentos compensatórios de programações orçamentárias, os quais deverão constar de anexo específico.

Os procedimentos e critérios para a apresentação de projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais são disciplinados no art. 45. Em linhas gerais, mantiveram-se as regras insculpidas em LDOs recentes, a exemplo da compulsória exposição de motivos, da segregação dos projetos de lei por tipo de crédito adicional, das informações relativas ao excesso de arrecadação e ao superávit financeiro, dos ritos específicos para créditos associados a despesas com pessoal e do termo final para que se apresentem os projetos de lei, fixado em 15 de outubro de 2021.

A regra geral é o encaminhamento de projetos de lei por Poder. Figuram como exceções a essa regra as hipóteses em que o crédito vise ao atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, com o pagamento de benefícios a servidores civis, empregados, militares e a seus dependentes, com indenizações, outros benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial ou com auxílio-funeral e natalidade, além dos créditos relacionados a dotações orçamentárias decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual impositiva (RP 7), como anteriormente citados.

Essas exceções implicam a apresentação de projetos de lei específicos. Tratando-se de programação associada a emendas impositivas, a necessidade de projetos específicos é decorrência das

Emendas Constitucionais nº 100 e 102, ambas de 2019, que modificam e simplificam procedimentos de verificação de impedimentos técnicos e de alteração nas programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares.

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

Em linha com o Novo Regime Fiscal, o PLDO 2021 mantém a previsão de compensação entre limites de despesas primárias, tendo em vista a 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, em data anterior ao envio das propostas à SOF, de ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos. De modo análogo, caso haja autorização para abertura de crédito suplementar na LOA 2021 que envolva mais de um órgão orçamentário no âmbito do Legislativo, do Judiciário e do MPU, o ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos deverá, além de promover a abertura dos créditos, evidenciar a compensação entre os respectivos limites de despesa.

O art. 46 dispõe que as propostas de abertura de créditos suplementares, se autorizados na LOA 2021, serão submetidas ao Presidente da República, quando relativas a programações situadas no campo do Poder Executivo, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos das anulações de dotações. No âmbito dos demais Poderes e órgãos autônomos, o PLDO 2021 prevê que serão abertos por atos próprios, observados os procedimentos estabelecidos pela SOF.

No âmbito do Poder Executivo, o art. 58 do PLDO 2021 faculta ao Presidente da República delegar ao Ministro da Economia a abertura de créditos suplementares autorizada na LOA.³⁷ Também o art. 59 estende às autoridades máximas de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU a possibilidade de delegação da competência para a abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária.³⁸

Anteriormente, com base em disposição similar, que autoriza a delegação de competência pelo chefe do Poder Executivo, presente nas leis de diretrizes orçamentárias vigentes a partir de 2012, a ex-presidente Dilma Rousseff editou o Decreto nº 8.555, de 2015, e o de nº 8.641, de 2016, delegando competência para a abertura de crédito suplementar. Posteriormente, em 2017 houve a edição do Decreto nº 8.970, de 2017, também na condição de ato específico de delegação de competência.

Em 2018, alterou-se a então vigente LDO para, entre outras providências, estender às autoridades máximas de órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU a possibilidade de

37 A delegação ao Ministro da Economia pode abranger também a competência para: (i) reclassificação orçamentária, no âmbito do mesmo subtítulo, inclusive os criados por créditos especiais e extraordinários, que envolva os GNDs 3 (outras despesas correntes), 4 (investimentos) e 5 (inversões financeiras), bem como os GNDs 2 (juros e encargos da dívida) e 6 (amortização da dívida); (ii) reabertura de créditos especiais e extraordinários; (iii) abertura de crédito especial no âmbito do orçamento de investimento à conta de saldo de recursos repassados pelo Tesouro Nacional em exercícios anteriores, ou neles inscritos em restos a pagar; (iii) transpor, remanejar, transferir ou utilizar as dotações orçamentárias em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, e de alterações de suas competências ou atribuições; (iv) ajustes de saldos negativos de dotações gerados em decorrência da execução provisória (em caso da não aprovação da LOA até o final do exercício financeiro); (iv) transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

38 Essa delegação de competência, no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário, do MPU e da DPU, passou a constituir diretriz orçamentária a partir de 2018, quando a Lei 13.602, de 09/01/2018, alterou a LDO então vigente.

delegarem a abertura de créditos suplementares autorizados na lei orçamentária. Essa inovação tem sido mantida desde então.

No exercício de 2018, também foi prevista a possibilidade de delegação em um dos artigos do Decreto nº 9.276, de 2018, que dispunha sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo.

Em 2019, foi editado decreto específico para que se delegasse competência ao Ministro da Economia. Nesse ano, também não houve a abertura de crédito suplementar por decreto presidencial, mas apenas por ato do Ministério da Economia. No entanto, no dia 2 de março de 2020, em meio às discussões sobre o orçamento impositivo e as emendas de relator geral, o Presidente Jair Bolsonaro, em despacho publicado no Diário Oficial da União,³⁹ retirou a delegação para o Ministro da Economia promover tais alterações orçamentárias. Até 13 de maio de 2020, foram abertos dois créditos suplementares.

Deve-se observar que a fixação das despesas públicas é uma das funções mais nobres do Poder Legislativo e só deve ser delegada aos Poderes Executivo e Judiciário, ao MPU e à DPU para lhes conferir suficiente flexibilidade na gestão das finanças da União, caso em que a abertura de crédito suplementar deve estar autorizada na lei orçamentária. Contudo, afigura-se razoável prever as hipóteses em que a abertura desses créditos possa ocorrer por outro instrumento que não seja o ato próprio da autoridade máxima (Presidente da República ou cada uma das autoridades arroladas nos incisos I a III do § 1º do art. 46 do projeto),⁴⁰ em função, por exemplo, do valor a ser autorizado ou da política pública beneficiada.

Por sua vez, os créditos extraordinários são tratados principalmente nos arts. 48 e 53. Dentre as disposições desses artigos, importa destacar a vedação de criação de código e título novos para ação já existente na abertura desses créditos, bem como a necessidade de ato editado exclusivamente pelo Poder Executivo⁴¹ no caso de reabertura daqueles autorizados no último quadrimestre do exercício financeiro anterior, nos termos em que a reabertura é prevista pelo § 2º do art. 167 da Constituição.

Convém frisar que a reabertura de créditos especiais, que é objeto do mesmo dispositivo constitucional, constitui matéria do art. 51 do PLDO 2021. Nesse caso, a reabertura pode ser feita por ato próprio dos demais Poderes, do MPU ou da DPU, sendo necessária a anulação de dotações destinadas a despesas primárias aprovadas na LOA 2021, quando esse procedimento se impuser como forma de se fazer observar os limites individualizados estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal.

A autorização para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA 2021, assim como em créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, tanto quanto de alterações em suas competências ou atribuições, está prevista no art. 54. A condição necessária para o uso dessa faculdade é a manutenção da estrutura programática e das demais classificações das dotações orçamentárias.

39 DOU de 02/03/2020. Considerando o disposto no art. 84, caput, inciso II, da Constituição, tendo em vista o disposto no art. 56 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e diante da necessidade de avaliação do alcance e da aplicabilidade da impositividade do orçamento, a que se referem os § 10 e § 11 do art. 165 da Constituição, no âmbito da legislação federal, determino ao Ministro de Estado da Economia que não exerça a competência delegada de que trata o Decreto nº 10.202, de 15 de janeiro de 2020, por prazo indeterminado. Em 2 de março de 2020.

40 I - dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União;
II - dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; e
III - do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Defensor Público-Geral Federal.

41 Essa necessidade de edição de ato exclusivo do Poder Executivo, para fins de reabertura de crédito extraordinário, passou a ficar expressa desde o PLDO 2020.

Ainda há outra disposição sobre esse assunto constante do art. 55, que trata da transposição, do remanejamento ou da transferência de recursos, nos termos em que se encontra prevista no § 5º do art. 167 da Constituição. Nesse caso, os procedimentos somente podem ser adotados para destinar recursos a categoria de programação existente, devendo ser realizados no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Novidade relevante consta do art. 56 do PLDO 2021. O dispositivo estabelece que as regras relativas a alterações orçamentárias devem observar as restrições estabelecidas no inciso III do art. 167 da Constituição, que estabelece a denominada “regra de ouro”. Enquanto houver receitas e despesas condicionadas, nos termos em que se encontram previstas no art. 23 do próprio PLDO 2021, as alterações orçamentárias, de interesse dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, devem ser equilibradas em relação à variação nos montantes de receitas de operações de crédito e de despesas de capital.⁴²

Cumprе observar, por fim, que o art. 61 menciona que as alterações orçamentárias previstas no PLDO 2021, bem como as autorizações da LOA e dos créditos adicionais, são compatíveis com o dever de execução das programações previsto nos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, desde que atendidos os demais requisitos das diretrizes orçamentárias aplicáveis ao exercício financeiro. Dispositivo semelhante consta da LDO vigente (art. 58-A), nela introduzido a partir da aprovação do PLN 2/2020.

⁴² A rigor, os créditos adicionais, abertos ou reabertos no exercício financeiro, não devem gerar ou aumentar desequilíbrios na relação, estabelecida no inciso III do art. 167 da Constituição (regra de ouro), entre receitas de operação de crédito e despesas de capital. A exceção expressamente prevista na Constituição encontra-se no mesmo dispositivo (projeto de lei de crédito suplementar ou especial aprovado pela maioria absoluta do Congresso Nacional).

10. DESPESAS COM PESSOAL

10.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS

O PLDO 2021, em atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, desde que observada a existência de prévia e suficiente dotação orçamentária e os limites estabelecidos pela LRF, autoriza, conforme o art. 109, *caput*, incisos I a VI:

- I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;
- II - o provimento em cargos efetivos e empregos, funções, gratificações ou cargos em comissão vagos, que estavam ocupados no mês a que se refere o *caput* do art. 102 [março de 2020], e cujas vacâncias não tenham resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;
- III - a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária;
- IV - a criação de cargos e funções, gratificações e o provimento de civis ou militares, desde que não previstos nos demais incisos, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2021 [geralmente Anexo V];
- V - a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa; e
- VI - o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes, desde que comprovada disponibilidade orçamentária.

Nos incisos do *caput* do art. 109, não há autorização para aumentos de remuneração de servidores civis, militares ou membros de Poder. Contudo, deveria haver ressalva quanto à parcela do aumento concedido aos militares pela Lei 13.954/2019, de modo que o Anexo V da futura lei orçamentária a contemple, atendendo ao disposto no art. 169, inciso I, da Constituição.

O inciso VI do art. 109 deste PLDO representa mudança em relação à LDO vigente, ao trazer autorização, desde logo, desses provimentos, dispensando, portanto, sua inclusão no Anexo V da LOA 2021. No que se refere aos cargos em comissão, funções e gratificações existentes, essa hipótese é mais ampla que a do inciso II, pois autoriza não apenas o provimento dos postos ocupados em março de 2020, cujas vacâncias não tenham resultado em aposentadoria ou pensão por morte, mas de qualquer vaga existente, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária.

O disposto no art. 169, § 1º, da Constituição tem o objetivo de exigir planejamento e transparência quanto à expansão do gasto com pessoal. Numa primeira vertente, faz-se referência à “concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração”. Em outra, busca-se o controle dos quantitativos de vagas, quando se faz referência à “criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal”. Da disposição contida no inciso II do *caput* do art. 109, presume-se que não ocorra, nos provimentos nele previstos, aumento de despesas, nem aumento do quantitativo de vagas preenchidas, o que justificaria a dispensa de autorizações específicas na LOA 2021. Porém, o conhecido Anexo V é uma regra de transparência, e tal liberalidade o enfraquece como instrumento orientador da política de pessoal e como ferramenta de previsão de impacto orçamentário-financeiro.

O item VI apresenta dois pontos questionáveis. Em primeiro lugar, pode implicar aumento dos quantitativos de vagas preenchidas e das despesas correspondentes, desde que reservada dotação para tanto, o que de alguma forma se contrapõe à conclusão a que se chega com a leitura do item II.

Em segundo lugar, em prevalecendo tal regra, a exclusão dos cargos efetivos e empregos dessa hipótese normativa não se justifica. Havendo disponibilidade orçamentária, deveria a essencialidade do agente público, e não a natureza do vínculo com a Administração, ditar o provimento fora da hipótese do item II. Isso, no entanto, carregaria interpretação subjetiva que retiraria inteiramente a força normativa do art. 109 e afastaria o espírito da norma consagrada no art. 169, § 1º, inciso II, da Lei Fundamental. Pelas razões apresentadas, além de possibilidade de inverter prioridades, sugere-se a exclusão do item VI.

Já as gratificações citadas nos incisos I, II, IV e VI do *caput* do art. 109 deverão ser concedidas por ato discricionário da autoridade competente e não poderão compor a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação militar, para qualquer efeito.

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

Deve-se observar que a Lei Complementar 173, de 27/05/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à COVID-19, estabelece vedações relativas a gastos com pessoal de todos os entes da Federação, a serem observadas até 31/12/2021, com o que a LDO e a LOA para 2021 devem se conformar. Essas vedações constam dos incisos I a VI e IX do art. 8º de referida lei complementar:

- I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
 - II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
 - III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
 - IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
 - V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
 - VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
- [...]
- IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

De acordo com o § 1º do mesmo art. 8º, o disposto nos incisos II e IV não se aplica a medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, quando a vigência e os efeitos dessas medidas não ultrapassarem o prazo definido.

Já o seu § 6º, vetado pelo Presidente da República, prescrevia que o disposto nos incisos I e IX não se aplicaria aos servidores públicos civis e militares mencionados nos arts. 142 e 144 da Constituição, inclusive servidores das carreiras periciais, aos agentes socioeducativos, aos profissionais de

limpeza urbana, de serviços funerários e de assistência social, aos trabalhadores da educação pública e aos profissionais de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que diretamente envolvidos no combate à pandemia da COVID-19. Vale destacar que o referido veto encontra-se pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

O § 3º do art. 8º da LC 173/2020 estabelece que: “A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade”. Quanto à limitação estabelecida neste dispositivo cabe esclarecer que, embora os limites para a expansão de gastos com pessoal devam ser estabelecidos por lei complementar, a autorização para a concessão de aumento remuneratório e para a contratação de servidor são matérias constitucionalmente reservadas à LDO e à LOA, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição. Dessa forma, a LDO e a LOA para 2021 (Anexo V) podem não contemplar concessão de aumento ou contratação para as carreiras ressalvadas das vedações contidas no art. 8º da LC 173/2020. Nos demais casos, remanescem as vedações estabelecidas nos incisos do supracitado art. 8, impedindo tanto a LDO quanto a LOA de autorizar aumento ou contratação de pessoal.

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

O art. 108, inciso III, do PLDO 2021 acrescenta, como requisito para as proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, a comprovação de que a medida, em seu conjunto, não impacta a meta de resultado primário estabelecida para 2021, nos termos do disposto no § 2º do art. 17 da LRF, nem os limites de despesas primárias estabelecidos no art. 107 do ADCT.

Já o inciso V desse mesmo artigo exclui a necessidade de o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) emitir parecer sobre o atendimento aos requisitos previstos no artigo, quanto aos projetos de lei de iniciativa do MPU.

10.3. EXECUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL

O parágrafo único do art. 110 do PLDO 2021 estabelece que, além das despesas com cargos em comissão, as relativas a funções de confiança também devam ser contabilizadas, na execução orçamentária, em subelemento de despesa específico.

10.4. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

No que se refere aos benefícios pagos aos servidores, empregados e seus dependentes, o PLDO 2021 mantém todos os dispositivos da LDO vigente, entre os quais se destaca o art. 120, que veda o reajuste de auxílio-alimentação ou refeição, auxílio-moradia e assistência pré-escolar no exercício de 2021, alcançando os militares e os empregados das estatais dependentes.

Tal vedação também consta do inciso VI do art. 8º da LC 173/2020, o qual proibiu criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza até 31/12/2021, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de

determinação legal anterior ao estado de calamidade pública decorrente da COVID-19. Tal proibição, contudo, não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social que atuem no combate à calamidade pública, quando a vigência e efeitos da norma autorizadora não ultrapassarem a sua duração, conforme § 5º do art. 8º da mencionada lei complementar.

10.5. CENTRALIZAÇÃO DO PAGAMENTO DE INATIVOS E PENSIONISTAS

O art. 113 do PLDO 2021 inova ao estabelecer que, além das dotações de pessoal relativas a inativos e pensionistas, as destinadas ao pagamento dos benefícios obrigatórios, da assistência médica e odontológica que lhes são devidos deverão ser, preferencialmente, executadas pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal por meio de descentralização ao Departamento de Centralização de Serviços de Inativos, Pensionistas e Órgãos Extintos.⁴³

⁴³ Estrutura integrante da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

11. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO E SUA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Quanto ao aspecto formal, o PLDO 2021 promove significativa reestruturação no Capítulo IX em comparação com as LDO's anteriores. Uma alteração inicial refere-se à separação das disposições, antes condensadas em um único e extenso artigo (art. 114 da LDO 2020), em artigos diferentes que tratam (i) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro das proposições legislativas (art. 124 do projeto); e (ii) de medidas a serem adotadas para assegurar a neutralidade das dessas proposições em relação ao resultado fiscal (art. 125 do projeto). Além disso, diversos antigos parágrafos da LDO 2020 foram transformados em novos artigos, de modo que a quantidade de artigos do citado Capítulo IX aumentou de 3 para 13.

Em relação às normas que regulamentam as estimativas de impacto das proposições, estas são as modificações mais relevantes:

1. a redação do *caput* do art. 124 retoma a linha adotada nas LDO's anteriores, ao determinar a necessidade de se estimar o impacto de todas as proposições que reduzam a receita ou aumentem a despesa da União, e não apenas daquelas que se refiram à redução de receita primária não tributária e de receita financeira com impacto primário ou ao aumento de despesa primária, como previsto na LDO vigente;⁴⁴ no mesmo dispositivo, especifica-se que as proposições devem ser instruídas com o respectivo demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro;
2. o § 1º do art. 124 regulamenta o art. 113 da Constituição, ao definir que cabe ao proponente a elaboração e a apresentação do demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro. No mesmo sentido, o § 4º preconiza que a estimativa deve constar da exposição de motivos ou da justificativa de cada proposição legislativa, a depender de sua origem no Executivo ou no Legislativo;
3. o § 3º do mesmo artigo prescreve que o demonstrativo deverá conter memória de cálculo que possibilite “evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas”. Sugere-se adequar a redação para “a análise das premissas e a pertinência das estimativas”.

O art. 124 e seus parágrafos determinam a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no início do trâmite das proposições legislativas. A mesma sistemática foi adotada em 2018 pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que editou ato instituindo, como requisito para a apresentação de novos projetos, a instrução relativa ao impacto orçamentário e financeiro. Entretanto, após protestos e questões de ordem apresentadas pelos deputados, o Presidente recuou quanto à exigência.

O texto do PLDO, apesar de requerer do proponente a apresentação da mencionada estimativa, não esclarece o procedimento a seguir no caso de a exigência não ser cumprida. Também não evidencia a quem cabe a responsabilidade pela avaliação não só da existência, mas também da “verossimilhança das premissas” e da “pertinência das estimativas” (art. 124, § 3º).

Há inconvenientes em se exigir a estimativa de impacto no ato da apresentação da proposição legislativa. Primeiro, pela possibilidade de impedir liminarmente, ou atrasar, o debate de algumas propostas relevantes que não possam ter seu impacto estimado rapidamente, prejudicando a atuação

⁴⁴ Esse detalhamento quanto à natureza da receita e da despesa não constava da LDO originalmente aprovada (Lei 13.898/2020), foi inserido por meio da Lei 13.983/2020 que a alterou.

dos parlamentares e a essência do Poder Legislativo, que é a discussão de ideias capazes de aumentar o desenvolvimento econômico e social e de melhorar o bem estar da sociedade brasileira. Ademais, convém lembrar que o texto original de uma proposição pode ser significativamente alterado por emendas e substitutivos, tornando obsoleta a estimativa original, e que o tempo de trâmite pode ser bastante alongado, igualmente prejudicando os cálculos iniciais. Por essas razões, parece ser mais adequado estabelecer que a proposição não possa ser aprovada em cada Casa sem a requerida estimativa, permitindo-se que o demonstrativo de impacto pudesse ser apresentado, por exemplo, no último parecer sobre a matéria.

A regulamentação das regras referentes à compensação das proposições, por sua vez, consta do art. 125 do PLDO 2021, cujo *caput* é transcrito a seguir:

Art. 125. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 124 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim:

Aqui se trata da compensação do eventual impacto causado pelas proposições. Como se vê, o texto vincula a necessidade da compensação ao fato de o demonstrativo referido no art. 124 apresentar efeito negativo sobre as finanças públicas. Porém, o que ocorreria se a proposição não apresentasse o demonstrativo? Como não há regra explícita que impossibilite a tramitação sem a demonstração prévia do impacto, e é assim que ocorre atualmente na Câmara e no Senado, a redação do PLDO 2021 pode possibilitar a interpretação de que na ausência do demonstrativo também não seria necessário apresentar a correspondente compensação. Sugere-se alterar a redação de modo a evidenciar que a compensação é necessária sempre que a proposição gerar impacto, mesmo quando o demonstrativo não for apresentado inicialmente.

O inciso I do art. 125 do projeto versa sobre a compensação nos casos de redução de receita. Para tanto, estabelece que deve ser cumprido ao menos um dos requisitos relacionados em suas três alíneas.

A primeira alínea do citado artigo, à semelhança do contido no inciso I do art. 14 da LRF,⁴⁵ estabelece que a compensação pode ser feita pela demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária. Mas há uma distinção: seu alcance é mais amplo, pois se aplica a todas as receitas e não apenas as tributárias, como fixado na LRF. Isso pode gerar questionamentos quanto ao avanço da LDO para além das competências a ela conferidas pela LRF, e também dificuldades legais e operacionais. Por exemplo, no caso de uma proposição gerar “renúncia” de receita referente a concessões ou a crédito agrícola, a instituição ou ampliação da tributação compensatória poderia ser questionada quanto à legalidade e à legitimidade.

Na segunda alínea, de forma diversa do disposto na LRF, limita-se a possibilidade de compensação, pelo lado da receita, aos aumentos ocorridos apenas na receita corrente. Além disso, também se permite a compensação da renúncia por meio da redução de despesa, hipótese que não está prevista na LRF.

Por sua vez, a inovação concretizada na terceira alínea,⁴⁶ por se referir também a proposições que aumentem despesa, sob o ponto de vista da técnica legislativa, não deveria estar abrigada dentro do

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

46 PLDO, art. 125, I, “c) comprovar que os efeitos líquidos da redução da receita ou do aumento de despesa, quando das proposições decorrentes de extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia, ou de instrumentos de transação resolutive de litígio, este último conforme disposto em lei, sejam positivos e não prejudiquem o alcance da meta de resultado fiscal;”

inciso I em exame. Sugere-se avaliar se o caso específico tratado nessa alínea mereceria ser destacado em item específico, ou mesmo se poderia ser atendido a partir da interpretação das regras gerais sobre o tema. Caso a opção seja pela manutenção do comando, sugere-se transformar a alínea em novo parágrafo do art. 125.

O inciso II do art. 125 (alíneas *a* e *b*) do PLDO 2021 institui as condições para se demonstrar a compensação no caso de aumento de despesa. A primeira alínea se refere às despesas obrigatórias de caráter continuado e, na essência, repete o § 2º do art. 17 da LRF,⁴⁷ com a diferença de que considera ser suficiente a compensação no exercício em que a proposição entre em vigor e nos dois seguintes, enquanto a LRF requer que as medidas sejam permanentes. Sugere-se ajustar a redação do PLDO ao contido na LRF.

O § 1º do art. 125 inova ao condicionar a indicação, como compensação, de receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal ou pela Procuradoria-Geral da Fazenda à declaração formal desse órgãos. Tal comando merece reparo, pois conflita com a independência dos Poderes. A prevalecer o texto do projeto, as proposições com origem no Congresso Nacional estariam sujeitas a uma manifestação prévia de outro Poder.

Importante inovação foi inserida no § 4º, tornando necessária a indicação expressa das medidas de compensação na exposição de motivos ou na justificativa da proposta legislativa, conforme a proposição tenha origem no Executivo ou no Legislativo. Outro aspecto a ser apontado refere-se à vedação da compensação por meio de alusão a lei aprovada ou a outras proposições em tramitação no Congresso Nacional. Dessa forma, o texto prevê ser válida apenas a compensação indicada na mesma proposição geradora do impacto. Trata-se de repetição de disposições da LRF, que exigem das proposições legislativas geradoras de impacto orçamentário a inserção de dispositivos que viabilizem o aumento de receita ou a diminuição de despesa, a título de compensação (arts. 14, inciso II, e 17, § 5º).

Ainda no art. 125, note-se que o disposto nos §§ 5º, 7º e 8º basicamente repete comandos do próprio PLDO 2021 ou da LRF e podem ser suprimidos.⁴⁸

A redação do § 9º do art. 125 do PLDO, que traz regulamentação específica para o caso de calamidade pública, praticamente reproduz o § 16 da LDO vigente. No entanto, o texto atual aparenta ser mais adequado, por ser mais simples e por delimitar o período de aplicação das regras.

Também merece reparo a redação do art. 126 do projeto, pois o dispositivo se aplicaria inclusive às propostas iniciadas no Congresso Nacional. Dessa maneira, a regra apresentada conflita com o princípio da independência entre os Poderes, pois, a prevalecer o texto do projeto, as proposições com origem no Congresso Nacional estariam sujeitas a uma manifestação prévia de outro Poder. Sugere-se retornar redação semelhante a do § 1º do art. 116 da LDO atual, deixando evidente que se aplica apenas às propostas de autoria do Executivo.

Os arts. 127, 128 e 133 do PLDO podem ser transformados em um único artigo com alguns incisos. Adicionalmente, no mesmo artigo, pode-se inserir as disposições do § 7º do art. 114 da LDO em vigor, que não consta do PLDO. O novo artigo seria o seguinte:

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

48 O § 5º do art. 125 do PLDO repete o § 2º do art. 14 e o § 5º do art. 17, ambos da LRF. O teor do § 7º já está contido no art. 134 do próprio PLDO. Já o § 8º repete os incisos I e II do art. 14 da LRF.

Art. 127. Aplica-se o disposto neste Capítulo às propostas que:

I - autorizem renúncia de receita, ainda que a produção de efeitos dependa de atuação administrativa posterior;

II - contenham remissão a futura legislação, parcelamento de despesa ou postergação do impacto orçamentário-financeiro;

III – sejam decorrentes do contido nos incisos XIII e XIV do caput do art. 21 da Constituição; ou

IV – já estejam em tramitação no Congresso Nacional.

Quanto ao art. 132 do PLDO, sugere-se transferi-lo para o “Capítulo V - DAS TRANSFERÊNCIAS”. Os requisitos para se considerar uma transferência como obrigatória não dizem respeito à adequação orçamentária e financeira de proposições. Tais requisitos, inclusive, não obstam a aprovação da proposição que não os contenha, diferentemente das normas concernentes à adequação.

O art. 135 trata da vinculação de receitas a aplicações definidas em lei. A condição principal é a limitação da vinculação ao período de cinco anos – uma tentativa de se contrapor ao elevado percentual de vinculação das receitas da União. Isso ficaria dispensado, no entanto, caso uma proposição apresentasse vinculação “menos restritiva” do que a constante da legislação a ser alterada. Da mesma forma, o limite de cinco anos não se aplica à criação de taxas e tributos cuja essência envolve a necessária vinculação dos recursos à prestação de serviços públicos ou ao exercício do poder de polícia.

O § 1º do art. 135 dispõe que a criação de tributos de natureza vinculada – a saber, contribuições e taxas – deve ser acompanhada da demonstração de sua necessidade para a oferta de serviços públicos ou o exercício do poder de polícia. Trata-se de inibir o aumento da carga tributária, mediante criação tributos vinculados, sem a comprovação da contraprestação em benefício da sociedade.

O § 4º, por sua vez, estabelece que a vinculação de receitas não torna obrigatória a execução de despesas a elas associadas, nem gera “expectativas de direito oponíveis contra a União”. Os recursos vinculados podem, nesses termos, ser arrecadados sem exigibilidade de sua aplicação no mesmo exercício financeiro. No entanto, a futura utilização dos recursos arrecadados devem observar o objeto a que estão vinculados.

Outro ajuste indicado quanto à técnica legislativa diz respeito à junção dos §§ 2º e 3º do art. 135 do PLDO, que assim ficaria:

§ 2º O disposto no caput não se aplica à:

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

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

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

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

O que distingue esse artigo é a exigência da estimativa do impacto na arrecadação para todo projeto de lei ou medida provisória, inclusive aqueles que pretendam aumentar a receita da União. No PLDO 2021 a exigência limita-se às proposições que reduzam a receita.

Adicionalmente, deve-se citar a não reprodução, no PLDO 2021, do § 18 do art. 112 da LDO 2018, que estabelecia que os projetos de lei e as medidas provisórias que acarretassem renúncia de receita e resultassem em redução das transferências para Estados, Distrito Federal ou Municípios seriam acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas. Esse dispositivo é relevante para que o Congresso Nacional possa avaliar o alcance de medidas adotadas em nível federal que possam impactar as finanças dos demais entes federativos.

12. SALÁRIO MÍNIMO

Os parâmetros econômicos previstos no Anexo IV.1 do PLDO 2021, referente às metas fiscais anuais, indicam o valor do salário mínimo igual a R\$ 1.079,00 para 2021. Para 2022 e 2023, o salário mínimo esperado é de R\$ 1.120,00 e R\$ 1.160,00, respectivamente. Na estimativa do valor do salário mínimo, levou-se em conta a variação esperada do INPC como forma de preservar-lhe o poder aquisitivo, em face do disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal. Esses valores, contudo, são meras expectativas, uma vez que o salário mínimo deve ser fixado em lei específica.

Cabe salientar que, no período entre 2016 a 2019, o reajuste do salário mínimo foi disciplinado pela Lei nº 13.152/2015. O diploma estabelecia o reajuste pelo INPC acrescido da variação real do PIB, se positiva, apurada no penúltimo ano em relação àquele em que deveria passar a vigor o novo salário mínimo. Com o exaurimento dos efeitos da Lei, deixou de ser obrigatório o aumento real do piso salarial, acompanhando o crescimento real da economia.

O Anexo V - “Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2021” apresenta os dados sobre o impacto do aumento do salário mínimo e do INPC sobre as despesas da União da forma apresentada na Tabela 11.

Tabela 11: Impacto do Aumento do Salário Mínimo e do INPC sobre Despesas da União

Em R\$ milhões

Descrição	Aumento do S.M.	Aumento do INPC		
	Impacto de R\$ 1 nos benefícios até 1 S.M.	Impacto 0,1 p.p.		
		Benefícios até 1 S.M.	Benefícios acima de 1 S.M.	Impacto Total
I. Arrecadação Previdenciária	38,6	40,3	7,2	47,5
II. Benefícios Previdenciários	253,8	265,2	397,3	662,5
III. Déficit do RGPS (II - I)	215,2	224,9	390,2	615,0
IV. Benefícios Assistenciais	58,1	60,7	-	60,7
IV.1 RMV	1,0	1,0	-	1,0
IV.2 LOAS	57,1	59,7	-	59,7
V. FAT	31,7	33,1	12,0	45,1
V.1 Abono Salarial	17,9	18,7	-	18,7
V.2. Seguro-Desemprego	13,8	14,4	12,0	26,4
Total (III+IV+V)	304,9	318,7	402,2	720,8

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais – PLDO 2021

Portanto, cada real de aumento no salário mínimo gera uma repercussão fiscal de R\$ 304,9 milhões ao ano relativamente aos benefícios equivalentes a até um salário mínimo. Por seu turno, o aumento de 0,1 p.p. do INPC provoca um impacto líquido de R\$ 720,8 milhões nas contas públicas. Nesse cálculo, não está considerada a repercussão do aumento inflacionário sobre outras receitas que não a contribuição previdenciária. De acordo com essas informações, o aumento previsto de R\$ 1.045,00 para R\$ 1.079,00 acarretará um impacto líquido de aproximadamente R\$ 23,5 bilhões.

13. TRANSPARÊNCIA

No que concerne à transparência, o PLDO 2021 preservou os principais itens elencados na LDO vigente. Assim, além de um capítulo específico para o tema – Capítulo XI (arts. 146 a 160) –, persistem dispositivos esparsos ao longo do projeto originário do Poder Executivo.

O atual cronograma de tramitação da proposição, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), não indica a realização de audiência pública durante a elaboração e a discussão dessa lei de diretrizes orçamentárias, conforme preconiza o art. 48, § 1º, inciso I, da LRF. Dessa maneira, caberia incluir meios virtuais, devido à pandemia, para as referidas participação e audiência.

Dentre os aspectos sobre o temas que merecem destaque, o PLDO 2021 manteve a obrigatoriedade, assim como na LDO 2020, de o Poder Executivo divulgar os repasses do Fundo Nacional de Saúde às unidades subnacionais. Mantendo coerência com o veto ao inciso IV, do § 1º do art. 132 da LDO vigente, o projeto não prevê a divulgação do saldo de valores devidos e não repassados pelo Tesouro Nacional a instituições financeiras e ao FGTS, o que, todavia, dificulta o acompanhamento e o controle das obrigações da União para com esse fundo. Diante disso, recomenda-se agregar dispositivo nesse sentido ao PLDO 2021.

O PLDO 2021 manteve ainda a disposição da LDO vigente que trata do cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia constantes dos orçamentos da União, excluindo-se, no entanto, o orçamento de investimentos das estatais. Isso certamente reduz o controle social sobre os gastos públicos, sem motivação evidente para tanto, dado o princípio da publicidade que preside a administração pública. Nesse sentido, seria cabível manter a possibilidade de acesso a informações relativas às obras constantes do orçamento de investimento, ressaltando-se apenas omissões devidamente justificadas.

De forma pontual, a transparência aparece, também, nos art. 103 e 118 – relativos à divulgação de informações, sobre recursos humanos, em portais da internet específicos dos três Poderes e do MPU e da DPU – e no art. 122 – concernente às políticas de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento.

A regionalização de todas as receitas é essencial para aferição das ações federais que contribuíram para a redução das desigualdades regionais, mediante cotejo com a despesa regionalizada. Isso ocorreu até meados da década passada. Para tanto, é imprescindível que se inclua dispositivo pertinente no projeto em exame para que as receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) também sejam regionalizadas.

A propósito, outra métrica orçamentária e financeira importante para aferição das receitas federais constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, mas ainda ausente desse projeto, é a classificação segundo as necessidades de financiamento do setor público. Essa é a métrica empregada para a elaboração dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas, de divulgação bimestral, mas seu caráter infralegal dificulta a estabilização de padrões consistentes intertemporalmente e entre os diversos órgãos e as várias entidades que empregam essa classificação no âmbito das finanças federais. Assim, a inclusão dessa métrica no rol das receitas representa avanço institucional que estabiliza práticas já adotadas e faculta maior transparência e eficiência na atuação da gestão pública e racionalidade de controles administrativo, judicial e social.

Observa-se, por fim, que o aperfeiçoamento da transparência referente aos tributos federais de interesse das entidades constituídas como serviço social autônomo exige, ainda, ajustes no art. 153,

inciso I do PLDO 2021, que versa sobre a divulgação das contribuições pertinentes. De um lado, a divulgação consolidada nacional dessas informações, pela unidade central de cada um desses serviços, evitaria a necessidade de vinte e oito consultas pertinentes a cada uma das 27 unidades regionais, além da unidade central. De outro, além dos valores efetivamente arrecadados, é essencial divulgar, também de forma específica, as eventuais renúncias relativas a essas contribuições, isto é, os valores que não transitaram efetivamente pelo caixa das entidades em questão.

14. DÉBITOS JUDICIAIS

Em relação aos débitos judiciais, o PLDO 2021 apresenta algumas alterações em relação à LDO vigente. O art. 28, § 2º, do PLDO 2021 determina que o Conselho Nacional de Justiça, e não mais os Tribunais Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, encaminhe à Comissão Mista de Orçamento, à Secretaria de Orçamento Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Advocacia-Geral da União e aos órgãos e às entidades devedores, até o dia 20 de julho, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais resultantes de causas processadas pela justiça comum estadual a serem incluídos no PLOA 2021. Até 2020, essas informações eram distinguidas entre débitos de precatórios acidentários, também remetidos ao Instituto Nacional do Seguro Social, e os demais débitos de precatórios expedidos contra a União.

Outra alteração, inserida no art. 32 do PLDO 2021, refere-se ao prazo para que as unidades orçamentárias do Poder Judiciário discriminem, no SIAFI, a relação dos precatórios relativos às dotações a elas descentralizadas. No PLDO 2020, bem como na redação original da LDO 2020, esse prazo foi estabelecido em 60 dias após a data de publicação da LOA 2020 e dos créditos adicionais. Acontece que a Lei n.º 13.983, de 2020, resultante do PLN 2/2020, alterou tal prazo para 120 dias, sob o argumento de que a ampliação se fazia necessária em razão de que parte das dotações a serem descentralizadas dependiam de aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do inciso III do art. 167 da CF, que estabelece a chamada “regra de ouro”. Agora, no PLDO 2021, o Poder Executivo retoma o prazo de sessenta dias constante do PLDO 2020 e da redação original da LDO 2020. No entanto, nesse mesmo artigo é acrescido o § 2º, que estabelece, caso as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de precatórios integre programação de despesa corrente primária condicionada à aprovação de crédito por maioria absoluta do Congresso Nacional, o prazo previsto no *caput* será contado da data de publicação da respectiva lei ou, havendo outros recursos que possam substituir as operações de crédito, da data de abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo, o que ocorrer primeiro.

Além dessas alterações, o PLDO 2021 excluiu a exigência, constante do art. 34 da LDO vigente, de que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta submetam os processos referentes ao pagamento de precatórios à apreciação da Advocacia-Geral da União, pelo prazo de 90 dias, antes do atendimento da requisição judicial, observadas as normas e orientações daquela unidade.

Por fim, o PLDO 2021 acresce o art. 35, determinando que as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de honorários periciais nas ações em que o INSS figure como parte, deverão ser integralmente descentralizadas pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal ao Conselho da Justiça Federal, incumbida de descentralizá-las aos Tribunais Regionais Federais.

15. COVID-19

Em decorrência da pandemia da COVID-19, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020,⁴⁹ que “reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020”. Tal reconhecimento aplica-se até 31/12/2020.

O Decreto cumpre o propósito de afastar a necessidade de cumprir a meta de resultado primário e, portanto, de se efetuar contingenciamentos (art. 65, inciso II, da LRF). Outro efeito dele decorrente, no momento inócuo para a União, é a suspensão da contagem dos prazos e das disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 da LRF, dispositivos que tratam de limites aplicáveis a despesas com pessoal e à dívida pública (art. 65, inciso I, da LRF).

Posteriormente, outros efeitos passaram a ser associado ao Decreto supracitado, em virtude da alteração do art. 65 da LRF pela Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020, que incluiu naquele dispositivo os §§ 1º a 3º:⁵⁰

§1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

- I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:
 - a) contratação e aditamento de operações de crédito;
 - b) concessão de garantias;
 - c) contratação entre entes da Federação; e
 - d) recebimento de transferências voluntárias;
- II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35 [operação de crédito entre entes da Federação], 37 [atos equiparados a operação de crédito] 42 [obrigação contraída nos últimos quadrimestres do mandato], bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º [aplicação de recursos no objeto da vinculação] desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;
- III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14 [renúncia de receita], 16 [aumento de despesa] e 17 [despesa obrigatória de caráter continuado] desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:

- I - aplicar-se-á exclusivamente:
 - a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade;
 - b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo;
- II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização.

49 Esse decreto constituiu Comissão Mista à qual compete realizar audiência pública bimestral com a presença do Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório sobre a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira relacionada à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao novo coronavírus.

50 A disposição contida no antigo parágrafo único, de que o art. 65 aplicava-se também ao caso de estado de defesa ou de sítio, deixou de existir.

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes.

Visou-se dar ao art. 65 da LRF novas consequências ao estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, no sentido de aumentar ainda mais a flexibilidade da gestão das finanças públicas, bem como ampliar seu alcance para além do âmbito da União, favorecendo, portanto, aos entes subnacionais. Dentre essas flexibilidades, destacam-se o afastamento de restrições relativas a operações de créditos entre entes da Federação, transferências voluntárias, obrigações contraídas nos últimos quadrimestres do mandato, redirecionamento de recursos vinculados para o combate da pandemia e renúncia de receita e aumento de despesa quando os recursos forem redirecionados para o combate à pandemia.

Além da alteração do art. 65 da LRF, a Lei Complementar 173/2020 prevê, em síntese:

- a) criação do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que abrange (i) a suspensão do pagamento das dívidas contratada entre a União e demais entes da Federação; (ii) reestruturação de operações de crédito internas e externas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; (iii) transferências de recursos da União aos demais entes da Federação, na forma de auxílio financeiro e por meio de ações de enfrentamento da pandemia da COVID-19 (arts. 1º e 9º da LC 173/2020);
- b) impedimento de execução, até 31/12/2020, de garantias prestadas à União pelos demais entes da Federação (art. 2º da LC 173/2020);
- c) as transferências da União a título de auxílios financeiros aos demais entes da Federação deverá ser feita em quatro parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, no valor total de R\$ 60 bilhões, que deverão ser aplicados em ações de enfrentamento à COVID-19 e na mitigação de seus efeitos financeiros, sendo: (i) sendo R\$ 10 bilhões para ações de saúde e assistência social (R\$ 7 bilhões para os Estados e o Distrito Federal⁵¹ e R\$ 3 bilhões para os Municípios)⁵²; (ii) R\$ 30 bilhões para os Estados e o Distrito Federal;⁵³ e (iii) R\$ 20 bilhões para os Municípios⁵⁴ (art. 5º, §§ 1º a 4º, da LC 173/2020);
- d) por não participar do rateio destinado aos Municípios, o Distrito Federal contará com auxílio financeiro correspondente ao valor recebido do Fundo de Participação dos Municípios no exercício de 2019, que lhe será pago em quatro parcelas mensais e iguais (art. 5º, § 5º, da LC 173/2020);
- e) exclusão do auxílio financeiro instituído pela Lei caso o ente da Federação tiver ajuizado ação contra a União após 20/03/2020 tendo como causa de pedir a pandemia da COVID-19, exceto se renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação em até dez dias da publicação da lei complementar (art. 5º, § 7º, da LC 173/2020);
- f) preferência às micro e pequenas empresas para o fornecimento de bens e serviços adquiridos com recursos dos auxílios destinados a Estados, Distrito Federal e Municípios sem destinação específica (art. 5º, § 8º, da LC 173/2020);
- g) alteração do art. 21 da LRF para ampliar as situações que configuram a nulidade de atos que aumentem a despesa pública, mudança que tem efeito permanente, não se restringindo, portanto, a períodos de calamidade pública (art. 7º da LC 173/2020);
- h) proibição, até 31/12/2021, de adoção de atos que aumentem ou possibilitem o aumento da despesas com pessoal, auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação

51 Os recursos serão distribuídos segundo os seguintes critérios: 40% segundo a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde e 60% de acordo com a população estimada pelo IBGE.

52 Os recursos serão distribuídos de acordo com a população estimada pelo IBGE.

53 Os recursos serão distribuídos na forma do Anexo I da LC 173/2020.

54 Os valores serão distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I, com a exclusão do Distrito Federal, e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos Municípios, de acordo com a população estimada pelo IBGE.

ou benefícios de qualquer natureza ao agente público e seus dependentes, de despesas obrigatórias, ressalvadas medidas necessárias ao combate à pandemia (art. 8º da LC 173/2020); e;

- i) suspensão, em todo o território nacional e até a vigência do estado de calamidade pública, do prazo de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo 6/2020.

Entre as datas de edição do Decreto Legislativo 6/2020 e da Lei Complementar 173/2020, foi promulgada a EC 106, de 07/05/2020, que autoriza a adoção de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, com efeitos diretos sobre a gestão fiscal da União. O regime extraordinário visa satisfazer às necessidades relacionadas ao estado de calamidade pública, desde que a urgência requerida seja incompatível com o regime regular (art. 1º da EC 106/2020).

O art. 3º da EC 109/2020 restringe a aplicação de normas fiscais para facilitar a aprovação de proposições legislativas e a adoção de atos administrativos necessários ao enfrentamento da pandemia e de suas consequências econômicas e sociais. Nesse sentido, referido dispositivo afasta o cumprimento das exigências legais, como disposições da LRF aplicáveis à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Em qualquer caso, a lei ou o ato do Poder Executivo gerador de despesa ou de renúncia de receita não deverá ter vigência ou efeitos para além do prazo do estado de calamidade pública reconhecido.

Diante de incertezas quanto à duração da pandemia da COVID-19 e de seus efeitos econômicos e sociais, é desejável promover alterações no Capítulo IX - Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação, de modo a prever a hipótese de prorrogação, no exercício de 2021, do atual estado calamidade pública.

O art. 4º da EC 106 dispensa o cumprimento do limite para realização de operações de crédito prevista no art. 167, inciso III, da Constituição (regra de ouro), com vista a conferir maior flexibilidade da gestão fiscal no combate à pandemia e seus efeitos econômicos e sociais. Nesse caso, a dispensa se aplicada não apenas ao período de vigência do estado de calamidade pública, mas à integralidade do exercício financeiro compreender aquele período ou parte dele.

Para fins de caracterização do esforço de enfrentamento à calamidade pública, o art. 5º da EC 106/2020 impõe a identificação das despesas a ele relacionadas, às quais será aplicado o regime extraordinário fiscal. Para tanto, deverão constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores, além de compor seção à parte do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), previsto no art. 165, § 3º, da Constituição, e da Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao exercício financeiro em que ocorrerem as despesas.

Tendo em vista que o PLDO 2021 foi encaminhado antes da promulgação da referida Emenda Constitucional, e diante da incerteza quanto ao tempo de duração da pandemia da COVID-19 e de seus efeitos econômicos e sociais, é desejável promover ajustes no projeto com vistas a prever a hipótese de aplicação em 2021 das citadas inovações constitucionais. Os ajustes destinar-se-iam a aperfeiçoar a classificação orçamentária, adequar as regras para alteração na legislação e reconhecer, como plenamente autorizadas, as receitas e as despesas que, incluídas na LOA, encontrem-se condicionadas ao cumprimento do rito especial previsto no art. 167, inciso III, da Constituição (aprovação

de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional) na hipótese em que se configurar a não aplicação da regra de ouro em face do disposto no art.4º da EC 106/2020.

Nessa toada, convém retificar os arts. 23 e 56 do PLDO 2021, que tratam da regra de ouro, disciplinando a hipótese de ser dispensado o seu cumprimento, caso seja prorrogado o decreto de reconhecimento do estado de calamidade pública ora em vigor. Por derradeiro, verificar o reflexo da necessidade de identificação das despesas com o enfrentamento à calamidade segundo a classificação prevista no art. 7º.

Em função das incertezas sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na economia e na arrecadação durante o exercício de 2021, o Poder Executivo propôs, no PLDO 2021, meta de déficit primário com nova forma de cálculo, já tratado nesta Nota. Ela será redefinida, quando da elaboração do PLOA 2021 e da execução orçamentária, em função de alterações nas estimativas das receitas e das despesas primárias, tanto as compreendidas no teto de gastos definido pela EC 95/2016, como as dele ressalvadas.

Cumprе assinalar que os créditos extraordinários, veículo de autorização de gastos necessários ao combate à calamidade pública e de seus efeitos (art. 167, § 3º, da Constituição), podem contemplar despesas primárias em valores expressivos, sem que isso, em razão da novo formato de meta fiscal, apenas apurando-se o resultado *ex post*, tenha efeito no contingenciamento de despesas autorizadas na lei orçamentária.

O art. 6º da EC 106/2020 permite que recursos de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida possam ser redirecionados para o pagamento de juros e outros encargos, o que também representa grande flexibilização da gestão dos recursos públicos.

Para o combate à pandemia e seus efeitos, limitada à sua vigência, o art. 7º da EC 106/2020 permite que o Banco Central adquira e venda títulos emitidos pela União e pelo setor privado. Cabe à autarquia a regulamentação quanto à exigência de contrapartidas que devam ser cumpridas por instituições financeiras que lhes venda ativos, em especial a vedação de: (i) pagar juros sobre o capital próprio e dividendos acima do mínimo obrigatório estabelecido em lei ou no estatuto social; e (ii) aumentar a remuneração de diretores, administradores e membros do conselho de administração.

Por fim, deve-se observar que o Anexo de Riscos Fiscais considera aqueles que possam afetar receitas, despesas e dívida pública, inclusive os decorrentes da pandemia da COVID-19.

